

Wonen en werken anno 2035

Uitdagingen voor (de uitvoering van) de sociale zekerheid



Paul Schoukens
Eleni De Becker
Thijs Keersmaekers (eds)

Wonen en werken anno 2035
Uitdagingen voor (de uitvoering van) de sociale zekerheid

Paul Schoukens
Eleni De Becker
Thijs Keersmaekers (eds)

Een onafhankelijke studie van de **Research Unit European Social Security** (Instituut voor Sociaal Recht, Faculteit Rechtsgeleerdheid en Criminologische Wetenschappen, KU Leuven) in samenwerking met **het European Institute of Social Security** en in opdracht van de **Sociale Verzekeringsbank**.

De teksten in deze publicatie zijn oorspronkelijk opgesteld in het Engels en vervolgens vertaald naar het Nederlands. De originele intentie van de auteurs is dus het duidelijkst in de Engelstalige versie.

KU LEUVEN



Algemene samenvatting

Uitdagingen voor (de uitvoering van) de sociale zekerheid

Deze publicatie bestaat uit drie delen. Vanuit bijdragen van jonge academici (Deel 1) en interviews met vooraanstaande experts op het vlak van sociale zekerheid (Deel 2) zijn er 11 uitdagingen voor (de uitvoering van) de sociale zekerheid geïdentificeerd (Deel 3).

Hier volgt een verkorte versie van deze uitdagingen. Voor meer uitleg verwijzen we naar de gedetailleerde versie in Deel 3 – bij elke uitdaging staat het corresponderende paginanummer.

We zien (nood aan) evoluties in de richting van:

1. **Toenemende mobiliteit en veranderende werkpatronen:** Om de uitdagingen van een mobiele beroepsbevolking en afstandswerk aan te gaan, moet de uitvoering van de sociale zekerheid zich aanpassen aan veranderende grenzen van de werkplek, nieuwe procedures ontwikkelen om de bevoegde staat aan te wijzen, en een uitbreiding van de toepassing van de coördinatie-regels overwegen. (Zie p135)
2. **Toenemende flexibiliteit in werkvormen:** Door de toename aan flexibele werkvormen wordt een duidelijke definitie van ‘werk’ meer dan ooit noodzakelijk, net als het vaststellen van een minimumdrempel om toegang te krijgen tot sociale zekerheid, en nieuwe manieren om essentiële elementen zoals werkgever, werkuren, en werkvloer vast te leggen. (Zie p136)
3. **Aanpassing van de financiering van de sociale zekerheid aan veranderende inkomensbronnen:** Voor de financiering moet de sociale zekerheid er rekening mee houden dat er qua inkomen complexe vormen van verloning bestaan en een grote diversiteit is aan inkomensbronnen. Dat kan ervoor zorgen dat er nauwere samenwerking nodig is met belastingdiensten om het inkomen juist vast te stellen en uitkeringen te berekenen. (Zie p138)
4. **Veranderende sociale risico's door veranderende noden:** De uitvoering van de sociale zekerheid moet anticiperen op een vernieuwing van de inhoud van het huidige systeem met meer diversiteit binnen het systeem, voornamelijk door nieuwe ideeën van wat een ‘familie’ inhoudt en evoluerende sociale risico's. (Zie p139)
5. **Geharmoniseerde concepten voor een betere grensoverschrijdende coördinatie:** Het is cruciaal om binnen de Europese Unie geharmoniseerde concepten uit te

werken voor de coördinatie van stelsels over de grenzen heen. Hiervoor is een gedenationaliseerde aanpak nodig om informatie te delen via een interface die concepten uniform vertaalt. (Zie p141)

6. **Nieuwe communicatiestrategieën:** De uitvoering van de sociale zekerheid moet een balans zoeken tussen digitale communicatie en menselijk contact. Daarnaast is het belangrijk om actief de uitdagingen van massacommunicatie aan te pakken om het vertrouwen van de bevolking en geloofwaardigheid te behouden. Op het vlak van activering valt het te overwegen om met positieve bekrachtiging te werken om werkloze personen opnieuw in de arbeidsmarkt op te nemen. (zie p142)
7. **Meer transparantie in de uitvoering:** Het is essentieel om transparant te zijn in de uitvoering, wat vraagt om een gerechtvaardigde en begrijpelijke manier om data te delen. Daar hoort een krachtige beveiliging van de data bij, net als duidelijke communicatie over de gebruikte instrumenten. Tegelijk moet er rekening gehouden worden met de regelgeving rond privacy en de uitdagingen die daaraan gelinkt zijn. (Zie p144)
8. **Nieuwe HR-strategieën om de digitale transformatie te omarmen:** De uitvoering van de sociale zekerheid moet een proactief loopbaanbeleid voeren en werknemers bijscholen om de digitale transformatie en automatisering door AI op te vangen. (Zie p145)
9. **Een sterker sociaal Europa:** Experts spreken zich uit voor een sterkere Europese Unie op het vlak van sociale zekerheid, met de COVID-19-crisis als voorbeeld van de slagkracht van de EU om uitdagingen aan te pakken. Aangezien toenemende mobiliteit en de groeiende impact van multinationals de Europese dimensie aan belang zullen doen toenemen, moeten socialezekerheidsadministraties een actieve rol opnemen bij het vormgeven van Europese regels. (Zie p146)
10. **Een gestructureerd migratiebeleid voor derde landen:** Er wordt opgeroepen om soorten immigratie duidelijk te definiëren, immigranten op gepaste wijze op te vangen, en coördinatie op te zetten met de sociale zekerheid van derde landen om preciaire omstandigheden te vermijden, de sociale bescherming te verbeteren en de uitvoering doeltreffend te beheren. (Zie p147)
11. **Fundamentele bescherming tegen veranderingen in de sociale zekerheid:** Om fundamentele wijzigingen door te voeren in de sociale zekerheid, is er nood aan een doordachte invoering van wijzigingen, lange overgangperiodes en duidelijke communicatie. Daarbij moet steeds een eerlijke en wettelijke overgang centraal staan. (Zie p148)

Inhoudstafel

Algemene samenvatting	3
Voorwoord	7
Auteurs	9
Inleiding	11

Deel 1

Hoe zullen mensen leven en werken anno 2035? Een visie van jonge academici	15
1. Hoe voorzien mensen in hun levensonderhoud anno 2035? De impact van inkomen op de sociale zekerheid <i>Eleni De Becker</i>	17
2. Het verdwijnen van standaardwerk en het belang van arbeidsneutraliteit <i>Ane Aranguiz</i>	33
3. Langs de digitale horizon: uitdagingen en kansen voor socialezekerheidsstelsels in een tijd van datatransformatie <i>Johanna Vallistu</i>	51
4. De socialezekerheidspositie van immigranten waarborgen: toekomstige uitdagingen voor beleidsmakers en socialezekerheidsinstellingen in de (Nederlandse) verzorgingsstaat <i>Maarten Bouwmeester</i>	67
5. Moet alleenstaand zijn een nieuw sociaal risico worden? Van gezinnen en koppels naar het individu <i>Luka Mišič</i>	85

Deel 2

Hoe zullen mensen leven en werken anno 2035? Een visie van vooraanstaande personen op het gebied van sociale zekerheid <i>Paul Schoukens</i>	103
1. Bepalende levensfactoren	105
2. Bepalende juridische, politieke en ideologische factoren	109
3. Gedekte bevolking	115
4. Financiering	118

5. Uitkeringen	120
6. Activering en proactief arbeidsmarktbeleid	122
7. Positie van de begunstigen	124
8. Administratie	126
9. Externe elementen	128
10. Boodschap	131

Deel 3

Slotbeschouwingen: elf uitdagingen voor (de uitvoering van) de sociale zekerheid

Paul Schoukens 133

1. Toenemende mobiliteit en veranderende werkpatronen	135
2. Toenemende flexibiliteit in werkvormen	136
3. Aanpassingen van de financiering van de sociale zekerheid aan veranderende inkomensbronnen	138
4. Veranderende sociale risico's door veranderende noden	139
5. Geharmoniseerde concepten voor een betere grensoverschrijdende coördinatie	141
6. Nieuwe communicatiestrategieën	142
7. Meer transparantie in de uitvoering	144
8. Nieuwe HR-strategieën om de digitale transformatie te omarmen	145
9. Een sterker sociaal Europa	146
10. Een gestructureerd migratiebeleid voor derde landen	147
11. Fundamentele bescherming tegen veranderingen in de sociale zekerheid	148

Voorwoord

Hoe werken en wonen we anno 2035? En wat betekent dit voor de sociale zekerheid? Het zijn enkele van de vragen die de Sociale Verzekeringsbank (SVB) ons voorlegde om zich in haar uitvoeringstaak te kunnen voorbereiden op mogelijke toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen. Evoluties in de toekomst voorspellen is niet eenvoudig. Het is nog moeilijker de mogelijke impact ervan in kaart te brengen voor de sociale zekerheid. Niettemin kunnen we vandaag al bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen vaststellen die in de nabije toekomst een impact zullen hebben op de sociale zekerheid. De Research Unit European Social Security van de Faculteit Rechtsgeleerdheid en Criminologische Wetenschappen van KU Leuven ging dan ook graag in samenwerking met het European Institute of Social Security (EISS) de uitdaging aan om een projectie te maken van uitdagingen voor de sociale zekerheid in de toekomst. De horizon die we daarbij voorop stellen ligt niet te ver vooruit in de tijd (2035), zodat de projectie realistisch blijft en niet in een ongrijpbaar sciencefictionverhaal vervalst.

Om dit project tot een goed einde te brengen, hebben we een beroep gedaan op tal van experts, collega's en medewerkers, in Nederland, België en (ver) daarbuiten. De samenwerking met hen was uitermate boeiend en leverde heel wat stof voor discussie op. Vaak was het ook een fijn weerzien van naaste collega's. De interactie die op de interne reflectiedag van de SVB (12 mei 2023) ontstond tussen 'jonge academici' en de 'meer gevestigde waarden', werkte zeer inspirerend voor de ontwikkeling van de hoofd uitdagingen. Maar ook de interviews die we de afgelopen maanden hebben mogen afnemen van zowel nationale als Europese socialezekerheidsexperts afkomstig uit het beleid, de uitvoering, de rechterlijke macht en de academische wereld, hebben een enorme toegevoegde waarde gehad voor het formuleren van de conclusies. Bemoedigend was het haast unanieme geloof in het behoud van onze sociale zekerheid, ondanks de talrijke uitdagingen die op ons afkomen. Wel zal volgens velen de sociale zekerheid zich moeten heruitvinden, en moeten we de onderliggende solidariteit wellicht herijken, gelet op nieuwe werkvormen en wijzen van inkomensverwerving. Over deze en andere inzichten kan u verder in deze publicatie meer te weten komen.

We zijn al deze personen zeer dankbaar voor de tijd die ze hebben uitgetrokken om hun visie over de toekomstige ontwikkelingen in de sociale zekerheid met ons te willen delen. Hun inzichten waren cruciaal voor het project in het algemeen en deze publicatie in het bijzonder. Een bijzondere dank gaat eveneens uit naar de SVB om de samenwerking tussen socialezekerheidsexperts vanuit de wetenschap en de publieke dienstverlening mee mogelijk te maken. Het project moge dan wel betrekking hebben op de uitdagingen in het algemeen, toch werd er regelmatig gehint naar de

uitvoeringspraktijk, nationaal en (Europees) grensoverschrijdend. Uiteindelijk is het binnen de publieke dienstverlening dat deze uitdagingen zich manifesteren en moet daar de komende tijd de vertaalslag gemaakt worden: hoe komen we tot een sociale zekerheid die op effectieve wijze de maat kan houden van de steeds veranderende context waarin we wonen en werken in de 21ste eeuw? Veel zal kunnen worden behouden, maar sommige processen zijn toe aan herdenking. We hopen met deze publicatie hier ook aan bij te dragen.

Deze publicatie vormt een voorlopige afsluiting van een exploratief onderzoek over hoe de toekomst er voor de sociale zekerheid kan uitzien. In die zin is het dan ook eerder als een oriëntatiepunt te beschouwen dat richting geeft aan nieuw te openen onderzoekswerven. We hopen hiermee een aanzet te hebben gegeven voor een verdere reflectie over hoe het nu verder moet met onze sociale zekerheid, in de nabije en in de verre toekomst, rondom ons in Europa maar ook globaal in de rest van de wereld. We dragen graag de kernboodschap verder uit die velen de afgelopen maanden hebben verwoord, met name dat in een alom veranderende wereld, ook de sociale zekerheid zich zal moeten heruitvinden, maar dat tegelijkertijd een door de burgers blijvend gedragen sociale zekerheid ons in staat moet stellen de toekomst positief tegemoet te zien.

Namens het onderzoeksteam

Paul Schoukens – Kerst 2023

Auteurs

Paul Schoukens (ed.)

Paul Schoukens is gewoon hoogleraar socialezekerheidsrecht aan KU Leuven. Binnen de universiteit is hij ook programmadirecteur van de gespecialiseerde Master of European Social Security en facultair opdrachthouder studentenmobiliteit. Verder is hij bij Tilburg University houder van de Instituut Gak-leerstoel 'Internationaal en Europees Socialezekerheidsrecht'. Schoukens is daarnaast ook secretaris-generaal van het European Institute of Social Security. Hij is auteur van talrijke (internationale) publicaties en gespecialiseerd in het onderzoeksdomein van atypisch werk in de sociale zekerheid.

Thijs Keersmaekers (ed.)

Thijs Keersmaekers is taalkundige en werkt sinds november 2017 aan het Instituut voor Sociaal Recht van KU Leuven. Hij is coördinator van de gespecialiseerde Master of European Social Security en van het European Institute of Social Security. Daarnaast wordt hij ook ingezet voor de werkcolleges van het vak Juridisch Schrijven, en biedt hij ondersteuning bij het onderwijs en onderzoek dat aan het Instituut plaatsvindt.

Eleni De Becker (ed.)

Eleni De Becker is universitair docent in het grondrechtelijk en Europees socialezekerheidsrecht aan de Vrije Universiteit Brussel en gastprofessor in het Europese socialezekerheidsrecht aan KU Leuven.

Ane Aranguiz

Ane Aranguiz is universitair docent (Europees) arbeids- en socialezekerheidsrecht bij het Department of Private, Business & Labour Law aan Tilburg University. Ze is ook gastprofessor aan de Universiteit Antwerpen.

Johanna Vallistu

Johanna Vallistu is promovendus aan Ragnar Nurkse Department of Innovation and Governance. Haar onderzoek focust op het snijvlak tussen technologie, de overheid, en de arbeidsmarkt. Vallistu is benieuwd naar hoe digitalisering socialezekerheidsstelsels vorm geeft en hoe de overheid gebruik kan maken van het potentieel van technologische verandering. Ze is ook futurologisch onderzoeker en foresight expert, die het toekomstdenken in Estland bevordert met behulp van praktische methoden en instrumenten.

Maarten Bouwmeester

Maarten Bouwmeester is promovendus aan de Rijksuniversiteit Groningen bij de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde. Zijn promotieonderzoek (onder toezicht van prof. Gijsbert Vonk, prof. Heinrich Winter en dr. Barbara Brink) gaat over systeemfalen in de digitale verzorgingsstaat. Het onderzoek focust op geautomatiseerd toezicht op en handhaving van socialezekerheidsuitkeringen, met speciale aandacht voor het (slecht) functioneren van controlemechanismen van de rechtsstaat.

Luka Mišič

Luka Mišič is universitair docent en vicedecaan aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Univerza v Ljubljani. Zijn onderzoek spitst zich toe op sociale zekerheid, vrij verkeer en patiëntenrecht. Hij is ook hoofdredacteur van Ljubljana Law Review.

Inleiding

Wat zijn de toekomstige evoluties op het vlak van sociale zekerheid en welke uitdagingen zullen die met zich meebrengen voor socialezekerheidsstelsels in het algemeen en socialezekerheidsadministraties in het bijzonder? Dat is de rode draad die wordt gevolgd in deze publicatie die in opdracht van de Nederlandse Sociale Verzekeringsbank (SVB) is ontwikkeld door de Research Unit European Social Security (RUESS - KU Leuven) in nauwe samenwerking met het European Institute of Social Security (EISS).

Als referentie voor de toekomst is het jaar 2035 genomen, wat betekent dat de horizon voor deze prognose niet al te ver in de toekomst ligt. In essentie vragen we ons af hoe mensen tegen dan zullen wonen, werken, inkomen verdienen en migreren en hoe een verdere digitalisering de organisatie van (de administraties van) de sociale zekerheid kan beïnvloeden. Het referentiejaar 2035 werd gekozen om te voorkomen dat de voorspellingen onherkenbaar zouden zijn in onze huidige maatschappij. Op deze manier hebben ze nog steeds een link met onze maatschappij in het algemeen en beginnen ze zich vandaag al te manifesteren in onze socialezekerheidsstelsels.

De algemene vraag over de toekomstige uitdagingen voor de sociale zekerheid wordt behandeld in twee grote delen, elk met een eigen benadering. In een eerste deel werd aan vijf jonge academici gevraagd om in een korte bijdrage (5.000 woorden) hun visie te geven op toekomstige ontwikkelingen, elk vanuit een bepaalde invalshoek (zie hieronder). Ter gelegenheid van een door de SVB georganiseerde reflectiedag (12 mei 2023) werd hun visie in dialoog gebracht met een meer senior academische collega. Dit deel van het onderzoek werd dus tot stand gebracht door jonge academici die zich toespitsten op toekomstige ontwikkelingen in het gebied van sociale zekerheid. Er werden vijf specifieke onderdelen uitgekozen die belangrijke levensvragen behandelen:

- **Over de rol van inkomen:** 'Hoe voorzien mensen in hun levensonderhoud anno 2035? De impact van inkomen op de sociale zekerheid', door Eleni De Becker (Vrije Universiteit Brussel en KU Leuven), ontwikkeld in dialoog met Sonja Bekker (Universiteit Utrecht);
- **Over de veranderende wereld van werk:** 'Het verdwijnen van standaardwerk en het belang van arbeidsneutraliteit', door Ane Aranguiz (Tilburg University en Universiteit Antwerpen), ontwikkeld in dialoog met Elisabeth Brameshuber (Universität Wien);
- **Over verdere digitalisering:** 'Langs de digitale horizon: Uitdagingen en kansen voor socialezekerheidsstelsels in een tijd van gegevenstransformatie', door Johanna

Vallistu (Tallinn University of Technology), ontwikkeld in dialoog met Yves Jorens (Universiteit Gent);

- **Over mobiliteit en migratie:** 'De socialezekerheidspositie van immigranten waarborgen: toekomstige uitdagingen voor beleidsmakers en socialezekerheidsinstellingen in de (Nederlandse) verzorgingsstaat', door Maarten Bouwmeester (Rijksuniversiteit Groningen), ontwikkeld in dialoog met Anne Pieter van der Mei (Maastricht University);
- **Over de veranderende gezinssamenstelling:** 'Moet alleenstaand zijn een nieuw sociaal risico worden? Van gezinnen en koppels naar het individu', door Luka Mišič (Univerza v Ljubljani), ontwikkeld in dialoog met Gijsbert Vonk (Rijksuniversiteit Groningen).

Deze bijdragen worden achtereenvolgens gepubliceerd in het eerste deel van deze publicatie.

In een tweede deel wordt de uitkomst van een reeks interviews neergeschreven: vooraanstaande personen op het vlak van EU-recht, socialezekerheidsrecht en constitutioneel recht werden elk gedurende een uur geïnterviewd over hun persoonlijke visie op hoe de sociale zekerheid tegen 2035 zal worden uitgedaagd door toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen. Er werd een selectie gemaakt van personen uit verschillende domeinen van de sociale zekerheid (beleidsvorming, administratie, academische wereld, rechterlijke macht; sommigen actief op nationaal niveau, anderen op EU-niveau) en uit verschillende socialezekerheidsstelsels die de belangrijkste traditionele welzijnsfamilies vertegenwoordigen (d.w.z. het Scandinavische, Atlantische, continentale, zuidelijke en oostelijke welzijnsbeleid).

Tussen april en augustus 2023 werden de volgende personen geïnterviewd:

Naam	Organisatie	Functie	Land
Ulrich Becker	Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik	Directeur	Duitsland
Edmund Hair Andreas Heraclides	National Insurance Policy, International and Student Finance	Adjunct-directeur Senior beleidsadviseur	Verenigd Koninkrijk
Carsten Herstel	Nederlands Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Directeur-generaal Sociale Zekerheid en Integratie	Nederland
Klaus Kapuy	Pensionsversicherungsanstalt	Directeur afdeling Recht en Wetenschap	Oostenrijk
Jon Kvist	Roskilde Universitet	Hoogleraar	Denemarken
Koen Lenaerts	Hof van Justitie van de Europese Unie	Voorzitter	EU
Lauri Leppik	Tallinna Ülikool	Hoogleraar	Estland

Franz Marhold	Wirtschaftsuniversität Wien European Institute of Social Security	Hoogleraar Voorzitter	Oostenrijk
Ana Carla Pereira	Kabinet van Nicolas Schmit, Eurocommissaris voor Werkgelegenheid en Sociale Rechten	Kabinetsexpert	EU
Daniel Pérez del Prado	Universidad Carlos III de Madrid	Hoogleraar	Spanje
Danny Pieters	KU Leuven Grondwettelijk Hof van België	Hoogleraar Rechter	België
Essi Rentola	Fins Ministerie van Sociale Zaken en Gezondheid	Directeur Coördinatie-eenheid	Finland
Diana Starmans	Sociale Verzekeringsbank	Lid van de Raad van Bestuur	Nederland
Francisco Borja Suárez Corujo	Spaans Ministerie van Inclusie, Sociale Zekerheid en Migratie	Staatssecretaris voor Sociale Zekerheid en Pensioenen	Spanje
Marleen van Dalen-van Bekkom	Centrale Raad van Beroep	Senior raadsheer	Nederland
Ilka Wölfe Volker Schmitt	Europese vertegenwoordiging van de Duitse sociale zekerheid	Directeur Beleidsadviseur	Duitsland
Valdis Zagorskis	EU-Commissie, DG EMPL, Eenheid Sociale bescherming	Adjunct- afdelingshoofd	EU
Laurent Aujean		Beleidsmedewerker	

De interviews werden gestructureerd volgens een vooraf vastgesteld patroon waarin een aantal vooraf gedefinieerde onderwerpen aan bod kwamen (zie hieronder in Deel 2). De structuur werd vóór het interview aan de geïnterviewde persoon gegeven zodat hij of zij zich goed kon voorbereiden. Tijdens het interview werd een open benadering toegepast, waarbij de personen werd gevraagd naar hun persoonlijke visie op toekomstige ontwikkelingen. In hun antwoord konden de geïnterviewde personen de vooraf vastgestelde structuur volgen, maar dit was niet verplicht. Op deze manier hadden de interviews een halfopen structuur. De belangrijkste bevindingen van deze interviews worden besproken in het tweede deel van deze publicatie. De vooraf vastgestelde structuur wordt gebruikt voor de rapportering. Hierdoor worden de uitkomsten van de interviews gepresenteerd met een samenhangende structuur (gebaseerd op de vooraf vastgestelde reeks onderwerpen).

Het laatste deel van de publicatie presenteert overkoepelende conclusies (die Deel 1 en 2 integreren). Er werd een selectie gemaakt van elf uitdagingen voor (de uitvoering van) de sociale zekerheid die werden uitgekozen omdat ze in beide delen naar voren kwamen en op de voorgrond treden in de huidige literatuur die maatschappelijke evoluties in kaart brengt die een invloed kunnen hebben op (de administraties van) de sociale zekerheid. Deze ontwikkelingen zijn eruit gelicht omdat ze van bijzonder belang zijn voor de administratie van de sociale zekerheid, hetzij omdat ze deze rechtstreeks beïnvloeden, hetzij door een mogelijk indirect effect. Met deze selectie wordt een poging gedaan om een blik te bieden op de komende uitdagingen voor de instellingen die de sociale zekerheid beheren.

Deel 1

Hoe zullen mensen wonen en werken anno 2035?
Een toekomstbeeld van jonge academici

Eleni De Becker
Ane Aranguiz
Johanna Vallistu
Maarten Bouwmeester
Luka Mišič

1.

Hoe voorzien mensen in hun levensonderhoud anno 2035? De impact van inkomen op de sociale zekerheid

Eleni De Becker

Inleiding

Socialezekerheidsstelsels zijn gebaseerd op de principes van solidariteit, sociale rechtvaardigheid en het recht op menselijke waardigheid. Dergelijke stelsels proberen dekking te bieden wanneer zich een sociaal risico voordoet, namelijk wanneer een individu wordt geconfronteerd met inkomensverlies, bijvoorbeeld in geval van ziekte of werkloosheid, of wanneer individuen worden geconfronteerd met hoge kosten, bijvoorbeeld in geval van ziekte (Pieters 2006, 2-3). Via de geboden bescherming proberen socialezekerheidsstelsels ervoor te zorgen dat mensen een adequate levensstandaard kunnen behouden.

Inkomen speelt een belangrijke rol in socialezekerheidsstelsels. Sommige landen baseren zich op de (standaard) arbeidsrelatie om socialezekerheidsstelsels vorm te geven. In die landen worden socialezekerheidsbijdragen geheven op het inkomen uit arbeid en worden socialezekerheidsuitkeringen berekend op basis van het eerder verdiende inkomen (bv. Bismarckiaanse landen). Zelfs in landen met een meer universele aanpak op basis van ingezetenschap (bv. Beveridgeaanse of Scandinavische landen) speelt inkomen uit arbeid een belangrijke rol bij de financiering van socialezekerheidsstelsels en de bescherming die voor bepaalde (inkomensgerelateerde) sociale risico's wordt geboden. De uitdagingen van de globalisering, de digitalisering, veranderende arbeidsrelaties en de vergrijzing zetten het inkomen uit arbeid onder druk en vormen een bedreiging voor de duurzaamheid en effectiviteit van nationale socialezekerheidsstelsels. Ze bemoeilijken ook de taak van nationale socialezekerheidsadministraties, omdat inkomen steeds vaker op verschillende manieren en in verschillende landen wordt verdiend. Deze bijdrage onderzoekt welke rol inkomen uit arbeid (nog) kan of moet spelen in socialezekerheidsstelsels in het licht van deze uitdagingen.

In deze bijdrage wordt eerst geschetst hoe socialezekerheidsstelsels momenteel worden gefinancierd. In een tweede deel worden enkele van de uitdagingen besproken waarmee socialezekerheidsstelsels de komende jaren te maken zullen krijgen. In de volgende delen worden drie manieren voorgesteld om de socialezekerheidsstelsels te herijken in het licht van de toekomstige uitdagingen geïdentificeerd in het voorgaande deel, voortbouwend op reeds bestaande voorstellen in de literatuur. Een eerste

voorstel is om de financieringsmix te verbreden, waarbij gezocht wordt naar nieuwe inkomstenbronnen om socialezekerheidsregelingen te financieren om deze regelingen op lange termijn financieel duurzamer te maken. In dit voorstel worden paden voor nieuwe financieringsbronnen verkend, maar zonder wijzigingen aan de uitkeringskant van de socialezekerheidsstelsels voor te stellen. Ten tweede gaat deze bijdrage na of een meer universele logica kan worden toegepast in de bescherming die wordt geboden in socialezekerheidsstelsels, die kan worden gefinancierd door een bredere inkomstenmix te gebruiken. Tot slot stelt deze bijdrage voor om een EU-instrument te ontwikkelen om meer convergentie te bereiken over de manier waarop socialezekerheidsstelsels worden gefinancierd, zodat er een gelijk spelveld ontstaat tussen de EU-lidstaten. Dit zou sociale dumping en sociale uitsluiting tussen EU-lidstaten moeten verminderen.

Waarom is inkomen relevant voor socialezekerheidsstelsels?

Inkomen speelt een essentiële rol in socialezekerheidsstelsels, zowel voor de financiering van de socialezekerheidsstelsels als voor de socialezekerheidsuitkeringen, in het bijzonder voor inkomensvervangende uitkeringen (bv. wanneer het bedrag wordt uitgedrukt als een percentage van het vroegere loon of wanneer hogere uitkeringen worden toegekend aan personen/huishoudens met een lager inkomen).

Wanneer we de verschillende sociale risico's en de financieringsmethode nader bekijken, kunnen er verschillende benaderingen worden onderscheiden (zie bv. Spasova en Ward 2019, 13-15). In de meeste EU-lidstaten zijn werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen nauw verbonden met iemands (voormalige) beroepsactiviteit. Deze uitkeringen worden voornamelijk gefinancierd via socialezekerheidsbijdragen geheven op inkomen. Voor deze sociale risico's blijft het inkomen uit werk (als werknemer of in sommige landen als zelfstandige) relevant voor de berekening van de socialezekerheidsbijdragen en het bedrag van de socialezekerheidsuitkering. Ouderdomsuitkeringen worden ook hoofdzakelijk gefinancierd door socialezekerheidsbijdragen; dit is het geval voor bijna alle soorten socialezekerheidsstelsels, zelfs die welke hoofdzakelijk door belastingen worden gefinancierd. Er wordt niet altijd een verband gelegd tussen de betaalde socialezekerheidsbijdragen en de ouderdomsuitkeringen. Op het vlak van gezondheidszorg kan een zekere tendens tot universalisering worden waargenomen. Traditioneel moeten we een onderscheid maken voor gezondheidszorgstelsels wat betreft gezondheidszorgstelsels met een breed personeel toepassingsgebied, gebaseerd op ingezetenschap, en gezondheidszorgstelsels op basis van het professioneel statuut. Ook in stelsels die vertrekken van het professioneel statuut is een tendens naar meer universalisering merkbaar. Gezinsbijslagen worden in de EU-lidstaten voornamelijk gefinancierd door belastingen en ook hier is er een tendens tot universalisering: het recht lijkt dan eerder te vertrekken van het kind en niet het professioneel statuut

van de ouder. Socialebijstandsregelingen worden volledig gefinancierd met algemene belastingen en bieden afhankelijk van het stelsel universele of categorale dekking.

Gezien deze verschillende benaderingen kan er een tweedeling worden waargenomen tussen inkomensvervangende uitkeringen enerzijds en socialebijstandsuitkeringen en regelingen met een meer universeel karakter, zoals gezinsbijslagen en gezondheidszorg, anderzijds. In bijna alle EU-lidstaten zijn socialezekerheidsbijdragen de belangrijkste bron voor de financiering van inkomensvervangende socialezekerheidsregelingen (Van de Meerendonk 2021, 137). Maar zelfs in die regelingen worden algemene middelen gebruikt om tekorten te dekken, die in sommige landen een aanzienlijk deel van de totale begroting uitmaken (Schoukens 2021, 274). Het belang van socialezekerheidsbijdragen is in de loop der jaren afgenomen, waardoor het belang van algemene overheidsmiddelen is toegenomen (Spasova en Ward 2019, 12). Bij de algemene overheidsmiddelen kunnen we een onderscheid maken tussen directe belastingen (bv. inkomstenbelasting) en indirecte belastingen (bv. btw), hoewel deze laatste slechts een kleine rol spelen in de financieringsmix van de socialezekerheidsstelsels in de EU-lidstaten (Spasova en Ward 2019, 44-45).

Toekomstige uitdagingen voor socialezekerheidsstelsels in de EU

De socialezekerheidsstelsels van de EU staan de komende decennia voor een aantal uitdagingen. Vergrijzing en een veranderende wereld van werk zijn geen nieuwe tendensen die uit de lucht komen vallen. Op dit moment blijft de standaard arbeidsrelatie (d.w.z. een werknemer met een voltijdse arbeidsovereenkomst van onbepaalde duur) de meest voorkomende arbeidsvorm in de EU-lidstaten. Niettemin komen atypische arbeidsvormen steeds vaker voor, zoals deeltijds werk, tijdelijk dienstverband en werk als zelfstandige. Deze atypische arbeidsvormen komen niet alleen steeds vaker voor (IAO 2015), ze zijn ook diverser geworden en bevinden zich vaak in een grijze zone tussen werk als werknemer en werk op zelfstandige basis (Goldin 2006). Hoewel niet alle atypische werknemers en zelfstandigen meer risico lopen op armoede onder werkenden (zie ook Peña-Casas, Ghailani, Spasova, en Vanhercke 2019, 4; Ratti, Garcia-Muñoz, en Vergnat 2022, 3-7), kan dit mogelijk leiden tot een groter aantal werknemers en/of zelfstandigen die als werkende armen kunnen worden beschouwd, en/of die zich buiten of in de onderklasse van de samenleving bevinden.

Als we kijken naar de beschikbare cijfers over atypisch werk, is ongeveer 13-14% van de beroepsbevolking in de EU als zelfstandige werkzaam (percentage voor het derde kwartaal van 2021: 13,2%, Eurostat 2022; zie voor een bespreking ook Spasova en Wilkens 2018). Een belangrijke tendens is de veranderde samenstelling van de groep zelfstandigen in de EU, met een toename van solo-zelfstandigen. Andere atypische arbeidsvormen zijn de afgelopen decennia ook toegenomen (voor een bespreking op

EU-niveau, zie ook Spasova et al. 2017). Deeltijds werk vertegenwoordigt 17% van de beroepsbevolking in de EU (jaar 2021, Eurostat 2022), met hogere aantallen in verschillende EU-lidstaten (met als uitschieter Nederland: 36,1%). Wereldwijd zijn vrouwen oververtegenwoordigd in deeltijds werk. In de afgelopen decennia is deeltijds werk niet alleen belangrijker geworden, maar is de vorm ervan ook gediversifieerd; zo zijn er bijvoorbeeld 'zeer korte uren' (minder dan 15 uur per week) of regelingen zonder vastgestelde minimumuren, zoals oproepwerk, waaronder 'nulurencontracten' (IAO 2016). Tijdelijke werknemers maken ongeveer 11,2% uit van de EU-arbeidsmarkt (jaar 2021, Eurostat 2022), met opnieuw grote verschillen tussen de EU-landen. Hoge cijfers zijn te vinden in bijvoorbeeld Spanje (25,1%) en Nederland (27,4%) (OESO 2023). Een nieuwe evolutie in atypisch werk is het toenemende belang van platformwerk als een aspect van arbeidsflexibiliteit. Platformwerkers worden geconfronteerd met verschillende van de problemen waarmee andere atypische werknemers zoals deeltijdwerkers of tijdelijke werknemers te maken hebben, maar die uitdagingen zijn nog groter (De Becker 2023).

De aangehaalde cijfers tonen een complexer web van arbeidsmarktrelaties, dat nog wordt versterkt door nieuwe digitale evoluties en arbeidspatronen die leiden tot minder stabiele loopbanen.¹ Een andere hiermee verband houdende vraag is de rol van onbetaalde zorg, bijvoorbeeld voor kinderen of andere gezinsleden, in socialezekerheidsstelsels en de mate waarin hiermee rekening wordt gehouden bij de dekking van de sociale zekerheid. Bij een vergrijzende bevolking zou er ook een toename kunnen zijn van de extra zorgtaken die voornamelijk vrouwen op zich nemen. De toegenomen complexiteit van de arbeidsmarkten en de toekomstige demografische tendensen roepen verschillende vragen op, namelijk wanneer is een activiteit een beroepsactiviteit, en voor welke arbeidsvormen is er socialezekerheidsdekking, bijvoorbeeld in geval van ouderdom, werkloosheid of arbeidsongeschiktheid (Schoukens en Barrio 2017, 327)? Als een groter aantal werknemers of zelfstandigen slechts een beperkt aantal uren per week werkt, niet werkt tijdens bepaalde periodes (bijvoorbeeld wanneer een werknemer of zelfstandige tussen twee jobs in zit) of verschillende jobs combineert door tussen verschillende socialezekerheidsregelingen te wisselen, zal dit een negatief effect hebben op de socialezekerheidsuitkeringen die deze werknemers en/of zelfstandigen ontvangen. Zo zullen atypische werknemers lage uitkeringen ontvangen in geval van beperkte werkuren, aangezien de hoogte van een (inkomensvervangende) uitkering wordt uitgedrukt als een percentage van

1 Ondanks de toegenomen digitalisering en de impact die deze kan hebben op de toekomstige jobs, stellen verschillende auteurs dat de jobs als zodanig niet volledig zullen verdwijnen in de komende decennia. Aangezien de jobs echter fundamenteel kunnen veranderen, moet ook de nodige aandacht worden besteed aan opleiding. Bovendien zal een dergelijke tendens, zelfs wanneer jobs gedeeltelijk verdwijnen, een aanzienlijk effect hebben op de socialezekerheidsstelsels van de EU-lidstaten (zie bv. Petropoulos, Scott Marcus, Moës, en Bergamini 2019, 151-152; Busemeyer, Kemmerling Marx, en Van Kersbergen 2022, 5).

het vroegere loon, of zullen ze niet voldoen aan de vereiste wachtperiode om in aanmerking te komen voor een socialezekerheidsuitkering, terwijl bepaalde marginale arbeidsvormen volledig zullen worden uitgesloten van socialezekerheidsdekking (zie voor een gelijkaardige redenering Spasova en Ward 2019, 15; De Becker 2023). Het zal ook extra problemen opleveren voor de nationale administraties om de versnipperde activiteiten op te volgen.

De impact die een verdere digitalisering, en vooral de evolutie van artificiële intelligentie, zou kunnen hebben op arbeid en het werk dat wordt uitgevoerd, is moeilijk te voorspellen. Men zou kunnen verwachten dat dergelijke nieuwe tendensen de arbeidsmarkt in de EU-lidstaten verder en zelfs ingrijpender zouden kunnen veranderen en ook het aantal uren dat werknemers of zelfstandigen werken, zouden kunnen verminderen (zie ook Viia et al. 2016, 1; Busemeyer, Kemmerling Marx, en Van Kersbergen 2022, 1)². Dergelijke veranderingen op de arbeidsmarkten vereisen nieuwe antwoorden van socialezekerheidsstelsels om een adequate bescherming te bieden tegen de financiële gevolgen van ondertewerkstelling en werkloosheid (Busemeyer, Kemmerling Marx, en Van Kersbergen 2022, 13). Als gevolg daarvan zullen de bestaande socialezekerheidsstelsels moeten nadenken over wat voor soort bescherming kan en moet worden geboden, in combinatie met opleidingsactiviteiten. De ontwikkeling van dergelijke programma's op maat, aangepast aan de behoeften van verschillende soorten werkenden, zal een belangrijke belasting vormen voor socialezekerheidsstelsels.

De hoger beschreven nieuwe tendensen op de arbeidsmarkt hebben niet alleen een invloed op de algemene bescherming die men (niet) kan krijgen van socialezekerheidsstelsels, ze kunnen ook een negatieve invloed hebben op het financiële evenwicht van het socialezekerheidsstelsel. Dat wordt namelijk gefinancierd via socialezekerheidsbijdragen die berekend worden op basis van het verrichte werk. Over het algemeen is de werkgelegenheidsgraad (nog steeds) hoog in de EU-landen. Ondanks de hoge werkgelegenheidsgraad lijkt het aandeel van het nationaal inkomen dat naar arbeid gaat over de hele wereld te dalen, ook in de EU (Petropoulos, Marcus, Moës, en Bergamini 2019, 21).³ Als atypische arbeidsvormen nog meer zouden toenemen, in combinatie met werknemers en zelfstandigen die minder uren werken, moet de nodige aandacht ook gaan naar het behoud van financieel gezonde socialezekerheidsstelsels, met een brede financieringsbasis.

2 Een element dat in deze bijdrage niet aan bod komt, maar wel in de bijdrage van Bouwmeester, zijn de uitdagingen die de EU-lidstaten zullen kennen door de migratie en de instroom van niet-EU-burgers en de opbouw van socialezekerheidsrechten (zie ook Viia et al. 2016, 1 en 2).

3 Volgens de auteurs is er een consensus dat het aandeel van arbeid in het nationaal inkomen daalt. Het inkomensaandeel van arbeid in de EU-15 ligt nu bijna 5 procentpunten lager dan in 1960.

Naast de toegenomen volatiliteit van de arbeidsmarkt is het ook niet altijd duidelijk hoe mensen hun inkomen vergaren: als mensen hun inkomen halen uit steeds diversere (al dan niet marginale) vormen van werk, maar ook in grotere mate uit andere bronnen, zoals onroerend goed, aandelen, enz., rijst de vraag hoe deze nieuwe tendens moet worden opgenomen in de nationale socialezekerheidsstelsels (Schoukens en Barrio 2017, 328). Bovendien tonen recente studies ook de hoge concentratie van kapitaal bij een klein deel van de bevolking aan, die in de loop der jaren is toegenomen (zie bv. Piketty 2014, en voor Nederland Toussaint, De Vicq, Moatsos, en Van Der Valk 2022). Het is interessant om op te merken dat, ondanks het stijgende aandeel van inkomsten uit kapitaal, de ontvangsten op inkomsten uit kapitaal de afgelopen veertig jaar constant zijn gebleven. Petropoulos, Marcus, Moës, en Bergamini (2019, 21) wijzen erop dat de gemiddelde en marginale belastingtarieven op inkomsten uit kapitaal zelfs behoorlijk zijn gedaald.

Mogelijke wegen – een bredere financieringsmix?

Eén van de voorstellen in deze bijdrage is de noodzaak om de inkomstenmix voor de financiering van de nationale socialezekerheidsstelsels te herzien. Dit is geen geheel nieuw idee: het is al verschillende keren (opnieuw) geïntroduceerd en besproken in EU-lidstaten, de EU en op internationaal niveau (bv. OESO en IAO). Een herziening van de inkomstenmix lijkt erg nodig vanwege een mogelijke uitholling van de bijdragegrondslag voor de sociale zekerheid door atypische vormen van werk en de toenemende diversiteit van manieren waarop mensen een inkomen verdienen, evenals de vergrijzing, de automatisering van werk, enz. (bv. Behrendt en Nguyen 2018, 29; O'Reilly 2018, 33). Het is echter moeilijker om het eens te worden over hoe dit kan worden bereikt. Enkele voorstellen uit de literatuur worden hieronder in meer detail besproken.

De reikwijdte van sociale bescherming uitbreiden naar nieuwe vormen van werk

Vaak sluiten socialezekerheidsstelsels bepaalde groepen uit van socialezekerheidsdekking voor een of meer sociale risico's, zoals zelfstandigen en/of marginale arbeidsvormen uitgesloten zijn in sommige EU-lidstaten.⁴ Evenzo hebben landen vaak gunstigere regelingen voor bepaalde sociale risico's en/of bepaalde beroepen (zoals landbouwers, vrije

⁴ Zie ook de Aanbeveling met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen (hierna: de aanbeveling van 2019), waarin in artikel 12 wordt bepaald dat de bijdragen aan de sociale bescherming evenredig zijn met het vermogen van werknemers en zelfstandigen om bij te dragen. Bovendien wordt de lidstaten aanbevolen om, in het licht van de nationale omstandigheden en waar nodig, ervoor te zorgen dat alle vrijstellingen of verlagingen van sociale bijdragen waarin de nationale wetgeving voorziet, met inbegrip van die voor lage-inkomensgroepen, van toepassing zijn op alle soorten arbeidsrelaties en elk statuut op de arbeidsmarkt. In de effectbeoordeling voorafgaand aan de goedkeuring van de aanbeveling van 2019 werd een bredere belastinggrondslag van inkomensvervangende socialezekerheidsregelingen ook expliciet genoemd als een specifiek doel van de aanbeveling van 2019 (Werkdocument van de Commissie. C(2017) 7773 definitief, SWD(2017) 281 definitief, 66).

beroepen enz.). Het heroverwegen van deze (gedeeltelijke) uitsluitingen en/of voordeligere regelingen kan ertoe leiden dat er meer socialezekerheidsbijdragen beschikbaar zijn. De uitbreiding van de sociale bescherming naar nieuwe vormen van werk zou echter waarschijnlijk extra inkomsten vereisen, aangezien ook socialezekerheidsuitkeringen verschuldigd zullen zijn (zie ook O'Reilly 2018, 33).

De progressiviteit van het huidige socialezekerheidskader herzien

Een andere manier om de inkomsten voor de sociale zekerheid te verhogen, zou zijn om de progressiviteit⁵ van het huidige socialezekerheidskader te herzien. Sommigen hebben betoogd dat de belasting- en socialezekerheidsstelsels in de EU-lidstaten onvoldoende progressief zijn (zie Spasova en Ward 2019, 15; High-Level Group on the future of social protection and the welfare state 2023, 72). Het herzien van de limieten voor socialezekerheidsbijdragen zou een (gemakkelijkere) mogelijke weg kunnen zijn. Maar als het de bedoeling is dat mensen met een hoger inkomen meer bijdragen aan de socialezekerheidsstelsels, moeten er ook andere stappen worden genomen. Andere bronnen van inkomsten, zoals kapitaal, spelen een belangrijkere rol voor hogere inkomens.

Hogere socialezekerheidsbijdragen voor bepaalde soorten werk

Een andere suggestie zou kunnen zijn om bepaalde vormen van atypisch werk, die een grotere belasting vormen voor het socialezekerheidsstelsel, aan strengere regels te onderwerpen. Spasova en Ward (2019, 124) verwijzen naar het voorbeeld van Portugal (2018), waar werkgevers die jaarlijks meer gebruik maken van tijdelijke contracten dan gemiddeld in hun sector, een extra socialezekerheidsbijdrage moesten betalen. Dergelijke voorstellen kunnen echter administratieve problemen en een mogelijke discriminatie tussen bepaalde sectoren met zich meebrengen. Bovendien is een dergelijke regel van gedragsmatige aard en zal hij waarschijnlijk leiden tot minder gebruik van dergelijke contracten. Hij vormt daarom een vrij onstabiele bron van inkomsten voor de sociale zekerheid. Meer in het algemeen zouden socialezekerheidsstelsels moeten nadenken over de vraag of er geen bijdrage moet worden gevraagd van consumenten of gebruikers, bv. bij leveringsdiensten, die kan worden gebruikt om socialezekerheidsstelsels te financieren.

De financieringsmix verbreden naar andere bronnen van inkomsten

Het verbreden van de financieringsmix voor de sociale zekerheid zou kunnen betekenen dat andere (niet-arbeidsgerelateerde) inkomstenbronnen worden gebruikt om nationale socialezekerheidsstelsels te financieren. Het toegenomen belang van

5 Zie ook art. 11 (1) van IAO-aanbeveling nr. 202: "Members should consider using a variety of different methods to mobilize the necessary resources to ensure financial, fiscal and economic sustainability of national social protection floors, taking into account the contributory capacities of different population groups. Such methods may include, individually or in combination, effective enforcement of tax and contribution obligations, reprioritizing expenditure, or a broader and **sufficiently progressive revenue base**" (nadruk toegevoegd).

kapitaal in de economie is een reden om de inkomstenbasis te verbreden (zie Spiritus 2019, 215; Van Lancker 2022, 117). Omdat financiële middelen die al beschikbaar zijn opnieuw kunnen worden geïnvesteed, kan dit mogelijk leiden tot nog meer rijkdom. Bovendien is het kapitaal, zoals hierboven vermeld, ongelijk verdeeld (zie ook Spiritus, 2019 en de aangehaalde referenties). In de meeste landen wordt kapitaal (bv. woningen, dividenden, bankdeposito's enz.) in mindere mate belast en niet onderworpen aan socialezekerheidsbijdragen. Over het algemeen lijkt er een gebrek te zijn aan een duidelijk en samenhangend kader.

Het toenemende belang van kapitaal ten koste van arbeid in het nationaal inkomen betekent dat degenen die hun inkomen voornamelijk uit kapitaal halen weinig of niets bijdragen aan de sociale bescherming (Van Lancker 2022, 117). Naarmate het belang van kapitaal toeneemt, zal het steeds moeilijker worden om nationale socialezekerheidsstelsels te financieren via belastingen en socialezekerheidsbijdragen die sterk (of alleen) gericht zijn op inkomen uit arbeid (Spasova en Ward 2019, 123). Bovendien kan de toenemende digitalisering en automatisering van werk betekenen dat kapitaal een nog belangrijker bron van inkomsten wordt voor bepaalde groepen in de samenleving. Volgens Spiritus (2019, 225) is een belangrijk neveneffect van lagere belastingen of sociale bijdragen op kapitaal ook een lagere arbeidsmarktparticipatie, bijvoorbeeld onder oudere werknemers die al een bepaald kapitaal hebben opgebouwd tijdens hun professionele loopbaan.

Hoewel er enige overeenstemming is over de noodzaak om kapitaal op te nemen in de financieringsmix van de sociale zekerheid, is de vraag hoe dat moet gebeuren een moeilijker op te lossen puzzel.

Er zijn voorstellen gedaan om de belasting op consumptiegoederen te verhogen (bv. tabak, koolstofemissies enz.) (zie ook Behrendt en Nguyen 2018, 29). Verbruiksbelastingen lijken echter minder geschikt als middel om de financieringsmix van de sociale zekerheid te diversifiëren. Mensen met een laag inkomen (maar ook gepensioneerden) consumeren een groter deel van hun inkomen en betalen verhoudingsgewijs meer belastingen in verhouding tot hun inkomen. Bovendien zijn verbruiksbelastingen niet erg stabiel en bevatten ze soms een gedragsmoment, waarbij het de bedoeling is om de consumptie van bepaalde diensten of goederen (bv. alcohol) te verminderen (Van Lancker 2022, 118). Er zijn ook suggesties gedaan om belastingen in te voeren op robots, machines en andere technologieën, hoewel de uitvoering van dergelijke maatregelen minder haalbaar lijkt (Behrendt en Nguyen 2018, 30).

Andere voorstellen zijn om de (fictieve of werkelijke) inkomsten uit kapitaal te belasten (zie Spiritus, 2019 en het voorstel in Spiritus en Broadway, 2017 gebaseerd op het

voorstel van Mirrlees; zie ook Van Lancker 2022, 118 en Spasova en Ward 2019, 123), waarbij sommigen ook suggereren om deze extra bronnen van belastinginkomsten expliciet te bestemmen voor de sociale zekerheid (zie de bespreking in Spasova en Ward 2019, 123).⁶ In de praktijk zou een dergelijke aanpak echter moeilijk uitvoerbaar kunnen zijn, bijvoorbeeld om administratieve redenen omdat landen een register van de verschillende bronnen van kapitaal zouden moeten bijhouden, of vanwege een gebrek aan politieke wil of de vrees voor de instabiliteit van de inkomsten. Daarom wees Van Lancker (2022, 118-119) erop dat inkomsten uit onroerend goed een eerste stap zouden kunnen zijn, aangezien onroerend goed minder volatiel is en tot minder gedragseffecten leidt. Net als andere vormen van kapitaal wordt inkomen uit onroerend goed nauwelijks in aanmerking genomen in het kader van belastingen en/of sociale zekerheid (zie ook Spasova en Ward 2019, 123; Leodolter et al. 2022, 1; High-Level Group on the future of social protection and the future of the welfare state 2023, 74). Bovendien worden de hoogste inkomens geassocieerd met het bezit van andere onroerende goederen dan de eigen woning (zie ook High-Level Group on the future of social protection and the future of the welfare state 2023, 74).

Anderen hebben gewezen op de noodzaak van een rechtvaardige verdeling, waarbij in de financieringsmix in gelijke mate rekening wordt gehouden met niet-arbeidsinkomen en andere vormen van inkomen; als dit niet het geval zou zijn, zou er een verschuiving plaatsvinden naar bronnen van inkomen die onderworpen zijn aan lagere belastingen en sociale bijdragen (Spiritus 2019, 230).

Mogelijke wegen – naar meer universalisering

Een terugkerend idee in discussies over hoe de uitdagingen van de digitalisering en atypisch werk aangepakt moeten worden, is de universalisering van de nationale socialezekerheidsstelsels. Hoewel verschillende auteurs hebben gepleit voor de invoering van een basisinkomen (zie bv. Van Parijs en Vanderborgh 2017), wordt dit over het algemeen niet opportuun geacht (zie de bespreking in Behrendt en Nguyen 2018, 29), omdat dit de volledige afschaffing of een grondige wijziging van de nationale socialezekerheidsstelsels zou impliceren (zie ook de bespreking in Stevens en Werbrouck 2019). Op korte termijn lijkt het haalbaarder om de persoonlijke dekking van bepaalde sociale risico's universeel te maken. Een dergelijke oefening kan ook een impuls geven aan het bredere debat over het in aanmerking nemen van de rol van deeltijds werk en onbetaalde zorgactiviteiten, die voornamelijk door vrouwen worden uitgevoerd, in socialezekerheidsstelsels.

⁶ Bij het belasten van de (reële) opbrengsten uit kapitaal benadrukt Spiritus (2019, 229) echter ook de noodzaak om rekening te houden met de mogelijke marktverstorende effecten die dit kan hebben (zie ook Van Lancker 2022, 118-119).

In veel landen is de dekking van bepaalde sociale risico's, zoals gezondheidszorg, langdurige zorg of gezinsuitkeringen, al uitgebreid naar alle werknemers en zelfstandigen of naar alle burgers. In verschillende EU-lidstaten zijn de pensioenstelsels ook gebaseerd op burgerschap in plaats van op werk. Zelfs in Bismarckiaanse pensioenstelsels is er een tendens tot harmonisatie, ten minste voor de minimale bescherming die wordt geboden (bv. België) of het bieden van bepaalde aanvullingen of basispensioenen (Spasova en Ward 2019, 118).

Een bredere financieringsmix, zoals hierboven besproken, kan worden gebruikt om een meer universele socialezekerheidsdekking te bieden (bv. voor alle burgers of alle werkenden). Deze zal ook nodig zijn om te voorkomen dat alleen (bepaalde soorten) werkenden de financiële lasten dragen, terwijl een grotere groep sociale zekerheid geniet.

Een universele socialezekerheidsstelsel zou mensen ook in staat stellen om (regelmatig) over te stappen tussen verschillende stelsels of om verschillende stelsels tegelijkertijd te combineren zonder socialezekerheidsrechten te verliezen. Het kan leiden tot een vereenvoudiging op het niveau van de nationale overheden, die minder moeten schakelen tussen de verschillende arbeidsstatuten en socialezekerheidsstelsels. In het geval van inkomensvervangende uitkeringen op korte termijn zijn er initiatieven in EU-lidstaten om de bescherming uit te breiden tot alle werknemers en zelfstandigen, bijvoorbeeld voor werkloosheid en ziekte. Met de toenemende digitalisering en automatisering zal het echter moeilijker worden om een adequate levensstandaard te garanderen in geval van ondertewerkstelling of werkloosheid voor (bepaalde groepen) werknemers en/of zelfstandigen. In een situatie waarin er niet langer voldoende werk beschikbaar is, rijst de vraag of de socialezekerheidsstelsels ondersteuning moeten bieden. Er moet bijzondere zorg worden besteed wanneer dergelijke maatregelen worden ontworpen, omdat ze kunnen leiden tot een inactiviteitsval.

Mogelijke wegen – een EU-instrument om socialezekerheidsstelsels te financieren?

Het laatste voorstel in deze bijdrage is gericht aan de EU-wetgever. Hoewel er weinig is gedaan om de financiering van nationale socialezekerheidsstelsels op EU-niveau te harmoniseren, heeft de EU een belangrijke indirecte invloed op nationale socialezekerheidsstelsels, via de coördinatie van het economisch beleid en arbeidsmarktbeleid en via EU-financiering (zie ook de bespreking in De Becker (te verschijnen)). Via het Europees Semester en de Europa 2020-strategie heeft de EU verschillende landenspecifieke aanbevelingen (Country Specific Recommendations, hierna CSR's genoemd) gedaan die betrekking hebben op verschillende aspecten van de socialezekerheidsstelsels van de EU-lidstaten. In het huidige kader van het

Europees Semester wordt de financiering van nationale socialezekerheidsstelsels eerder gezien als een kostenpost, met een mogelijk negatief effect op de nationale begrotingen, of als een hinderpaal voor de arbeidsmarktparticipatie van personen met een laag inkomen (er is bijvoorbeeld aan de EU-lidstaten gevraagd om maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat het systeem laaggeschoolde werknemers niet uit de arbeidsmarkt prijst)⁷. In sommige CSR's werd de EU-lidstaten ook gevraagd om de financieringskosten van arbeid op een budgetneutrale manier te verlagen, wat impliceert dat er naar aanvullende of nieuwe financieringsbronnen moet worden gezocht. Met andere woorden, er wordt gepleit voor een belastingverschuiving van arbeid naar andere inkomensbronnen (Schoukens 2016), wat overeenstemt met wat hierboven is voorgesteld. Recente CSR's leggen veel nadruk op het vinden van nieuwe belastingbronnen, met een sterke focus op eco-fiscale maatregelen als onderdeel van de Europese Green Deal.⁸ Deze voorbeelden uit de EU laten zien dat de nauwe band tussen socialezekerheidsuitkeringen en socialezekerheidsbijdragen, die traditioneel in de socialezekerheidsstelsels van de EU-lidstaten te vinden is, op dit moment minder aanwezig lijkt te zijn op EU-niveau (zie ook Schoukens 2021, 269).

In de afgelopen jaren werd de EU zwaar bekritiseerd vanwege het gebrek aan aandacht voor sociale overwegingen en sociale rechten in het Europees Semester (Garben 2018, 212-215). Om deze kritiek te weerleggen, lanceerde de Europese Commissie in april 2017 de Europese pijler van sociale rechten⁹. Dit is een niet-bindend instrument dat een lijst van EU-beginselen bevat. Beginsel 12 bevat het recht op adequate sociale bescherming, dat verder is uitgewerkt in de Aanbeveling over de toegang tot sociale bescherming (hierna: aanbeveling van 2019). Interessant voor deze bijdrage is dat de aanbeveling van 2019 de noodzaak van financieel houdbare en evenwichtige socialezekerheidsstelsels benadrukt (overweging 37). Bovendien zijn beginselen als solidariteit, gelijkwaardigheid, evenredigheid en transparantie uitdrukkelijk opgenomen in de bepalingen inzake adequate toegang in de aanbeveling van 2019. Meer gedetailleerde informatie over hoe de socialezekerheidsstelsels moeten worden gefinancierd, is echter niet beschikbaar.¹⁰

7 Zie bijvoorbeeld CSR 2022, Oostenrijk, overweging 23; zie ook CSR 2022, België, overweging 21, waarin de hoge belastingdruk op arbeid, het grote aantal vrijstellingen, aftrekposten en verlaagde tarieven en de lage belastingen op bepaalde activa (bv. verhuur van onroerende goederen) worden benadrukt; CSR 2022, Duitsland, overweging 23; CSR 2022, Italië; CSR 2022, Finland, overweging 20; en CSR 2022, Zweden, overweging 20.

8 Zie bijvoorbeeld CSR's 2022, Oostenrijk, België, Duitsland en Italië.

9 Zie ook de Staat van de Unie 2015 voor het Europees Parlement over de noodzaak om een Europese pijler van sociale rechten te ontwikkelen om de sociale dimensie van de EU te versterken: J-C Juncker, 'Staat van de Unie 2015: Tijd voor eerlijkheid, eenheid en solidariteit', 9 september 2015, beschikbaar via: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/SPEECH_15_5614>. De Europese pijler van sociale rechten werd een interinstitutionele proclamatie die in november 2017 werd ondertekend door de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad.

10 In verband met de financiering van socialezekerheidsregelingen voor zelfstandigen, zie ook art. 14; voor meer algemene beschouwingen over bijdragen aan socialezekerheidsstelsels, zie ook art. 12 en 13 van de aanbeveling van 2019.

Het gebrek aan een duidelijk EU-standpunt over hoe de nationale socialezekerheidsstelsels gefinancierd moeten worden, kan worden verklaard door het feit dat de EU-lidstaten van oudsher geacht worden het heft in handen te hebben als het gaat om de ontwikkeling van hun socialezekerheidsstelsels. Bovendien bepaalt artikel 153, lid 4, VWEU uitdrukkelijk dat EU-initiatieven de fundamentele beginselen van het socialezekerheidsstelsel van een lidstaat onverlet moeten laten en het financiële evenwicht van dat stelsel niet op significante wijze mogen aantasten. Schoukens en Pieters (2020) stelden voor een EU-instrument te ontwikkelen om de manier waarop nationale socialezekerheidsstelsels worden gefinancierd te harmoniseren. Het door hen aangehaalde idee betreft een financieringsvork, d.w.z. een marge waarbinnen de EU-lidstaten de financiering van hun nationale socialezekerheidsstelsels moeten organiseren. Volgens de auteurs is dit voorgestelde EU-harmonisatie-instrument beperkt tot wat strikt noodzakelijk is en laat het EU-lidstaten nog steeds veel ruimte om hun socialezekerheidsstelsels te organiseren (rekening houdend met artikel 153, lid 4, VWEU).

De ontwikkeling van gemeenschappelijke regels of beginselen, via een EU-rechtsinstrument of als onderdeel van de aanbeveling van 2019, kan zorgen voor eerlijkere concurrentie tussen de EU-lidstaten en kan sociale dumping verminderen. Als het inkomen dat verdiend wordt uit (meerdere) activiteiten ook meer verspreid raakt over de EU-lidstaten, lijken een aantal gemeenschappelijke beginselen en/of afspraken ook hard nodig. Terwijl een politiek compromis over een EU-rechtsinstrument misschien moeilijk te bereiken is, kan een niet-bindend instrument tot vaststelling van een aantal gemeenschappelijke beginselen waaraan de EU-lidstaten zich moeten houden bij de financiering van hun socialezekerheidsstelsels, samen met de aanbeveling van 2019, in het Europees Semester worden opgenomen. Op die manier kunnen stappen worden ondernomen om meer convergentie tussen de EU-lidstaten te bereiken, die (indien nodig) vergezeld kunnen gaan van financiële steun. Dergelijke steun kan worden ingebed in bestaande EU-initiatieven, zoals de herstel- en veerkrachtfaciliteit (Recovery and Resilience Facility), waarbij EU-lidstaten ook steun ontvingen om hun economieën en samenlevingen duurzamer en veerkrachtiger te maken en beter voor te bereiden op de groene en digitale transitie, in overeenstemming met de prioriteiten van de EU, of het Europees Sociaal Fonds Plus (zie ook de bespreking in De Becker (te verschijnen)).

Besluit

Het doel van deze bijdrage was om de toekomstige rol van inkomen in socialezekerheidsstelsels te onderzoeken. Socialezekerheidsstelsels zijn gebaseerd op de principes van solidariteit, sociale rechtvaardigheid en het behoud van de menselijke waardigheid, en zijn bedoeld als vangnet voor mensen die te maken krijgen met inkomensverlies of hoge kosten als gevolg van verschillende sociale risico's. Inkomen uit arbeid

is van oudsher een centrale factor in zowel de financiering als het bepalen van socialezekerheidsuitkeringen, maar deze focus op arbeid creëert belangrijke uitdagingen voor socialezekerheidsstelsels in de komende decennia. De groei van atypische arbeidsvormen heeft het traditionele onderscheid tussen werknemers en zelfstandigen vervaagd. Bovendien spelen andere vormen van inkomen een belangrijkere rol in de inkomstenmix van huishoudens.

De verandering in de manier waarop inkomen wordt verdiend, zal de komende jaren duidelijker worden door digitalisering en automatisering. Een andere kwestie die de socialezekerheidsstelsels de komende jaren zullen moeten aanpakken, is de rol van deeltijds werk, waarin vrouwen oververtegenwoordigd zijn. Dergelijk deeltijds werk wordt echter vaak gecombineerd met (onbetaalde) zorgtaken, zoals de opvoeding van kinderen of de zorg voor oudere of zieke familieleden. Hoewel dit werk niet van economische aard is in de strikte zin van het woord (d.w.z. werk verricht tegen een vergoeding), is het toch een belangrijke factor om economische groei te realiseren. De veranderingen die in deze bijdrage worden beschreven, vormen belangrijke uitdagingen voor de financiering van socialezekerheidsstelsels. Er kunnen zich ook andere problemen voordoen bij nationale socialezekerheidsadministraties. Om enkele voorbeelden te geven: het zal steeds moeilijker worden om sociale bescherming te differentiëren tussen verschillende arbeidsstatuten, wanneer mensen tegelijkertijd of in de loop van de tijd en/of in verschillende landen verschillende arbeidsstatuten aannemen. Het kan ook moeilijker zijn om een middelentoets toe te passen, die wordt gebruikt voor bepaalde sociale(bijstands)uitkeringen, wanneer inkomen wordt verdiend via arbeid, kapitaal enz. in een of meer landen.

In deze bijdrage worden verschillende suggesties gedaan om de rol van inkomen in socialezekerheidsstelsels te herijken, namelijk 1) een bredere financieringsmix in socialezekerheidsstelsels, met nieuwe bronnen van inkomen, 2) een meer universele aanpak bij het bieden van socialezekerheidsdekking, en 3) stappen op EU-niveau om overeenstemming te bereiken over gemeenschappelijke regels of beginselen voor de financiering van nationale socialezekerheidsstelsels, gericht op het bevorderen van eerlijke concurrentie en het terugdringen van sociale dumping tussen EU-lidstaten.

In het licht van deze voorstellen is het essentieel om de complexe aard van de uitdagingen die voor ons liggen te erkennen. Het in evenwicht brengen van de financieringsmix, het zorgen voor een rechtvaardigere bijdrage aan de socialezekerheidsstelsels en verschillende inkomensbronnen een plaats geven zijn ingewikkelde taken die zorgvuldig overwogen moeten worden. Universalisering moet ook doordacht worden geïmplementeerd, rekening houdend met de verschillen tussen arbeidsvormen en hun specifieke behoeften. Beide voorstellen vereisen een fundamentele heroverweging

van wat solidariteit inhoudt in socialezekerheidsstelsels en hoe die solidariteit vorm moet krijgen. Het zal moeilijk zijn een (bindend of niet-bindend) EU-instrument te ontwerpen en daarover een akkoord te vinden tussen de EU-lidstaten, rekening houdend met het subsidiariteitsbeginsel in de EU-verdragen. Een meer haalbare aanpak kan zijn om in het kader van de aanbeveling van 2019 en/of het Europees Semester overeenstemming te bereiken over gemeenschappelijke beginselen om enige convergentie te bereiken over de wijze waarop de socialezekerheidsstelsels van de EU-lidstaten worden gefinancierd om sociale dumping en sociale uitsluiting te verminderen.

Bibliografie

- Behrendt, C., en Q.A. Nguyen. 2018. *Innovative approaches for ensuring universal social protection for the future of work*. IAO: ILO Future of Work Research Paper Series.
- Busemeyer, M., A. Kemmerling, P. Marx, en K. Van Kersbergen. 2022. "Digitalization and the Welfare State – Introduction." In *Digitalization and the Welfare State*, onder redactie van M. Busemeyer, A. Kemmerling, P. Marx, en K. Van Kersbergen, 1-20. Oxford: Oxford University Press.
- De Becker, E. 2023. "Social Security in the Combat of In-work Poverty and the EU." In *In-Work Poverty in the EU*, onder redactie van L. Ratti en P. Schoukens. Londen: Bloomsbury Publishing (tekst aanvaard, boek verwacht in december 2023).
- De Becker, E. 2024. "Unemployment Protection for Atypical Workers and the Self-employed from an EU Perspective." *European Journal of Social Security (special issue)*, te verschijnen.
- Eurostat. 2022, "Employment in Detail – Quarterly Statistics." Geraadpleegd op 23 januari 2023. <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Employment_in_detail_-_quarterly_statistics&oldid=584638#Self-employment:_outline_and_latest_developments>.
- Garben, S. 2018. "The European Pillar of Social Rights: Effectively Addressing Displacement." *European Constitutional Law Review* 14 (1): 210-230.
- Goldin, A. 2006. "Labour Subordination and the Subjective Weakening of Labour Law" In *Boundaries and Frontiers of Labour Law: Goals and Means in the Regulation of Work*, onder redactie van G. Davidov en B. Langille, 109-132. Londen: Hart Publishing.
- High-Level Group on the future of social protection and of the welfare state in the EU. 2023. *The Future of Social Protection and of the Welfare State in the EU*. Luxemburg: Publications Office of the European Union
- IAO. 2015. *Conclusions of the Meeting of Experts on Non-Standard Forms of Employment*. GB.323/POL/3. Genève: International Labour Office.
- IAO. 2016. *Non-Standard Employment Around the World. Understanding Challenges, Shaping Prospects*. Genève: International Labour Office.
- Leodolter, A., S. Princen, en A. Rutkowski. 2022. "Immovable Property Taxation for Sustainable & Inclusive Growth." *European Economy Discussion Papers*. Europese Commissie, Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- OECD. 2023. "Self-Employment Rate". Geraadpleegd op 22 januari 2023. <<https://data.oecd.org/emp/self-employment-rate.htm>>.
- O'Reilly, P. 2018, "Tax Policies for Inclusive Growth in a Changing World." *OECD Taxation Working Papers* 40.
- Peña-Casas, R., D. Ghailani, S. Spasova, en B. Vanhercke. 2019. *In-Work Poverty in Europe: A Study of National Policies*. Studie for European Social Policy Network. Brussel: Europese Commissie.
- Petropoulos, G., J.S. Marcus, N. Moës, en E. Bergamini. 2019. *Digitalisation and European Welfare States*. Brussel: Brueghel.
- Pieters, D. 2006. *Social Security: An Introduction to the Basic Principles*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.
- Piketty, T. 2014. *Capital in the Twenty-First Century*. Boston: Harvard University Press.
- Ratti, L., A. Garcia-Muñoz, en V. Vergnat. 2022. "The Challenge of Defining, Measuring and Overcoming In-Work Poverty in Europe: An Introduction." In *In-Work Poverty in Europe*, onder redactie van L. Ratti, 1-36. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.
- Schoukens, P. 2016. "EU Social Security Law: The Hidden Social Model." Inaugurale rede. Tilburg: Tilburg University. <[https://eiss.be/onewebmedia/oration_Schoukens.pdf#%20\(final\).pdf](https://eiss.be/onewebmedia/oration_Schoukens.pdf#%20(final).pdf)>.

- Schoukens, P. 2021. “Naar een socialer Europa? Naar een geharmoniseerde financiering van de sociale zekerheid in de Europese Unie!” In *De toekomst van de sociale zekerheid: de menselijke maat in een solidaire samenleving*, onder redactie van E. Hirsch Ballin, T. Jaspers, A. Knottnerus, en H. Vinke, 267-285. Den Haag: Boom Juridisch.
- Schoukens, P., en A. Barrio. 2017. “The Changing Concept of Work: When Does Typical Work Become Typical.” *European Labour Law Journal* 8 (4): 306-332.
- Schoukens, P., en D. Pieters. 2020. “Harmonising Social Security Financing.” In *Liber Amicorum Wim Van Oorschot: Leading Social Policy Analysis From the Front*, onder redactie van W. Van Lancker et al., 105-116. Leuven: KU Leuven.
- Spasova, S., D. Ghailani, D. Bouget, en B. Vanhercke. 2017. *Access to Social Protection for People Working on Non-standard Contracts and as Self-employed in Europe: A Study of National Policies*. European Social Policy Network. Brussel: Europese Commissie. <<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/fb235634-e3a7-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-en>>.
- Spasova, S., en M. Wilkens. 2018. “Chapter 5 – The Social Situation of the Self-Employed in Europe: Labour Market Issues and Social Protection.” In *Social Policy in the European Union: State of Play 2018*, onder redactie van by B. Vanhercke, D. Ghailani, en S. Sabato, 97-116. Brussel: ETUI and OSE.
- Spasova, S., en T. Ward. 2019. *Social Protection Expenditure and its Financing in Europe. A Study of National Policies*. Brussel: ESPN Brussels.
- Spiritus, K. 2019. “Optimale belastingen op kapitaalinkomen: inzichten uit economisch onderzoek.” In *Fundamenten. Sociale Zekerheid in Onzekere Tijden*, onder redactie van M. Somers, 215-243. <https://static1.squarespace.com/static/580dff9f7e0ab87773fc653/t/5cc1bce6e5e5f0f36f16cafe/1556200691503/Fundamenten_Matthias_Somers.pdf>.
- Spiritus, K., en R. Broadway. 2017. “The Optimal Taxation of Risky Capital Income: The Rate of Return Allowance.” *CESifo Working Paper Series* 6297. <<https://www.cesifo.org/en/publications/2017/working-paper/optimal-taxation-risky-capital-income-rate-return-allowance>>.
- Stevens, Y., en J. Werbrouck. 2019. “Forum Text – Basic Income and Social Security: A Structural Problem.” *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid* 2019 (1): 185-196.
- Toussaint, S.J., A. De Vicq, M. Moatsos, en T. Van der Valk. 2022. “Household Wealth and its Distribution in the Netherlands - 1854—2019.” *World Inequality Lab Working Paper* 2022/19. <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4289408>.
- Van de Meerendonk, A. 2021. “Financing Social Protection, Chapter 7.” In *Handbook of Social Protection Systems*, onder redactie van E. Schüring en M. Loewe, 137-149. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Van Lancker, W. 2022. “Hoe financieren we de sociale zekerheid in een onzekere toekomst?” In *Liber Amicorum Danny Pieters. Durven out of the box denken*, onder redactie van P. Schoukens, B. Demarsin, E. De Becker, en T. Keersmaekers, 112-119. Gent: OWL Press.
- Van Parijs, P., en Y. Vanderborght. 2017. *Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*. Londen: Harvard University Press.
- Viiä, A. et al. 2016. “Futures of European Welfare Models and Policies: Seeking Actual Research Questions and New Problem-Solving Arsenal for European Welfare States.” *European Journal of Futures Research* 4 (1): 1-13.

2.

**Het verdwijnen van standaardwerk
en het belang van arbeidsneutraliteit**

Ane Aranguiz

Inleiding

De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) stelt dat eenieder – niet alleen traditionele werknemers – recht heeft op “rechtmatige en gunstige arbeidsvoorwaarden”, “bescherming tegen werkloosheid”, “gelijk loon voor gelijke arbeid”, “een rechtvaardige en gunstige beloning” (welke hem en zijn gezin een menswaardig bestaan verzekert) en “het recht om vakverenigingen op te richten en zich daarbij aan te sluiten ter bescherming van zijn belangen” (art. 23 UVRM). Ook heeft eenieder recht op “een levensstandaard, die hoog genoeg is voor de gezondheid en het welzijn van zichzelf en zijn gezin, waaronder inbegrepen [...] de noodzakelijke sociale diensten, alsmede het recht op voorziening in geval van werkloosheid, ziekte, invaliditeit, overlijden van de echtgenoot, ouderdom of een ander gemis aan bestaansmiddelen, ontstaan ten gevolge van omstandigheden onafhankelijk van zijn wil” (art. 25 UVRM). Het woord 'werknemer' wordt dus in de UVRM geen enkele keer gebruikt. In plaats daarvan wordt waar nodig verwezen naar “eenieder, die arbeid verricht”. Vergelijkbare verwijzingen zijn te vinden in de meeste mensenrechteninstrumenten.¹¹ Dit is logisch. Deze instrumenten zijn mensenrechteninstrumenten en als zodanig houden ze zich aan het universaliteitsbeginsel, de hoeksteen van de internationale mensenrechtenwetgeving. Mensenrechten zijn rechten die we hebben simpelweg omdat we mens zijn. Iedereen beschikt over deze rechten, ongeacht nationaliteit, geslacht, afkomst, huidskleur of enige andere status.

Toch zijn deze rechten in de meeste landen en in de meeste sociaalrechtelijke instrumenten – waarmee hier instrumenten zowel op vlak van arbeidsrecht als de sociale zekerheid worden bedoeld – in de eerste plaats voorbehouden aan 'werknemers', met 'werkgevers' als duidelijke tegenhanger aan de andere kant van de onderhandelingstafel. Deze dualiteit is bijvoorbeeld sterk aanwezig in de instrumenten van de Internationale Arbeidsorganisatie. De meeste arbeidswetgeving en socialezekerheidsstelsels (met bekende uitzonderingen, zoals uitkeringen op basis van ingezetenschap) zijn ontworpen rond het idee van bescherming van de 'kwetsbare' partij in deze relatie,

11 Art. 7-9 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (1966), met uitzondering van het eerste lid, dat naar werknemers verwijst; art. 4 en 11 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (1950); art. 12 en 34 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (merk op dat de meeste rechten onder het solidariteitshoofdstuk wel naar 'werknemer' verwijzen).

traditioneel beperkt tot werknemers. Een groot deel van de beroepsbevolking wordt tegenwoordig echter door deze socialezekerheidsstelsels uitgesloten of onvoldoende beschermd, met als duidelijkste voorbeeld de solo-zelfstandigen. Naar schatting 38% van de zelfstandigen in de EU komt niet in aanmerking voor een ziekte-uitkering en 46% van de vrouwen heeft geen recht op moederschapsbescherming. Ter vergelijking, hoewel dit nog steeds problematisch is, wordt geschat dat dezelfde situatie 'slechts' ongeveer 10-13% van de deeltijdwerkers en tijdelijke werknemers treft, die het tweede meest kwetsbaar zijn (Matsaganis 2022). Dit vraagt om een hervorming van de arbeids- en socialezekerheidsstelsels, zodat ze ook degenen die geen traditionele werknemer zijn ten minste tot op zekere hoogte omvatten.

Als reactie op deze uitdaging van inadequate bescherming worden meestal nieuwe regelingen of een uitzondering in de algemene regels gecreëerd om dit deel van de beroepsbevolking toegang te geven tot wat universele rechten zouden moeten zijn. Deze aanpak is niet alleen risicovol omdat het mogelijk leidt tot hiaten, gebrek aan effectieve toegang, en een vertraagde reactie op de noden van individuen, bovendien vormen de nieuwe regelingen slechts een lapmiddel doordat zij voorbijgaan aan de kern van het probleem en louter de symptomen bestrijden. Vandaag de dag is meer dan 40% van de beroepsbevolking in de EU actief als niet-standaard werker (waaronder atypische werknemers en zelfstandigen, Eurostat 2022). Omdat atypisch werk steeds couranter wordt, zijn benaderingen die de traditionele werknemer als uitgangspunt nemen waarschijnlijk niet langer geschikt. De arbeidsmarkt zal de komende jaren blijven veranderen, waarschijnlijk flexibeler worden en gekenmerkt worden door een toename aan atypisch werk en combinaties van verschillende arbeidsstatuten. Het is dus hoog tijd om na te denken over de behoefte aan en het ontwerpen van meer arbeidsneutrale benaderingen van het sociaal recht. Dat is precies het doel van deze bijdrage.

In deze bijdrage ga ik eerst in op de initiële beweegredenen om bepaalde rechten alleen voor werknemers in te voeren, om terug keren naar het traditionele uitgangspunt van de sociale rechtsbescherming. In dit deel geef ik verschillende voorbeelden die aantonen waarom deze uitvoering van die initiële beweegredenen van bescherming faalt. Vervolgens werk ik het concept van arbeidsneutraliteit uit als een potentieel essentieel kenmerk van veerkrachtige verzorgingsstaten op basis van een literatuurstudie. In het daaropvolgende deel ga ik verder in op de risico's die aan de hand van arbeidsneutraliteit georganiseerd kunnen worden, en voor welke risico's we eerder arbeidsspecificiteit moeten overwegen. Deze reflecties kunnen gebruikt worden als theoretisch uitgangspunt voor toekomstige discussies. Het laatste deel sluit af met een aantal open vragen.

De classificatie van arbeid en waarom ze niet toekomstbestendig is

Het arbeidsrecht is ontstaan als tegenwicht tegen de ongelijkheid in onderhandelingspositie inherent aan de arbeidsrelatie (Otto Kahn-Freund zoals besproken door Davies en Freedland 1983). Op dezelfde manier ontstond sociale zekerheid: om mensen te beschermen tegen risico's die hun vermogen om een inkomen te verwerven in gevaar brengen, een vermogen dat vaak gekoppeld is aan het verrichten van arbeid. Traditioneel kan sociaal recht (in deze bijdrage opgevat als arbeidsrecht en socialezekerheidsrecht) gedefinieerd worden als het geheel van regels dat de rechten en plichten in arbeidsrelaties regelt en dat bemiddelt tussen individuen, hun vertegenwoordigers, werkgevers en overheidsinstanties. Vanwege de fundamentele doelstelling om de onderhandelingsongelijkheid te compenseren, werd een groot deel van het sociaal recht opgebouwd rond mensen die in ondergeschikt verband werken. Vanwege de onlosmakelijke afhankelijkheid ten opzichte van de werkgever, zijn het van oudsher de werknemers die zich in de zwakste onderhandelingspositie bevinden en die ondergeschikt zijn aan het gezag van hun werkgever. Hoewel sommigen beweren dat de wortels van het arbeidsrecht, volgens de notie *locatio conductio operis*, geen verschil maakten voor het statuut van 'werknemer' (Perulli 2022), is dit statuut het toegangkaartje tot het grootste deel van het sociaalrechtelijk paradijs. Vandaag schiet deze beperking echter op verschillende fronten tekort. Hieronder geef ik enkele voorbeelden.

Ten eerste, hoewel de meeste jurisdicties expliciet hebben benadrukt dat het bestaan van de arbeidsrelatie in ondergeschikt verband en niet het contract op zich individuen sociale rechten verschaft, vormen het type contract en de nominale classificatie nog steeds belangrijke hinderpalen. Verwijzingen naar 'schijnzelfstandigheid' zijn verre van zeldzaam in de huidige literatuur en jurisprudentie. De misclassificatie van arbeid heeft ertoe geleid dat rechters en wetgevers de vage grenzen tussen werknemers en zelfstandigen hebben verduidelijkt en opnieuw gedefinieerd. Op EU-niveau, bijvoorbeeld, wordt in de preambules van verschillende instrumenten van de nieuwe generatie sociale rechten benadrukt dat mits voldaan wordt aan de basiscriteria – bekend als de *Lawrie-Blum*-criteria (Risak en Dullinger 2018) – die het statuut van 'werknemer' bepalen, de reikwijdte van de betreffende richtlijn een lijst van atypische soorten van werk moet dekken. Zo stellen de overwegingen 5 en 8 van de Richtlijn betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden bijvoorbeeld dat, hoewel lidstaten de vrijheid hebben om te definiëren wie een 'werknemer' is, deze definitie in overeenstemming moet zijn met de brede definitie die we vinden in de jurisprudentie van het Hof van Justitie (HvJ-EU). Overweging 8 geeft vervolgens een opsomming van atypische vormen van arbeid waarbij degenen die de arbeid verrichten als werknemers moeten worden beschouwd als aan de criteria wordt voldaan, en benadrukt dat alleen echte zelfstandigen zijn uitgesloten. Er wordt op gewezen dat “of er sprake is van een

arbeidsrelatie moet worden bepaald aan de hand van de feiten die verband houden met de daadwerkelijke uitvoering van het werk en niet aan de hand van de beschrijving van de arbeidsrelatie door de betrokken partijen”.

Dit en andere nieuwe instrumenten verduidelijken dat schijnzelfstandigheid moet worden opgenomen in het personeel toepassingsgebied. Dit soort verduidelijkingen geeft aan dat de tweedeling tussen traditionele werknemers en zelfstandigen tekortschiet in de bescherming van sommigen die, hoewel ze voldoen aan de voorwaarden die kenmerkend zijn voor een arbeidsrelatie, worden geclassificeerd als zelfstandigen om bepaalde wettelijke of fiscale verplichtingen te ontlopen. Andere instrumenten, zoals het Voorstel voor een richtlijn betreffende de verbetering van de arbeidsvoorwaarden bij platformwerk, zijn er met name op gericht een vermoeden van een arbeidsrelatie in ondergeschikt verband in te voeren wanneer aan een lijst van controlecriteria is voldaan (Europese Commissie 2022a). Die controlecriteria zijn gekoppeld aan de fundamentele component van het bestaan van een gezagsverhouding.

Deze oplossingen zullen individuen in het beste geval achteraf helpen, nadat de misclassificatie heeft plaatsgevonden. Ze geven individuen – en onder bepaalde omstandigheden hun vertegenwoordigers – het recht om hun statuut aan te vechten op basis van feitelijke prestaties en beschermen deze werknemers in dergelijke gevallen tegen een nadelige behandeling. Het aanvechten van deze verkeerde classificatie zal echter waarschijnlijk zijn eigen administratieve, economische en mentale belasting met zich meebrengen. Er wordt daarbij bovendien van uitgegaan dat er inspecties zullen plaatsvinden (iets wat onwaarschijnlijk is in de context van de digitale economie) of dat deze werknemers precies op de hoogte zijn van hun rechten en de mogelijkheid hebben om hun statuut aan te vechten.

Ten tweede is er de problematiek van personen die, hoewel ze niet ondergeschikt zijn aan iemand anders in de strikte context van een arbeidsrelatie (d.w.z. ze hebben gedeeltelijke controle over hun werkschema en de materiële organisatie van het werk), zich wel in een situatie van economische afhankelijkheid ten opzichte van één klant bevinden. Deze personen beantwoorden niet noodzakelijk aan het traditionele concept van ondergeschiktheid, maar bevinden zich desalniettemin in de zwakke onderhandelingspositie van de (economische) relatie. Als gevolg daarvan hebben ze mogelijk weinig te zeggen over hun arbeidsomstandigheden en andere rechten en zijn ze vatbaar voor uitbuiting. Het HvJ-EU (in *FNV, C-413/13*) verwees indirect naar dit deel van de beroepsbevolking als zijnde “in een vergelijkbare situatie” als werknemers. In een poging om duidelijkheid te scheppen omtrent deze groep wat betreft het sluiten van collectieve overeenkomsten en potentiële inbreuken op het mededingingsrecht, creëerde de Europese Commissie vervolgens drie categorieën

van zelfstandige ondernemers die collectieve overeenkomsten kunnen sluiten zonder artikel 101 VWEU te schenden. Onder hen vinden we personen die via digitale platformen werken, personen die naast werknemers werken en personen die economisch afhankelijk zijn (d.w.z. 50% van hun inkomen komt van één werkgever). Dit toont nogmaals aan dat bepaalde rechten onnodig beperkt zijn tot werknemers (Commissie 2022b).

Een derde probleem is de categorisering van arbeid, die niet ontworpen is rond het statuut van eender welke werknemer, maar van een 'traditionele werknemer'. Atypische werknemers hebben toegang tot sociale bescherming op voorwaarde dat ze als werknemers worden geïnclassificeerd, maar ze genieten vaak niet het hele scala aan voorziene bescherming. Rechten van werknemers zijn immers vaak gebonden aan één directe en relatief constante werkgever op basis van een fulltime job die in de gebouwen van de werkgever wordt uitgevoerd. Zodra dit patroon doorbroken wordt, is de effectiviteit van de sociale bescherming beperkter. Laten we een paar voorbeelden bekijken: minimumlonen zijn vaak minder effectief voor deeltijdwerkers omdat hun pro rata inkomsten mogelijk ver onder de armoedegrens liggen; het grootste deel van de ontslagbescherming is niet van toepassing op werknemers met een arbeidsovereenkomst van bepaalde duur; en het is minder waarschijnlijk dat werktijden voor mensen die telewerken effectief worden geïmplementeerd vanwege de vage grenzen tussen werk- en privéleven. Evenzo kunnen sommige atypische werknemers problemen ondervinden bij het vervullen van de criteria om bepaalde rechten te genieten. Sommige landen vereisen bijvoorbeeld een bepaalde wachtperiode alvorens bepaalde prestaties aangevraagd kunnen worden. Voor werknemers met een arbeidsovereenkomst van bepaalde duur en deeltijdwerkers kan het moeilijker zijn om aan de specifieke vereisten te voldoen.

Wanneer arbeid uitbesteed wordt of via dochterondernemingen, uitzendbureaus, of platformen gewerkt wordt, is het ook moeilijk om de grenzen van de verantwoordelijkheid van de werkgever vast te stellen. Zo is het tot op heden, 15 jaar na de goedkeuring van de Richtlijn over uitzendarbeid, onduidelijk – met uitzondering van de gezondheids- en veiligheidsverplichtingen – hoe de verplichtingen van de werkgever verdeeld zijn tussen het uitzendbureau en de werkgever die gebruik maakt van het bureau. Bovendien wordt de sociale zekerheid uitgesloten uit de werkingssfeer van deze richtlijn (alook bij de twee andere richtlijnen over atypisch werk).

Arbeidsspecifieke stelsels leiden mogelijk ook tot complexe situaties voor personen met meerdere inkomensbronnen, zoals zij die meerdere jobs combineren (Jerg et al. 2021). Problemen bij de berekening van rechten (met betrekking tot o.a. werkuren, werkloosheid, pensioenen, verlof) en bijdragen, maar ook moeilijkheden bij de

accumulatie, vooral wanneer verschillende statuten worden gecombineerd (zelfstandige en werknemer), kunnen zich voordoen. Hoewel flexibiliteit voor werkgevers in dit geval doorgaans gemakkelijk wordt toegestaan, stuit de mogelijkheid tot onderhandelen inherent aan de werknemersbescherming, op belangrijk hindernissen. Niet alleen gaat dit ten koste van de bescherming van de beroepsactieve bevolking, ook bemoeilijkt dit het vermogen van de staat om een coherent bijdragestelsel te ontwikkelen, waardoor de draagkracht van de staat wordt aangetast.

De tweedeling van arbeid in de huidige markt veroorzaakt een noodzaak om verschillende vangnetten op te zetten voor mensen met vergelijkbare noden. In plaats daarvan zou arbeidsneutraliteit er echter toe kunnen dienen om ten minste wat betreft sommige fundamentele rechten één gemeenschappelijk net te hebben. Het volgende onderdeel gaat nader in op die gedachte en hoe bestaande literatuur dit benadert.

Korte bespreking van arbeidsneutraliteit in de literatuur

Arbidsneutraliteit is geen nieuw concept en werd in de literatuur al enkele keren benaderd of aangestipt. Dit gebeurde meestal in de literatuur over sociale zekerheid. Schoukens (2000) verwees al vroeg naar de behoefte aan een systeem met een neutraal ontwerp waarbinnen specifieke regels toegepast worden naargelang de beroepsgroep. Dit idee is in de loop der jaren af en toe gebruikt, met verwijzingen naar arbeidsneutraliteit met het oog op vrij verkeer, en in het bijzonder de coördinatie van de sociale zekerheid. In een recent rapport over de coördinatie van de sociale zekerheid argumenteerde Strban (Europese Commissie 2020) het volgende:

In order to address the problems related to the delineation of the work concept and in order to be able to continue to differentiate between the working groups (distinction employees and self-employed persons, but also the growing group of in-between work categories) it would be good to examine whether for example the ‘work neutral’ criteria, such as residence, could be used as a final parameter for determining the applicable legislation. This would mean that the [number] of cases where the legal consequence depends on the nature of the professional activity might be diminished. Alternatively, it can be investigated whether the rules on applicable legislation could be more neutrally formulated as to the kind of professional activity that is performed (e.g. in article 13 Regulation (EC) 883/2004 where one professional activity prevails over the other for determining the competent state in case of simultaneous activities).

Meer recent hebben sommige auteurs het belang van arbeidsneutraliteit ook vermeld in de context van recentere initiatieven, zoals de Aanbeveling over de toegang tot sociale bescherming (2019), die in feite werkzaam is vanuit het oogpunt van arbeidsneutral-

iteit (Schoukens en Bruynseraede 2021). Een essentieel aspect van de Aanbeveling is dat de basisregels voor sociale bescherming enigszins neutraal zijn. Deze regels kunnen later worden aangepast aan de specifieke arbeidsvorm. Dit idee komt goed tot uiting in punt 5 van de “doelstelling en reikwijdte” van de Aanbeveling, dat als volgt luidt:

De beginselen van formele dekking, effectieve dekking, adequaatheid en transparantie in de zin van deze aanbeveling gelden voor alle werknemers en zelfstandigen, maar er wordt erkend voor werknemers en voor zelfstandigen verschillende regels van toepassing kunnen zijn. [sic]

Het onderscheid tussen basisregels die neutraal moeten zijn wat betreft de arbeidsvorm en regels die aan de specifieke arbeidsvorm kunnen worden aangepast, is een essentieel principe dat aan veel bepalingen in de Aanbeveling ten grondslag ligt. In wezen betekent dit dat de basisregels van de sociale zekerheid universeel zijn, maar dit sluit niet uit dat bepaalde meer concrete aspecten arbeidsspecifiek zijn. De principes zijn dus gelijk voor “eenieder, die arbeid verricht”, onafhankelijk van de werkactiviteit (Battista 2022).

Het idee van arbeidsneutraliteit is niet vreemd aan het socialezekerheidsrecht, en een beperkt aantal instrumenten werkt al met arbeidsneutrale criteria. In Denemarken bijvoorbeeld werd de werkloosheidsregeling in 2018 herzien om de toegang voor zelfstandigen en verschillende atypische werknemers (voornamelijk deeltijdwerkers) te verbeteren. Op deze manier wordt werkloosheid gedefinieerd in relatie tot de activiteiten en niet de categorisering (zelfstandige vs. loontrekkende) en worden de voorwaarden voor het recht gedefinieerd op basis van inkomen in plaats van werkactiviteiten (Battista 2022, 30-31).

Arbidsneutraliteit is ook meer onderzocht vanuit een arbeidsrechtelijk perspectief, hoewel de operationalisering hiervan waarschijnlijk nog lastiger is. Dat komt omdat de rechten van individuen en de plichten van werkgevers nauw verbonden zijn met het begrip ondergeschiktheid, en de rol van de staat minder prominent is dan in de sociale zekerheid. Ondergeschiktheid moet genuanceerder worden benaderd als het de bedoeling is om atypische arbeidsvormen op te nemen. Dit wordt in de literatuur echter meestal vanuit een theoretisch standpunt besproken.

Supiot (met Meadows, 2001) werkte dit voor het eerst uit door cirkels van sociale bescherming vorm te geven, waaronder een universele cirkel (voor iedereen), een cirkel gebaseerd op niet-professioneel werk, een derde cirkel van toepassing op professionele beroepen en een laatste cirkel die alleen betrekking heeft op ondergeschikte werknemers. Perulli (2003) stelde op vergelijkbare wijze voor om minimumeisen

in te voeren in alle persoonlijke arbeidscontracten voor diensten van economisch afhankelijke zelfstandigen. Hij gaf beleidsmakers de opdracht om sociale basisrechten te identificeren die kunnen gelden voor iedereen die werkt (arbeidsneutraal), ongeacht of ze in loondienst, als zelfstandige of gedeeltelijk als zelfstandige actief zijn, en deze bescherming vervolgens van lager naar hoger toe te passen, afhankelijk van de noden (arbeidsspecificiteit). Meer recent pleitte Perulli (2022) voor een opvatting van het arbeidsrecht die het recht van de arbeidsrelatie terzijde schuift ten gunste van het arbeidsrecht op basis van sociologische, historische, economische en vergelijkende argumenten.

Zowel het rapport van Supiot als later de herconceptualisering van de ontwerpen van arbeidssystemen van Freedland en Kountouris (2011 en herbevestigd in 2017; Deakin 2013) pleiten voor het loslaten van binaire systemen die vertrouwen op de traditionele sociaalrechtelijke indeling tussen werknemers en zelfstandigen. Op verschillende manieren, door gemeenschappelijke kenmerken van alle soorten werk te bestuderen, identificeren ze basisprincipes van werk die aanleiding zouden moeten geven tot universele rechten op het werk en door dit te doen, koppelen ze deze basiselementen aan de mensenrechtenbenadering. Maar deze benaderingen worden niet toegepast op normatieve richtlijnen. Kocher gaat verder in lijn van deze bestaande theorieën en zoekt naar functionele ideeën die tewerkstellingscategorieën kunnen verklaren en rechtvaardigen. Daarbij identificeert ze een aantal eerste ideeën die gebruikt kunnen worden om bestaande categorieën van arbeid te heroverwegen. Ze doet dit vanuit het perspectief van de uitdagingen van de platformeconomie (Kocher 2022).

Verschillende auteurs hebben dus de vereenvoudiging van de arbeidsregels ondersteund en gespeeld met het idee van arbeidsneutraliteit als een manier om iedereen die werkt een minimum aan bescherming te bieden (Buschoff en Schmidt 2009; Spasova et al. 2022). Het basisidee, in zijn verschillende vormen, is om basisrechten en toegang tot dekking los te koppelen van bestaande statuten die niet langer vertegenwoordigen wat in het verleden het geval was. Zo zouden de rechten in de sociale wetgeving fungeren als één gemeenschappelijk vangnet voor iedereen die professioneel actief is en dus beschermd kan worden tegen arbeidsgerelateerde risico's. In plaats van hokjes van werkers te creëren op basis van de veronderstelling dat ze voldoen aan bepaalde kenmerken afhankelijk van het statuut, is het basisidee om af te zien van zowel het hokje als het statuut en zich enkel te richten op de kenmerken of risico's. Pas na deze eerste indeling krijgen bepaalde soorten werk, op basis van hun specifieke kenmerken, specifieke rechten.

De meeste literatuur tot nu toe heeft dit idee echter bekeken vanuit het standpunt van zelfstandigen of voor nieuwe vormen van arbeid (voornamelijk platformwerk).

Dergelijke voorstellen hebben minder aandacht besteed aan de problemen van andere vormen van atypisch werk, zoals deeltijds werk of tijdelijk werk, waarbij werknemers ook kwetsbaar zijn en slechts in beperkte mate profiteren van het sociaal recht (Hiessl 2021; Houwerzijl en Aranguiz 2021). Zoals eerder vermeld, zullen er waarschijnlijk ook verschillende problemen ontstaan bij mensen die verschillende jobs of inkomstenbronnen combineren.

Als het doel is om een veerkrachtig ontwerp van sociale wetgeving te hebben, dan moet dit veranderingen kunnen opvangen en niet pas achteraf reageren op bepaalde uitdagingen.

Rechten en risico's

Een belangrijke vraag is natuurlijk welke rechten aan *eenieder* kunnen worden toegekend of, met andere woorden, tegen welke risico's de hele beroepsbevolking moet worden beschermd en waarom. Het soort risico's waartegen moet worden beschermd, zijn de risico's die waarschijnlijk door alle werkende mensen zullen worden ervaren. Dit is het geval voor alle veel voorkomende risico's in de sociale zekerheid, waaronder uitkeringen voor ziekte en gezondheidszorg, moederschaps- en daarmee gelijkgestelde vaderschapsuitkeringen, invaliditeitsuitkeringen, ouderdoms- en nabestaandenuitkeringen en uitkeringen bij arbeidsongevallen en beroepsziekten. De onmogelijkheid om een inkomen te verwerven waarmee men in zijn levensonderhoud kan voorzien, geldt in het algemeen voor alle lagen van de bevolking. Het is dan ook niet meer dan logisch dat alle werkende mensen onder zulke regeling vallen.

Toegegeven, deze risico's zullen niet op dezelfde manier worden ervaren door sommige delen van de beroepsbevolking, met als duidelijkste voorbeeld de werkloosheidsuitkeringen voor zelfstandigen in tegenstelling tot werknemers. Zelfstandigen zijn zelf verantwoordelijk voor het rapporteren van hun inkomsten, die nogal volatiel kunnen zijn en onderhevig aan schommelingen van maand tot maand. De beslissing om te stoppen met werken ligt in grote mate bij henzelf. Daardoor bestaat er een potentieel risico van *moral hazard* bij zelfstandigen die aanspraak maken op een werkloosheidsuitkering ondanks het feit dat zij actief blijven.

Men kan echter ook argumenteren, zoals Schmid (2020) doet, dat door te focussen op de mogelijke kosten en negatieve gedragseffecten van elke vorm van sociale bescherming, men de potentiële positieve gedragsreactie of 'morele zekerheid' bij blootstelling aan risico's negeert (Sen 2009). Het is zeker mogelijk dat mensen reageren op rechten door misbruik te maken van deze bescherming, door frauduleus aanspraak te maken op uitkeringen, bijvoorbeeld door geen moeite te doen om een nieuwe job te vinden of door vrijwillig te stoppen met werken. Dit zet de bestaande sociale

vangnetten zeker onder druk. De keerzijde hiervan, het aspect van morele zekerheid, is dat werkende mensen een beroep zullen kunnen doen op sociale bescherming wanneer dat echt nodig is om het inkomensverlies volledig of zelfs gedeeltelijk (als het ontwerp dat toelaat) te dekken. Dit beschermt werkende mensen niet alleen in een kwetsbare fase van hun loopbaan, maar voorkomt ook dat ze in de eerste plaats hun toevlucht moeten nemen tot stelsels waarin geen bijdragen worden betaald. Een ander positief element is dat het risicoaversie kan wegnemen en berekende risico's, ondernemerschap en het algemeen welzijn kan bevorderen, wat gekoppeld kan worden aan een verbeterde productiviteit. Door risicoaversie te overwinnen, zouden werkende mensen gestimuleerd kunnen worden om van job te veranderen als ze ontevreden zijn en op zoek te gaan naar een passender alternatief. Deze zekerheid gaat in tegen het machtsonevenwicht in het huidige marktmodel, waarin werkgevers openlijk kunnen profiteren van de flexibiliteit die atypische contracten bieden, terwijl ze de atypische werknemers slechts een minimale bescherming bieden.

Een soortgelijk argument kan worden gebruikt om hinderpalen in de toegang tot socialezekerheidsuitkeringen weg te nemen voor andere atypische werknemers, zoals voor deeltijdwerkers of tijdelijke werknemers, door bijvoorbeeld wachtperiodes op te leggen om bepaalde rechten te kunnen genieten. Schmid (2020) stelt bovendien dat er zelfs gedacht kan worden aan een verzekering die niet alleen periodes van volledige werkloosheid dekt, maar ook periodes van lagere werkintensiteit, een benadering die zelfs tegemoet zou kunnen komen aan de behoeften van de toenemende vraag naar zorg. Dergelijke universele regelingen zouden zorgen voor veilige overgangen, zowel op het werk als in het privéleven van de beroepsbevolking.

Beperkingen of voorwaarden met betrekking tot de formele of effectieve toegang tot sociale rechten worden vaak ingesteld uit angst voor het risico van *moral hazard*, zonder ook de mogelijkheid van morele zekerheid in overweging te nemen. Morele zekerheid kan de sociale cohesie, productiviteit en economische welvaart vergroten. Dit is vooral het geval wanneer negatieve gedragsrisico's (*moral hazard*) worden beheerst. In het geval van socialezekerheidsuitkeringen is de eerste manier om dit aan te pakken ervoor te zorgen dat alle delen van de beroepsbevolking bijdragen betalen, zodat het risico van profiteren zonder bij te dragen wordt geminimaliseerd.

Dit brengt ons dan weer bij de vraag wie de bijdragen moet betalen. In het geval van standaard werknemers worden de socialezekerheidsbijdragen gewoonlijk geheven tussen de werknemers en de werkgevers. Dit geldt ook voor traditionele vormen van atypische arbeid zoals deeltijdse of tijdelijke contracten, hoewel de bijdragen in dat geval pro rata zullen zijn. Men zou kunnen argumenteren dat werkgevers die gebruik maken van atypische arbeid als flexibiliteitsinstrument, een hoger percentage van de

socializekerheidsbijdragen moeten betalen ter compensatie van het inkomensverlies en/of de onzekerheid die dit met zich meebrengt voor de werknemers. In zijn recente arbeidshervorming (Real Decreto-ley 32/2021) voerde Spanje bijvoorbeeld een extra socializekerheidsbijdrage in voor bedrijven die tijdelijke werknemers inhuren voor minder dan 30 dagen. Een ander alternatief is het verlagen van de bijdragen van werkgevers die werknemers op een meer standaard basis in dienst nemen.

In het geval van zelfstandigen worden de bijdragen echter meestal alleen door de zelfstandigen betaald, in de gevallen waarin zelfstandigen toegang hebben tot socializekerheidsuitkeringen. Hier stuiten we op het probleem van mogelijke dubbele bijdragen, waarbij van zelfstandigen kan worden verwacht dat ze een hoeveelheid betalen die gelijk is aan wat de werknemer en de werkgever zouden betalen in een standaard arbeidsrelatie. Dit is reeds het geval in verschillende landen, zoals Duitsland, Frankrijk en Italië, voor regelingen voor kunstenaars of advocaten. Een andere optie is om hun bijdragen te verlagen en toch volledige bescherming te verschaffen, al kan dit druk zetten op de solidariteit en de risicoverdeling. Een verplichte bepaling in dienstencontracten implementeren om een deel van de sociale verzekering te dekken (zie voorstel Perulli (2003)), zou een oplossing kunnen zijn voor dit probleem. Dit zou gepaard kunnen gaan met een aantal minimale arbeidsrechten, met name op het gebied van gezondheid en veiligheid, om zelfstandigen te beschermen tegen nalatigheid.

Het tegenargument voor deze benadering is dat verplichte minimale standaardbepalingen, of verzekeringsclausules, zouden botsen met de vrijheid van ondernemerschap van zelfstandigen, contractuele vrijheid en, in het bijzonder, hun vrijheid om (minimale) servicekosten af te bakenen. Vanuit een risicogebaseerd perspectief is dit argument echter moeilijk houdbaar. Dergelijke bepalingen zouden immers gewoon fungeren als een verzekeringsdekking tegen het risico van verlies van werk/inkomsten. Binnen dit perspectief moet het voor zelfstandigen echter mogelijk zijn om af te zien van dergelijke uitkeringen als ze kunnen aantonen dat ze in staat zijn om dergelijke risico's op te vangen, bijvoorbeeld door een risicomanagementplan in te dienen. Zo'n plan zou immers aantonen dat zelfstandigen zich in dit geval echt in een vergelijkbare situatie bevinden als de tegenpartij, waardoor de grondgedachte van sociale bescherming minder prominent wordt. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer de zelfstandige personeel in dienst heeft dat het werk in zijn afwezigheid kan uitvoeren. Deze benadering voldoet aan de teleologische invalshoek van de sociale zekerheid (geen risico op belangrijk inkomensverlies) en de risicogebaseerde benadering (zelfstandigen worden in dit geval geen last voor de publieke vangnetten) en biedt gelijkertijd ruimte voor contractuele vrijheid.

Een andere manier om *moral hazard* te beperken, is erkennen dat niet alle risico's de verschillende delen van de beroepsbevolking in gelijke mate treffen en dat dergelijke voorzorgsmaatregelen dus mogelijk anders moeten worden geïmplementeerd voor sommige werkenden. Ondanks het neutrale ontwerp van socialezekerheidsstelsels kan de specifieke uitvoering daarom inspelen op arbeidsspecifieke elementen. Terug naar het geval van werkloosheid: omdat de beslissing om te stoppen met werken in grote mate bij de zelfstandigen zelf ligt, kan het moeilijk zijn om te bewijzen wanneer het inkomensverlies echt of onvrijwillig is (Schoukens en De Becker 2023). Zoals het geval is in sommige lidstaten, moet men aanspraak kunnen maken op een werkloosheidsuitkering in geval van een volledige stopzetting van het bedrijf. Deze 'alles of niets'-aanpak biedt echter geen antwoord op de problematiek van lage arbeidsintensiteit, wat overigens niet alleen een probleem is voor zelfstandigen maar ook voor andere atypische werknemers en in verband wordt gebracht met een van de belangrijkste oorzaken van armoede onder werkenden. Matsaganis (2022) stelt in dit verband een inkomensstabilisatiefonds voor dat de inkomsten op actuariële basis egaliseert.

Een ander voorbeeld is dat van ziekte-uitkeringen waarbij de werkgever de waarachtigheid van risico's kan verifiëren via ziektekostenverzekeraars of interne artsen. Er is echter geen reden om aan te nemen dat andere gezondheidsdiensten deze leemte niet zouden opvullen. Er kan zelfs worden aangevoerd dat onpartijdige derden, zoals openbare gezondheidsdiensten, nuttig kunnen zijn om een evenwicht te brengen tussen verschillende belangen.

Dat socialezekerheidsuitkeringen universeel moeten zijn, is vanuit het oogpunt van mensenrechten en zelfs vanuit risico-oogpunt nauwelijks aanvechtbaar. Maar deze logica is niet in gelijke mate van toepassing op de arbeidsrechten. De risico's waartegen het grootste deel van het arbeidsrecht bescherming biedt, zijn inherent aan het risico dat een werkgever de macht die hij over werknemers heeft, misbruikt. Meer dan in de sociale zekerheid zijn de risico's verbonden met de ideeën van controle en ondergeschiktheid. Deze risico's worden daardoor niet in gelijke mate gedragen door werknemers en echte zelfstandigen. Dat gezegd zijnde, is het ook geen correcte voorstelling van zaken om aan te nemen dat alle zelfstandigen op gelijke voet staan met hun tegenpartij (werkgever/opdrachtgevers/gebruikers), zoals blijkt uit de hogere mate waarin armoede voorkomt onder zelfstandigen en wordt ondersteund door een groeiend aantal publicaties over dit onderwerp (Hiessl 2021; Waas en Hiessl 2021). Een mogelijke benadering van arbeidsneutraliteit zal voor elk recht afzonderlijk moeten worden beoordeeld. Zoals hierboven vermeld, kan men zich voorstellen dat minimumrechten met betrekking tot gezondheid en veiligheid ook worden opgenomen in dienstencontracten, tenminste als het gaat om zelfstandigen die op

het terrein van het bedrijf of op een ander terrein (zoals bouwplaatsen) werken. In dit scenario kunnen we ervan uitgaan dat zelfstandigen niet de macht of zelfs de capaciteit hebben om ervoor te zorgen dat ze in een gezonde en veilige omgeving werken. Evenzo kunnen ook zelfstandigen het slachtoffer zijn van discriminatie op de arbeidsmarkt. Dit wordt erkend in artikel 3 onder (a), van Richtlijn 2000/78, die de persoonlijke bescherming van de antidiscriminatie-richtlijn uitbreidt tot zelfstandigen. In zijn interpretatie in *J.K. tegen TP* (C-356/21) bevestigde het HvJ-EU dat de keuzevrijheid van de contractpartijen niet kan worden gebruikt als rechtvaardiging om zelfstandigen niet te beschermen tegen discriminatie, in dit geval op basis van seksuele geaardheid. Dit is anders voor de meeste andere arbeidsvoorwaarden, zoals een eerlijke beloning of werktijden, waar echte zelfstandigen en hun klanten hun contractuele vrijheid en autonomie moeten kunnen genieten.

Een mogelijke aanpak hiervoor is het identificeren van groepen van (solo-)zelfstandigen die waarschijnlijk onder de controle staan of afhankelijk zijn van anderen en dus kwetsbaar zijn voor een race naar de bodem in de context van hun dienstverleningsrelaties. Dit lijkt de benadering te zijn van sommige lidstaten (Waas en Hiessl 2021) en de Europese Commissie met betrekking tot het recht op collectieve onderhandelingen, waarbij (solo-)zelfstandigen onder bepaalde omstandigheden kunnen voldoen aan de vereisten inzake de 'aard' en 'het doel' die het HvJ-EU in *Albany* (C-67/96) naar voren heeft geschoven om in aanmerking te komen voor een uitzondering in het kader van de EU-mededingingsregels (Jaspers en Pisarczyk 2023). In die zin kunnen de rechten in het kader van de vrijheid van vereniging en collectieve onderhandelingen ook een grote rol spelen om de bescherming van een aantal minimale vergoedingen voor diensten of arbeidsomstandigheden te waarborgen, net zoals socialezekerheidsrechten.

Besluit en open vragen

Vertrekkend van een algemene kritiek op de beroepsfragmentatie van de sociale bescherming, waarbinnen vooral de standaard werknemer beschermd wordt, onderzocht deze bijdrage het idee van arbeidsneutraliteit en hoe dit een beter antwoord zou kunnen bieden op de universalistische aspiraties van sociale rechten in een dynamische arbeidsmarkt. Arbeidsneutraliteit werd in de eerste plaats bestudeerd als een manier om de problematische (formele of effectieve) uitsluiting van een belangrijk deel van de beroepsbevolking in de huidige wettelijke kaders aan te pakken. Vervolgens werd teruggegrepen naar literatuur die dit onderwerp reeds behandelde, waarna er werd gepleit voor deze benadering als manier om rekening te houden met mensenrechten en risicogebaseerde argumenten en werd gekeken naar mogelijke tegenargumenten voor het gebruik van meer universele ontwerpen.

Deze bijdrage moet worden gezien als de eerste theoretische stap in een veel genuanceerdere en complexere oefening. In volgende stappen moeten sociale zekerheid en arbeidsrechten afzonderlijk worden bekeken, rekening houdend met mogelijke arbeidsspecifieke kenmerken van bepaalde werknemers (Schoukens, Aceto, en Aranguiz 2022) om te bepalen of een arbeidsneutraal ontwerp niet alleen mogelijk maar ook logisch is. In het geval van arbeidsrechten zou het bovendien nodig kunnen zijn om de verantwoordelijkheden van de werkgever duidelijker af te bakenen door machtscircels te bepalen en de mate waarin deze verweven zijn met de rechten van de werknemers. Deze onderzoekslijn zou zelfs verder kunnen gaan dan de bescherming van werknemers en de verantwoordelijkheid van werkgevers in een bredere context kunnen onderzoeken, zoals hun gebruik van ongerechtvaardigde flexibele arbeidsregelingen, hun rol in de klimaatverandering of hun impact op de maatschappij (in het land waar ze actief zijn en in dochterondernemingen). Ze zou met andere woorden kunnen dienen om bepaalde machtige niet-statelijke actoren te laten 'boeten' voor hun daden. Aan de andere kant zou ze ook kunnen dienen om bedrijven niet alleen op basis van hun ruwe productiviteit te 'belonen'.

Net zoals de discussie over het socialezekerheidsrecht niet losgekoppeld kan worden van die over het arbeidsrecht, kunnen deze overwegingen niet zomaar gemaakt worden zonder te kijken hoe dit onderzoek zich verhoudt tot breder overheidsbeleid. Een belangrijke opmerking hierbij is dat het uitbreiden van de bescherming naar atypische werknemers, in het bijzonder zelfstandigen, er niet voor zorgt dat werken als zelfstandige wordt gestimuleerd. Deze discussie kan worden gekoppeld aan die over belastingvoordelen voor zelfstandigen en eventueel bedrijven die besluiten hun diensten uit te besteden in plaats van werknemers in dienst te nemen. Deze aanpak zal waarschijnlijk de belastinginning in gevaar brengen, vooral omdat zelfstandig ondernemerschap, naast belangrijke verminderingen, ook meer belastingontduiking in de hand werkt, zowel aan de kant van het bedrijf als aan de kant van de zelfstandige (Matsaganis 2022). In deze context is het relevant om op te merken dat onderzoek suggereert dat, als algemene regel, zelfstandig ondernemerschap geen echt positief effect heeft op jobcreatie. Bovendien kiest een groot deel van de nieuwe zelfstandigen er niet voor om een zelfstandigenactiviteit uit te oefenen uit zin voor ondernemen, maar wel uit noodzaak.

Tot slot vraag ik me af of het niet zinvoller is onze benadering van sociaalrechtelijke bescherming op de arbeidsmarkt te verschuiven in het licht van het verdwijnen van standaardwerk. De afgelopen jaren werd veel aandacht besteed aan het in kaart brengen van de verschillen tussen werknemers en zelfstandigen om op die manier potentiële kwetsbaarheden te identificeren waaraan tegemoetgekomen moet worden. De focus lag met andere woorden op het identificeren van wie de 'zwakkere' partij

was in de arbeidsmachtsrelatie. Misschien is het tijd om ons eerder te richten op de verschillen tussen werkgevers en zelfstandigen. Anders gezegd, misschien zou de vraag niet moeten zijn wanneer zelfstandigen zich in een zwakkere positie aan de onderhandelingstafel te bevinden, maar eerder wanneer ze zich in een sterkere, of op zijn minst een gelijke, positie bevinden in hun contractuele relaties.

Bibliografie

- Aanbeveling van de Raad van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen (2019/C 387/01). 2019. OJ C 387.
- Battista, L. 2022. “Social Security for Self-Employed in EU Law: A Minimum-Level Playing Field?” In *Defining and Protecting Autonomous Work: A Multidisciplinary Approach*, onder redactie van T. Addabbo, E. Ales, Y. Curzi, T. Fabbri, O. Rymkevich, en I. Senatori, 193-216. Londen: Palgrave Macmillan.
- Buschoff, K.S., en C. Schmidt. 2009. “Adapting Labour Law and Social Security to the Needs of the ‘New Self-Employed’—Comparing the UK, Germany and the Netherlands.” *Journal of European Social Policy* 19 (2): 147-159.
- Case C-67/96, *Albany*, ECLI:EU:C:1999:430.
- Case C-413/13, *FNV*, ECLI:EU:C:2014:2411.
- Case C-356/21, *TP (Monteur audiovisuel pour la télévision publique)*, ECLI:EU:C:2023:9.
- Davies, P., en M. Freedland. 1983. *Kahn-Freund’s Labour and the Law*. Londen: Stevens and Sons.
- Deakin, S. 2013. “What Exactly Is Happening to the Contract of Employment: Reflections on M. Freedland and N. Kountouris’s Legal Construction of Personal Work Relations.” *Jerusalem Review of Legal Studies* 7 (1): 135.
- Europese Commissie, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, G. Strban (ed.), D. Carrascosa Bermejo, P. Schoukens, en I. Vukorepa. 2020. “Social Security Coordination and Non-standard Forms of Employment and Self-employment: Interrelation, Challenges and Prospects: Analytical Report 2018.” Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- Europese Commissie. 2022a. “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Improving Working Conditions in Platform Work.” COM (2021)762 final.
- Europese Commissie. 2022b. “Communication from the Commission: Guidelines on the Application of Union Competition Law to Collective Agreements Regarding the Working Conditions of Solo Self-employed Persons 2022/C 374/02.” C/2022/6846.
- Eurostat. 2022. “European Labour Force Survey 2022”. DOI: 10.2907/LFS1983-2021.
- Freedland, M., en N. Kountouris. 2011. *The Legal Construction of Personal Work Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Freedland, M., en N. Kountouris. 2017. “Some Reflections on the ‘Personal Scope’ of Collective Labour Law.” *Industrial Law Journal* 46 (1): 52-71.
- Hiessl, C. 2021. “Comparative VUP Report.” WorkingYetPoor H2020 Deliverable.
- Houwerzijl, M., en A. Aranguiz. 2021. “Labour Law Harmonization in EU Law and its (limited) protection of VUP Groups.” WorkingYetPoor H2020 Deliverable.
- Jaspers, T., en L. Pisarczyk. 2023. “Collective Bargaining in European Union Law.” In *European Labour Law*, onder redactie van F. Pennings, T. Jaspers, en S. Peeters. Cambridge: Larcier Intersentia.
- Jerg, L., J. O’Reilly, en K.S. Buschoff. 2021. “Adapting Social Protection to the Needs of Multiple Jobholders in Denmark, the United Kingdom, and Germany.” *Transfer: European Review of Labour and Research* 27 (2): 237–253.
- Korcher, E. 2022. *Digital Work Platforms at the Interface of Labour Law: Regulating Market Organizers*. Londen: Bloomsbury Publishing.
- Matsaganis, M. 2022. “False Starts, Wrong Turns, and Dead Ends. How (Not) to Ensure Social Protection for All Workers.” In *Defining and Protecting Autonomous Work: A Multidisciplinary Approach*, onder redactie van T. Addabbo, E. Ales, Y. Curzi, T. Fabbri, O. Rymkevich, en I. Senatori, 31-50. Londen: Palgrave Macmillan.

- Perulli, A. 2003. “Economically Dependent/Quasi-subordinate (Parasubordinate) Employment: Legal, Social and Economic Aspects.” Report for DG Employment and Social Affairs. Brussel: Europese Commissie.
- Perulli, A. 2022. “Beyond Subordination: Four Arguments.” In *Defining and Protecting Autonomous Work: A Multidisciplinary Approach*, onder redactie van T. Addabbo, E. Ales, Y. Curzi, T. Fabbri, O. Rymkevich, en I. Senatori, 51-78. Londen: Palgrave Macmillan.
- Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep. 2000. OJ L 303.
- Risak, M., en T. Dullinger. 2018. “The Concept of Worker in EU Law: Status Quo and Potential for Change.” ETUI Report.
- Schmid, G. 2020. “Beyond European Unemployment Insurance. Less Moral Hazard, More Moral Assurance?” *Transfer: European Review of Labour and Research* 26 (4): 465–480.
- Schoukens, P. 2000. *De sociale zekerheid van de zelfstandige en het Europese Gemeenschapsrecht: de impact van het vrij verkeer van zelfstandigen*. Leuven: Acco.
- Schoukens, P., en C. Bruynseraede. 2021. *Access to Social Protection for Self-employed and Non-standard Workers: An Analysis Based upon the EU Recommendation on Access to Social Protection*. Leuven: Acco.
- Schoukens, P., en E. de Becker. 2023. “Towards a ‘European’ Scheme for Temporary Unemployment for the Self-employed?” In *Pioneering Social Europe: Liber Amicorum Herwig Verschueren*, onder redactie van A. Aranguiz, B. Bednarowicz, M. Quené, en D. Vanheule. Brugge: Die Keure.
- Schoukens, P., F. Aceto, en A. Aranguiz. 2022. “Sociale zekerheid voor zelfstandigen in geval van arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en ouderdom: tussen arbeidsvormneutraliteit en arbeidsvormspecificiteit.” (2022-2026) Instituut Gak Project.
- Spasova, S., A. Atanasova, S. Sabato, en F. Moja. 2022. “Making Access to Social Protection for Workers and the Self-employed More Transparent Through Information and Simplification. An Analysis of Policies in 35 Countries”. European Social Policy Network. Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- Supiot, A., met P. Meadows. 2001. *Beyond Employment: Changes in Work and the Future of Labour Law in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Sen, A. 2009. *The Idea of Justice*. Londen: Allan Lane and Penguin Books.
- Waas, B., en C. Hiessl, eds. 2021. *Collective Bargaining for Self-employed Workers in Europe: Approaches to Reconcile Competition Law and Labour Rights*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer.

3.

Langs de digitale horizon: uitdagingen en kansen voor socialezekerheidsstelsels in een tijd van datatransformatie¹²

Johanna Vallistu

Inleiding

Het is intrigerend om na te denken over het mondiale landschap in het jaar 2035 en de aanpassing van socialezekerheidsstelsels aan veranderende omstandigheden. De opkomst van de digitale technologie is ongetwijfeld een ontwrichtend fenomeen geweest in het laatste deel van de 20ste eeuw, maar de volledige omvang van de impact is nog niet bekend. Digitalisering is een belangrijke megatrend met verstrekkende gevolgen voor de samenleving en de economie, maar ook voor de toekomst van de sociale zekerheid en de verzorgingsstaten (High-Level Group on the future of social protection and the future of the welfare state 2023). De tendens richting digitalisering en datacentriciteit heeft effectievere diensten en een betere opsporing van frauduleus gedrag mogelijk gemaakt. Bovendien heeft de komst van de digitale revolutie socialezekerheidsstelsels in staat gesteld om het aanbod van uitkeringen meer op maat af te stellen, de toewijzing van middelen te optimaliseren door datagestuurde besluitvorming, en efficiënte communicatiekanalen met begunstigden op te zetten. Dit heeft geleid tot een betere toegankelijkheid en een groter vermogen om in te spelen op de veranderende behoeften van de samenleving.

Tijdens dit proces hebben socialezekerheidsadministraties zelf veranderingen moeten doorvoeren om beter gebruik te kunnen maken van gegevens en digitalisering, bijvoorbeeld door te investeren in geavanceerde analyses en artificiële intelligentie om toekomstige tendensen in uitkeringsaanvragen te voorspellen, administratieve processen te stroomlijnen en de besluitvorming te verbeteren. Deze transformatie vereist ook een bijscholing van het personeel om ervoor te zorgen dat ze doeltreffend door het digitale landschap kunnen navigeren en gevoelige gegevens kunnen beschermen.

In dit licht is het denkbaar dat de toekomst aanzienlijke opportuniteiten biedt voor socialezekerheidsstelsels om gebruik te maken van de voordelen verbonden aan een spectrum aan technologieën, waaronder realtime diensten, uitgebreide gegevensuitwisseling, overheidsportalen, het inzetten van sensoren, geautomatiseerde processen en artificiële intelligentie. Als landen deze technologieën tot het uiterste

¹² Deze bijdrage werd ondersteund door beurs PRG1125 van de Estonian Research Council.

zouden benutten, zouden de toekomstige burgers waarschijnlijk gebruik kunnen maken van een dienstverlening waarin menselijke behoeften echt centraal staan en die gekenmerkt wordt door flexibiliteit en een opmerkelijke efficiëntie. Het is echter cruciaal om te erkennen dat technologische vooruitgang niet in isolement plaatsvindt, maar nauw verweven is met maatschappelijke ontwikkelingen (Mazmanian et al. 2014; Jasanoff en Kim 2015; Orlikowski 1992; Johnson en Acemoglu 2023). Daarom is het van essentieel belang om de ingewikkelde en steeds veranderende interactie tussen technologie en maatschappij te begrijpen, en kan het moeilijk, zo niet onmogelijk zijn om volledige controle uit te oefenen over de langdurige institutionele gevolgen die deze vooruitgang met zich mee kan brengen (Bailey en Barley 2020).

Voortbouwend op dit argument zouden we in onze discussies over de toekomst een meer holistische benadering moeten hanteren, waarbij we de digitalisering niet in een apart hokje steken als een afzonderlijk facet om te analyseren. Deze ontwikkelingen zijn nauw met elkaar verweven, waardoor er nood is aan een nauwer onderzoek van de verzorgingsstaat en de verandering ervan onder invloed van de digitalisering (van Gerven 2022). In het licht van talrijke maatschappelijke en economische omwentelingen, zoals de opkomst van platformwerk en het verlies van jobs tijdens de COVID-19-pandemie, worstelen Europese verzorgingsstaten met grote zorgen over welke rol er voor hen is weggelegd in de toekomst (Eichhorst et al. 2022). Nu we geconfronteerd worden met enorme technologische en maatschappelijke veranderingen, wordt de mensheid gedwongen om niet alleen na te denken over de aanpassingen die nodig zijn om het huidige systeem te integreren in de digitale wereld, maar ook over de mogelijkheid tot meer diepgaande en transformatieve veranderingen die onze samenlevingen een nieuwe vorm kunnen geven en de relaties tussen de staat en zijn burgers kunnen herdefiniëren.

Discussies over hoe technologie, digitalisering en data de socialezekerheidsstelsels en administraties verder vorm zullen geven, zijn dus niet eenvoudig, aangezien we geen kristallen bol hebben om de toekomst te voorspellen en de voortdurende veranderingen eerder woelig zijn. Niettemin bieden inzichten uit het veld van toekomststudies een waardevolle benadering. Dit omvat het identificeren en in kaart brengen van belangrijke onzekerheden, het ontwikkelen van verschillende alternatieve scenario's en het selecteren van cruciale thema's die onmiddellijke proactieve paraatheid vereisen. Dufva en Dufva (2019) wijzen op de noodzaak om onze kijk op de toekomst met betrekking tot digitalisering te verbreden. Men gaat er bijvoorbeeld algemeen van uit dat digitalisering steeds belangrijker zal worden. Nadenken over toekomstscenario's helpt ons om deze veronderstellingen te ontwarren en te voorkomen dat we ons voorbereiden op verouderde of "used" toekomst (Inayatullah 2008). Het erkennen van deze wegen en wat ze kunnen inhouden is de eerste cruciale stap om vooruit

te komen en ons voor te bereiden op alternatieve toekomsten, bijvoorbeeld door te anticiperen (Kimbell en Vesnic-Alujevic 2020).

Naarmate het mondiale landschap in 2035 meer onderling verbonden en globaal wordt, zullen de socialezekerheidsstelsels bijvoorbeeld waarschijnlijk moeten worden aangepast om nieuwe problemen zoals internationale werkgelegenheid en de coördinatie van socialezekerheidsuitkeringen op internationale schaal aan te pakken. Deze aanpassing zal ervoor zorgen dat mensen toegang krijgen tot waar ze recht op hebben, ongeacht hun werklocatie of woonplaats. Omgekeerd voorziet een alternatief scenario van technologische vooruitgang uitdagingen bij digitalisering die voortkomen uit een gebrek aan essentiële vaardigheden, een verschuiving in maatschappelijke waarden waarbij privacy en face-to-face interacties voorrang krijgen op digitaal gemak, een groeiende bezorgdheid over het milieu die leidt tot minder elektronisch verbruik, en mogelijke regelgevende maatregelen om ongecontroleerde digitale uitbreiding te beteugelen. Op dit moment zijn allebei deze mogelijke wegen, samen met tal van minder extreme wegen die daar tussenin liggen, haalbaar en aannemelijk.

Het doel van deze bijdrage is om een debat op gang te brengen over zowel reeds zichtbare als waarschijnlijke toekomstige ontwikkelingen op vlak van digitalisering en socialezekerheidsstelsels. De bijdrage richt zich vooral op data als het belangrijkste ingrediënt van digitalisering, wat cruciale onzekerheden met zich meebrengt voor de toekomst van de sociale zekerheid. De implicaties hiervan voor socialezekerheidsstelsels en -administraties worden onderzocht. Tot slot bespreekt de bijdrage meer radicale ontwikkelingen voor digitale sociale zekerheid en verzorgingsstaten.

Dataficatie in socialezekerheidsstelsels: blootleggen van belangrijke onzekerheden voor de toekomstige ontwikkeling

De alomtegenwoordige integratie van technologie in socialezekerheidsstelsels en administratieve kaders heeft de weg vrijgemaakt voor innovatieve conceptualiseringen van de digitale dimensie binnen de context van de verzorgingsstaat. Ten eerste geeft ze aanleiding tot het begrip ‘digitale verzorgingsstaat’, waarmee een transformatie wordt aangeduid naar sociaal beleid dat wordt beïnvloed door data, zoals verwoord door Van Zoonen (2020). Een ander concept dat hieruit voortkomt is dat van een ‘geratificeerde maatschappij’, zoals voorgesteld door Hintz et al. (2018). Verder verwijst het concept van de ‘gedataficeerde verzorgingsstaat’, zoals onderzocht in kritische datastudies, naar de toepassing van data-analyse door overheidsinstanties om resultaten te classificeren, beoordelen en voorspellen op zowel individuele als maatschappelijke schaal. Dit perspectief sluit aan bij het concept van een ‘data imaginary’, dat de sociale ordening van de hedendaagse economie en bestuur verklaart op basis van data-analyse (Beer 2019). Dit onderdeel gaat in op hoe digitalisering en dataficatie zich in de praktijk

manifesteert binnen socialezekerheidsstelsels, waarbij zowel de voordelen van als de kritiek op digitale en datacentrische socialezekerheidsstelsels worden belicht. Hierdoor ontstaan er belangrijke onzekerheden in de context van de toekomstige ontwikkelingen.

Datacentriciteit als aanjager van soepele socialezekerheidsstelsels en -diensten

Het vermogen om technologie in te zetten om de activiteiten van socialezekerheidsadministraties te coördineren en om meer gepersonaliseerde en efficiënte overheidsdiensten te leveren is mee geëvolueerd met het algemenere traject van technologische vooruitgang. Rule (1974) identificeerde aanvankelijk de vroege stadia van digitalisering, waarbij het gebruik van databanken en individueel toezicht werden belicht als opmerkelijke voorbeelden. Gedurende een lange periode werd het concept digitalisering vooral geassocieerd met het verbeteren van de efficiëntie, zoals beschreven door Lee-Archer (2023) in wat de “digitization approach” wordt genoemd. Deze benadering omvat de omzetting van papieren formulieren naar digitale formats en de automatisering van bestaande processen. Er is echter al langer een besef dat digitale technologie meer potentieel heeft. Zoals Schoukens en Pieters al in 2007 opmerkten, is men gaan inzien dat de hele administratie van de sociale zekerheid, en niet enkel de programma's zelf, hervormd en aangepast moeten worden om de mogelijkheden van de informatietechnologie ten volle te benutten.

Het digitaliseringsproces is nauw verbonden met het gebruik en beheer van data. Bij het gebruik van digitale technologie wordt een constante stroom van data gegenereerd, die na verloop van tijd worden verzameld om steeds uitgebreidere gegevensprofielen te creëren. Het gebruik van deze gegevensprofielen maakt het mogelijk om individuen in categorieën in te delen en hun uitgavenpatronen, verplaatsingen, dagelijkse routines en tendensen in hun inkomen in de loop van de tijd te volgen. In iets meer dan tien jaar tijd is de jaarlijkse productie van data wereldwijd aanzienlijk toegenomen, van een paar zetabytes tot meer dan 100 zetabytes in het jaar 2023. Voor socialezekerheidsinstellingen heeft deze ontwikkeling het mogelijk gemaakt “[to] record through digital data, a living history of people's experiences of social risks” (Lee-Archer 2023, 4) en meer mensgerichte digitale socialezekerheidssystemen te beginnen bouwen. Dit leidt tot beter aangepaste, op maat gemaakte en gepersonaliseerde diensten en interventies. Aanvankelijk was digitalisering voornamelijk gericht op het automatiseren van reeds bestaande processen. Deze focus is nu geëvolueerd naar het ontwerpen van deze processen op een nieuwe manier, met de nadruk op een groter gebruik van digitale hulpmiddelen en gegevens. Er wordt ook erkend dat de komst van opkomende technologieën, met name artificiële intelligentie (AI), het potentieel heeft ons begrip van ‘mensgerichtheid’ te veranderen (Lee-Archer 2023), omdat ze het

mogelijk maken om socialezekerheidsstelsels opnieuw te ontwerpen met een nieuwe standaard van personalisering.

De ontwikkelingen op het vlak van digitale sociale zekerheid draaien om de ideologie van een persoonlijke staat, waarbij (big) data kunnen helpen om de diensten en uitkeringen zo af te stemmen dat ze de begunstigen op de meest nuttige manier ten goede komen, rekening houdend met hun persoonlijke behoeften en omstandigheden. Proactieve diensten op basis van levensgebeurtenissen zijn een voorbeeld van hoe gegevens kunnen worden gebruikt om mensgerichte diensten te creëren. In plaats van diensten aan te bieden via meerdere afzonderlijke interacties met de staat, helpt een levensloopbenadering om te voorspellen wanneer iemand behoefte heeft aan een nieuwe dienst of uitkering. Een reeks acties van de staat kan worden geactiveerd door een primaire gebeurtenis. In Estland bijvoorbeeld start de registratie door een ziekenhuis van de geboorte van een kind een keten van diensten voor de ouder zonder dat de ouder iets hoeft aan te vragen. Zo kunnen historisch gescheiden diensten, zoals het kind een naam geven en ouderschapsverlof en ouderschapsuitkeringen aanvragen, in één keer worden gedaan (Sirendi en Taveter 2016). In plaats van de bewijslast bij een persoon te leggen, kan de staat de bestaande gegevens gebruiken om de behoefte aan bepaalde diensten te verifiëren en de uitkeringen automatisch te betalen. De voorwaarden voor dit soort oplossingen zijn de invoering van het 'once-only' principe, het creëren van 'one-stop-shop'-portalen en de onderlinge uitwisselbaarheid van de gegevens – bv. voldoen aan de principes van het OESO-kader voor een digitale overheid (zie Peña-López 2020).

Naast meer persoonlijke diensten kunnen overheden digitalisering gebruiken om sociale zekerheid op een geheel nieuwe manier te benaderen. In een wereld waarin digitalisering ook grote gevolgen heeft voor de organisatie van werk en het statuut van de werknemer, hebben overheden de kans “[to] design new disruptive digital systems”, zoals Campbell en Hanschitz het stellen (2018, 2). Dankzij de verbeterde mogelijkheden om gegevens uit te wisselen kunnen overheden bijvoorbeeld rekening houden met het inkomen uit verschillende bronnen bij niet-standaard werknemers, wat de weg vrijmaakt voor een verschuiving van sociale zekerheid op basis van tewerkstelling naar sociale zekerheid op basis van persoonsvolgende systemen (Vallistu 2023). Freudenberg (2019) benadrukt dat in het geval van niet-standaard werknemers en platformwerkers digitalisering overheden in staat kan stellen om digitale financiële transacties te controleren en inkomensgegevens te traceren, waardoor de administratieve lasten voor zowel zelfstandigen en platformwerkers als voor socialezekerheidsinstellingen uiteindelijk zullen verminderen. Casey en Castro (2015) benadrukken ook dat het bijhouden van digitale gegevens, zoals online systemen voor belastingadministratie, kan leiden tot een betere naleving van de belastingwetgeving

en een vermindering van informele economische activiteiten. Een ander aspect van dataficatie is de implementatie van geautomatiseerde besluitvormingspraktijken. Geautomatiseerde besluitvorming heeft het potentieel om de flexibiliteit en efficiëntie van overheidsinstellingen voor sociale zekerheid te verbeteren, bureaucratische processen te stroomlijnen en de taken van werknemers opnieuw vorm te geven. Deze aanpak omvat vaak geavanceerde technologieën zoals artificiële intelligentie en systemen die biometrische gegevens kunnen herkennen.

Een stap verder dan enkel dienstverlening en belastingen is het preventief sturen van het gedrag van burgers om hen te weerhouden van kwaadwillige of schadelijke activiteiten, die op de lange termijn duurder zijn voor de staat, of om gunstig gedrag aan te moedigen. Tijdens de COVID-19-crisis maakten overheden bijvoorbeeld gebruik van digitale connectiviteit, grote datasets en vooruitgang op het gebied van machinaal leren om te reageren op een crisis in de volksgezondheid (Whitelaw et al. 2020). Overall ter wereld lanceerden overheden toepassingen om contacten op te sporen en sms-berichten te sturen om mensen aan te moedigen om afstand te houden, en zetten ze digitale systemen op voor test- en vaccinatieafspraken. Op dezelfde manier pasten de socialezekerheidsstelsels zich aan aan doelgerichte bijstand en maakten ze gebruik van toezicht op afstand bij kwetsbare bevolkingsgroepen en digitale identiteitsverificatie om fysieke contacten tijdens de COVID-19-crisis te vermijden. Socialezekerheidsstelsels kunnen data en digitale oplossingen inzetten om het gedrag van burgers te beïnvloeden om werkloosheid te voorkomen of meer verantwoordelijkheid aan te moedigen op het vlak van pensioensparen, of gaming gebruiken om gezonder gedrag te stimuleren. Zo combineert de persoonlijke activiteitenrekening (*compte personnel d'activité*, CPA) in Frankrijk bijvoorbeeld informatie over diploma's en vaardigheden van burgers om hen bijscholingsmogelijkheden op maat te bieden en werkloosheid te voorkomen.

Blootleggen van uitdagingen bij de overgang naar een digitale sociale zekerheid: een analyse

Hoewel dataficatie aanzienlijke mogelijkheden biedt voor socialezekerheidsstelsels, is het van cruciaal belang om goed te letten op de problemen die met dit transformatieproces gepaard gaan. In dit onderdeel wordt een kritische analyse gemaakt van de digitale sociale zekerheid, waarbij de uitdagingen worden verduidelijkt die de doelstellingen van technologische efficiëntie en personalisering ondermijnen en die nu al deel uitmaken van het debat. Dit omvat een onderzoek van het mensgerichte perspectief binnen het domein van de digitale sociale zekerheid en de behandeling van de belangrijke voorwaarden waaraan moet worden voldaan om deze te kunnen realiseren. Dit onderzoek brengt ook cruciale onzekerheden aan het licht die essentieel zijn om het overkoepelende pad van de ontwikkeling op lange termijn op het gebied van digitalisering en sociale zekerheid te vatten.

Volgens de definitie van Lee-Archer (2023, 4) draait een mensgerichte benadering van digitale sociale zekerheid om *“[the] capability of digital technologies to connect users to the relevant part of operations or services, in real-time, from anywhere, in the most direct possible way, at a low cost, and provided there are alternative communication channels when someone is not able to use them.”* De huidige ontwikkelingen geven echter geen garantie dat overheden makkelijk aan deze voorwaarden kunnen voldoen.

Een van de belangrijkste onzekerheden bij reflecties over de toekomst van een digitale sociale zekerheid is in welke mate gewone burgers digitale oplossingen opnemen. Tot op de dag van vandaag wordt de digitale kloof toegeschreven aan generatieverschillen en de nieuwigheid van digitale technologieën. Naarmate digitale oplossingen zich volledig ontwikkelen, wordt het echter steeds duidelijker dat er altijd mensen zullen zijn voor wie de digitale oplossing nog steeds geen primaire optie is. Volgens de bevindingen van Welby en Hui Yan Tan (2022) bestaat er een discrepantie tussen de verwachte mate van gebruik van digitale diensten door burgers en het werkelijke gebruik. Daarnaast bleek uit onderzoek van de Boston Consulting Group (2021) in 36 landen dat slechts 12% van de mensen aangeeft dat digitale overheidsdiensten voldoende beantwoorden aan hun noden. Het kan zijn dat het ontwerp van de dienstverlening niet adequaat is, of dat de overheid op uitdagingen stuit bij het ontwikkelen van een strategie die zowel aantrekkelijk als volledig is voor haar inwoners. Bijgevolg is de invoering van digitale diensten steeds nauwer verbonden met de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening door flexibel te zijn, na te denken over het ontwerp, en innovatieve strategieën te gebruiken om diensten te creëren en ontwerpen en prototypes te bouwen (Mergel 2022). Vanuit het oogpunt van de overheid betekent dit dat alle mogelijke omstandigheden van mensen in overweging moeten worden genomen en dat er meer nadruk moet worden gelegd op casemanagement bij het ontwikkelen van toekomstige sociale diensten en op het ontwerp van de dienst zelf. Tot slot moeten overheden een kritische blik werpen op digitale kanalen als primaire communicatiemiddelen en erkennen dat ze ook alternatieven moeten bieden.

Een tweede belangrijke onzekerheid draait om de vraag of de huidige technologische en juridische structuren de soepele integratie van verschillende databronnen en de realtime uitwisseling van data mogelijk maken. Door het aanhoudende gebrek aan coördinatie en standaardisatie in de huidige digitaliseringsinitiatieven blijft het noodzakelijk om te vertrouwen op verouderde methoden, waardoor het moeilijk is richting een meer mensgerichte aanpak te evolueren (Lukersmith et al. 2016; Lee-Archer 2023).

Vanuit het perspectief van de gebruiker is het gebruik van een 'one-stop-shop'-strategie of een digitaal platform absoluut noodzakelijk, omdat het de beslissingsbevoegdheid

in de handen van individuen legt. Tegelijkertijd moet de staat een prioriteit maken van het creëren van onderlinge uitwisselbaarheid tussen verschillende databronnen en een naadloze uitwisseling van data in realtime faciliteren. Volgens Yukhno (2022) kunnen big data pas worden gebruikt als bestuursinstrument nadat de overheid één enkel digitaal overheidsecosysteem heeft opgezet. Het bestaande landschap wordt echter gekenmerkt door gefragmenteerde dienstverlening, herhaalde dataverzameling en onvoldoende gegevensinteroperabiliteit.

Naast de technologische capaciteit moeten socialezekerheidsadministraties zelf ook veranderen om zich aan te passen aan de transformatie naar datacentriciteit. Om hun publiek belang te behouden tijdens de digitale transformatie, is het noodzakelijk om veranderingen door te voeren die verder gaan dan organisatorische processen. Deze veranderingen omvatten oordeelkundige herzieningen van werkpraktijken door overheidsinstanties (Lindgren en Veenstra 2018). Hoewel van burgers wordt verwacht dat ze de digitale systemen autonoom gebruiken, hebben ze vaak hulp nodig van ambtenaren. Deze transitie heeft de omgang tussen ambtenaren en burgers veranderd doordat het belang van gespecialiseerde kennis is verminderd en de nadruk meer ligt op interpersoonlijke vaardigheden om het gebruik van digitale systemen te assisteren (Pors 2015). Het is dus van cruciaal belang om te kijken naar de competenties binnen de socialezekerheidsinstellingen, aangezien de technologische capaciteiten van de overheid zijn geëvolueerd met de integratie van technologie, waardoor de taken zijn veranderd en er zelfs nieuwe zijn ontstaan (Lember et al. 2018; Giritli Nygren et al. 2013; Pollitt 2011).

Er is nog een onderliggende bezorgdheid rond de infrastructuur en de mogelijkheden om data te beheren en delen. Hoewel de Europese Unie (EU) plannen formuleert om individuen meer controle over hun gegevens te geven, zodat ze kunnen bepalen met wie en voor welke doeleinden hun gegevens worden gedeeld, moet er nog veel werk worden verzet om de kloof tussen deze ambities en de daadwerkelijke uitvoering ervan te overbruggen (Bräutigam et al. 2022). Dit omvat initiatieven zoals de EU Data Act en de Artificial Intelligence Act, die tot doel hebben om problemen in verband met data aan te pakken en burgers meer controle en transparantie te bezorgen bij interacties met data, maar er is nog veel juridisch en technologisch werk nodig om deze doelstellingen volledig te realiseren.

Dit leidt tot de vraag naar de balans tussen privacy en controle. Hoewel datacentriciteit kan leiden tot beter gecontroleerde socialezekerheidssystemen en minder fraude, legt het verwerken van grotere hoeveelheden data een steeds grotere last op de staat om de privacy en de verantwoordingsplicht te waarborgen en tegelijkertijd datalekken te voorkomen. Dit geldt in het bijzonder voor socialezekerheidsstelsels, die met zeer

gevoelige gegevens werken en waar fouten levensveranderende gevolgen kunnen hebben. Met de toevoeging van efficiëntere maar technisch complexe geautomatiseerde besluitvormingsprocedures wordt het steeds moeilijker om transparantie te bieden en tegelijkertijd de privacy te garanderen. Anderzijds staan steeds meer mensen sceptisch tegenover de afhankelijkheid van de huidige systemen van sociale bescherming en bijstand van digitale gegevens en technologieën. Sceptici beweren dat deze technologieën worden gebruikt om te automatiseren, te anticiperen, en vervolgens individuen te identificeren, te controleren, op te sporen, te viseren en te straffen (Alston 2019). Bovendien wordt er gesuggereerd dat, samenhangend met Zuboffs idee van surveillancekapitalisme (2019), digitale overheidsdiensten het potentieel hebben om gevormd te worden op een manier die nieuwe vormen van controle en beperkingen oplegt aan de activiteiten en bewegingen van burgers (Lindgren et al. 2019, 433). Of, zoals Dencik (2022, 161) het stelt:

[...] the epistemological and ontological pillars of the datafied welfare state advance an agenda of responsabilisation that counter values of universal access, social solidarity, and human flourishing, whilst the operations of capital out of which datafication has developed position the datafied welfare state as a tenant of private cloud and service providers that threatens to undermine democratic governance and displace public infrastructure.

De belangrijkste onzekerheid hier is het vertrouwen van zowel socialezekerheidsadministraties als de maatschappij in het algemeen in de technologie, wat de snelle invoering van technologie kan beperken. De kwestie van vertrouwen en betrouwbaarheid bij digitale socialezekerheidssystemen roept ernstige vragen op of het toenemende gebruik van datacentrische oplossingen houdbaar is op lange termijn en door het publiek aanvaard wordt. De succesvolle implementatie van een datacentrisch socialezekerheidsstelsel vereist een aanzienlijke mate van maatschappelijk vertrouwen in de digitale aanpak, wat kan worden bereikt door “*human accountability in decision making*” (Lee-Archer 2023) in te stellen en passende beperkingen op te leggen bij het delegeren van bevoegdheden aan artificiële intelligentie en geautomatiseerde procedures.

De ultieme uitdaging draait om geautomatiseerde besluitvorming en algoritmisch bestuur. Geautomatiseerde besluitvorming heeft aanzienlijke problemen opgeleverd vanwege de neiging ervan om sociale vooroordelen en discriminerend gedrag te versterken. Dit komt voornamelijk doordat de keuzes die door geautomatiseerde systemen worden gemaakt, gebaseerd zijn op reeds bestaande gegevens, zoals de Europese Commissie in 2023 heeft erkend. De aanhoudende onzekerheid rond geautomatiseerde besluitvorming in socialezekerheidssystemen is inherent verbonden

met de betrouwbaarheid van artificiële intelligentie. Aan de ene kant is het gebruik van artificiële intelligentie om geautomatiseerde besluitvorming mogelijk te maken veelbelovend om datagestuurde oplossingen op maat van de sociale zekerheid te maken. Er zijn echter ook aanzienlijke risico's aan verbonden. Een illustratief voorbeeld van de gevaren van een door artificiële intelligentie gestuurd beheer is de waarschuwing die de Nederlandse toelagenaffaire biedt (Hadwick en Lan 2021). Dit incident benadrukte de gevolgen voor de mensenrechten en leidde tot een verhoogde waakzaamheid. Het leidde ertoe dat de Raad van Europa en individuele landen checklists voor mensenrechten opstelden om de potentiële valkuilen van artificiële intelligentie in het bestuur te beperken.

Verkenning van radicale visies: open toekomstscenario's voor de sociale zekerheid en de verzorgingsstaat

Hoewel de verschuiving naar digitalisering en datacentriciteit in de sociale zekerheid de eerder genoemde onzekerheden aan het licht heeft gebracht, moeten we voor de toekomst van de sociale zekerheid in 2035 ook rekening houden met mogelijke radicalere ontwikkelingen die het pad van de sociale zekerheid zouden kunnen bepalen. Dit zijn de 'wat als...?'-scenario's die essentieel zijn in toekomststudies en die plausibele, zij het vaak minder waarschijnlijke toekomstscenario's bieden die onze huidige strategische benaderingen onderbouwen. Deze open toekomstscenario's verbreden en herdefiniëren ons begrip van het onderwerp.

Het toenemend aantal informele arbeidsovereenkomsten en zelfstandige activiteiten is een belangrijke tendens die invloed heeft op de manier waarop deze alternatieve paden zich voordoen. De invoering van innovatieve modellen voor peer-to-peer diensten, waaronder werk via digitale platformen, heeft geleid tot de herclassificatie van werknemers als onafhankelijke zelfstandigen (Schor 2015; Kalleberg en Vallas 2018). Deze verschuiving heeft het belang van traditionele standaard arbeidsrelaties verminderd en leidt tot bezorgdheid over de sociale bescherming die beschikbaar is voor platformwerkers (Codagnone en Martens 2016). De toenemende instabiliteit op de arbeidsmarkt bedreigt de geloofwaardigheid van gevestigde instellingen zoals vakbonden, beroepsverenigingen en onderwijsorganisaties (Standing 2011) en heeft geleid tot een consensus onder wetenschappers en experts dat er een noodzaak is om het socialezekerheidsbeleid te heroriënteren (Degryse 2016). Hoewel platformwerkers en zelfstandigen in theorie toegang hebben tot sociale bescherming, blijven er praktische barrières bestaan die een formele en effectieve toegang tot het socialezekerheidsstelsel verhinderen, zoals Stuart et al. (2017) benadrukken. De Bismarckiaanse socialebeschermingsstelsels binnen de Europese Unie, die de toegang tot sociale zekerheid koppelen aan conventionele arbeidsrelaties, staan onder druk om zich aan te passen als gevolg van deze en andere factoren, waaronder ongunstige

demografische trends in de lidstaten (Petropoulos et al. 2019). Er kan worden gesteld dat het digitaliseringsproces de socialezekerheidsstelsels indirect meer moeilijkheden dan directe kansen heeft opgeleverd.

Tegelijkertijd blijft digitalisering de dienstverlening transformeren, waardoor het belang van fysieke locaties afneemt en de interacties tussen burger en staat zich verplaatsen naar virtuele domeinen. Deze veranderingen hebben de traditionele beperkingen die samenhangen met de geografische nabijheid van de begunstigden van diensten sterk verminderd. Samen met de wereldwijde verschuiving in werkdynamieken, zoals de opkomst van digitaal nomadisme, neemt de verwachting toe om diensten over de grenzen heen te ontvangen. Bijgevolg zorgt de toenemende digitalisering ervoor dat de grens tussen het gebruik van overheidsdiensten en andere diensten vervaagt, wat leidt tot nieuwe eisen van burgers (Mattfolk en Emfeldt 2019, 243). Een aanzienlijk aantal mensen dat wereldwijd kiest voor virtueel werk, als ondernemer of zelfstandige, zal andere socialezekerheidsbehoeften hebben dan de huidige 'gewone' burger. In een datagestuurde en geglobaliseerde wereld zouden verschillende digitale vormen van burgerschap kunnen ontstaan die aan deze nieuwe verwachtingen voldoen.

Twee belangrijke actuele ontwikkelingen die zouden kunnen leiden tot relevante maar nog radicalere toekomstige ontwikkelingen voor socialezekerheidsstelsels en de digitalisering van de sociale zekerheid worden daarom hieronder nader beschreven.

De eerste is de ontwikkeling waarbij de staat niet in staat is om controle te krijgen over de structurele veranderingen veroorzaakt door technologische vooruitgang. In deze 'open' toekomst maken grote technologiebedrijven gebruik van hun invloed en aanpassingsvermogen om het domein van door de staat verstrekte sociale zekerheid binnen te treden, als aanvullende of alternatieve oplossingen voor de huidige werkwijze – de virtuele klinieken en apotheken van Amazon Health zijn hier een voorbeeld van. Als deze tendens zich vervolgens zou uitbreiden, zou dat de staat op een zijspoor kunnen zetten of voorbijstreven bij het ontwikkelen van innovatieve oplossingen voor de sociale zekerheid. Magalhães en Couldry (2020) waarschuwen voor de risico's van datakolonialisme en benadrukken dat een datagestuurde welzijnssysteem de positie van big tech-bedrijven als onmisbare instellingen voor zowel de staat als de fundamentele werking van de samenleving zou kunnen verstevigen. In een wereld waarin sociale zekerheid die wordt aangeboden door multinationals steeds meer beschikbaar wordt voor atypische werknemers of zelfs voor gewone werknemers, wordt de functie van de bestaande socialezekerheidsinstellingen en -stelsels in vraag gesteld. Zal er een klasse van wereldburgers ontstaan die staatloos zijn, en zullen zij de huidige door de staat geleide structuren uitrangeren?

Een ander mogelijk toekomsttraject houdt in dat technologiegerelateerde risico's vanaf het begin proactief worden beheerd, waarbij wordt afgeweken van het standpunt dat technologie de bepalende factor is voor de toekomst van de sociale zekerheid. De socialezekerheidsstelsels erkennen hierbij de groeiende ongelijkheid als gevolg van atypische werkvormen en de toenemende uitdaging om een onderscheid te maken tussen verschillende vormen van werkzekerheid, en richten zich daarom meer op de basisprincipes van dienstverlening en streven naar meer gelijke kansen. In deze context neemt technologische vooruitgang niet de centrale rol in bij het vormgeven van het wezen van de sociale zekerheid; hij dient eerder als hulpmiddel om een rechtvaardiger en meer inclusief socialezekerheidsstelsel op te zetten. De manier waarop standaard tewerkstelling is gekoppeld aan sociale zekerheid zou hierbij worden herzien en er zou een meer universalistische benadering worden gehanteerd. Joyce et al. (2019) stellen dat beleidsinterventies problemen met precair werk breder moeten aanpakken in plaats van zich te richten op bepaalde soorten atypisch werk, zoals platformwerkers. Het recente voorbeeld van de COVID-19-crisis heeft aangetoond dat, naast structurele veranderingen op lange termijn, de universalistische benadering van de sociale zekerheid toekomstige schokken zou kunnen opvangen (Razavi et al. 2022). Er zijn doorheen de tijd interessante alternatieve paden voorgesteld die de betekenis van wat werk is en het recht op sociale bescherming verbreden, zoals het voorstel van Beck (2000) om burgers te belonen met 'burgergeld' voor sociaal waardevolle activiteiten, waardoor zowel betaald werk als niet-betaald werk gewaardeerd worden. Supiot (met Meadows, 2001) deed een gelijkaardig voorstel om de sociale bescherming los te koppelen van het statuut van de werknemer. De discussies over het universele basisinkomen vallen in deze categorie, ook al komen ze voort uit twee verschillende ideologieën: de neoliberale benadering (Van Parijs) of de neoklassieke benadering (Friedman) (zie overzicht in Balliester en Elsheikhi 2018). Het toekomstbeeld van een universele sociale bescherming spiegelt een sterkere staat voor en een verbreding van de beleidsmaatregelen om de burgers te beschermen tegen de nadelen van de digitalisering (Razavi et al. 2022). Bij het verbeteren van de positie van de staat speelt de technologie een bepaalde rol, maar ze staat niet noodzakelijk centraal of is niet het "*panacea*" (Grosh et al. 2022, 349).

Ten slotte kan een middenweg worden ontwaard tussen de radicalere toekomst die bevoegdheden opgeven ten gunste van meer digitale sociale zekerheid of de kernvragen weggeleiden van digitalisering. Nieuwe benaderingen van verzekeringen en bescherming als gevolg van de convergentie van onconventionele werkvormen en digitalisering hoeven niet negatief te zijn. Een voor de hand liggend voorbeeld is de oprichting van coöperaties exclusief voor freelancers die dekking bieden bij een ongeval (Palier 2019). Bijgevolg heeft de gedigitaliseerde economie, die nieuwe arbeidskansen en sociale kwetsbaarheden creëert, het potentieel om de oprichting

van nieuwe vormen van mutualisme en bescherming te bevorderen. De vraag is hoe socialezekerheidsinstellingen zich zullen positioneren in deze nieuwe digitaal gefaciliteerde verenigingen.

Besluit

Concluderend kan worden gesteld dat de alomtegenwoordige invloed van de digitalisering geen enkel aspect van de samenleving ongemoeid heeft gelaten, met inbegrip van de socialezekerheidsstelsels. De toepassing van digitale en datacentrische benaderingen heeft een transformatieve reis in gang gezet naar een meer mensgericht model van sociale zekerheid. Deze verschuiving heeft overheden in staat gesteld om proactief diensten en voordelen aan te bieden door gebruik te maken van onderlinge uitwisselbaarheid van data bij de overgang naar dit nieuwe model.

Maar om de veranderingen in de sociale zekerheid op lange termijn effectief te kunnen beheren, moeten we zowel anticiperen op de onmiddellijke uitdagingen als op radicalere toekomstscenario's. Dufva en Dufva (2019) benadrukken dat ons beeld van en ervaring met de digitale dimensie vorm geeft aan welke mogelijkheden we zien voor de toekomst. Hoewel het verleidelijk is om datacentriciteit enkel als een technologische zaak te zien, beperkt dit enge perspectief ons inzicht in de echte mogelijkheden en valkuilen van digitalisering.

Het is essentieel om te erkennen dat noch technologie, noch sociale zekerheid op zichzelf staat. Onze wereld is een complex web van onderling verbonden aspecten en evoluerende trends, waarin digitalisering, de economie en de maatschappij elkaar beïnvloeden. Hoewel het belangrijk is om de onmiddellijke uitdagingen en kansen van de digitalisering en datacentriciteit aan te pakken, is het net zo cruciaal om een holistisch perspectief te hanteren dat de uitgebreide onderlinge afhankelijkheid tussen digitalisering, de economie en de samenleving erkent.

Om de toekomst van de digitale sociale zekerheid in kaart te brengen, moeten overheden hun verbeeldingskracht gebruiken en een toekomstvisie ontwikkelen. Dit houdt in dat we voorkeursscenario's voor de toekomst moeten identificeren en de inherente beperkingen en grenzen van de digitalisering moeten erkennen waarmee we vandaag rekening moeten houden. Door deze holistische benadering te omarmen, kunnen we door het ingewikkelde landschap van een digitale sociale zekerheid navigeren en toewerken naar een meer inclusieve, responsieve en rechtvaardige toekomst.

Bibliografie

- Alston, P. 2019. "Report of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights." United Nations Human Rights Council.
- Bailey, D.E., en S.R. Barley. 2020. "Beyond Design and Use: How Scholars Should Study Intelligent Technologies." *Information and Organization* 30 (2): 100286.
- Balliester, T., en A. Elsheikhi. 2018. "The Future of Work: A Literature Review." *ILO research department working paper 29*: 1-62.
- Beck, U. 2000. *The Brave New World of Work*. Cambridge: Polity Press.
- Beer, D. 2019. *The Data Gaze: Capitalism, Power and Perception*. Thousand Oaks: Sage Publishing.
- Boston Consulting Group. 2021. "The Global Trust Imperative." Boston Consulting Group & Salesforce. <<https://web-assets.bcg.com/bf/de/d2a310054cd8891fd7f8cd95452b/the-global-trust-imperative-salesforce-bcg-whitepaper.pdf>>.
- Bräutigam, T., F. Cunningham, M. Aholainen, M. Geus, F. Kukorelli, en M. Toivanen. 2022. "EU Regulation Builds a Fairer Data Economy. The Opportunities of the Big Five Proposals for Businesses, Individuals and the Public Sector." Helsinki: Sitra Working Paper.
- Campbell, D.F.J., en G. Hanschitz. 2018. "Digitalization of Tax: Epistemic Tax Policy." In *Handbook of Cyber-Development, Cyber-Democracy, and Cyber-Defense*, onder redactie van E.G. Carayannis, D.F.J. Campbell, en M. Panagiotis Efthymiopoulos, 87-98. Cham: Springer International.
- Casey, P., en P. Castro. 2015. "Electronic Fiscal Devices (EFDs). An Empirical Study of their Impact on Taxpayer Compliance and Administrative Efficiency." IMF Working Paper 2015/073.
- Codagnone, C., en B. Martens. 2016. "Scoping the Sharing Economy: Origins, Definitions, Impact and Regulatory Issues." Institute for Prospective Technological Studies Digital Economy Working Paper 2016/01.
- Degrype, C. 2016. "Digitalisation of the Economy and Its Impact on Labour Markets." ETUI Working Paper 2016/02.
- Dencik, L. 2022. "The Datafied Welfare State: A Perspective from the UK." In *New Perspectives in Critical Data Studies: The Ambivalences of Data Power*, onder redactie van A Hepp, J. Jarke, en L. Kramp, 145-165. Cham: Palgrave Macmillan.
- Dufva, T., en M. Dufva. 2019. "Grasping the Future of the Digital Society." *Futures* 107: 17-28.
- Eichhorst, W., A. Hemerijck, en G. Scalise. 2022. "Welfare States, Labor Markets, Social Investment, and the Digital Transformation." In *Digitalization and the Welfare State*, onder redactie van M.R. Busemeyer et al., 64-82. Oxford: Oxford Academic.
- Europese Commissie, Competence Centre on Foresight. 2023. "Automated decision-making impacting society." <https://knowledge4policy.ec.europa.eu/foresight/automated-decision-making-impacting-society_en>.
- Freudenberg, C. 2019. "Rising Platform Work: Scope, Insurance Coverage and Good Practices among ISSA Countries." Genève: International Social Security Association.
- Girdli Nygren, K., K. Axelsson, en U. Melin. 2013. "Public E-services from Inside: A Case Study on Technology's Influence on Work Conditions in a Government Agency." *International Journal of Public Sector Management* 26 (6): 455-468.
- Grosh, M., P. Leite, M. Wai-Poi, en E. Tesliuc, eds. 2022. *Revisiting Targeting in Social Assistance: A New Look at Old Dilemmas*. Washington: World Bank.
- Hadwick, D., en S. Lan. 2021. "Lessons To Be Learned from the Dutch Childcare Allowance Scandal: A Comparative Review of Algorithmic Governance by Tax Administrations in the Netherlands, France and Germany." *World tax journal. -Amsterdam* 13 (4): 609-645.

- High-Level Group on the future of social protection and of the welfare state in the EU. 2023. *The Future of Social Protection and of the Welfare State in the EU*. Luxemburg: Publications Office of the European Union
- Hintz, A., L. Dencik, en K. Wahl-Jorgensen. 2018. *Digital Citizenship in a Datafied Society*. Cambridge: Polity Press.
- Inayatullah, S. 2008. "Six Pillars: Futures Thinking for Transforming." *foresight* 10 (1): 4-21.
- Jasanoff, S., en S. Kim. 2015. *Dreamscapes of Modernity: Sociotechnical Imaginaries and the Fabrication of Power*. Chicago: University of Chicago Press.
- Johnson, S., en D. Acemoglu. 2023. *Power and Progress: Our Thousand-Year Struggle Over Technology and Prosperity*. New York: Public Affairs.
- Joyce, S., M. Stuart, C. Forde, en D. Valizade. 2019. "Work and Social Protection in the Platform Economy in Europe." In *Advances in Industrial and Labor Relations*, onder redactie van D. Lewin en P.J. Gollan, 153-184. Leeds: Emerald Publishing.
- Kalleberg, A.L., en S.P. Vallas. 2018. "Probing Precarious Work: Theory, Research, and Politics." *Research in the Sociology of Work* 31 (1): 1-30.
- Kimbell, L., en L. Vesnić-Alujević. 2020. "After the Toolkit: Anticipatory Logics and the Future of Government." *Policy Design and Practice* 3 (2): 95-108.
- Lee-Archer, B. 2023. "Effects of Digitalization on the Human Centricity of Social Security Administration and Services." ILO Working Paper 87. Genève: IAO.
- Lember, V., R. Kattel, en P. Tõnurist. 2018. "Technological Capacity in the Public Sector: The Case of Estonia." *International Review of Administrative Sciences* 84 (2): 214-230.
- Lindgren, I., en A.F. van Veenstra. 2018. "Digital Government Transformation: A Case Illustrating Public E-service Development as Part of Public Sector Transformation." *Proceedings of the 19th Annual International Conference on Digital Government Research: Governance in the Data Age* 38: 1-6.
- Lindgren, I., C. Østergaard Madsen, S. Hofmann, en U. Melin. 2019. "Close Encounters of the Digital Kind: A Research Agenda for the Digitalization of Public Services." *Government Information Quarterly* 36 (3): 427-436.
- Lukersmith, S., M. Millington, en L. Salvador-Carulla. 2016. "What Is Case Management? A Scoping and Mapping Review." *International Journal of Integrated Care* 16 (4): 2.
- Magalhães, J.C., en N. Couldry. 2020. "Tech Giants Are Using This Crisis to Colonize the Welfare System." *Jacobin*, 27 April 2020.
- Mattfolk, C., en L. Emfeldt. 2019. "Future Consumption of Welfare Services: How the Change in Consumer Expectations Will Affect Offerings and Business Models in Welfare." In *Digital Transformation and Public Services*, onder redactie van A. Larsson en R. Teigland, 243-276. Londen: Routledge.
- Mazmanian, M., M. Cohn, en P. Dourish. 2014. "Dynamic Reconfiguration in Planetary Exploration." *Mis Quarterly* 38 (3): 831-848.
- Mergel, I. 2022. "Human Centricity in Digital Delivery: Enhancing Agile Governance." IBM Center for the Business of Government.
- Orlikowski, W.J. 1992. "The Duality of Technology: Rethinking the Concept of Technology in Organizations." *Organization Science* 3 (3): 398-427.
- Palier, B. 2019. "Work, Social Protection and the Middle Classes: What Future in the Digital Age?" *International Social Security Review* 72 (3): 113-133.
- Peña-López, I. 2020. "The OECD Digital Government Policy Framework. Six dimensions of a Digital Government." *OECD Public Governance Policy Papers* 2. Parijs: OECD Publishing.
- Petropoulos, G., J.S. Marcus, N. Moës, en E. Bergamini. 2019. *Digitalisation and European Welfare States*. Brussel: Brueghel.

- Pollitt, C.. 2011. "Mainstreaming Technological Change in the Study of Public Management." *Public Policy and Administration* 26 (4): 377-397.
- Pors, A.S. 2015. "Becoming Digital. Passages to Service in the Digitized Bureaucracy." *Journal of Organizational Ethnography* 4 (2): 177-192.
- Razavi, S., C. Behrendt, V. Nesterenko, I. Orton, C. Peyron Bista, A. Ramos Chaves, H. Schwarzer, M. Stern-Plaza, en V. Wodsak. 2022. "Building Universal Social Protection Systems for All: What Role for Targeting?" *Global Social Policy* 22 (3): 449-463.
- Rule, J.B. 1974. *Private Lives and Public Surveillance: Social Control in the Computer Age*. New York: Schocken Books.
- Schor, J.. 2015. "The Sharing Economy: Reports from Stage One." Boston College.
- Schoukens, P., en D. Pieters. 2007. "Social Security Quo Vadis? Interviews with Social Security Administration CEOs in 15 Western European Countries." IBM Global Social Segment.
- Sirendi, R., en K. Taveter. 2016. "Bringing Service Design Thinking into the Public Sector to Create Proactive and User-friendly Public Services." In *HCI in Business, Government, and Organizations: Information Systems: Third International Conference, HCIBGO 2016*, onder redactie van F.H. Nah en C.H. Tan, 221-230. Cham: Springer International Publishing.
- Standing, G. 2011. *The precariat: The new dangerous class*. Londen: Bloomsbury Publishing.
- Stuart, M., S. Joyce, C. Carson, V. Trappmann, C. Umney, C. Forde, L. Oliver, D. Valizade, K. Hardy, en G. Alberti. 2017. "The Social Protection of Workers in the Platform Economy." Studie voor het EMPL Committee.
- Supiot, A., met P. Meadows. 2001. *Beyond Employment: Changes in Work and the Future of Labour Law in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Vallistu, J. 2023. "Digital Social Security Accounts for Platform Workers: The case of Estonia's Entrepreneur Account." *International Social Security Review* 76 (3): 3-24.
- van Gerven, M. 2022. "Studying Social Policy in the Digital Age." In *Social Policy in Changing European Societies*, onder redactie van K. Nelson, R. Nieuwenhuis, en M. Yerkes, 251-264. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- van Zoonen, L. 2020. "Data Governance and Citizen Participation in the Digital Welfare State." *Data & Policy* 2: e10.
- Welby, B., en E. Hui Yan Tan. 2022. "Designing and Delivering Public Services in the Digital Age." *OECD Going Digital Toolkit Notes* 22. Parijs: OECD Publishing.
- Whitelaw, S., M.A. Mamas, E. Topol, en H.G.C. Van Spall. 2020. "Applications of Digital Technology in COVID-19 Pandemic Planning and Response." *The Lancet Digital Health* 2 (8): e435-e440.
- Yukhno, A. 2022. "Digital Transformation: Exploring big data Governance in Public Administration." *Public Organization Review*: 1-15.
- Zuboff, S. 2019. *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*. New York: Public Affairs.

4.

**De socialezekerheidspositie van immigranten waarborgen:
toekomstige uitdagingen voor beleidsmakers en
socialezekerheidsinstellingen in de (Nederlandse)
verzorgingsstaat**

Maarten Bouwmeester

Inleiding

De relatie tussen sociale zekerheid en immigratie wordt al lange tijd gezien als complex (Hammond 2018) en is overal ter wereld een sterk gepolitiseerd en verdelend onderwerp in de nationale politiek (Koning 2019; Slaven et al. 2021). Hierdoor worden nationale regeringen geconfronteerd met grote uitdagingen om de relatie tussen sociale zekerheid en immigratie vorm te geven. Het is duidelijk dat deze uitdagingen nog complexer en veeleisender zullen worden als gevolg van de toenemende immigratie, vooral als het gaat om Nederland als ontvangende verzorgingsstaat. De toekomst van Nederland is die van een 'immigratieland' (Jennissen et al. 2022, 17). Sinds 2007 is er een positief netto migratiecijfer en de immigratie zal zowel in de nabije als in de verre toekomst zeer waarschijnlijk blijven toenemen (Adviesraad Migratie 2022a, 14). Dat is intrinsiek verbonden met de huidige en toekomstige tekorten aan arbeidskrachten. Alleen al in de gezondheidszorg en sociale zorg wordt het verwachte tekort aan arbeidskrachten geschat op 140.000 in 2031 (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2022, 2). Arbeidsimmigratie wordt gezien als een van de belangrijkste oplossingen voor deze uitdaging, wat duidelijk naar voren komt uit beleidsoverwegingen op zowel nationaal niveau (zie bv. Adviesraad Migratie 2022b) als EU-niveau (zie bv. Europese Commissie 2022). Een toale toename van de (arbeids)immigratie zal waarschijnlijk leiden tot meer illegale immigratie en illegale arbeid (vgl. Yaroshenko et al. 2022), waardoor socialezekerheidsinstellingen voor nog meer uitdagingen komen te staan om een evenwicht te vinden tussen het garanderen van sociale bescherming en het beperken van de toegang. De wettelijke status van immigranten blijft een paradox in het socialezekerheidsrecht, aangezien het systeem dat verantwoordelijk is voor uitsluiting en beperkingen (nationale positieve socialezekerheidswetgeving) tegelijkertijd oproept tot de bescherming van degenen die worden uitgesloten (via internationale mensenrechtenwetgeving en EU-regelgeving) (Vonk 2013, 123).

Met het oog op deze toekomstige ontwikkelingen moeten het Nederlandse socialezekerheidsstelsel en zijn beleidsonwerpers en -uitvoerders anticiperen op de

uitdagingen die zullen ontstaan op het snijvlak van migratie en sociale zekerheid. Hoewel het onzeker blijft hoe de toekomst er precies zal uitzien, is het mogelijk om een aantal belangrijke domeinen waarin uitdagingen zullen ontstaan aan te wijzen. In zowel het academische als het politieke debat gaat de aandacht al lange tijd naar de druk van immigratie op de verzorgingsstaat, waarbij de nadruk ligt op belastingen en socialezekerheidsbijdragen (Borjas 1999; Fenwick 2019), maar ook op bredere vragen met betrekking tot het behoud van sociale solidariteit en de legitimiteit van de verzorgingsstaat (vgl. van Oorschot et al. 2017; Slaven et al. 2021). Bovendien hebben nationale regeringen veel moeite gedaan om de aantrekkingskracht van hun socialezekerheidsstelsel te verminderen, vaak op basis van de veronderstelling dat socialezekerheidsuitkeringen een ‘magneet’ zouden vormen voor immigratie, ondanks het beperkte empirische bewijs voor deze veronderstelling (Giulietti 2014; de Jong en de Valk 2020). Recent vergelijkend onderzoek toont aan dat er in veel verzorgingsstaten een toenemende nadruk ligt op hervormingen van het welzijnssysteem die immigranten uitsluiten, bijvoorbeeld door uitsluitingen op basis van verblijfsstatus, uitkeringsverlagingen op basis van verblijfsduur of integratie-eisen (Koning 2019, 2022).

Deze nadruk op uitsluiting en een beperkte toegang tot sociale bescherming voor nieuwkomers is niet zonder risico. Het is al jaren duidelijk dat de socialezekerheidspositie van immigranten onder druk staat en dat kwetsbare groepen nieuwkomers risico lopen op armoede en sociale uitsluiting in alle verzorgingsstaten (Vonk en Van Walsum 2012; Vonk 2002). Aangezien de immigratie naar ontvangende verzorgingsstaten zoals Nederland in de nabije en verre toekomst zal blijven toenemen, wordt het steeds belangrijker om de aanhoudende uitdagingen om de socialezekerheidspositie van immigranten te waarborgen volledig te begrijpen.

Gezien de problematische focus op uitsluiting en beperkte toegang op het vlak van de sociale rechten van immigranten, stuurt deze bijdrage aan op een herwaardering van de kerndoelstelling van de sociale zekerheid (vgl. Barr 2020; Pennings en Vonk 2015): alle mensen, inclusief de allochtone bevolking, beschermen tegen sociale risico's en inkomensarmoede. De bijdrage brengt een aantal belangrijke uitdagingen voor de (wettelijke) positie van immigranten in kaart, waarbij inzichten die algemeen relevant zijn voor alle ontvangende verzorgingsstaten worden gecombineerd met specifieke reflecties op het Nederlandse socialezekerheidsstelsel. Er wordt niet alleen gewezen op toekomstige uitdagingen, maar er wordt ook onderzocht wat beleidsmakers en socialezekerheidsadministraties kunnen doen om deze uitdagingen aan te pakken.

De bijdrage bestaat uit twee hoofdonderdelen. Het eerste bespreekt een overkoepelende kwestie: politieke druk om immigranten uit te sluiten van de sociale zekerheid,

waardoor kwetsbare groepen nieuwkomers het risico lopen om door de mazen van het sociale vangnet te vallen. In het tweede deel wordt de aandacht verlegd naar enkele specifieke kwesties met betrekking tot de socialezekerheidspositie van verschillende groepen migranten, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen illegale (ongedocumenteerde) en legale (arbeids)migrant. Deze bespreking leidt tot een aantal eindconclusies en een tweeledige overkoepelende boodschap. Ten eerste moet de normatieve waarde van een socialezekerheidsstelsel dat bescherming biedt aan iedereen die dat nodig heeft, inclusief de allochtone bevolking, in ere worden hersteld. Ten tweede – gerelateerd aan dit eerste punt – moeten socialezekerheidsinstellingen en beleidsmakers hun vaardigheid blijven inzetten om beleid en beheer vorm te geven op basis van feiten, tegenover politieke druk tot uitsluiting die vaak geen wetenschappelijke onderbouwing heeft.

Overkoepelende uitdaging: politieke druk tot uitsluiting

Er is al lang een wijdverbreide bezorgdheid over de haalbaarheid om een alomvattende verzorgingsstaat te handhaven door de groeiende immigratie. Open grenzen en genereuze sociale uitkeringen zouden een hoge fiscale druk leggen op de verzorgingsstaat van een gastland, omdat deze landen dienst zouden doen als toevluchtsoord voor arme migranten (Fenwick 2019). Een andere veel gehoorde zorg is dat hoge immigratie zal leiden tot een heterogene (multiculturele) samenleving waarin mensen zich niet meer in elkaar herkennen, wat op zijn beurt de sociale solidariteit uitholt die nodig is om een uitgebreid socialezekerheidsstelsel te legitimeren (Kymlicka 2015; Reeskens 2020; Kremer 2013). Deze bezorgdheden missen een overtuigende empirische onderbouwing, aangezien er geen consistent bewijs is voor de algemene veronderstelling dat migratie de verzorgingsstaat belast of ondermijnt (Römer 2023). Desondanks is de opname van immigranten in nationale socialezekerheidsstelsels een gevoelig en politiek verdelend onderwerp (Koning 2019; Slaven et al. 2021), en zijn argumenten die worden aangevoerd in debatten over (arbeids)migratie niet altijd gebaseerd op feiten (Van Vliet en Suari Andreu 2022).

In veel verzorgingsstaten was er in de loop der jaren een tendens om de toegang van immigranten tot socialezekerheidsuitkeringen te beperken (Koning 2019). De gepercipieerde spanning tussen immigratie en genereuze uitkeringen – de ‘migratie-verzorgingsstaatparadox’ – heeft landen ertoe aangezet om zowel de toegang van nieuwkomers tot het land te beperken als de toegang van allochtone burgers tot de verzorgingsstaat (“nationalisatie van de verzorgingsstaat”) (Kremer 2013). Hoewel zulke uitsluitende beleidsmaatregelen soms worden gezien als noodzakelijk om de financiële houdbaarheid van de verzorgingsstaat te garanderen, worden deze maatregelen steeds meer ingegeven door de wens om de migratiedynamiek te sturen (sociale zekerheid als “*instrumental immigration policy*”, Slaven et al. 2021). De sociale

zekerheid is in toenemende mate ondergeschikt geworden aan de immigratiepolitiek en -wetgeving, een proces dat is omschreven als de “*immigrationization*” van het welzijnsbeleid (Burgoon en Rooduijn 2021).

Hoewel recent onderzoek benadrukt dat de uitsluiting van immigranten niet onvermijdelijk is om een inclusief socialezekerheidsstelsel te behouden (Banting 2022), blijft politieke druk tot “*welfare exclusion*” van verschillende soorten immigranten (bv. zowel vluchtelingen als legale migranten) de uitkomst bepalen op het vlak van socialezekerheidswetgeving en -beleid (Koning 2022). Nederland behoort tot een aantal landen (naast Australië, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten) dat de toegankelijkheid van socialezekerheidsregelingen voor immigranten tussen 1990 en 2015 gestaag heeft verminderd. Terwijl sommige stelsels (actief arbeidsmarktbeleid en gezondheidszorg) worden gekenmerkt door een tendens richting integratie en andere over het geheel genomen weinig verandering vertonen (bv. met belastingen betaalde pensioenen en op socialezekerheidsbijdragen gebaseerde werkloosheidsuitkeringen), vinden hervormingen van het welzijnssysteem die immigranten uitsluiten vooral plaats op het gebied van (niet op bijdragen gebaseerde) sociale bijstand (Koning 2022, 32).

Het is misschien geen verrassing dat dergelijke tendensen tot uitsluiting kwetsbare groepen immigranten blootstellen aan financiële onzekerheid, inkomensarmoede of zelfs regelrechte sociale uitsluiting. Het is al enige tijd duidelijk dat illegaal verblijvende migranten, asielzoekers en degenen die buiten het toepassingsgebied van internationale socialezekerheidsverplichtingen vallen, een bijzonder zwakke positie hebben in de sociale zekerheid (Vonk en Van Walsum 2012; Vonk 2002). Recente studies tonen echter aan dat EU-migranten (burgers van de Unie) ook steeds minder gebruik kunnen maken van de nationale socialezekerheidsstelsels van de West-Europese verzorgingsstaten, waar een rechtmatig verblijf de hoeksteen wordt voor het recht op een uitkering (Kramer en Heindlmaier 2021). Het is belangrijk dat Nederlandse beleidsmakers en socialezekerheidsadministraties zich ervan bewust zijn dat dit bijzonder relevant is voor het Nederlandse socialezekerheidsstelsel, dat de laatste jaren wordt gekenmerkt door een uitgesproken tendens tot uitsluiting. Hoewel dergelijke hervormingen gegronde redenen kunnen hebben, is het van vitaal belang om deze hervormingen en hun mogelijk negatieve gevolgen kritisch te beoordelen met de kerndoelstelling van de sociale zekerheid in het achterhoofd: het beschermen van mensen in nood, inclusief de immigrantenbevolking.

Een laatste overweging heeft betrekking op de wisselwerking tussen politieke druk en wettelijke beperkingen die vorm geeft aan de socialezekerheidspositie van immigranten (vgl. Banting en Koning 2017). Nederland wordt gekenmerkt door een combinatie van grote politieke druk om de toegang van immigranten tot de sociale zekerheid

te beperken, maar ook sterke wettelijke beperkingen op dergelijke beperkende maatregelen. Dit betekent dat initiatieven om de toegang van immigranten tot de sociale zekerheid te beperken redelijk sterk worden tegengewerkt door de rechtbanken en institutionele beperkingen (Banting en Koning 2017). Deze wisselwerking tussen politieke druk en institutionele beperkingen is de afgelopen jaren bijvoorbeeld duidelijk tot uiting gekomen in België. Zo heeft het Belgisch Grondwettelijk Hof op 23 januari 2019 (arrest 6/2019) een toekenningsvoorwaarde over de minimale verblijfsduur nietig verklaard die in 2017 werd ingevoerd in het kader van de inkomensgarantie voor ouderen. In lijn met dit precedent vernietigde dezelfde rechtbank op 20 juli 2023 (arrest 112/2023) een regeringsbesluit dat een nieuwe voorwaarde over de verblijfsduur invoerde voor het Zorgbudget en een verhoging (van 5 naar 10 jaar) voor de Sociaal gecorrigeerde zorgpremie, omdat het in strijd was met het grondwettelijke recht op sociale zekerheid vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet. Deze ontwikkelingen moeten worden gezien als een les voor beleidsmakers op het gebied van sociale zekerheid om de normatieve waarde en reikwijdte van wettelijke (en grondwettelijke) waarborgen te begrijpen en te respecteren wanneer ze worden geconfronteerd met politieke druk tot uitsluiting; niet alleen om de bescherming van alle mensen in nood te garanderen, maar ook om verspilde moeite te voorkomen in de vorm van beperkende maatregelen die waarschijnlijk uiteindelijk door de rechterlijke macht nietig zullen worden verklaard.

Specifieke uitdagingen voor de socialezekerheidspositie van illegale en legale migranten

Zoals al enigszins duidelijk is geworden in het vorige onderdeel, ligt er een grote uitdaging voor beleidsmakers en socialezekerheidsinstellingen om de socialezekerheidspositie van immigranten vorm te geven, zowel om het welzijn te waarborgen als wat betreft de juridische complexiteit. In dit onderdeel wordt dieper ingegaan op enkele specifiekere uitdagingen, op basis van een onderscheid tussen illegale (ongedocumenteerde) en legale migranten. Hoewel dit onderscheid verre van eenduidig is en geen recht doet aan de complexe realiteit van migratiesituaties (Ambrosini en Hajer 2023), is het een logische typologie om de socialezekerheidspositie van immigranten te bespreken (vgl. Vonk en Van Walsum 2012). In het eerste deel wordt de uitsluiting van illegaal verblijvende migranten van de sociale zekerheid (behalve dringende medische zorg) besproken, met specifieke aandacht voor het koppelingsbeginsel in de Nederlandse socialezekerheidswetgeving. Het tweede deel heeft een bredere focus en identificeert een aantal toekomstige uitdagingen die voortvloeien uit de verwachte toename van de arbeidsimmigratie, terwijl ook het groeiende fenomeen van 'transnationalisme' aan bod komt.

Illegale migranten: legaal verblijf als absolute grens?

Hoe bepalen we de grenzen van de nationale verzorgingsstaat? Dat is een van de meest fundamentele vragen in het socialezekerheidsrecht. Een eerste opmerking is dat het concept van de verzorgingsstaat onlosmakelijk verbonden is met de natiestaat. Dit volgt niet alleen uit de reeds besproken diepgewortelde bezorgdheid over solidariteit in de verzorgingsstaat, maar heeft ook te maken met een meer praktische reden: verzorgingsstaten hebben een “*administrative infrastructure*” nodig (om bijdragen te heffen, voorwaarden te controleren en uitkeringen uit te betalen) om hun internationale en grondwettelijke socialezekerheidsverplichtingen uit te voeren, en deze infrastructuur is nu eenmaal georganiseerd op het niveau van de nationale jurisdicties (Vonk 2023).

Bijgevolg zou het nationale burgerschap het belangrijkste criterium zijn op basis waarvan mensen worden opgenomen in en uitgesloten van de sociale zekerheid. Dit is echter niet – of in ieder geval niet meer – het geval in de meeste ontwikkelde socialezekerheidsstelsels. Sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog hebben landen de nationaliteitsvoorwaarde vervangen door het begrip ‘territorialiteit’. Dat begrip werd vooral gevestigd door de uitspraak in de zaak Gaygusuz tegen Oostenrijk van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in 1996, waarin het Hof oordeelde dat een ongelijke behandeling in de sociale zekerheid op grond van nationaliteit een schending vormt van artikel 14 EVRM, tenzij ze gerechtvaardigd is door “*very weighty reasons*” (Vonk 2023). Bovendien hebben de meeste ontwikkelde verzorgingsstaten het verbod op discriminatie op basis van nationaliteit vastgelegd in hun nationale grondwet (Vonk en Van Walsum 2012).

De controle van het legale verblijf is dan ook de belangrijkste maatregel waarmee illegaal verblijvende immigranten (ongedocumenteerden) worden uitgesloten van vrijwel alle sociale voorzieningen behalve dringende medische zorg (Vonk en Van Walsum 2012). In Nederland werd dit uitgevoerd door middel van de Koppelingwet van 1998, die de toegang tot alle sociale uitkeringen en diensten koppelde aan de verblijfsstatus. Dat werd gedaan met het tweeledige doel om te voorkomen dat onrechtmatig verblijvende personen hun verblijf zouden kunnen voortzetten, en om een betere werkwijze mogelijk te maken om hen te verwijderen van Nederlands grondgebied, dit alles om ongewenste inmenging van de sociale zekerheid met het vreemdelingenrecht te voorkomen (Minderhoud 2012).

Hoewel het een fundamenteel onderdeel is van het socialezekerheidsstelsel, kent het koppelingsbeginsel ook problemen. Het is al lang duidelijk dat het spanningen veroorzaakt op juridisch vlak, voornamelijk door frictie met internationale mensenrechtenwetgeving, evenals problemen in de intergouvernementele organisatie

(de relatie tussen de nationale overheid en lokale autoriteiten) (ACVZ 2012). Door het koppelingsbeginsel blijft de drempel voor ongedocumenteerden om hulp te zoeken tot op de dag van vandaag hoog, waardoor armoede en kwetsbaarheid onopgemerkt blijven en niet aangepakt worden. Bovendien werd het koppelingsbeginsel uitgebreid in specifieke socialezekerheidsregelingen. Een van de gevolgen is dat Nederlanders en legaal verblijvende personen die samenwonen met een persoon zonder legaal verblijf ook worden uitgesloten van een aantal belangrijke inkomensafhankelijke toeslagen op het vlak van gezondheidszorg, huisvesting, gezinsbijslag en kinderopvang (in het kader van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen). Daardoor komen niet alleen illegaal verblijvende migranten, maar ook de mensen om hen heen die wel legaal verblijven in preciaire situaties terecht, met schrijnende gevolgen voor kinderen (Minderhoud 2022; Kinderombudsman 2017).

Bijgevolg leidt het koppelingsbeginsel met de strikte nadruk op legaal verblijf tot ernstige armoederisico's. Beleidsmakers in Nederland moeten dit kritisch in vraag stellen: kunnen we deze aanpak de komende jaren blijven volgen, of moeten we streven naar wetswijzigingen om de negatieve gevolgen van deze sociale uitsluiting te verminderen? Het lijkt duidelijk dat er iets moet worden gedaan om de onevenredig negatieve gevolgen van het koppelingsbeginsel te verminderen, in ieder geval om kinderarmoede te bestrijden. Allereerst zijn er recente en minder recente oproepen geweest om het koppelingsbeginsel niet toe te passen op personen jonger dan 18 jaar (ACVZ 2012; Kinderombudsman 2017) en om het 'doorkoppelingsbeginsel' bij inkomensafhankelijke toeslagen te schrappen (Minderhoud 2022). Een meer fundamentele aanpak zou zijn om het recht op socialezekerheidsuitkeringen te individualiseren (voornamelijk met betrekking tot sociale bijstand en inkomensafhankelijke toeslagen). Daarnaast kan een actievere rol van de rechterlijke macht om de tendens tot uitsluiting van de overheid tegen te gaan, helpen om fundamentele mensenrechten duurzaam te waarborgen en schrijnende situaties te verbeteren of te voorkomen (Minderhoud 2022).

Welke weg bewandeld moet worden om de starheid van het koppelingsbeginsel te verlichten is geheel een vraag op zich, en deze bijdrage kan daar geen volledig antwoord op geven. Het lijkt erop dat de uitvoerende instellingen (zoals de Nederlandse Sociale Verzekeringsbank (SVB)) weinig tot geen ruimte zien om het koppelingsbeginsel los te laten, omdat ze van mening zijn dat het een noodzakelijk instrument blijft om de rechtszekerheid en de administratieve uitvoerbaarheid te garanderen. De meest plausibele weg op de korte tot middellange termijn lijkt dus om vast te houden aan het koppelingsbeginsel, waarbij het wel belangrijk is dat de uitvoerders en handhavers van de socialezekerheidswetgeving (de gemeenten, de SVB en de Dienst Toeslagen van het Ministerie van Financiën) niet vergeten dat er mogelijkheden zijn om een

ruimhartigere behandeling toe te passen wanneer ze te maken krijgen met uitzonderlijk schrijnende omstandigheden (zie Kinderombudsman 2017, 36).

Tot slot moet worden erkend dat er ook mogelijkheden zijn voor een meer fundamentele heroverweging van de nauwe band tussen legaal verblijf en sociale zekerheid. Zolang sociale rechten toegekend blijven worden op basis van burgerschap (bv. nationaal of EU) of legaal verblijf, zullen er altijd mensen zijn “[who] fall between the stools of social state jurisdiction” (Vonk 2023, 1). Daarom is het misschien tijd voor een nieuw, parallel begrip van universeel sociaal burgerschap als logische constructie op basis waarvan de bescherming van degenen die zijn uitgesloten van socialezekerheidsstelsels wettelijk kan worden vastgelegd. De reactie van de EU en de lidstaten op de Oekraïense vluchtelingen crisis laat zien dat het wel degelijk mogelijk is om degenen die in het algemeen zijn uitgesloten van sociale zekerheid een gunstigere behandeling te geven, en deze aanpak kan als voorbeeld dienen om sociale bescherming te bieden aan andere burgers die nergens anders terecht kunnen (Vonk 2023).

Legale migranten: betere bescherming maar blijvende kwetsbaarheden

Als we kijken naar de socialezekerheidspositie van legale (gedocumenteerde) migranten, moet allereerst worden gezegd dat er veel verschillende situaties mogelijk zijn (bv. gezinshereniging, studentenmigratie, arbeidsmigratie en migratie om humanitaire redenen) die hier niet allemaal kunnen worden behandeld. In navolging van de toekomstverwachting die centraal staat in de gehele publicatie, richt dit onderdeel zich op één toekomstige ontwikkeling die van specifiek belang is: de verwachte toename van arbeidsmigranten die naar Nederland komen. Zoals reeds kort werd vermeld in de inleiding, wordt in Nederland een sterke toename van de immigratie verwacht om de drastische tekorten aan arbeidskrachten op te vangen. Alleen al in de langdurige gezondheidszorg zou het tekort aan arbeidskrachten kunnen oplopen tot 85.000 werknemers in 2031. Daarom heeft de Nederlandse Adviesraad Migratie de regering geadviseerd om haar bestaande standpunt te heroverwegen en meer nadruk te leggen op arbeidsmigratie van buiten de EU (in plaats van dit alleen als een laatste redmiddel te zien) (Adviesraad Migratie 2022b). Dit is in overeenstemming met de maatregelen die op EU-niveau zijn genomen, zoals het recente 'Pact inzake Migratie en Asiel' (27 april 2022), dat bedoeld is om midden- en lager geschoolde arbeidsmigranten (specifiek voor de langdurige zorgsector) van buiten de Europese Unie aan te trekken om de groeiende tekorten aan arbeidskrachten op te vangen (Europese Commissie 2022).

Een eerste opmerking is dat deze ontwikkeling ook relevant is voor de discussie in het vorige onderdeel: bij een totale stijging van de immigratiecijfers kunnen we ook een stijging van de illegale migratie en de illegale arbeid verwachten (vgl. Yaroshenko et al. 2022). Maar ook wanneer arbeidsmigratie via de legale route plaatsvindt, zijn er

een aantal belangrijke problemen. Op het eerste gezicht bevinden arbeidsmigranten zich in een goede positie om toegang te krijgen tot de sociale zekerheid. De socialezekerheidswetgeving van de meeste landen maakt geen onderscheid tussen eigen onderdanen en buitenlandse ingezetenen met een legaal verblijf en/of (legale) tewerkstelling in het land (IAO 2021). Migranten binnen de EU hebben een bijzonder sterke positie door hun EU-burgerschap en het beginsel van vrij verkeer (zie bv. Banting en Koning 2017), terwijl tegelijkertijd de rechtspositie van migranten uit derde landen is versterkt door een aantal EU-migratierichtlijnen (European Migration Network 2014). Deze gelijkwaardigheid tussen autochtonen en nieuwkomers is duidelijk terug te vinden in het Nederlandse socialezekerheidsstelsel, aangezien legaal verblijf toegang geeft tot de volksverzekeringen (AOW, Anw, AKW, Wlz en ZvW) en sociale bijstand (Participatiewet), en een statuut als werknemer in Nederland toegang geeft tot de werknemersverzekeringen (ZW, Wet WIA en WW) (Klosse en Vonk 2022).

Het wettelijk kader en de maatschappelijke realiteit lopen echter ver uit elkaar. De socialezekerheidspositie van arbeidsmigranten is vaak niet gelijk aan die van autochtone burgers die altijd in hun land van herkomst hebben gewerkt (zie bv. Amelina 2019). Dat is het gevolg van een aantal factoren. Ten eerste garandeert het internationaal wettelijk kader geen volledig gelijke behandeling en laat het ruimte voor aanvullende toelatingsvoorwaarden. Dat heeft bijvoorbeeld betrekking op de wettelijke definitie van arbeidsmigranten, vergunningssystemen en de verblijfsduur. Een volledig gelijke behandeling wordt vaak alleen toegekend aan mensen met een permanente verblijfsvergunning, waardoor tijdelijke migranten een beroep moeten doen op speciale bepalingen en internationale overeenkomsten (IAO 2021). Ten tweede is de internationale coördinatie van de sociale zekerheid (de verdeling van de bevoegdheden tussen de landen) nog verre van perfect, waardoor het een uitdaging blijft om een eerlijke behandeling te garanderen en de exporteerbaarheid van uitkeringen (betaling over de grenzen heen) volledig te verwezenlijken. Zoals onlangs door de IAO werd erkend, kunnen arbeidsmigranten, ondanks alle internationale wettelijke garanties en bilaterale overeenkomsten, in het ergste geval “[be] required to contribute to both their home and their host country’s system without reaping the benefits of either” (IAO 2021, 27). Ten slotte is het voor migranten vaak een uitdaging om administratieve hindernissen te nemen binnen het complexe systeem van de (transnationale) socialezekerheidsinstellingen. Deze hindernissen worden niet alleen verergerd door taalbarrières (Scheibelhofer en Holzinger 2018), maar zijn ook groter geworden door de toenemende digitalisering van overheidsdiensten en communicatie bij aanvraagprocedures voor sociale uitkeringen (de 'digitale verzorgingsstaat'). De huidige aanpak van de digitale overheid versterkt diepgewortelde sociaaleconomische ongelijkheden (Ranchordás 2022; Robinson et al. 2015; Van Dijk 2020), en kwetsbare immigranten met een lagere sociaaleconomische status behoren tot de groepen die het

grootste risico lopen om benadeeld te worden in geautomatiseerde overheidsprocessen (zie bv. Safarov 2023).

Uiteraard zijn deze problemen bijzonder relevant voor sommige arbeidsmigranten en minder voor anderen. Eerder onderzoek heeft erop gewezen dat arbeidsmigranten van buiten de EU (onderdanen van derde landen) zich doorgaans in een meer kwetsbare positie bevinden dan EU-migranten (Verschuere 2016). Dit is met name het geval voor lager opgeleide arbeidsmigranten met een lager inkomen, die vaak een zwakkere band met het gastland hebben en in de precare delen van de arbeidsmarkt terecht komen (met minder bescherming door hun arbeidsrelatie) (Banting en Koning 2017). Deze kwetsbaarheden zijn vooral uitgesproken wanneer de arbeidsmigratie een tijdelijke vorm aanneemt. Tijdelijke arbeidsmigranten lopen een relatief groot risico om geconfronteerd te worden met precare arbeids- en leefomstandigheden, terwijl ze tegelijkertijd op specifieke barrières botsen bij de toegang tot sociale bescherming. Onderzoekers erkennen daarom een “*temporality-precarity nexus*” op het snijvlak van migratie, arbeid en welvaartsregimes (Withers en Piper 2022, 280). Kortetermijnmigranten die slechts gedurende een beperkte periode toegang hebben tot de arbeidsmarkt van een gastland hebben vaak een zwakke rechtspositie in vergelijking met mensen met een permanent verblijfsrecht, vooral op het gebied van werkloosheidsverzekering en gezinsbijslagen. Terwijl sommigen zich in een betere positie bevinden dankzij bilaterale overeenkomsten, blijven anderen lange tijd uitgesloten totdat ze voldoen aan aanvullende voorwaarden met betrekking tot de duur van hun tewerkstelling en verblijf. In het licht hiervan is betoogd dat er een meer fundamentele juridische discussie moet komen over de gebrekkige verwezenlijking van het beginsel van de gelijke behandeling van arbeidsmigranten, zowel op EU- als op nationaal niveau (Verschuere 2016). Recent onderzoek toont aan dat de Nederlandse verzorgingsstaat geen uitzondering is. Gedetacheerde werknemers uit derde landen moeten vaak een beroep doen op een 'hybride pakket' van verplichtingen en rechten op het vlak van arbeidsomstandigheden en sociale zekerheid, wat aanzienlijke barrières opwerpt om hun rechten in te roepen (Kramer, Van Gardingen en Boonstra 2022).

Samengevat hebben (lager opgeleide) arbeidsmigranten uit derde landen met een tijdelijk verblijf en werk een relatief hoog risico om in precare omstandigheden terecht te komen, terwijl ze ook geconfronteerd worden met barrières op vlak van sociale bescherming. Aangezien verwacht kan worden dat het aantal (tijdelijke) arbeidsmigranten uit derde landen zal toenemen, wordt het voor beleidsmakers steeds belangrijker om na te denken over hoe het welzijn van deze kwetsbare groep kan worden gewaarborgd. Dit betekent echter niet dat de sociale zekerheid van arbeidsmigranten uit de EU geen problemen kent. Eerder onderzoek heeft aangetoond dat er spanningen zijn tussen het recht op vrij verkeer van EU-burgers en

de begrenzing van nationale verzorgingsstaten, vooral met betrekking tot de toegang tot socialebijstandsregelingen, die vaak nog moet worden 'verdiend' door te voldoen aan aanvullende eisen over verblijfsduur en integratie (Kramer 2016). Net als andere groepen immigranten zijn arbeidsmigranten uit de EU niet immuun voor een politiek discours en beleidshervormingen die op uitsluiting zijn gebaseerd, wat leidt tot de observatie dat *“while physical borders have been removed within the EU [...] the presence of borders is felt everywhere in the daily lives of poor immigrants who are in need of support from the welfare state”* (Lafleur en Mescoli 2018, 483).

Al met al zijn er dus nog steeds veel zwakke plekken in de socialezekerheidspositie van legale migranten, ondanks een breed scala aan wettelijke waarborgen om een gelijke behandeling met autochtonen te garanderen en een eerlijke behandeling te waarborgen. Dit is inherent verbonden met de juridische en administratieve complexiteit die voortvloeit uit de uitsluitingslogica van nationale verzorgingsstaten, die socialezekerheidsinstellingen belemmert in hun inspanningen om deze kwetsbaarheden weg te werken. Een laatste punt dat aandacht verdient, is het feit dat de toekomst niet alleen een toename van immigratie naar gastlanden zoals Nederland inhoudt, maar ook een verdere diversificatie van de leef- en werkomstandigheden van (arbeids)migranten. Arbeidsmigratie neemt steeds vaker niet de 'klassieke' vorm aan (permanent of op zijn minst langdurig verblijf in het gastland), aangezien er een groeiende tendens is naar 'transnationalisme'. Deze term verwijst naar mensen die in verschillende landen wonen en werken, of ruimer *“individuals who are involved in transnational mobility while maintaining ties to the countries between which they are mobile”* (Talleraas 2019, 152). In deze situaties is er een aanzienlijke discrepantie tussen het wettelijk kader en de feitelijke omstandigheden, wat betekent dat de traditionele wettelijke normen en definities om legaal verblijf en/of werk vast te stellen over het algemeen niet gemakkelijk toepasbaar zijn. Simpel gezegd stellen transnationaal verblijf en werk socialezekerheidsinstellingen voor vergelijkbare uitdagingen als die waarmee ze worden geconfronteerd bij 'traditionele' migratie, alleen worden deze uitdagingen nog complexer (vgl. Boccagni 2017). Zo vormen transnationale linken een uitdaging voor socialezekerheidsinstellingen om ervoor te zorgen dat mensen de uitkeringen krijgen waar ze recht op hebben, terwijl er tegelijkertijd een groter risico bestaat dat er meer belastingen en sociale bijdragen worden geheven dan mensen verplicht zijn te betalen. Recent onderzoek naar de rechtspositie van 'semigranten' – mensen die feitelijk in meer dan één land tegelijk wonen (van Everdingen 2022, 229) – in het Nederlandse socialezekerheidsstelsel heeft erop gewezen dat socialezekerheidsinstellingen op dit gebied met een reeks moeilijkheden worden geconfronteerd. De bestaande wettelijke definities en normen die worden gebruikt om de (hoofd)verblijfplaats te bepalen, zoals inschrijving in de registers van de burgerlijke stand, gezinssituatie of de minimale verblijfsduur, kunnen niet zomaar worden toegepast maar vereisen verdere

verduidelijking of aanpassing door de uitvoerende instanties. Het resultaat is een zeer complexe situatie, waarin het moeilijk is om een gezond evenwicht te vinden tussen effectieve (individuele) sociale bescherming, juridische consistentie en administratieve uitvoerbaarheid. In dit licht lijkt een vereenvoudiging van het wettelijk kader noodzakelijk om het toekomstbestendig te maken met het oog op transnationaal wonen en werken. Een plausibel toekomstpad lijkt zich te richten op een “select aantal eenduidig geformuleerde criteria” (waaronder verblijfsstatus, verblijfsduur, tewerkstelling en beschikbaarheid van een permanente woning), gecombineerd met een “veiligheidsventiel” (bijvoorbeeld clausules bij financiële moeilijkheden) om ongewenste effecten te voorkomen (van Everdingen 2022, 364). Er zijn ook meer innovatieve opties, bijvoorbeeld aanvragers toestaan om (onder specifieke voorwaarden) zelf te bepalen in welk land ze worden ingeschreven; een beleid dat al wordt toegepast door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) in een poging om “transnationaal responsief” te zijn voor de behoeften en voorkeuren van semigranten (van Everdingen 2022, 273). We mogen echter niet vergeten dat er eerst een meer fundamentele (politieke) afweging nodig is om overeenstemming te bereiken over het gewenste niveau van inkomensbescherming voor mensen met een dubbele verblijfplaats (zowel over de grenzen heen als binnen één land), omdat alleen dan de voor- en nadelen van verschillende juridische oplossingen goed kunnen worden geëvalueerd (van Everdingen 2022).

Besluit

De relatie tussen immigratie en sociale zekerheid staat nog steeds op verschillende manieren onder druk en zal ook in de toekomst een sterk gepolitiseerd onderwerp blijven. Nederland wordt geconfronteerd met een politiek klimaat dat gericht is op het beperken van de toegang tot de nationale sociale zekerheid voor nieuwkomers, terwijl we tegelijkertijd de komende decennia een sterke toename van (arbeids)immigratie kunnen verwachten. De toekomst van Nederland is die van een 'immigratieland' (Jennissen et al. 2022), ondanks de onwil van veel mensen in de politiek en de regering om dit te erkennen. Tegenover die politieke druk die vaak een solide wetenschappelijke onderbouwing mist, is het voor beleidsmakers en socialezekerheidsinstellingen van cruciaal belang om het welzijn van alle hulpbehoevenden effectief te blijven opvolgen en een inclusief socialezekerheidsstelsel in stand te houden.

De uitsluiting van illegaal verblijvende migranten van het socialezekerheidsstelsel blijft een van de meest controversiële kwesties. Elk nationaal socialezekerheidsstelsel heeft een grens nodig, en in Nederland wordt die bepaald via het koppelingsbeginsel. Het lijkt erop dat het koppelingsbeginsel een noodzakelijk instrument zal blijven voor de uitvoerende instanties om de socialezekerheidsregelingen te beheren. Tegelijkertijd moet worden erkend dat het (door)koppelingsbeginsel bijdraagt aan schrijnende

situaties, vooral in de vorm van kinderarmoede. Dit toont dringende algemene uitdagingen aan in de wetgeving en het beleid: een evenwicht vinden tussen effectieve sociale bescherming en inspelen op individuele behoeften ('maatwerk') enerzijds, en rechtszekerheid, juridische consistentie en administratieve uitvoerbaarheid waarborgen anderzijds. De huidige situatie is verre van optimaal en we kunnen alleen vooruit met innovatief denken, waarbij fundamentele alternatieven (zoals alternatieven gebaseerd op universeel in plaats van nationaal sociaal burgerschap) oprechter moeten worden overwogen dan tot nu toe het geval is geweest. Tot dan zullen de socialezekerheidsinstellingen een belangrijke rol moeten spelen op het vlak van opvolging en feedback aan politici en beleidsmakers, door verontrustende situaties te signaleren en oplossingen te helpen ontwikkelen binnen de heersende systeemlogica van het koppelingsbeginsel.

Aangezien in de toekomst toenemende arbeidsmigratie wordt verwacht, is in deze bijdrage ook aandacht besteed aan de positie van (legale) arbeidsmigranten. Hoewel het wettelijk kader zorgt voor een aanzienlijke mate van gelijkwaardigheid tussen arbeidsmigranten en autochtone burgers, is er een opeenstapeling van probleemfactoren in de maatschappelijke realiteit die de effectieve verwezenlijking van deze gelijkwaardigheid belemmert. Deze hebben niet alleen te maken met de inherente complexiteit van grensoverschrijdende socialezekerheidsvoorzieningen (bv. een eerlijke toekenning van uitkeringen garanderen en voorkomen dat te hoge sociale bijdragen worden betaald), maar ook met obstakels bij het aanvragen van uitkeringen (bv. taalbarrières). Beleidsmakers en socialezekerheidsinstellingen moeten vooral goed letten op arbeidsmigranten met een tijdelijk verblijf en laaggeschoolde jobs met een laag inkomen, omdat zij zich in een bijzonder precare situatie bevinden met betrekking tot armoederisico's en ook obstakels ondervinden om hun sociale rechten uit te oefenen. Tegelijkertijd is voortdurende innovatie nodig om zich aan te passen aan de steeds meer transnationale aard van de leef- en arbeidsomstandigheden, wat uitdagingen met zich meebrengt op het vlak van zowel administratieve uitvoerbaarheid als het beantwoorden aan de noden van de aanvragers.

Hoewel deze bijdrage vooral heeft gewezen op toekomstige uitdagingen, kan ze eindigen met een optimistische noot. Beleidsmakers en socialezekerheidsadministraties geven al lang blijk van hun innovatief vermogen en hun inzet om de bestaansmiddelen van alle hulpbehoevenden te beschermen, en de toekomst biedt volop kansen om te laten zien dat ze zich op dit gebied blijven inspannen. Er zijn bijvoorbeeld mogelijkheden om een beleid te ontwikkelen dat beter beantwoordt aan de noden van transnationaliteit (bv. uitkeringsgerechtigden toestaan het land te kiezen waar ze hun geregistreerde woonplaats hebben), terwijl socialezekerheidsinstellingen tegelijkertijd zouden kunnen streven naar een betere samenwerking met hun tegenhangers uit andere landen om

grensoverschrijdende socialezekerheidsvoorzieningen te stroomlijnen. Tot slot moet worden erkend dat de beste manier om te anticiperen op en zich aan te passen aan de veranderende aard van immigratie en (transnationale) arbeid misschien wel is om fundamenteel af te wijken van de heersende uitsluitingslogica van de nationale verzorgingsstaat. Hoewel socialezekerheidsinstellingen een belangrijke rol kunnen spelen in deze debatten, is dit vooral een taak voor politici.

Bibliografie

- ACVZ. 2012. “Recht op menswaardig bestaan: Advies over opvang en bijstand voor niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen en rechtmatig verblijvende vreemdelingen zonder recht op voorzieningen.” Adviesrapport ACVZ. Den Haag: ACVZ. <<https://www.adviesraadmigratie.nl/publicaties/publicaties/2012/3/12/recht-op-menswaardig-bestaan>>.
- Adviesraad Migratie. 2022a. “Realisme rond richtgetallen - Kansen en risico's van streefcijfers en quota in het migratiebeleid.” Adviesrapport Adviesraad Migratie. Den Haag: Adviesraad Migratie. <<https://www.adviesraadmigratie.nl/publicaties/publicaties/2022/12/21/adviesrapport-realisme-rond-richtgetallen-kansen-en-risicos-van-streefcijfers-en-quota-in-het-migratiebeleid>>.
- Adviesraad Migratie. 2022b. “A Carefully Considered Labour Migration Policy: How Long-term Care Can Benefit from Skilled Migrants.” Adviesrapport Adviesraad Migratie. Den Haag: Adviesraad Migratie. <<https://www.adviesraadmigratie.nl/publicaties/publicaties/2022/09/27/adviesrapport-zorgvuldig-arbeidsmigratiebeleid>>.
- Ambrosini, M., en M.H. Hajer. 2023. “Introduction: Understanding the Challenge of Irregular Migration.” In *Irregular Migration: IMISCOE Short Reader*, M. Ambrosini en M.H. Hajer, 1-13. Cham: Springer International Publishing.
- Amelina, A. 2019. “European Welfare Between Complex Regulatory Frameworks and Mobile Europeans’ Experiences of Social (In)Security.” In *Boundaries of European Social Citizenship: EU Citizens’ Transnational Social Security in Regulations, Discourses, and Experiences*, onder redactie van A. Amelina, E. Carmel, A. Runfors, en E. Scheibelhofer, 1-18. Londen: Routledge.
- Banting, K.G. 2022. “Conclusions: Is an Inclusive Multicultural Welfare State a Feasible Project?” In *The Exclusion of Immigrants from Welfare Programs: Cross-National Analysis and Contemporary Developments*, onder redactie van E.A. Koning, 251-266. Toronto: University of Toronto Press.
- Banting, K.G., en E. Koning. 2017. “Just Visiting? The Weakening of Social Protection in a Mobile World.” In *Multicultural Governance in a Mobile World*, onder redactie van A. Triandafyllidou, 108-136. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Barr, N. 2020. *Economics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Boccagni, P. 2017. “Addressing Transnational Needs Through Migration? An Inquiry Into the Reach and Consequences of Migrants’ Social Protection Across Borders.” *Global Social Policy* 17 (2): 168-187.
- Borjas, G. J. 1999. “Immigration and Welfare Magnets.” *Journal of Labor Economics* 17 (4): 607-637.
- Burgoon, B., en M. Rooduijn. 2021. “‘Immigrationization’ of Welfare Politics? Anti-immigration and Welfare Attitudes in Context.” *West European Politics* 44 (2): 177-203.
- de Jong, P.W., en H.A. de Valk. 2020. “Intra-European Migration Decisions and Welfare Systems: The Missing Life Course Link.” *Journal of Ethnic and Migration Studies* 46 (9): 1773-1791.
- Europese Commissie. 2022. “Legal Migration: Attracting Skills and Talent to the EU.” Persbericht van 27 april 2022. Brussel.
- European Migration Network. 2014. “Migrant Access to Social Security and Healthcare: Policies and Practice (Synthesis Report).” <<https://www.emncz.eu/wp-content/uploads/2020/12/105.pdf>>.
- Fenwick, C. 2019. “The Political Economy of Immigration and Welfare State Effort: Evidence from Europe.” *European Political Science Review* 11 (3): 357-375.
- Giulietti, C. 2014. “The Welfare Magnet Hypothesis and the Welfare Take-up of Migrants: Welfare Benefits Are Not Key Determinants of Migration.” *IZA World of Labour* 37 (1): 1-10.
- Hammond, A. 2018. “The Immigration-Welfare Nexus in a New Era.” *Lewis & Clark Law Review* 22 (2): 501-539.
- IAO. 2021. *Extending Social Protection to Migrant Workers, Refugees and Their Families: Guide for Policy-makers and Practitioners*. Genève: International Labour Organisation.

- Jennissen, R., M. Bovens, G. Engbersen, en M. Bokhorst. 2022. "The Netherlands as a Country of Immigration." In *Migration Diversity and Social Cohesion: Reassessing the Dutch Policy Agenda*, onder redactie van R. Jennissen, M. Bovens, G. Engbersen, en M. Bokhorst, 17-41. Cham: Springer International Publishing.
- Kinderombudsman. 2017. "Nederlandse kinderen ontkoppeld. Als de verblijfsstatus van je ouders je levensstandaard bepaalt." KOM014/2017. Den Haag. <<https://www.kinderombudsman.nl/system/files/publications/2019-Publicatie%20aanmaken/2017.KOM014Nederlandsekinderenontkoppeld.pdf>>.
- Klosse, S., en G. Vonk. 2022. *Hoofdzaken socialezekerheidsrecht (zesde editie)*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Koning, E.A. 2019. *Immigration and the Politics of Welfare Exclusion: Selective Solidarity in Western Democracies*. Toronto: University of Toronto Press.
- Koning, E.A., ed. 2022. *The Exclusion of Immigrants from Welfare Programs: Cross-National Analysis and Contemporary Developments*. Toronto: University of Toronto Press.
- Kramer, D. 2016. "Earning Social Citizenship in the European Union: Free Movement and Access to Social Assistance Benefits Reconstructed." *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 18: 270-301.
- Kramer, D., en A. Heindlmaier. 2021. "Administering the Union Citizen in Need: Between Welfare State Bureaucracy and Migration Control." *Journal of European Social Policy* 31 (4): 380-394.
- Kramer, D., I. van Gardingen, en K. Boonstra. 2022. "De Europese Detachering van Derlanders." *Nederlands Juristenblad* 2022 (18): 1442-1450.
- Kremer, M. 2013. *Vreemden in de verzorgingsstaat. Hoe arbeidsmigratie en sociale zekerheid te combineren*. Den Haag: Boom/Lemma.
- Kymlicka, W. 2015. "Solidarity in Diverse Societies: Beyond Neoliberal Multiculturalism and Welfare Chauvinism." *Comparative Migration Studies* 3 (1): 1-19.
- Laffleur, J.M., en E. Mescoli. 2018. "Creating Undocumented EU Migrants Through Welfare: A Conceptualization of Undeserving and Precarious Citizenship." *Sociology* 52 (3): 480-496.
- Minderhoud, P.E. 2012. "Scheurtjes in de Koppelingswet." *Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten (NTM/NCJM bulletin)* 39 (4), 391-407.
- Minderhoud, P.E. 2022. "Het doorgeslagen koppelingsbeginsel." Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar Regulier Migratierecht aan de Universiteit Utrecht op woensdag 26 januari 2022.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. 2022. "Kamerbrief over Nieuwe prognose verwachte personeelstekort." 20 January 2022. <<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/01/20/kamerbrief-over-nieuwe-prognose-verwachte-personeelstekort>>.
- Pennings, F., en G. Vonk, eds. 2015. *Research Handbook on European Social Security Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Ranchordás, S. 2022. "The Digitization of Government and Digital Exclusion: Setting the Scene." In *The Rule of Law in Cyberspace*, onder redactie van C.B. de Morais, G. Ferreira Mendes, en T. Vesting, 125-148. Cham: Springer International Publishing.
- Robinson, L., S.R. Cotten, H. Ono, A. Quan-Haase, G. Mesch, W. Chen, J. Schulz, T.M. Hale en M.J. Stern. 2015. "Digital Inequalities and Why They Matter." *Information, communication & Society* 18 (5): 569-582.
- Römer, F. 2023. "How Immigration Affects the Welfare State in the Short and Long Run: Differences Between Social pending and Policy Generosity." *European Policy Analysis* 9 (1): 69-90.
- Safarov, N. 2023. "Administrative Literacy in the Digital Welfare State: Migrants Navigating Access to Public Services in Finland." *Social Policy and Society, First View*: 1-14.

- Scheibelhofer, E., en C. Holzinger. 2018. “‘Damn it, I am a miserable eastern European in the eyes of the administrator’: EU Migrants’ Experiences with (Transnational) Social Security.” *Social Inclusion* 6 (3): 201-209.
- Slaven, M., S. Casella Colombeau, en E. Badenhop. 2021. “What Drives the Immigration-Welfare Policy Link? Comparing Germany, France and the United Kingdom.” *Comparative Political Studies* 54 (5): 855-888.
- Talleraas, C. 2019. “Reconciling Transnational Mobility and National Social Security: What Say the Welfare State Bureaucrats?” *Journal of Ethnic and Migration Studies* 45 (1): 151-169.
- Van Dijk, J. 2020. *The Digital Divide*. Cambridge: Polity Press.
- van Everdingen, M. 2022. “De dubbele woonplaats in het socialezekerheidsrecht: Een onderzoek naar de toepassing van woonplaatsbepalingen op co-ouders en semigranten.” PhD Dissertation, Maastricht University.
- van Oorschot, W., F. Roosma, B. Meuleman, en T. Reeskens. 2017. *The Social Legitimacy of Targeted Welfare: Attitudes to Welfare Deservingness*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- van Vliet, O.P., en E. Suari Andreu. 2022. “Migranten uit Midden-en Oost-Europese landen en collectieve uitgaven aan sociale zekerheid.” *TPEdigitaal* 16 (3): 28-44.
- Verschueren, H. 2016. “Employment and Social Security Rights of Third-country Labour Migrants under EU Law: An Incomplete Patchwork of Legal Protection.” *European Journal of Migration and Law* 18 (4): 373-408.
- Vonk, G.J. 2002. “Migration, Social Security and the Law: Some European Dilemmas.” *European Journal of Social Security* 3 (4): 315-332.
- Vonk, G.J. 2013. “Editorial Introduction—Access Denied.” *European Journal of Social Security* 15 (2): 122-123.
- Vonk, G.J. 2023. “Universal Citizenship: An Antidote to Increasingly Harsh Social Exclusions of Wayfarer Migrants?” In *Pioneering Social Europe: Liber Amicorum Herwig Verschueren*, onder redactie van A. Aranguiz, B. Bednarowicz, M. Quené, en D. Vanheule, 19-24. Brugge: Die Keure.
- Vonk, G.J., en S. Van Walsum. 2012. “Access Denied: Towards a New Approach to Social Protection for Formally Excluded Migrants.” In *Cross-border welfare state: immigration, social security and integration*, onder redactie van G.J. Vonk, 3-62. Cambridge: Larcier-Intersentia.
- Withers, M., en N. Piper. 2022. “Transnationalism and Temporary Labour Migration.” In *Handbook on transnationalism*, onder redactie van B. Yeoh en F. Collins, 277-293. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Yaroshenko, O., R. Prokopiev, M. Inshyn, L. Maliuha, en V. Hnidenko. 2022. “Combating the Illegal Employment of Third-Country Nationals in the Member States of the European Union.” *Krytyka Prawa. Niezależne studia nad prawem* 13 (2): 202-218.

5.

Moet alleenstaand zijn een nieuw sociaal risico worden? Van gezinnen en koppels naar het individu

Luka Mišič

Inleiding

De hedendaagse socialezekerheidsstelsels zijn over het algemeen ontworpen om mensen inkomensvervangende en kostenverlagende socialezekerheidsuitkeringen te bieden in geval van ouderdom, ziekte, ouderschap of andere (onvoorziene) omstandigheden, naast inkomensondersteunende uitkeringen die bedoeld zijn om armoede en sociale uitsluiting te voorkomen. Aan de ene kant vertegenwoordigt sociale zekerheid een vorm van publieke inkomensbescherming die gestandaardiseerd is, terwijl de behoeften, wensen of verlangens van de begunstigden (zie Mišič 2018, 286) worden gedekt door private inkomensbeschermingsregelingen zoals aanvullende pensioenverzekeringen, levensverzekeringen enz. Aan de andere kant kijken socialezekerheidsinstellingen vaak naar de algemene sociaaleconomische situatie van de begunstigde, waarbij ze ook rekening houden met de *behoeften* van hun gezin (huishouden of andere wettelijk relevante gemeenschap). Vanuit dit perspectief kan de gezinstoestand van mensen niet alleen een belangrijke impact hebben op het aantal, maar ook op de hoogte van de uitkeringen, vooral wat betreft inkomensafhankelijke en gerichte uitkeringen. Deze toestand kan ook invloed hebben op de hoogte van hun beschikbaar inkomen door allerlei belastingmaatregelen.

De bijzondere aandacht voor de gezinstoestand kan er echter toe leiden dat het individu, of nog meer de alleenstaande, op het vlak van sociale zekerheid buiten beschouwing wordt gelaten. In tegenstelling tot bij gezinnen heeft de staat er in het algemeen geen bijzonder belang bij om wettelijke maatregelen te nemen die betrekking hebben op alleenstaanden, en wordt alleenstaand zijn ook niet algemeen erkend als een speciaal wettelijk statuut, ook al kunnen economisch actieve alleenstaanden, in tegenstelling tot economisch actieve koppels, vaker moeite hebben om hun beschikbaar inkomen te sparen en/of te beleggen om bijvoorbeeld een hoger niveau van inkomensbescherming te genieten op oudere leeftijd, in geval van invaliditeit of wanneer langdurige zorg nodig is. Hetzelfde geldt voor huisvesting, mobiliteit en de basisbezittingen die mensen in staat stellen een autonoom en bevredigend leven te leiden. Alleenstaanden ervaren ook een gebrek aan een sociale buffer voor zelfs de meest elementaire informele zorg (bv. geneesmiddelen op voorschrift afhalen, vervoer voor gezondheidszorg, maaltijdbereiding) en andere alledaagse en particuliere inkomensondersteuning die

gewoonlijk wel beschikbaar is voor gezinsleden. Ook al bestond in 2016 32,5% van de huishoudens in de Europese Unie uit slechts één persoon,¹³ toch gaan de huidige socialezekerheidsstelsels soms nog steeds uit van de veronderstelling dat socialezekerheidsuitkeringen gericht zijn op een getrouwd koppel met kinderen. Het relatieve aandeel van eenpersoonshuishoudens steeg met 2,5 procentpunten ten opzichte van 2007, terwijl eind 2016 slechts ongeveer 16% van de huishoudens uit drie personen bestond en minder dan 14% uit vier personen. Minder dan 5% bestond uit meer dan vier personen. Ongeveer 32% van de huishoudens bestond uit twee personen.¹⁴ Van 1964 tot 2014 daalde het aantal huwelijken per 1.000 inwoners in de EU-28 van 7,9 naar 4,2. Volgens Eurostat hebben er zich aanzienlijke veranderingen voorgedaan in de samenstelling van de huishoudens en in de woonsituatie van de Europeanen. Dit geldt in het bijzonder voor de patronen van gezinsvorming, waarbij de traditionele grenzen steeds verder vervagen en andere soorten gezinnen steeds vaker voorkomen. De gemiddelde leeftijd waarop mensen trouwen is gestegen, omdat steeds meer jongeren hun volwassen leven beginnen met alleen wonen of samenwonen, in plaats van het ouderlijk huis te verlaten wanneer ze klaar zijn om te trouwen.¹⁵ Van 2006 tot 2016 is het relatieve aandeel eenpersoonshuishoudens bestaande uit personen jonger dan 65 jaar met 2 procentpunten gestegen. Het aandeel eenpersoonshuishoudens in de EU-28 is geografisch verdeeld: in de noordelijke en westelijke EU-lidstaten wonen meer mensen alleen, terwijl in de meeste zuidelijke en oostelijke lidstaten het aandeel eenpersoonshuishoudens lager is. In 2016 bestond bijvoorbeeld meer dan 50% van de huishoudens in Zweden, Denemarken en Litouwen uit alleenstaanden.¹⁶

Aan de ene kant kijkt deze bijdrage naar de theoretische achtergrond van de scheiding tussen gemeenschap en individu in het socialezekerheidsrecht. Aan de andere kant onderzoekt ze de mogelijke effecten van deze scheiding in de hedendaagse socialezekerheidsstelsels. Ze richt zich niet alleen op het al dan niet deel uitmaken van een gezin, maar houdt ook rekening met de vergelijking tussen gemiddelde economisch actieve koppels en gemiddelde economisch actieve alleenstaanden, aangezien sociale zekerheid, zoals gezegd, voortkomt uit het basisidee om socialezekerheidsuitkeringen te bieden die tegemoet komen aan de behoeften van de gemiddelde persoon en zo diens gelijke kansen in verschillende levensgebieden bevorderen. Er wordt betoogd dat alleenstaand zijn moet worden beschouwd als een bijzondere omstandigheid of op zijn minst als een juridisch relevante factor bij het toekennen van socialezekerheidsuitkeringen, die verder gaat dan de relevantie ervan op het vlak van sociale bijstand.

13 Zie <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:People_in_the_EU_-_statistics_on_household_and_family_structures> (geraadpleegd op 7 november 2023).

14 Ibid.

15 Ibid.

16 Ibid.

Alleenstaand zijn verhoogt de levenskosten per capita (net zoals de kosten om een kind op te voeden of ouderenzorg te bieden), vooral in vergelijking met de verdeelde kosten van het levensonderhoud van koppels. Met een lager beschikbaar inkomen hebben gemiddelde economisch actieve alleenstaanden geen gelijke kansen binnen de markteconomie, tenzij aan hun noden en rationele behoeften (wensen of verlangens) wordt voldaan door alleen een beroep te doen op openbare diensten, zoals sociale huisvesting, openbaar vervoer en openbare gezondheidszorg. Zelfs dan profiteren economisch actieve koppels die een vergelijkbaar idee hebben van een goed leven meer van dergelijke regelingen en hebben ze meer kans om een autonoom en bevredigend leven te leiden. Moderne socialezekerheidsstelsels moeten loskomen van hun oorsprong en de vrijheid en gelijkheid van alle mensen bevorderen, ongeacht hun gezinstoestand.

De belangen van de staat en de traditionele rol van het gezin in de sociale zekerheid

Het gezin, dat een van de belangrijkste gemeenschappen vormt in elke samenleving, heeft een veelzijdige rol binnen de sociale zekerheid. In navolging van de culturele norm van partnerschap en gezinsleven lijkt het alsof de notie 'gezin' in grote mate het begrip van een gemiddeld volwassen individu als lid van een gemeenschap bepaalt. Een dergelijk begrip, dat afwijkt van een liberaal begrip van het *zelf*, kan leiden tot de eerder genoemde scheiding tussen gemeenschap en individu, die vaak voorkomt in de sociale zekerheid. Aan de ene kant vertegenwoordigt het gezin een gemeenschap waarin informele zorg zoals langdurige zorg of persoonlijke bijstand en particuliere inkomensbescherming vaak gegarandeerd zijn. Aan de andere kant hebben verschillende traditionele sociale risico's zoals moederschap, vaderschap of overlijden vaak een direct verband met de formele notie van het gezin en het wettelijke statuut van een gezinslid. Specifieke rechten en plichten, bijvoorbeeld op het gebied van gezondheidszorg, sociale bijstand, vrij verkeer en verblijf, vloeien ook voort uit dit wettelijk statuut. Bovendien vormen gezinsbijslagen een aparte socialezekerheidsregeling in de meeste nationale socialezekerheidsstelsels, wanneer ze krachtens de EU-wetgeving worden gecoördineerd en geëxporteerd van de ene lidstaat naar de andere (zie bv. Marhold en Ludvik 2020; Strban 2016).

Volgens de traditionele opdeling van soorten verzorgingsstaten wordt de sterkste afhankelijkheid van het gezin geassocieerd met het zuidelijke type van de Europese verzorgingsstaat, bijvoorbeeld de Italiaanse (zie Bonoli 1997, 362). De zogenaamde familialistische verzorgingsstaten kennen een maximum aan zorgverplichtingen toe aan het kerngezin of zelfs de uitgebreide familie (Arts en Gelissen 2001, 286). Verder heeft het traditionele concept van het gezin, gedefinieerd door de aanwezigheid van kinderen en/of ouderen binnen een bepaalde gemeenschap, ook een nauwe band met het Bismarckiaanse sociale verzekeringsmodel.

In het verleden werden uitkeringen in geld en in natura verstrekt aan de economisch actieve mannelijke werknemer en aan zijn vrouw en kinderen als afhankelijke gezinsleden. De moderne socialezekerheidsstelsels in Europa, die volledig ontwikkeld werden in de nasleep van de Tweede Wereldoorlog, werden aangepast aan de industriële samenleving van die tijd en berusten dus op de centrale veronderstelling van een volledige en stabiele tewerkstelling van sociaal verzekerde mannelijke werknemers met gezinsverantwoordelijkheden. Op deze veronderstelling is dan ook het idee gebaseerd dat socialezekerheidsuitkeringen het levensonderhoud van zowel de sociaal verzekerde werknemer als zijn gezin moeten garanderen (Strban 2016, 776). Het Bismarckiaanse sociale verzekeringsmodel is traditioneel ook nadelig voor vrouwen, omdat het uitgaat van een continue loopbaan zonder onderbreking, iets wat gewoonlijk alleen voor mannelijke werknemers is weggelegd vanwege hun verschillende gezinsverplichtingen. Regelingen waarbij het recht op sociale uitkeringen niet afhankelijk is van werk, d.w.z. universele socialezekerheidsregelingen die door belastingen worden gefinancierd, discrimineren vrouwen dus over het algemeen minder (zie Bonoli 1997, 363). De mate van indirecte discriminatie van vrouwelijke verzekerden of begunstigen hangt echter enerzijds af van de rechten of positieve maatregelen die voor hen beschikbaar zijn (bv. hogere berekeningspercentages in pensioen- en invaliditeitsverzekeringen, verzekeringsdekking van periodes van zorg voor kinderen) en anderzijds van de mate van hun voltijdse arbeidsparticipatie, waarbij de genderkloof inzake arbeidsparticipatie aanzienlijk verschilt tussen de EU-lidstaten. In 2021 werden de kleinste verschillen gemeld in Litouwen, Finland en Estland. De kloof was het grootst in Tsjechië, Malta, Italië, Griekenland en, met de slechtste score in de EU, Roemenië. Volgens de genderloonkloof lag het bruto-uurloon van vrouwen vijf jaar geleden gemiddeld 14,4% lager dan dat van mannen in de EU (Eurostat). Vanuit dit perspectief kunnen we heel goed spreken van een 'kloof' voor alleenstaanden wat betreft het bedrag van hun beschikbaar inkomen, die een (langdurig) negatief effect heeft op hun sociaaleconomische positie.

Elk hedendaags debat over de rol van het gezin (als de belangrijkste wettelijk relevante gemeenschap van afhankelijke personen) in de sociale zekerheid moet de traditionele opvattingen over het gezin erkennen, maar moet tegelijkertijd verder gaan dan deze opvattingen, die vandaag de dag van lidstaat tot lidstaat verschillen en vaak anders zijn dan de historische opvatting, zoals deze bijvoorbeeld te vinden is in IAO-verdrag nr. 102 uit 1952. Volgens het verdrag betekent de term 'echtgenote' een vrouw die door haar man wordt onderhouden. In Mededeling nr. 549 uit 1993 bepaalde het Mensenrechtencomité dat de term 'gezin' ruim moest worden geïnterpreteerd, zodat hij alle personen omvatte die deel uitmaken van het gezin zoals dat in een bepaalde samenleving wordt opgevat. Verder volgt uit de Mededeling dat culturele tradities in

aanmerking moeten worden genomen bij het definiëren van de term in een specifieke situatie.

In het socialezekerheidsrecht is het echter niet alleen belangrijk wie legaal kan behoren tot een nieuw gezin of een andere wettige gemeenschap tussen personen kan vormen en zo een nieuw wettelijk statuut kan krijgen (een statuut dat vergelijkbaar is met bijvoorbeeld staatsburgerschap of het statuut van permanente inwoner), maar ook hoe een gezin en de leden of partners ervan leven, bv. als ze verblijven (en werken, studeren) in verschillende landen. Voor grensarbeiders of bijvoorbeeld gedetacheerde werknemers gelden andere aanwijzingsregels, die ook invloed kunnen hebben op het wettelijk statuut van hun afhankelijke gezinsleden voor de sociale zekerheid. Gezinsleden vallen onder het personeel toepassingsgebied van Verordening (EG) Nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels. Het is echter aan de toepasselijke nationale wetgeving om te bepalen wie een gezinslid is. Bovendien kunnen gezinsleden geen beroep doen op de Verordening in haar geheel, aangezien sommige regels, zoals de bepalingen over werkloosheidsuitkeringen, alleen van toepassing zijn op werknemers (zie Holm 2020, 196). In die zin kunnen zelfs economisch niet-actieve volwassen gezinsleden, in vergelijking met economisch actieve alleenstaanden, een aantal rechten genieten die enkel en alleen voortvloeien uit hun bijzondere wettelijk statuut.

De scheiding tussen gemeenschap en individu, die volgens deze inleiding ook zou kunnen worden omschreven als de scheiding tussen gezin en individu in de sociale zekerheid, wordt niet alleen door overheden ondersteund omdat verwacht wordt dat mensen in hechte gemeenschappen leven, maar ook omdat dergelijke levensstijlen kunnen leiden tot een daling van de overheidsuitgaven door een verschuiving van sociale naar familiale solidariteit. Het solidariteitsbeginsel, een belangrijk kenmerk van alle herverdelende socialezekerheidsstelsels, wordt algemeen ondersteund omdat degenen die het dragen, een bepaalde band delen, bv. nationale of culturele identiteit, territoriale of beroepsmatige verbondenheid of wettelijk statuut, bv. staatsburgerschap, die hen van de anderen scheidt en een speciaal gevoel van verbondenheid creëert, dat alleen beperkt is tot een bepaalde groep personen (zie Mišič 2018, 274). De notie van solidariteit – die ook een duistere kant heeft, een kant die leden ertoe kan aanzetten om in te grijpen tegen niet-leden (Nagel 1991, 119), bijvoorbeeld met betrekking tot sociale bijstand en verblijfsrechten – is over het algemeen het sterkst in hechte gemeenschappen. De leden van zulke gemeenschappen zijn, tenminste in belangrijke mate, verbonden door een gemeenschappelijk idee van wat een goed leven inhoudt. Voorbeelden van dergelijke gemeenschappen zijn gezinnen, buurten en beroepsgroepen (Brinkman 2010, 100).

Omgekeerd vereist de atomistische opvatting van de maatschappij als bestaande uit individuen die niet gebonden zijn door vooraf bepaalde bindingselementen, dat het normatieve principe van solidariteit bij wet wordt opgelegd aan een bepaalde groep personen, bv. burgers, permanente inwoners of werknemers. In die zin valt het principe samen met de verplichte notie van solidariteit, opgevat als een wettelijk gevormde gemeenschap om verantwoordelijkheden te vervullen die de staat aangaat op het vlak van sociale zekerheid (zie Becker 2007, 1).

We mogen veronderstellen dat we de meest autonome vormen van solidariteit, zoals gezegd, kunnen vinden in gemeenschappen zoals het gezin. Vanuit dit oogpunt kan zorg of bijvoorbeeld inkomensondersteuning die binnen een gezinsstructuur wordt verleend, niet worden beschouwd als een vorm van sociale zekerheid, d.w.z. een wettelijk voorgeschreven, georganiseerd en uitgeoefend stelsel van inkomensbescherming door de overheid, maar eerder als een vorm van particuliere inkomensbescherming. De kosten van een bepaald sociaal risico, bv. invaliditeit of ziekte, worden namelijk verschoven van de verzekering of een andere formeel georganiseerde publieke of private groep van personen naar een formeel erkende maar private en eerder exclusieve groep van personen. In die zin kan de bijzondere aandacht van wetgevers voor het gezin in plaats van voor het individu of de alleenstaande ook negatieve gevolgen hebben voor dit soort gemeenschap. Veel sociale en politieke actoren willen dat het gezin, dat wordt beschouwd als de basiseenheid van het sociale leven, opnieuw een toonaangevende rol speelt om de verborgen economie die samengaat met verwantschap te helpen groeien; om voor de hand liggende politieke en demografische redenen wordt de solidariteit binnen het gezin onder de loep genomen (Bawin-Legros en Stassen 2002, 243). Als intragenerationele en andere transfers op het microniveau van het gezin blijven en het macroniveau van de samenleving niet bereiken (zie Bawin-Legros en Stassen 2002, 244), dan blijven de kosten voor de opvoeding van kinderen, langdurige zorg, palliatieve zorg enz. op zijn minst gedeeltelijk privé. De overheidsuitgaven kunnen op lange termijn echter toenemen als personen die nu als informele zorgverleners optreden de arbeidsmarkt verlaten of slechts deeltijds werken, waardoor ze het risico lopen op armoede en sociale uitsluiting op oudere leeftijd, met een potentieel hogere risicofactor voor ziekte, ongevallen of afhankelijkheid van de zorg van anderen als gevolg van fysieke en mentale belasting. Paradoxaal genoeg kan de sociaaleconomische positie van alleenstaanden zonder afhankelijke gezinsleden, in ieder geval in deze context, gunstiger zijn dan de positie van gezinsleden die een cultureel bepaalde, morele of zelfs wettelijke verplichting hebben om financieel (of op een andere manier) in te staan voor personen die van hen afhangen.

Doorheen de geschiedenis boden de uitgebreide familie en hechte lokale gemeenschappen, met hun sociale norm van wederzijdse hulp, een informele

verzekering, die de leden beschermde tegen de economische gevolgen van individuele tegenslag (Nentjes en Woerdman 2010, 35). Wie meer succes of geluk had, kon een eigen kapitaalbuffer opbouwen door te sparen of via een erfenis, terwijl mensen zonder financiële buffer konden proberen een privéverzekering af te sluiten. Als laatste redmiddel kon men een beroep doen op individuele of georganiseerde liefdadigheid (Nentjes en Woerdman 2010, 35).

Het libertaire idee van inkomensbescherming door de overheid of, beter nog, het gebrek daaraan, is gelijkaardig. Personen die handelen als rationele economische actoren zouden ofwel een privéverzekering moeten afsluiten of de kosten van onvoorziene omstandigheden zelf moeten dragen, terwijl mensen zonder voldoende middelen, zoals gezegd, een beroep kunnen doen op liefdadigheid of familie en andere mogelijke vrijwillige economische transacties. De sociaaleconomische positie van het individu, theoretisch bevrijd van vooraf gedefinieerde gemeenschapsbanden en vrij om private juridische relaties aan te gaan op basis van een contract, hangt dus onder andere af van hun familie als financiële buffer of zelfs een informele verzekeringsregeling, zonder de noodzaak om bijkomende bijdrage- of belastingverplichtingen in te voeren in een vrije, marktgebaseerde democratische samenleving.

In de praktijk ligt het belang van de interventionistische staat op vlak van het gezin en de privé sfeer echter meestal ergens anders, waardoor het individu of de alleenstaande irrelevant en onverdienstelijk wordt voor het begrip van het algemeen welzijn, en dus ook wat betreft allerlei sociale voordelen en belastingvoordelen als onderdeel van de zogenaamde verborgen verzorgingsstaat (een term die Howard in 1997 bedacht). Volgens het rapport van de International Social Security Association uit 2019 zal de vergrijzing van de bevolking de kosten van de sociale zekerheid de komende decennia naar verwachting doen stijgen, met regionale verschillen wat betreft de omvang, de timing en de impact. Dit heeft vooral betrekking op langdurige, inkomensafhankelijke uitkeringen in geld, zoals (ouderdoms)pensioenen, sociale voorzieningen of socialezekerheidsuitkeringen in natura met betrekking tot ziekte en langdurige zorg. De EU-14 landen zullen naar verwachting ruim vóór het jaar 2100 de afhankelijkheidsdrempel overschrijden, een kritisch punt in de dwarsdoorsnede van de leeftijdsverdeling van de bevolking waarboven de belastinginkomsten uit directe belastingen niet langer het geplande niveau van transfers aan gepensioneerden kunnen ondersteunen (Heer et al. 2020, 1). Dit is een gevolg van genereuzere pensioenstelsels en oudere samenlevingen met een hogere afhankelijkheidsratio, bijvoorbeeld in vergelijking met de Verenigde Staten (Heer et al. 2020, 2). De Aziatische landen zullen volgens mediane voorspellingen tegen het jaar 2050 een leeftijdsstructuur bereiken die vergelijkbaar is met die van de OESO-landen, zoals de Zuidoost-Aziatische landen of China, waarvan wordt verwacht dat ze binnen de komende 30 jaar het Australische

en Noord-Amerikaanse niveau van leeftijdsafhankelijkheid zullen bereiken (Chomik en Piggot 2015, 200).

Vanuit het oogpunt van financiële houdbaarheid kunnen nationale wetgevers, zoals gezegd, erop gebrand zijn om de conventionele gezinsvorm te herstellen als de basiseenheid van het sociale leven, waarbij ze zich sterk bemoeien met de privésfeer van de leden. Vanuit dit perspectief kan de rol van de socialezekerheidswetgeving, die in de eerste plaats de verstrekking van inkomensvervangende uitkeringen en uitkeringen in natura bij sociale risico's regelt, vervagen door actieve sociale beleidsmaatregelen op het gebied van gezin en demografie. In dat geval kan de alleenstaande, die geen gezinsverplichtingen heeft, nog verder gemarginaliseerd worden op het gebied van sociale bescherming.

De vergelijking tussen traditionele gezinnen, bestaande uit twee economisch actieve personen en afhankelijke gezinsleden zoals kinderen of ouderen, en alleenstaanden lijkt in eerste instantie erg misplaatst. Er zijn echter mogelijk meer overeenkomsten tussen de twee situaties dan op het eerste gezicht lijkt. Aan de ene kant brengen de kosten om kinderen groot te brengen een belangrijke stijging van de totale kosten van levensonderhoud met zich mee, terwijl aan de andere kant alleenstaanden, die zelf niet afhankelijk zijn van gezinsleden, alle vaste kosten van levensonderhoud zelf dragen. Beide situaties kunnen een vergelijkbaar effect hebben op de hoogte van het beschikbaar inkomen. Bovendien kunnen alleenstaanden niet terugvallen op het gezin als sociale buffer. De noodzaak om alleenstaand zijn te behandelen als een afzonderlijk sociaal risico, en niet als een status die doorgaans relevant is op het gebied van sociale bijstand,¹⁷ wordt nog duidelijker wanneer een alleenstaande, economisch actieve persoon wordt vergeleken met een economisch actief koppel zonder afhankelijke gezinsleden. In de volgende paragrafen wordt een verschuiving gemaakt van het gezin naar het economisch actieve koppel, om de ongelijke economische positie van alleenstaanden te benadrukken.

De sociale (on)zekerheid van alleenstaanden: van een gebrek aan inkomen en financiële buffers tot huisvesting en mobiliteit

In deze bespreking verwijst de term 'alleenstaande' naar economisch actieve personen die geen afhankelijke gezinsleden zijn, noch zelf afhankelijke gezinsleden hebben, zoals kinderen, bejaarde ouders enz. Bovendien verwijst hij alleen naar personen die

17 Uit een overzicht van de MISSOC-databank blijkt dat de meeste EU-lidstaten alleenstaand zijn erkennen als een speciaal wettelijk statuut op het gebied van sociale bijstand, naast gezinnen of huishoudens met afhankelijke personen, waarbij de uitkeringsniveaus, drempels enz. variëren afhankelijk van het aantal begunstigen. Vaak worden alleenstaanden gunstiger behandeld dan koppels of andere wettelijk relevante gemeenschappen met betrekking tot inkomen, vermogen, spaargeld of andere drempels. Verschillende lidstaten kennen speciale uitkeringen toe aan alleenstaanden boven een bepaalde leeftijd en geven speciale aandacht aan alleenstaande ouders. Zie <<https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/results/>> (geraadpleegd op 21 augustus 2023).

in een eenpersoonshuishouden wonen en geen ouderdoms-, overlijdens- of andere socialezekerheidsuitkeringen ontvangen (bv. oudere vrouwen, die vaak een groter risico lopen op armoede en sociale uitsluiting). De bijdrage gaat ook niet in op de veel voorkomende sociale en economische problemen van eenoudergezinnen en alleenstaande moeders (zie bv. Szelewa 2013 of Marchal 2020), die over het algemeen worden verholpen door bijstandsuitkeringen en sociale overheidsvoorzieningen. Vanwege de beperkte reikwijdte worden voornamelijk gegevens uit Slovenië gebruikt in de volgende paragrafen, waarin de bijdrage probeert vast te stellen of alleenstaanden recht zouden moeten hebben op positieve maatregelen op het gebied van sociale zekerheid vanwege hun hogere kosten per capita, of bijvoorbeeld speciale sociale uitkeringen in geld of in natura zouden moeten ontvangen na de erkenning van een nieuw sociaal risico. Onmiddellijk rijst echter de terechte vraag of deze uitdaging überhaupt benaderd moet worden vanuit het perspectief van het socialezekerheidsrecht, aangezien ze verder gaat dan een minimale inkomensbescherming. Misschien moet ze worden gezien als een kwestie van sociaal beleid (bv. op het gebied van huisvesting, openbare diensten) of belastingwetgeving. Om de in de inleiding uiteengezette redenen pleit deze bijdrage er niettemin voor om alleenstaand zijn te beschouwen als een bijzonder sociaal risico of, zoals gezegd, op zijn minst als een wettelijk relevante factor wanneer socialezekerheidsuitkeringen worden toegekend. Tenslotte is alleenstaand zijn, net als de echtelijke staat of een andere, gelijkaardige status, gebaseerd op vrije keuze en vertegenwoordigt het een vaak voorkomende levenswijze die door moderne socialezekerheidsstelsels zou moeten worden erkend en gefaciliteerd.

Van 2009 tot 2022 is het aantal eenpersoonshuishoudens zonder kinderen in de EU met 30,7% gestegen. De meest voorkomende soorten huishoudens in de EU in 2022 waren eenpersoonshuishoudens zonder kinderen (71,9 miljoen), gevolgd door koppels zonder kinderen (48,2 miljoen) en koppels met kinderen (30,6 miljoen).¹⁸

Zoals gezegd dragen alleenstaanden, die het meest voorkomende soort van huishouden in de EU vormen, de vaste kosten van levensonderhoud (bv. uitgaven voor huisvesting, mobiliteit, voedselconsumptie) alleen en kunnen ze niet terugvallen op informele zorg en inkomensondersteuning door gezinsleden als belangrijke financiële of sociale buffer in de samenleving.¹⁹ Bovendien kunnen ze, door een onevenredig beperkt beschikbaar inkomen, hun geld niet zo effectief sparen als economisch actieve koppels of zelfs gezinnen wanneer ze allemaal als rationele economische actoren handelen. Zelfs als ze een (boven)gemiddeld beroepsinkomen verdienen, kunnen ze bijvoorbeeld moeite hebben om vastgoed te bezitten, wat vaak wordt beschouwd als de vierde

18 Zie <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Household_composition_statistics#Increasing_number_of_households_composed_of_adults_living_alone> (geraadpleegd op 21 augustus 2023).

19 Dit is een vereenvoudiging omdat mensen in een eenpersoonshuishouden kunnen wonen, maar nog steeds de mogelijkheid hebben om terug te vallen op de steun van de (uitgebreide) familie.

pensioenpijler, of om een vrijwillige aanvullende pensioenverzekering af te sluiten om een aanvullend niveau van inkomensbescherming op oudere leeftijd te garanderen dat gewoonlijk wordt ondersteund door belastingvoordelen tijdens de werkperiode en makkelijker beschikbaar is voor economisch actieve koppels, die al een hoger niveau van inkomensbescherming genieten.

Eenzijds kan dit een negatief effect hebben op hun gelijke (economische) kansen, anderzijds kan het alleenstaanden blootstellen aan een groter risico op armoede of sociale uitsluiting, niet alleen op oudere leeftijd maar ook tijdens een kortdurend sociaal risico, zoals bij ziekte, ongeval of werkloosheid. Zonder extra inkomen is het mogelijk dat het bedrag van de sociale uitkeringen niet eens hun vaste levenskosten dekt, die verdeeld hadden kunnen worden tussen twee personen, waarbij één persoon over het algemeen economisch actief blijft.

Werkloosheidsuitkeringen zijn bijvoorbeeld beperkt in bijna elke EU-lidstaat en nemen af in de loop van de werkloosheidsperiode. In Slovenië is het maximumbedrag van deze uitkeringen vastgesteld op 892,5 euro bruto of ongeveer 700 euro netto, ongeacht de hoogte van iemands loon of beroepsinkomen, wat betekent dat een alleenstaande werkloze die een (boven)gemiddeld Sloveens loon ontving nauwelijks de huisvestingskosten kan dekken. In dergelijke gevallen zou alleenstaand zijn, dat officieel erkend zou moeten worden binnen een administratieve procedure, beschouwd kunnen worden als een relevante factor die begunstigden recht zou geven op aanzienlijk hogere socialezekerheidsuitkeringen om hen te behoeden voor armoede en sociale uitsluiting. Een speciale uitkering die niet berust op de betaling van bijdragen kan echter alleen worden toegekend wanneer er een risico op armoede en sociale uitsluiting is bij een traditioneel sociaal risico, wat de discussie terugbrengt naar het domein van inkomenssteun en alleenstaand zijn als een factor die alleen relevant is bij een middelentoets.

De discussie over de bovengenoemde huisvestingskosten en andere kosten voor het levensonderhoud zou echter meer aandacht moeten krijgen binnen het domein van de sociale zekerheid, aangezien huisvestingsgerelateerde kosten het bedrag van het beschikbare inkomen van alleenstaanden aanzienlijk beperken en doorslaggevend kunnen zijn voor hun sociaaleconomische situatie, zelfs als dit niet leidt tot een risico op armoede en sociale uitsluiting.

Volgens Eurostat woonde in 2021 bijna een derde van de EU-bevolking in een gehuurde woning.²⁰ Twee jaar geleden bedroeg de gemiddelde huur in Ljubljana, de Sloveense hoofdstad, 640 euro plus kosten voor een gemiddeld appartement van 40 tot 60

²⁰ Zie <<https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/housing/bloc-1a.html?lang=en>> (geraadpleegd op 7 november 2023).

vierkante meter met één slaapkamer. Volgens het Sloveense bureau voor statistiek bedroeg het gemiddelde nettoloon in Ljubljana in 2021 1.442,29 euro, wat betekent dat een gemiddelde alleenstaande ongeveer 800 euro aan beschikbaar inkomen overhield na het betalen van de huur, maar vóór het dekken van andere vaste en variabele levenskosten, zoals elektriciteit, water, gas, internet, voedsel, aanvullende ziekteverzekering en kosten van consumptiegoederen. Als gevolg van een onderontwikkeld openbaar vervoerssysteem werd 85% van de verplaatsingen in Slovenië in 2021 per auto afgelegd, met gemiddeld 1,5 pendelaars per voertuig. 27% van de verplaatsingen waren werkgerelateerd. Het openbaar vervoer wordt voornamelijk gebruikt (46%) voor onderwijsgerelateerde verplaatsingen, d.w.z. verplaatsingen van economisch niet-actieve studenten. In 2023 bezat ongeveer de helft van de mensen in Slovenië een auto, wat statistisch gezien bijdraagt tot een verdere daling van het beschikbare inkomen met ongeveer 25% van het gemiddelde loon. Volgens de Sloveense vereniging van auto- en motorrijders geeft een autobezitter gemiddeld 398,5 euro per maand uit aan een gemiddeld voertuig met een verkoopprijs van gemiddeld 20.000 euro dat 12 jaar meegaat. Als we de kosten voor het levensonderhoud van een gemiddelde economisch actieve en volledig mobiele alleenstaande uit de Sloveense hoofdstad bij elkaar optellen, zien we dat deze niets van zijn of haar maandelijks beschikbaar inkomen kan sparen, voornamelijk door de vaste levenskosten die tussen partners hadden kunnen worden verdeeld. Deze laatsten besparen alleen al op huur en autobezit ongeveer 520 euro per persoon, waarbij onvoorziene uitgaven buiten beschouwing worden gelaten die, indien nodig, kunnen worden gedekt door buitengewone sociale bijstand. Dit is nog problematischer voor jongere alleenstaanden, die over het algemeen een lager dan gemiddeld loon verdienen en minder werkzekerheid hebben door de gebruikelijke opeenvolging van arbeidsovereenkomsten van bepaalde duur. Uit de statistieken blijkt ook dat ongeveer 92% van de appartementen in Slovenië eigendom is van natuurlijke personen. Maar ook al woont een groot deel van de bevolking niet in een huurwoning, dan nog tonen de statistieken niet hoeveel natuurlijke personen meerdere appartementen bezitten en hoeveel er geen bezitten, waarbij er slechts 36.400 appartementen werden gebouwd tussen 2011 en 2021. In 2021 stegen de vastgoedprijzen met bijna 17%, met een gestage stijging in de daaropvolgende jaren. Volgens de Deloitte Property Index moeten kopers in Slovenië tussen de 8 en 10 bruto jaarsalarissen opzij leggen om een nieuw appartement te kopen. Dit komt neer op ongeveer 190.000 tot 235.000 euro en is het algemene landelijke gemiddelde, met aanzienlijk hogere vastgoedprijzen in Ljubljana, de administratieve, economische en culturele hoofdstad. Ter vergelijking: in Denemarken, Portugal, België en Noorwegen hoeven burgers slechts 4 tot 6 bruto jaarsalarissen opzij te zetten. Volgens het Sloveense bureau voor statistiek hebben verschillende toonaangevende Sloveense banken in april 2022 hun rentetarieven voor hypotheekleningen verhoogd, waarbij de tarieven voor sommige leningen met een vaste rente en een looptijd van 30 jaar opliepen tot wel 3%. Van 2021 tot 2022 stegen de huurprijzen in Ljubljana met 10%, in Maribor met 11% en in Celje, de op twee na grootste stad, met 5%. In 2023 liggen

de rentetarieven uiteraard nog hoger, tot bijna 6% bij sommige kredietverstrekkers in het geval van een lening met een looptijd van 30 jaar en een variabele rente.

Zoals gezegd verdienen personen jonger dan 35 een nettoloon dat onder het gemiddelde ligt, terwijl personen ouder dan 64, die vaak al vastgoed bezitten, meer dan 1,5 keer het gemiddelde verdienen. Economisch actieve personen van 15 tot 24 jaar verdienen gemiddeld 878 euro netto en personen van 25 tot 34 jaar gemiddeld 1.080 euro netto, terwijl enkel personen van 35 tot 44 jaar bijna het Sloveense gemiddelde halen. Als effectief sparen pas mogelijk is na de leeftijd van 35 of zelfs na de leeftijd van 44 jaar, dan hebben economisch actieve personen ongeveer 35 tot 45 jaar²¹ om tussen 190.000 en 235.000 euro te sparen, zonder rekening te houden met markt- of loongroei en, wat belangrijk is, rentebetalingen. Dit betekent dat ze maandelijks tussen 350 en 560 euro netto (vóór rente) moeten sparen, op een Sloveens nettoloon van ongeveer 1.300 euro of een iets hoger nettoloon in Ljubljana, en pas nadat ze een lening hebben kunnen afsluiten met een aanbetaling of met borgstelling, meestal door een welgesteld familielid. Omdat de aanbetalingen steeds belangrijker worden, zouden de maandelijks kosten lager moeten zijn. In dit verband zouden mensen echter tussen 38.000 en ongeveer 50.000 euro moeten sparen in de jaren voorafgaand aan de gemiddelde koopleeftijd, in een periode waarin hun loon gewoonlijk aanzienlijk lager ligt dan het gemiddelde loon.

Zoals besproken kunnen alleenstaanden die een gemiddeld Sloveens loon verdienen weinig of geen maandelijks beroepsinkomen sparen wanneer ze in een eenpersoonshuishouden wonen, vooral in Ljubljana of een andere grote stad, en/of een gemiddelde auto bezitten, waarbij het gemiddelde loon pas wordt verkregen door personen ouder dan 35 jaar. Samenwonen met een economisch actieve partner verhoogt het beschikbaar inkomen van het huishouden aanzienlijk, terwijl de kans ook toeneemt dat er een welvarend familielid is, die eigenaar is van meer dan één onroerend goed of die genoeg kapitaal of spaargeld heeft om garant te staan voor een lening.

Dit is mogelijk eerder een kwestie van sociaal beleid dan van sociale zekerheid – laat staan van socialezekerheidsrecht. Dit alleen al kan het doel van deze bijdrage tenietdoen, net zoals het feit dat alleenstaand zijn al snel werd erkend als factor om bijzondere, niet op de betaling van bijdragen berustende uitkeringen te verstrekken, in plaats van als een volwaardig sociale risico, ook omdat er geen sprake is van inkomensverlies na

21 Dit is een benadering op basis van de gemiddelde levensverwachting van personen geboren in 2021 (78 jaar voor mannen en 84 jaar voor vrouwen; zie <<https://www.stat.si/obcine/sl/Theme/Index/PrebivalstvoStarost>> (geraadpleegd op 14 november 2023)). Er wordt geen rekening gehouden met het feit dat personen die geboren zijn tussen eind jaren zeventig en halverwege de jaren tachtig over het algemeen een lagere levensverwachting hebben dan degenen die in 2021 geboren zijn, noch met verschillende verdienmogelijkheden (bv. de genderloonkloof) of de levensverwachting per inkomensbedrag (bv. gezondere levensstijl van mensen die meer verdienen).

een onvoorziene gebeurtenis. Alleenstaand zijn is immers iemands persoonlijke status en moet dus eerst en vooral erkend worden als een speciaal wettelijk statuut of een relevante juridische factor, zoals het geval is in de sociale bijstand.

Het socialezekerheidsrecht kan echter niet in een wetgevingsvacuüm bestaan en moet (opnieuw) worden vormgegeven door sociale beleidskwesties zoals het in deze bijdrage aan bod kwam. Hoewel nationale wetgevers gewoonlijk een ruime beoordelingsmarge hebben bij het beheren van de verplichte herverdeling van inkomen of vermogen, moeten ze de wetgeving dynamisch aanpassen aan relevante maatschappelijke veranderingen en rekening houden met een verscheidenheid aan factoren. Het onvermogen van alleenstaanden om een deel van hun inkomen effectief te sparen en/of te beleggen kan hun sociale zekerheid op oudere leeftijd ernstig aantasten, net als bij een kortdurend sociaal risico zoals ziekte of werkloosheid, waardoor ze enerzijds meer risico lopen op armoede (onder werkenden) nog voor ze een hoge leeftijd bereiken en anderzijds minder kans hebben om een volledig autonoom leven te leiden als gevolg van ongelijke economische kansen tijdens hun werkzame leven en nadat ze de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt.

Iemand die geboren is in 1999, die in 2023 op 24-jarige leeftijd begon te werken en die gedurende zijn hele loopbaan voor een gemiddeld Sloveens loon werkt, zal – zonder rekening te houden met loon- en prijsstijgingen, indexering, verlenging van de verzekeringsperiode enz. – in 2064 recht hebben op een nettopensioen van 845 euro, wat nauwelijks genoeg is om de huur van een appartement met één slaapkamer te betalen, laat staan om een vrij en bevredigend leven te leiden als gepensioneerde. Zonder financiële of sociale buffer in de vorm van een gezin, zullen ze in de regel afhankelijk worden van inkomenssteun omdat ze geen vrijwillige aanvullende pensioenverzekering konden afsluiten door een gebrek aan inkomen, of bijvoorbeeld (mee)betalen voor langdurige of sociale zorgdiensten wanneer de verstrekkingen in natura niet volledig worden gedekt door de sociale verzekering, de staat of een andere publieke entiteit.

Kuivalainen (2003, 130) besprak bij een analyse van het belang van huisvestingskosten in een grensoverschrijdende vergelijking van sociale bijstand (d.w.z. de hoogte van de toegekende sociale bijstand met betrekking tot het type beschikbaar inkomen dat in beschouwing wordt genomen, bv. voor of na huisvestingskosten) zeven verschillende modelgezinnen: jongeren, alleenstaande volwassenen, oudere alleenstaanden, alleenstaande ouders met één en met twee kinderen, koppels zonder kinderen en koppels met twee kinderen. Een gelijkaardig model zou kunnen worden gebruikt voor een analyse van de koopkracht en het vermogen om vastgoed te kopen tussen bijvoorbeeld de leeftijd van 18 en 24 jaar of tussen 65 en 67 jaar, en van de correlatie

tussen het onvermogen om vastgoed te kopen en te bezitten en het risico op armoede en sociale uitsluiting in verschillende levensfasen. Een soortgelijke analyse zou kunnen worden uitgevoerd op het gebied van gezondheidszorg en langdurige zorg, waarbij het niveau van de eigen bijdragen of andere soorten uitgaven in de verschillende modellen en in verschillende leeftijdsgroepen wordt gevolgd en een vergelijking wordt gemaakt die focust op alleenstaanden.

De vraag is opnieuw of deze uitdagingen moeten worden aangepakt door de socialezekerheidswetgeving of eerder door belasting- en andere sociale beleidsmaatregelen. Daarnaast is het volledig in overeenstemming met de bevoegdheden van de algemene wetgever dat er geen positieve maatregelen worden genomen met betrekking tot alleenstaanden op het gebied van sociale zekerheid, belastingen, huisvesting enz. zolang er passende sociale bijstandsuitkeringen beschikbaar zijn voor degenen die deze nodig hebben. Een dergelijke aanpak bevordert echter duidelijk niet het idee van de vrije ontwikkeling van het levenspad en kan als onliberaal worden beschouwd.

Besluit: is een aan alleenstaanden aangepast socialezekerheidsstelsel eigenlijk wel mogelijk?

Wetgevers en beleidsmakers moeten zich niet alleen zorgen maken over de afhankelijkheid van alleenstaanden van inkomenssteun, waar al verschillende drempels en/of bedragen gelden voor alleenstaanden en verschillende vormen van gezinnen of gezamenlijke huishoudens, maar ook over de mogelijke ontoereikendheid van socialezekerheidsuitkeringen voor personen die niet tot een bepaalde hechte gemeenschap behoren. Als aan de ene kant uitkeringen in natura zoals gezondheidszorg of langdurige zorg niet economisch noch op het gepaste moment en op de gepaste plaats toegankelijk zijn, plaatst dit de alleenstaande in een slechtere positie dan een gezinslid of koppel die, althans tijdelijk, kunnen terugvallen op hun sociale of financiële buffers. Als aan de andere kant uitkeringen worden verstrekt in bedragen die te laag zijn in verhouding tot het beschikbare inkomen van de persoon of de levenskosten per capita, doet dit hun doel teniet, zelfs als dit niet in strijd is met het verzekeringsprincipe, maar alleen met het herverdelingsprincipe van verticale solidariteit.

Volgens het wederkerigheidsprincipe moeten socialezekerheidsuitkeringen individuen, ongeacht hun gezinssituatie of burgerlijke staat, in staat stellen een levensstijl te leiden die in verhouding staat tot de levensstijl die ze hadden voordat een bepaald sociaal risico zich voordeed, waarbij herverdelingselementen van het verzekeringsstelsel de slechtst bedeelde leden van de verzekerde gemeenschap begunstigen (zie Mišić 2018, 283). De uitkeringen aan alleenstaanden weerspiegelen het bedrag van hun inkomen wel correct volgens de basisprincipes van eerlijke (her)verdeling, maar het bedrag van het

inkomen zelf is niet voldoende om een vrij ontwikkelde levensstijl van een gemiddelde economisch actieve alleenstaande te ondersteunen. Desalniettemin zouden wetgevers en beleidsmakers moeten overwegen om in ieder geval aan alleenstaanden met een gemiddeld inkomen een bijzondere uitkering toe te kennen die niet berust op het betalen van bijdragen, bijvoorbeeld in geval van werkloosheid, ziekte enz., zelfs als er nog geen duidelijk risico op armoede of sociale uitsluiting bestaat, om hun gelijke (economische) kansen te vergroten ten opzichte van koppels met een gemiddeld inkomen, die bij onvoorziene omstandigheden kunnen rekenen op een extra inkomen als financiële buffer en op informele zorg als sociale buffer.

Met betrekking tot de sociale buffer zouden bijzondere uitkeringen in natura kunnen worden toegekend aan alleenstaanden (bv. thuisbezorging van geneesmiddelen op voorschrift, vervoer in verband met gezondheidszorg). Alleenstaanden zouden ook, net als vrouwelijke verzekerden in sommige Europese pensioen- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen, hogere berekeningspercentages kunnen krijgen voor uitkeringen van het socialezekerheidsstelsel of een hogere berekeningsgrondslag door positieve belastingmaatregelen. Met betrekking tot belastingmaatregelen, die in deze bijdrage slechts kort aan bod kwamen, zou ook een speciale belastingaftrek voor alleenstaanden kunnen worden ingevoerd, naast belastingvoordelen of -vrijstellingen op basisgoederen en -diensten of bijvoorbeeld extra belastingvoordelen na het afsluiten van een aanvullende pensioenverzekering. Elke vorm van gerichte maatregelen, hetzij op het gebied van sociale zekerheid, hetzij op het gebied van belastingen, vergelijkbaar met inkomenssteun op basis van een middelentoets, zou de sociaaleconomische situatie van alleenstaanden in het algemeen of wanneer ze socialezekerheidsuitkeringen ontvangen die in verhouding staan tot hun inkomen, aanzienlijk kunnen verbeteren.

Toch kan een vergelijking met de socialebijstandsregeling en aanverwante inkomensondersteunende maatregelen enigszins controversieel zijn. Het is namelijk in het grootste belang van de staat dat een economisch inactieve persoon, die als alleenstaande recht zou hebben gehad op financiële sociale bijstand, feitelijk deel uitmaakt van een gezin, een gezamenlijk huishouden of een ander soort formeel erkende gemeenschap. In dergelijke gemeenschappen zijn er onderhoudsverplichtingen van de economisch actieve leden van toepassing op afhankelijke leden, die op deze manier mogelijk niet meer voldoen aan de middelentoets die is gekoppeld aan een bepaalde inkomensgevoelige of inkomensafhankelijke uitkering, omdat ze economisch worden ondersteund door anderen. In deze context lijkt een aan alleenstaanden aangepast socialezekerheidsstelsel niet waarschijnlijk.

Aan de ene kant hebben staten er vanuit demografisch oogpunt belang bij om traditionele gezinnen en heteroseksuele koppels te promoten en financieel te

ondersteunen; aan de andere kant is het op korte termijn in het grootste financiële belang van de staatsbegroting en andere overheidsbegrotingen dat intragenerationele en andere sociale transfers op het microniveau blijven van het gezin of andere formeel erkende gemeenschappen waarin onderhouds- en zorgplichten in het familierecht van toepassing zijn. Het is niet verrassend dat zowel de socialezekerheidswetgeving als het sociale beleid afdwingen dat het individu in een gemeenschap zoals een gezin of een huwelijk leeft, zij het op een manier die onvermijdbaar is met hun gekozen levenspad. Dergelijke “*man-made prisons*” (Kramer in Seinfeld, 1995, seizoen 7, afl. 1) zijn echter het goedkoopst zowel voor de staat als voor gemeenten, die ook speciale sociale subsidies of voordelen voor alleenstaande inwoners zouden kunnen invoeren, net als voor gezinnen of bijvoorbeeld jonge koppels.

Een korte blik op de MISSOC-databank onthult dat er bijna geen specifieke socialezekerheidsvoorzieningen voor alleenstaanden bestaan, afgezien van, zoals vermeld, specifieke bedragen en drempels op het gebied van sociale bijstand. Dit roept de vraag op: moeten alleenstaanden de mogelijkheid krijgen om zich terug te trekken uit alle of in ieder geval sommige sociale verzekeringen, bijvoorbeeld op vlak van ouderlijke zorg, en een deel van het toegenomen beschikbare persoonlijke inkomen te gebruiken om een op maat gemaakte privéverzekering af te sluiten? Of moeten de wetgevers op het Europese vasteland overstappen op universele socialezekerheidsstelsels waarin, althans in theorie, het statuut van een individu belangrijker wordt?

Bibliografie

- Arts, W., en J. Gelissen. 2001. "Welfare States, Solidarity and Justice Principles: Does the Type Really Matter?" *Acta Sociologica* 44 (4): 283-299.
- Bawin-Legros, B., en J.F. Stassen. 2002. "Intragenerational Solidarity: Between the Family and the State". *Current Sociology* 50 (2): 243-262.
- Becker, U. 2007. "Solidarity, Financing and Personal Coverage." *The Japanese Journal of Social Security Policy* 6 (1): 1-30.
- Bonoli, G. 1997. "Classifying Welfare States: A Two-dimension Approach." *Journal of Social Policy* 26 (2): 351-372.
- Brinkman, O. 2010. "The Public Interest and the Welfare State: Contemporary Political Philosophy." In *Social Security as a Public Interest. A Multidisciplinary Inquiry into the Foundations of the Regulatory Welfare State*, onder redactie van G.J. Vonk and A. Tollenaar, 87-108. Antwerpen – Oxford – Portland: Intersentia.
- Chomik, R., en J. Piggott. 2015. "Population Ageing and Social Security in Asia." *Asian Economic Policy Review* 10 (2): 199-222.
- Heer, B., V. Polito, en M.R. Wickens. 2020. "Population Ageing, Social Security and Fiscal Limits." *Journal of Economic Dynamics and Control* 116: 1-27.
- Holm, Emma. 2020. "Coordination of Classic and Specific Family Benefits – Challenges and Proposed Solutions." *European Journal of Social Security* 22 (2): 196-211.
- Howard, C. 1997. *The Hidden Welfare State. Tax Expenditures and Social Policy in the United States*. New Jersey: Princeton University Press.
- Kuivalainen, S. 2003. "How to Compare the Incomparable: An International Comparison of the Impact of Housing Costs on Levels of Social Assistance" *European Journal of Social Security* 5 (2): 128-149.
- Marchal, S. 2020. "An EU Minimum Wage Target for Adequate In-work Incomes." *European Journal of Social Security* 22 (4): 452-466.
- Marhold, F., en C.P. Ludvik. 2020. "Thoughts About Indexing Family Benefits: Are Authorities Permitted to Apply the Austrian Indexation of Family Benefits? The Primacy of EU Law and the Right/Obligation to Request a Ruling from the Court of Justice of the European Union." *European Journal of Social Security* 22 (3): 273-286.
- Mišič, L. 2018 "Theories of Political Philosophy as Guiding Principles in Social Security" *Studies on Labour Law and Social Policy* 25 (3): 271-291.
- Nagel, T. 1991. *Equality and Partiality*. Oxford – New York: Oxford University Press.
- Nentjes, A., en E. Woerdman. 2010. "The Public Interest in Social Security: An Economic Perspective". In *Social Security as a Public Interest. A Multidisciplinary Inquiry into the Foundations of the Regulatory Welfare State*, onder redactie van G.J. Vonk en A. Tollenaar, 23-48. Antwerp – Oxford – Portland: Intersentia.
- Strban, G. 2016. "Family Benefits in the EU: Is it Still Possible to Coordinate Them?" *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 23 (5): 775-795.
- Szelewa, D. 2013. "Gender and Class: Comparing the Situation of Single-Parent Households in Seven European Countries." *European Journal of Social Security* 15 (4): 358-379.

Deel 2

Hoe zullen mensen wonen en werken anno 2035?
Een toekomstbeeld van vooraanstaande
personen op het gebied van sociale zekerheid

In dit deel brengen we verslag uit van de uitkomst van interviews met vooraanstaande personen op het gebied van sociale zekerheid. Hoewel deze interviews werden uitgevoerd volgens een open benadering (waarbij werd gevraagd naar hun persoonlijke visie op toekomstige ontwikkelingen), werd er een vooraf vastgestelde structuur gebruikt om de interviews voor te bereiden en er verslag van uit te brengen. De structuur werd voor het interview aan de geïnterviewde gegeven en gebruikt om verslag uit te brengen over de uitkomst van het interview.

De structuur behandelt onderwerpen die relevant zijn voor het specifieke land van de geïnterviewde, evenals onderwerpen binnen een ruimere Europese en mondiale context, en ten slotte onderwerpen binnen de context van de socialezekerheidsadministratie.

In de interviews gingen we in op de belangrijkste uitdagingen en mogelijke hervormingen op korte en lange termijn voor de sociale zekerheid in het algemeen (onderdeel 1) en voor de socialezekerheidsadministratie in het bijzonder (onderdeel 2).

De volgende punten werden in beide delen behandeld:

1. Bepalende levensfactoren
2. Bepalende juridische, politieke en ideologische factoren
3. Verzekerde bevolking
4. Financiering
5. Uitkeringen
6. Activering en proactief arbeidsmarktbeleid
7. Positie van de begunstigen
8. Administratie

In onderdeel 3 richtten we ons op mogelijke externe factoren die de sociale zekerheid kunnen beïnvloeden, zoals de internationale en Europese omgeving, de interne omgeving, en beleid buiten de sociale zekerheid om dat reflecties uit onderdeel 1 en 2 kan verstoren, zoals algemene politieke factoren:

9. Externe elementen

In het laatste deel (onderdeel 4) lieten we ruimte voor een persoonlijke boodschap die de geïnterviewde zou willen overbrengen aan de bredere wereld van de sociale zekerheid:

10. Boodschap

1. Bepalende levensfactoren

In dit punt verdiepen we ons in de bepalende levensfactoren die de toekomst van de sociale zekerheid beïnvloeden. Onze gesprekken tijdens de interviews hebben verschillende dimensies aan het licht gebracht, waaronder demografische verschuivingen, het matuur worden van de socialezekerheidsstelsels, problemen met vereiste bijdragen die niet betaald worden en het toenemende aantal personen dat is vrijgesteld van sociale zekerheid.

1.1. Demografie en de verhouding tussen actieven en passieven

De demografische uitdaging wordt voornamelijk gekenmerkt door een vergrijzende bevolking en een onevenwicht tussen actieve bijdragers en begunstigden van de sociale zekerheid. Aangezien de meeste socialezekerheidsstelsels (inclusief ouderdomspensioenregelingen) pay-as-you-go van aard zijn, ontstaat er bezorgdheid als het percentage (actieve) bijdragers afneemt terwijl het aantal (passieve) begunstigden gestaag toeneemt.

De verslechtering van de demografische situatie is al enkele decennia aan de gang, maar wordt door de geïnterviewden nog steeds als een groot probleem voor de toekomst gezien. Hoewel er in vergelijking met dertig jaar geleden nu oplossingen bekend zijn en zelfs door (een aantal) landen worden toegepast, beweren sommige experts nog steeds dat de vergrijzing niet de nodige aandacht krijgt van overheden. Bovendien wordt deze demografische uitdaging verergerd door factoren zoals aanhoudende langdurige werkloosheid, een verminderde bereidheid van de jongere generaties om voltijds te werken, lage vruchtbaarheidscijfers – ondanks beleid dat de lage geboortecijfers aanpakt – en een immigratiebeleid dat er niet in slaagt nieuwe immigranten bij de arbeidsmarkt te betrekken.

De meeste socialezekerheidsstelsels proberen deze tendens tegen te gaan door de arbeidsparticipatie te verhogen (bv. werklozen of mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering activeren) gedurende een langere periode (bv. de pensioenleeftijd verhogen). Deze strategieën zullen nieuwe moeilijkheden naar voren brengen in humanresourcesmanagement, omdat een dergelijk activeringsbeleid een flexibelere organisatie van de werkplek noodzakelijk maakt om ruimte te bieden aan mensen met verminderde werkcapaciteiten.

Daarnaast is een grotere nadruk op preventie, rehabilitatie en omscholing cruciaal om een geschoolde en beschikbare beroepsbevolking te behouden om aan de vraag naar arbeid te voldoen. Dit omvat de ontwikkeling van strategieën om oudere generaties actief te houden in het licht van veranderende functievereisten, zoals opleidings-

programma's om bij te blijven in een meer digitale werkomgeving en om werknemers (na hun 50ste) te helpen bij de overgang van fysiek of psychologisch veeleisend werk naar andere vormen van werk (zie ook 6. *Activering en proactief arbeidsmarktbeleid*). Het activeringsbeleid moet goed voorbereid worden om deze noodzakelijke omscholings- en transformatieprogramma's te implementeren.

De vergrijzende bevolking oefent ook financiële druk uit op het systeem. De meeste geïnterviewden pleitten ervoor om nieuwe financiële bronnen te zoeken naast arbeidsgerelateerde financiering, omdat de bestaande financieringsmethoden de neiging hebben om de arbeidskosten te zwaar te belasten. De EU-lidstaten zullen moeten overschakelen op financiering die meer op belastingen is gebaseerd en zullen vermogen en kapitaal (groei) als aanvullende financiële grondslagen moeten opnemen (zie ook 4. *Financiering*).

1.2. De maturiteit van de socialezekerheidsstelsels: toenemende complexiteit

De socialezekerheidsstelsels hebben zich sinds hun invoering na de Tweede Wereldoorlog volledig ontwikkeld. Ze zijn echter steeds complexer geworden, waardoor ze minder begrijpelijk zijn voor de algemene bevolking. Deze complexiteit vloeit voort uit verschillende speciale maatregelen die zijn ingevoerd voor specifieke groepen of situaties, wat heeft geleid tot een voorkeursbehandeling wat betreft uitkeringen (voordeligere uitkeringen) of financiering (vrijstellingen van betalingen). Deze complexiteit brengt niet alleen het begrip van het systeem in gevaar, maar ook de kernprincipes die eraan ten grondslag liggen – herverdeling, gelijkwaardigheid en proportionaliteit – vooral met betrekking tot sociale verzekeringen, waar een verband wordt gelegd tussen wat mensen betalen en wat ze ontvangen. Het evenwichtige samenspel tussen rechten en plichten is in gevaar, aangezien de geïnterviewden een 'achteruitgang van de sociale ethiek' vaststellen: mensen zijn minder bereid om bij te dragen aan een solidariteitssysteem zonder een duidelijk begrip van de solidariteitslogica. Vereenvoudiging en meer transparantie zijn essentieel om ervoor te zorgen dat burgers de basisprincipes van de sociale zekerheid begrijpen, met de nadruk op solidariteit en rechten, maar ook op verantwoordelijkheden.

Sommige geïnterviewden schetsten een mogelijke ondergang van de socialezekerheidsstelsels in geval van een gebrek aan een breed begrip en brede steun. Ze bespraken de mogelijke beperking van de sociale zekerheid tot een meer crisisgericht, onmiddellijk beschermingssysteem, gericht op het aanpakken van plotselinge crisissen, zoals de COVID-19-pandemie. De reactie tijdens de pandemie wordt gemakkelijk begrepen als een beschermingssysteem door de duidelijke en onmiddellijke link tussen het probleem (crisis) en de oplossing (inkomensbescherming), en kan vanuit politiek oogpunt gezien worden als gemakkelijker uitvoerbaar. Dergelijke crisissituaties

kunnen in de toekomst waarschijnlijker worden als gevolg van de klimaatverandering, wat kan leiden tot een afgezwakt systeem voor onmiddellijke bescherming dat hulp biedt aan mensen die worden getroffen door calamiteiten (zie ook 2.2 *Het ontstaan van nieuwe sociale risico's*). De meerderheid van de geïnterviewden gelooft echter niet dat het zover zal komen – klimaatverandering kan volgens hen hooguit leiden tot het ontstaan van nieuwe sociale risico's en/of aanpassingen in bestaande regelingen.

Ongeacht de toekomstige richting benadrukten alle geïnterviewden de waarde van sociale zekerheid als een pluspunt voor de maatschappij gebaseerd op het solidariteitsprincipe. Het is echter dringend nodig om dit principe opnieuw onder de aandacht te brengen van de bredere bevolking, met name van de jongere generaties en mensen met verschillende culturele achtergronden, en om realistische verwachtingen te koesteren en een actieve deelname aan het systeem te bevorderen. Er is behoefte aan vereenvoudiging en een transparante logica die een eerlijke herverdeling van middelen ondersteunt om af te stappen van een zich ontwikkelende consumptiegerichte benadering van sociale zekerheid.

1.3. Niet-betaling van socialezekerheidsbijdragen en problemen met gelijkwaardigheid

Veel van de geïnterviewden uitten hun bezorgdheid over het toenemende aantal personen dat is vrijgesteld van deelname aan het socialezekerheidsstelsel. Deze evolutie manifesteert zich in verschillende scenario's.

Eén zo'n scenario heeft betrekking op levenssituaties die voor de toepassing van de sociale zekerheid gelijkgesteld worden met beroepsactiviteiten, zelfs wanneer er geen beroepsactiviteiten worden uitgeoefend. Het gaat vaak om loopbaanonderbrekingen die worden beschouwd als gelijkwaardig aan werkperiodes. Zo verliezen mensen hun opgebouwde rechten niet en blijven ze socialezekerheidsrechten opbouwen.

Een ander scenario betreft verschillende groepen werknemers die volledig, gedeeltelijk of asymmetrisch zijn uitgesloten van de sociale zekerheid. In sommige gevallen zijn ze vrijgesteld van zowel de financiering als de uitkeringen ('volledig'), terwijl ze in andere gevallen zijn vrijgesteld van de financiering (gedeeltelijk of volledig) maar niet van de uitkeringen, en ze soms slechts een beperkt of 'mini' beschermingsniveau ontvangen ('gedeeltelijk'). Tot slot zijn sommigen vrijgesteld van de financiering maar niet van de uitkeringen ('asymmetrisch'). Deze situaties kunnen te wijten zijn aan hun marginale betrokkenheid bij professionele activiteiten of hun lage inkomen uit dergelijke activiteiten. Ze kunnen ook betrekking hebben op buitenlandse werknemers die zijn vrijgesteld van de sociale verzekering vanwege hun statuut als gedetacheerde werknemers, van wie wordt verondersteld dat ze in het buitenland verzekerd zijn.

Het is essentieel om deze kwestie niet te verwarren met zwartwerk (opzettelijk en frauduleus vermijden van aansluiting bij het systeem) of grijs werk (onderrapporteren van inkomsten om de bijdrageplicht te verminderen). In plaats daarvan gaat het hier om overheden die opzettelijk bepaalde verzekerden vrijstellen van financieringsvereisten terwijl ze wel toegang houden tot een bepaald niveau van uitkeringen.

Het opzettelijk vrijstellen van mensen van de verplichte verzekering neemt toe en wordt vaak geassocieerd met beleid dat flexibele jobs stimuleert, wat resulteert in een groeiend aantal werknemers met een laag inkomen, waaronder zelfstandigen. In sommige gevallen verdienen deze mensen een inkomen onder het minimumloon of zelfs onder het bestaansminimum. De geïnterviewden merkten op dat een groeiend aantal landen worstelt met de relatie van deze werknemers tot de sociale zekerheid, waarbij ze vaak besluiten om ze (gedeeltelijk) vrij te stellen van sociale zekerheid. Er zijn beleidsmaatregelen die zich alleen richten op financiering, door de bijdragen te verlagen, maar dit leidt niet tot een equivalente lagere sociale bescherming (om een sociale basisbescherming te garanderen). Hoewel deze aanpak vanuit sociaal oogpunt gerechtvaardigd kan zijn om te voorkomen dat werknemers in armoede vervallen, kan hij op lange termijn problemen opleveren voor de duurzaamheid.

Deze aanpak om de financiering (en de bescherming) te verminderen is niet zonder risico's, zoals de geïnterviewden benadrukten. Wanneer hij op grote schaal of zonder strikte controle wordt toegepast, kan hij een ongelijk speelveld creëren op de arbeidsmarkt. Marginale werkcategorieën kunnen aantrekkelijk worden voor werkgevers die op zoek zijn naar goedkope arbeidskrachten, waardoor andere, vergelijkbare groepen mogelijk worden verdrongen. Bovendien kan de duurzaamheid in het gedrang komen als de minimale beschermingsniveaus voor deze groepen relatief hoog zijn in vergelijking met hun bijdragegrondslag. Sommige geïnterviewden waren van mening dat de toepassing van speciale regelingen voor flexibele en/of marginale bijdragebetalingen onbeheersbaar wordt, vooral wanneer soortgelijke flexibele regels worden toegepast op het gebied van arbeidsrecht(bescherming).

Naast deze evolutie worstelen staten met de kwestie van niet-economisch werk – werk dat zonder vergoeding wordt uitgevoerd. Hieronder vallen activiteiten zoals stages en mantelzorg. De uitdaging ligt in het bepalen van de mate waarin deze activiteiten moeten worden opgenomen in de sociale bescherming, aangezien ze niet hebben bijgedragen aan de financiering van het systeem. Hoewel sommige niet-economische activiteiten worden vrijgesteld van de financiering voor sociale bescherming vanwege hun maatschappelijke relevantie, zijn de grenzen van deze aanpak niet altijd duidelijk afgebakend. Wat is relevant (onbetaald) werk voor de samenleving en hoe moet dit worden geïntegreerd in de sociale zekerheid? De meeste geïnterviewden waren het

erover eens dat er een duidelijk beleid moet worden ontwikkeld met betrekking tot deze activiteiten, ook om dit te rechtvaardigen tegenover andere deelnemers die actief meebetalen aan het systeem.

Het wijdverspreide vrijstellingsbeleid, hoewel soms gerechtvaardigd, kan problematisch worden wanneer het op grote schaal wordt toegepast. Dit is nadelig voor de getroffen werknemers, die mogelijk onvoldoende inkomensvervangings hebben wanneer ze met sociale risico's worden geconfronteerd. Bovendien stelt het staten en socialezekerheidsstelsels voor uitdagingen, omdat deze personen vaak gezondheidszorgdekking en sociale bijstand blijven genieten, wat extra kosten voor het stelsel met zich meebrengt wanneer alternatieve financieringsopties niet worden onderzocht.

2. Bepalende juridische, politieke en ideologische factoren

In dit punt onderzoeken we de juridische, politieke en ideologische factoren die het toekomstige landschap van de sociale zekerheid bepalen. Uit onze gesprekken met de geïnterviewden kwamen verschillende dimensies naar voren, waaronder de toenemende gerichtheid van uitkeringen op mensen in nood, de aanpassing van (nieuwe) sociale risico's aan maatschappelijke veranderingen, de groeiende noodzaak om (gender)discriminatie binnen socialezekerheidsstelsels aan te pakken, de opkomst van meer geïndividualiseerde beschermingsregelingen (afgestemd op individuele wensen, met minder solidariteit) en de toenemende polarisatie van ideologische perspectieven binnen de samenleving.

2.1. Meer gerichte uitkeringen en middeltoetsen

In de huidige maatschappij is er een groeiende vraag om de sociale zekerheid te optimaliseren door deze effectiever te richten op mensen die het echt nodig hebben, waarbij de uitkeringen voor mensen met hogere inkomens worden verlaagd (of zelfs afgeschaft). Deze focus op hulpbehoevenden is erop gericht om segmenten van de bevolking in 'echte nood' een betere bescherming te bieden. Zo is onder andere de gezinsbijslag een aandachtspunt, waar gezinnen met een laag inkomen meer steun nodig kunnen hebben, terwijl de bijslag voor meer welvarende gezinnen verlaagd of afgeschaft kan worden. Een soortgelijk idee geldt voor werkloosheidsbeschermingsregelingen, met bijvoorbeeld verlagingen van uitkeringen voor personen die niet aan bepaalde criteria voldoen. In het algemeen zouden socialezekerheidsstelsels kunnen worden beperkt om de socialebijstandsuitkeringen te verbeteren, of zouden middeltoetsen/inkomensonderzoek kunnen worden gebruikt om zich te richten op mensen in echte nood.

Verschillende geïnterviewden wezen op de uitdagingen die de organisatie van een goede middelentoets met zich meebrengt. Sommigen benadrukten de noodzaak om de middelentoets te stroomlijnen in de volledige socialezekerheidsstelsels en nog meer tussen de socialezekerheids- en de belastingstelsels om een coherente toepassing ervan te waarborgen. Anderen hadden bedenkingen bij de administratieve complexiteit en de kosten die gepaard gaan met het beheer van regelingen op basis van een middelentoets en het mogelijk minieme effect hiervan op de verbetering van de uitkeringsverstrekking aan de beoogde begunstigten. Bovendien werden er vragen gesteld over de herverdelingseffecten van middelentoetsen, aangezien het de uitkeringen misschien niet consequent naar de meest 'behoefte' begunstigten zou leiden, gezien de moeilijkheid om het opgegeven inkomen te controleren (waarbij in het bijzonder werd verwezen naar de uitdaging om het inkomen van zelfstandigen goed te beoordelen). Bijgevolg was er bezorgdheid over de legitimiteit van regelingen op basis van een middelentoets, waarbij personen die een aanzienlijke bijdrage leveren aan het socialezekerheidsstelsel (in het bijzonder sociale verzekeringen) mogelijk slechts minimale of geen voordelen terugkrijgen. Er bestaat een potentieel gevaar dat de middelste en hogere inkomensklassen zich niet langer verbonden voelen met de sociale zekerheid en minder interesse zullen hebben om bij te dragen aan het systeem, wat op zijn beurt de uitkeringsniveaus financieel onder druk zou zetten. Tot slot kunnen er eindeloze beleidsdiscussies ontstaan over de definitie van het uiteindelijke minimale (bestaans)niveau dat leidt tot bescherming.

Kortom, de geïnterviewden merkten een algemene tendens op naar een meer gerichte uitkeringsverstrekking, maar deze kan in de praktijk tot heel wat toepassingsproblemen leiden, alsook tot fundamentele discussies over het niveau van de uiteindelijke bescherming en de vereiste herverdeling die aan het systeem ten grondslag ligt. Hoe 'een meer gerichte uitkeringsverstrekking' te definiëren en te vertalen valt in een coherent beleid blijft volgens de geïnterviewden een complexe uitdaging, met verschillende interpretaties onder belanghebbenden.

2.2. Het ontstaan van nieuwe sociale risico's (terwijl andere verdwijnen)

Veel van de geïnterviewden geloofden dat sociale risico's een ontwikkeling zullen doormaken als reactie op de veranderende maatschappelijke dynamiek. Dit wordt vaak in verband gebracht met de klimaatverandering en de daaruit voortvloeiende noodzaak om de samenleving te herstructureren. Hoewel de fundamentele structuur van de socialezekerheidsstelsels naar verwachting grotendeels intact zal blijven, kan het nodig zijn de specifieke definitie en inhoud van de sociale risico's aan te passen.

Als gevolg van veranderingen in werkpatronen, zoals tele- of thuiswerken, is het bijvoorbeeld nodig om de definitie van arbeidsongevallen en veiligheidsmaatregelen

op de werkplek te heroverwegen, waarbij erkend moet worden dat de werkplek ruimer is dan de traditionele kantooromgeving. De klimaatverandering zal naar verwachting ook leiden tot aanpassingen in de aard van de sociale risico's: in socialebijstandsregelingen kan bijvoorbeeld energie- en huisvestingssteun belangrijker worden. In het algemeen kunnen demografische verschillen tussen stedelijke en plattelandsgebieden verschillende uitkeringsstructuren vereisen rekening houdend met verschillende kosten voor levensonderhoud en vervoer.

Een deel van de meningen gaat verder en suggereert dat de klimaatverandering en de daarmee gepaard gaande kosten de ontwikkeling van geheel nieuwe sociale risicoregelingen noodzakelijk zouden kunnen maken, gericht op het aanpakken van de kosten en uitdagingen die voortvloeien uit deze wereldwijde verschuivingen. Dergelijke regelingen kunnen prioriteit geven aan het geven van financiële steun aan individuen en gezinnen om huisvesting, energie en transport klimaatvriendelijker te maken. Sommigen beweren zelfs dat de socialezekerheidsstelsels zullen verschuiven van traditionele inkomensvervangende en kostencompenserende modellen naar stelsels van (ad hoc) crisisondersteuning in het licht van steeds vaker voorkomende rampen. Zij stellen dat de huidige complexiteit van de socialezekerheidsstelsels, gekoppeld aan een gebrek aan begrip van de onderliggende herverdeling bij zowel de bevolking als politici (zie ook *1.2 De maturiteit van de socialezekerheidsstelsels*), kan leiden tot een meer rechtlijnige aanpak die substantiële steun biedt tijdens crisissen. Dit soort 'sociale zekerheid 2.0' is eenvoudiger uit te leggen, waardoor ze in de komende decennia meer steun zou kunnen krijgen.

In ieder geval waren de meeste geïnterviewden het erover eens dat voor een succesvolle implementatie van dergelijke aanpassingen brede maatschappelijke steun nodig is, waarvoor consensus tussen politieke partijen, sociale partners en het maatschappelijk middenveld nodig is. Willen deze veranderingen duurzaam zijn, dan moeten ze niet worden bepaald door een eenvoudige meerderheid van stemmen. Bovendien benadrukten veel geïnterviewden dat het belangrijk is om ervoor te zorgen dat de middenklasse (en zelfs de hogere inkomensklasse) interesse heeft voor deze nieuwe regelingen, ongeacht de verandering in de risico-ontwikkeling die de klimaatverandering met zich meebrengt, aangezien hun deelname essentieel is voor de financiële houdbaarheid van het socialezekerheidsstelsel.

2.3. Het aanpakken van discriminatie op grond van geslacht

Verrassend genoeg benadrukten sommige geïnterviewden nog steeds de noodzaak voor de sociale zekerheid om kwesties met betrekking tot genderdiscriminatie proactiever aan te pakken als een toekomstige uitdaging, ondanks de vroege inspanningen van de Europese Unie op dit gebied (bv. de EU-richtlijnen inzake gelijke behandeling

aan het einde van de jaren 1970). Deze meningen waren gebaseerd op de opvatting dat het bestaande regelgevingskader voor discriminatie op grond van geslacht, met name de Richtlijnen 79/7 en 86/378, uitzonderingen bevat die een heroverweging nodig maken. Deze uitzonderingen hebben betrekking op specifieke risico's (nabestaandenregelingen, algemene sociale bijstand en gezinsbijslagen), het personeel toepassingsgebied van de dekking (uitsluitend voor beroepsactieve personen) en bepaalde voorwaarden (bv. pensioenleeftijd en de mogelijke rechtvaardiging van indirecte discriminatie).

Hoewel deze uitzonderingen misschien gerechtvaardigd waren toen deze richtlijnen in de jaren 1970 werden gepubliceerd, is dit mogelijk niet langer het geval, vooral in het licht van de recente Europese wetgeving, waarin het non-discriminatieprincipe een fundamenteeler principe werd, zoals blijkt uit de principes van het EU-burgerschap en de grondrechten die zijn vastgelegd in het Handvest van de EU. Men is van mening dat de nationale realiteiten de EU-regelgeving van enkele decennia geleden hebben ingehaald en dat een herijking nodig is om deze uitzonderingen te heroverwegen.

Sommige geïnterviewden waren ook van mening dat de socialezekerheidsstelsels iets moeten doen aan de historische discriminaties die plaatsvonden voordat de richtlijnen voor gelijke behandeling werden opgesteld. Vooral bij discriminatie die plaatsvond vóór het regelgevend kader van de jaren 1970/1980 blijven er ongelijke situaties bestaan voor toekomstige rechten – met name in pensioenregelingen, die gebaseerd zijn op lange verzekeringsperiodes. Men stelt zich steeds meer de vraag in hoeverre deze regelingen de discriminaties van 40 jaar of langer geleden moeten corrigeren. Dit is een complex debat, omdat de ideeën over werkverdeling en gezinsstructuren zijn geëvolueerd.

2.4. Geïndividualiseerde bescherming

Een terugkerende uitdaging die door de geïnterviewden werd genoemd, is de behoefte aan meer individualisering in de verstrekking van socialezekerheidsuitkeringen. Deze verschuiving naar individualisering kan verschillende vormen aannemen, waaronder de wens naar meer persoonlijke, individuele regelingen om tegemoet te komen aan de specifieke behoeften en voorkeuren van de verzekerde. Ze kan echter ook leiden tot individualisering in het ontwerp van de uitkeringen (en dus het verminderen of zelfs afschaffen van gezinsbijslagen die de verschillende gezinssituaties weerspiegelen bij het bepalen van de uitkeringsniveaus).

De eerste vorm van individualisering heeft te maken met de groeiende vraag van burgers naar meer flexibiliteit in pensioen- en gezondheidszorgstelsels, die hen meer autonomie geeft bij het kiezen van beschermingsplannen die aansluiten bij

hun unieke behoeften. Dit is gewoonlijk het geval wanneer er een standaard- of basisniveau van bescherming is, terwijl individuen een particuliere dekking willen kiezen die hun socialezekerheidsvoorzieningen aanvult. In wezen stelt dit perspectief de basisbescherming niet ter discussie, maar probeert het deze uit te breiden met aanvullende particuliere beschermingsstelsels die meer keuzevrijheid, meer geïndividualiseerde beschermingsplannen en/of 'opt out'-mogelijkheden kunnen bieden.

De tweede vorm van individualisering betreft de herziening van de uitkeringsstructuren op basis van de gezinssituatie. Hoewel uitkeringen meestal op individuele basis worden toegekend, hanteren traditionele socialezekerheidsstelsels verschillende uitkeringsniveaus afhankelijk van iemands gezinssituatie, die de verschillende ondersteuningsbehoeften van individuen en gezinnen weerspiegelen. De toenemende individualisering (meer mensen wonen alleen) en de bezorgdheid over discriminatie van individuen ten opzichte van gezinnen (omdat ze lagere uitkeringen ontvangen en niet in aanmerking komen voor allerlei sociale supplementen) kunnen leiden tot een herwaardering van dit onderscheid. Aan de andere kant zouden twee personen die een gezin vormen en beiden een uitkering krijgen, minder ontvangen dan wanneer ze elk individueel worden beschouwd. Een belangrijke rechtvaardiging voor de diversificatie van de uitkeringsniveaus was oorspronkelijk dat samenwonen het mogelijk maakt om kosten te delen. Dit idee wordt ook steeds meer in twijfel getrokken, zowel in principe (is dit echt waar?) als met betrekking tot de kostenverlaging (hoe moet de uitkering dan worden aangepast?). In wezen stellen sommigen dat de basisuitkering voor individuen misschien te laag is vastgesteld.

Het is ook moeilijker geworden om de gezinseenheid te definiëren – in juridische termen – door de diversificatie van gezinsvormen (huwelijk, geregistreerd partnerschap, samenwonen) en het grotere aantal scheidingen en nieuw samengestelde gezinnen (waar kinderen verbonden zijn aan meerdere gezinnen). Deze ontwikkelingen leiden tot problemen bij de afbakening van het concept van gezinsbijslag, wat op zijn beurt weer leidt tot toepassingsproblemen.

Bovendien wordt de sociale zekerheid geconfronteerd met een groeiend aantal gezinseenheden die worden gedeconstrueerd met het oog op de toekenning van uitkeringen. Dit fenomeen is het gevolg van verschillende factoren, waaronder de ontbinding van gezinnen, een verhoogde economische activiteit van kinderen die het recht op (gezinsgerelateerde) uitkeringen in gevaar brengt, en conflicten tussen de rechten van kinderen en ouders, vooral in de context van migratierecht. Dergelijke scenario's zorgen voor administratieve uitdagingen en bemoeilijken de gerechtelijke behandeling.

Bij migratierecht ontstaat een bijzondere uitdaging met betrekking tot de immigratiestatus van kinderen in vergelijking met hun ouders. In veel socialezekerheidsstelsels krijgen minderjarigen zonder papieren een gunstigere behandeling wat betreft de toegang tot gezondheidszorg en het bestaansminimum in tegenstelling tot volwassenen, die vaak slechts een minimale bescherming krijgen. Deze discrepantie zorgt voor complicaties bij de toekenning van uitkeringen, aangezien uitkeringen traditioneel worden toegekend aan het gezinshoofd, dat mogelijk niet over de vereiste immigratiestatus beschikt, waardoor alternatieve middelen nodig zijn om uitkeringen te verstrekken aan het kind binnen het gezin. Wanneer de juridische belangen binnen een gezinseenheid elkaar beginnen tegen te werken, kan het toekennen van uitkeringen problematisch worden. Dit leidt tot een complexere besluitvorming, wat in strijd is met de behoefte aan eenvoudige en transparante beslissingen.

2.5. Intensivering van de ideologische polarisatie en de invloed daarvan op het beleid

Een overkoepelend punt van zorg is de groeiende polarisatie in de samenleving, die zich uitstrekt tot politieke en ideologische discussies. Dit probleem gaat verder dan het bestaan van verschillende meningen; het duidt op een omgeving waarin mensen minder geneigd zijn om tegengestelde standpunten in overweging te nemen of argumenten van mensen met andere perspectieven te accepteren. In de context van de ontwikkeling van het socialezekerheidsbeleid vormt dit een grote uitdaging, vooral wanneer er grote hervormingen nodig zijn.

In het verleden was het succes van het doorvoeren van grote veranderingen in socialezekerheidsstelsels afhankelijk van een brede maatschappelijke consensus, waarbij compromissen tussen tegengestelde standpunten nodig waren. Veel van de geïnterviewde personen benadrukten dat de steun van een meerderheid van de samenleving essentieel is voor de duurzaamheid van deze veranderingen. Met andere woorden, de dynamiek van een stemming bij gewone meerderheid is onvoldoende voor dergelijke complexe hervormingen. Dergelijke hervormingen vereisen steun over het hele politieke spectrum, van de regering en de oppositie in het parlement tot de sociale partners en verschillende middenveldorganisaties.

Om socialezekerheidsstelsels bestand te maken tegen grote toekomstige uitdagingen, moeten hervormingen worden aangenomen die door een grote meerderheid in de samenleving worden gesteund. In een klimaat van toenemende polarisatie wordt het steeds moeilijker om deze brede en duurzame hervormingen tot stand te brengen.

3. Verzekerde bevolking

In dit punt verdiepen we ons in de veranderende uitdagingen met betrekking tot de gedekte bevolking binnen de socialezekerheidsstelsels. De dynamiek van de moderne arbeidsmarkt, in combinatie met de moeilijkheden om werk en werkgelegenheid te definiëren, zorgt voor aanzienlijke uitdagingen. Daarnaast blijven problemen rond illegaal verblijvende migranten en de aanhoudende bezorgdheid over niet (volledig) aangegeven werk, vaak aangeduid als zwartwerk en de grijze economie, van invloed op de socialezekerheidsstelsels.

3.1. Flexibel werken en de gevolgen ervan

De voortschrijdende flexibilisering van de arbeidsrelaties vormt nu al een uitdaging voor de sociale zekerheid, een uitdaging die volgens de geïnterviewden de komende jaren zal blijven bestaan. Met de opkomst van platformwerk, het toegenomen aantal zelfstandigen (vooral solo-zelfstandigen en freelancers), en een breed scala aan arbeidsovereenkomsten (via contracten van bepaalde duur en deeltijdse contracten), neemt de diversiteit aan arbeidsvormen aanzienlijk toe. De belangrijkste uitdaging blijft om ervoor te zorgen dat de socialezekerheidsstelsels voldoende aanpasbaar blijven om deze diversificatie op te vangen.

Deze voortdurende transformatie in arbeidsregelingen is al enkele jaren aan de gang, maar er blijft bezorgdheid bestaan over het aanpassingsvermogen van de stelsels. Hierdoor verschillen de beschermingsniveaus naargelang van het soort werk en neemt het risico toe dat uit kostenoverwegingen flexibele werkregelingen worden aangeboden aan groepen werknemers die een minimale bescherming genieten, waardoor ze bijzonder kwetsbaar worden.

Met name groepen werknemers die werk uitvoeren dat gekenmerkt wordt door onderbroken werkregelingen, waaronder mensen met meerdere contracten van bepaalde duur, nulurencontracten, oproepwerk, freelance werk en platformwerk, zijn bijzonder kwetsbaar. De uitdaging ligt in het bieden van een fatsoenlijk niveau van bescherming aan deze werknemers wanneer hun inkomen inherent beperkt en onstabiel is. Wanneer het aantal mensen met een laag inkomen in deze onzekere arbeidsvormen aanzienlijk toeneemt, kan dit de financiering van de sociale zekerheid onder druk zetten. Dit geldt vooral voor werkgerelateerde stelsels en traditionele Bismarckiaanse stelsels, maar ook voor Beveridgeaanse stelsels, aangezien de financiering nog steeds sterk afhankelijk is van werkgerelateerde inkomsten. Als gevolg hiervan verwachten sommige geïnterviewden dat staten hun toevlucht zouden kunnen nemen tot het invoeren of versterken van minimuminkomendrempels voor deelname aan de sociale

zekerheid. Deze aanpak kan er echter toe leiden dat marginale arbeidsvormen worden uitgesloten van de traditionele socialebeschermingsregelingen.

Een andere uitdaging is het onderscheiden van echte werkactiviteiten: wanneer wordt iets beschouwd als een werkactiviteit? In dit verband zijn er ook niet-economische activiteiten, zoals vrijwilligerswerk, huishoudelijk werk en zorg binnen gezinnen, die ook bescherming vereisen. Aangezien deze vormen van werk vaak onbetaald zijn, is het opnemen ervan in de socialezekerheidsstelsels een uitdaging op de agenda van het sociaal beleid. Het definiëren van het moment waarop een activiteit als werk wordt beschouwd en het bepalen hoe niet-economische activiteiten moeten worden beschermd, zullen de komende tijd belangrijke vragen zijn (zie ook *1.3 Niet-betaling van socialezekerheidsbijdragen en problemen met gelijkwaardigheid*).

Bovendien uitten sommige geïnterviewden hun bezorgdheid over het feit dat het steeds moeilijker wordt om een onderscheid te maken tussen werken in loondienst en werken als zelfstandige. De juridische afbakening tussen deze twee categorieën wordt steeds moeilijker door de constant toenemende flexibiliteit op de arbeidsmarkt en de veelheid aan werkvormen (met ook 'hybride werkcategorieën' tussen de traditionele werkvormen, wat nieuwe afbakeningsproblemen creëert). Bovendien kunnen de criteria voor differentiatie verschillen van rechtsgebied tot rechtsgebied en zelfs binnen socialezekerheidsstelsels, waardoor het ingewikkeld is om ze in de praktijk toe te passen. Dergelijke criteria kunnen ook aanzienlijk verschillen tussen landen: sommige volgen strikt de filosofie van wettelijke ondergeschiktheid, terwijl andere zich baseren op de economische (afhankelijkheids)relatie tussen de werknemer en zijn werkgever. Dit leidt tot aanzienlijke uitdagingen in een zeer mobiele Europese samenleving. Om deze complexiteit te verminderen, pleitten sommige geïnterviewden ervoor om gelijke niveaus van bescherming te bieden aan alle groepen werknemers, ongeacht hun arbeidsstatuut (arbeidsneutraliteit), en om arbeidsspecifieke regels die typisch zijn voor de werksituatie van de respectieve groepen werknemers (namelijk werknemers en zelfstandigen) zoveel mogelijk te beperken. Dit laatste betekent echter dat er nog steeds gedifferentieerd moet worden wanneer deze regels moeten worden toegepast, met name wat betreft de organisatie van de bescherming die is afgestemd op specifieke werkvormen. Dit betekent op zijn beurt dat het beheer van deze specifieke regels in de toekomst enigszins ingewikkeld zal blijven.

3.2. Uitdagingen die gepaard gaan met illegale migratie

De integratie van migranten in de sociale bescherming zal ook in de toekomst een aanhoudende uitdaging blijven, vooral voor illegaal verblijvende migranten. Hoewel de meeste socialezekerheidsstelsels een duidelijk beleid hebben opgesteld waarbij deze groepen meestal worden uitgesloten van uitgebreide bescherming, zijn er

talrijke uitzonderingen ingevoerd voor specifieke categorieën van illegaal verblijvende migranten (bv. gedoogde illegaal verblijvende migranten, illegaal verblijvende migranten die voorlopig niet kunnen worden teruggestuurd). Dit heeft geleid tot een complexe implementatie.

Ondanks het uitsluitingsbeleid zullen illegaal verblijvende migranten uiteindelijk recht hebben op sociale basisvoorzieningen, met name op het gebied van gezondheidszorg, kinderbijslag en sociale noodhulp. Naarmate hun verblijf op het grondgebied langer duurt of wanneer ze een gedoogstatus hebben, kunnen hun rechten toenemen. Maar terwijl de kosten voor de socialezekerheidsstelsels stijgen, dragen deze personen meestal niet bij aan de financiering van de sociale bescherming via sociale bijdragen of directe belastingen. Veel van de geïnterviewden stelden dat deze situatie onhoudbaar is en in de toekomst waarschijnlijk ingrijpend zal veranderen. Er is een coherente aanpak nodig om de integratie van deze illegaal verblijvende migranten aan te pakken als ze (zelfs op illegale wijze) in onze samenlevingen blijven leven. Op lange termijn vormt de huidige aanpak een uitdaging voor socialezekerheidsstelsels en de algehele maatschappelijke cohesie.

3.3. Zwartwerk en de grijze economie

Niet (volledig) aangegeven werk moet serieus worden aangepakt, zelfs al is het aantal frauderende werkenden relatief laag. Hoewel de omvang ervan beperkt is, krijgen gevallen van zwartwerk traditioneel veel publieke en politieke aandacht. Deze activiteiten kunnen geleidelijk de fundamenteën van onze stelsels uithollen, net als een kanker die klein begint maar onbeheersbaar kan worden. Het bestrijden van niet (volledig) aangegeven werk is al jaren een hardnekkige uitdaging en zal dat naar verwachting ook voor de komende generaties blijven.

Maar, zoals sommige geïnterviewden opmerkten, de maatschappij verandert: terwijl er bij de aanvang van onze socialezekerheidsstelsels misschien algemene steun was voor een sterke herverdeling en dus een verregaand controlesysteem, kunnen de huidige opvattingen hierover uiteenlopen. Naarmate samenlevingen meer individualiseren, daalt de hoge mate van sociale controle. Deze is nog niet vervangen door een ontwikkeld publiek fraudebestrijdingssysteem.

Het fenomeen van niet (volledig) aangegeven werk heeft vaak te maken met de uitdagingen waar kleine en middelgrote ondernemingen tegenover staan. Zij kunnen hun toevlucht nemen tot dergelijke praktijken om de arbeidskosten te verlagen en concurrerend te blijven. Zwartwerk en niet volledig aangegeven werk vormen al tientallen jaren een uitdaging en zullen naar verwachting hoog op de beleidsagenda blijven staan.

4. Financiering

De financiering van socialezekerheidsstelsels is een cruciaal aspect dat hun duurzaamheid en effectiviteit ondersteunt. Tijdens gesprekken met de geïnterviewde personen werd duidelijk dat de wisselwerking tussen de sociale zekerheid en de economie fundamenteel is. Terwijl socialezekerheidsstelsels een duurzame financiële en economische basis nodig hebben om te overleven, kunnen ze ook als positieve economische factoren optreden. Deze wisselwerking is een belangrijk kenmerk van elk socialezekerheidsstelsel en moet worden begrepen en aan de bevolking worden gecommuniceerd. In dit punt verkennen we enkele nieuwe uitdagingen op het gebied van financiering, met name de noodzaak om de financiële basis te verbreden – die momenteel te sterk gebaseerd is op arbeid(sinkomen) – en de veranderende relatie met de belastingdienst bij het genereren van financiële middelen voor de sociale zekerheid.

4.1. Nieuwe financiële bronnen aanboren

De geïnterviewden wezen op twee belangrijke ontwikkelingen die de noodzaak onderstrepen om de reikwijdte van de financiering van de sociale zekerheid te vergroten. Ten eerste wordt arbeid binnen de arbeidsmarkt steeds meer op alternatieve manieren gefinancierd, maar de meeste stelsels richten zich nog steeds hoofdzakelijk op traditionele lonen als de belangrijkste financiële basis. Ten tweede halen mensen tegenwoordig inkomen uit een veelheid van bronnen naast het traditionele loon, waaronder vermogenswinsten en huuropbrengsten. Door deze verschuiving in inkomensbronnen moet worden overwogen of deze aanvullende bronnen moeten worden opgenomen in de financiering van de sociale zekerheid (mogelijk ook als basis voor de berekening van uitkeringen wanneer er zich risico's voordoen).

Beide ontwikkelingen wijzen op hetzelfde overkoepelende probleem: er wordt meer welvaart gegenereerd in de samenleving, maar deze is niet noodzakelijkerwijs afkomstig van inkomen uit arbeid. Toch zijn de meeste socialezekerheidsstelsels, inclusief universele stelsels, voornamelijk gebaseerd op inkomen uit arbeid als primaire financiële basis. Om een grotere financiële houdbaarheid te garanderen (bv. om ouderdomspensioenen te financieren of voor de toenemende uitbreiding van veel socialezekerheidsregelingen om alle inwoners te dekken en niet alleen beroepsgroepen), is het nodig om de financiële basis te verbreden. Daarom pleiten sommigen ervoor om verder te kijken dan inkomsten uit professionele activiteiten (loon en zelfstandig inkomen) en alternatieve financieringsmogelijkheden te overwegen, met name vermogenswinst.

Een cruciaal aspect dat tijdens de discussies naar voren kwam, was het begrip inkomen zelf. De sociale zekerheid steunt te sterk op traditionele inkomensbronnen zoals

het loon, dat in de jaren 1950 het belangrijkste inkomen vormde voor gezinnen. Dit is geëvolueerd: mensen halen tegenwoordig inkomsten uit verschillende bronnen, waaronder zelfstandige arbeid, freelance-inkomsten, platforminkomsten, vermogenswinsten en huuropbrengsten. Zelfs binnen het traditionele loonconcept zijn er evoluties. Het loon dat werknemers ontvangen is diverser dan een vast maandloon, en houdt vaak alternatieve beloningsvormen in, die soms ontwikkeld zijn om socialezekerheidsbijdragen te vermijden. De diversificatie van inkomensbronnen moet worden aangepakt. Vergelijkbaar met vragen over de definitie van 'werk' in de moderne context (wat is werk?), roepen deze ontwikkelingen de fundamentele vraag op hoe deze gevarieerde inkomensbronnen moeten worden geïntegreerd in de financiering van de sociale zekerheid en of het concept 'inkomen' in de sociale zekerheid opnieuw moet worden gedefinieerd om rekening te houden met deze veranderingen (wat is inkomen?).

Deze bredere beschouwing van inkomensbronnen verschilt van het aloude debat over alternatieve financieringsbronnen die niet afhankelijk zijn van inkomen uit arbeid. Dit debat loopt al tientallen jaren en omvat het vinden van nieuwe financieringsmogelijkheden om de arbeidskosten te beperken of te verlagen, zoals belastingen op consumptie, machines en IT-technologie in plaats van sociale bijdragen en belastingen op inkomen uit arbeid. De behoefte aan bijkomende financieringsbronnen die de arbeidskosten niet belasten is nog steeds relevant, maar staat los van de evoluerende aard van de inkomensbronnen op individueel niveau.

4.2. Relatie met belastingdienst

Sommige geïnterviewden uitten hun bezorgdheid over de toenemende afhankelijkheid van socialezekerheidsstelsels van belastingdiensten, vooral wanneer (een deel van) de financiering is uitbesteed aan de belastingdienst. Hoewel het zinvol is om belastingdiensten te betrekken bij het verzamelen van financiële middelen aangezien het verzamelen van financiële middelen hun kerntaak is, zijn er bezorgdheden over de mogelijke gevolgen. Belastingstelsels werken anders dan socialezekerheidsstelsels en hebben andere onderliggende doelstellingen. In de sociale zekerheid is er een sterkere relatie met toekomstige individuele uitkeringen, en het primaire doel is om individuen in nood te beschermen.

Het uitbesteden van financieringstaken aan belastingdiensten moet gebeuren op een manier die ervoor zorgt dat de specifieke kenmerken en doelstellingen van de sociale zekerheid behouden blijven. Het is mogelijk dat de doelstellingen van de belastingstelsels en de socialezekerheidsstelsels niet volledig op elkaar zijn afgestemd, wat zou kunnen leiden tot een suboptimale verwezenlijking van de doelstellingen van het socialezekerheidsbeleid. Sommige geïnterviewden noemden de Nederlandse

toeslagenaffaire als voorbeeld, terwijl soortgelijke bezorgdheden uit andere landen werden geuit.

De overkoepelende boodschap van de geïnterviewden was dat samenwerking met de belastingdiensten om financiering te innen of steun te verlenen aan behoeftige gezinnen weliswaar een haalbare weg is, maar dat de socialezekerheidsstelsels ervoor moeten zorgen dat hun eigen doelstellingen en specifieke kenmerken binnen deze samenwerking behouden blijven. Dit kan aanpassingen door de belastingdiensten inhouden in hun administratieve relaties met individuen of gezinnen om ze meer op één lijn te brengen met de principes en doelstellingen van de traditionele socialezekerheidsstelsels.

5. Uitkeringen

5.1. Veranderende risico's of systeemveranderingen

De toekomstige ontwikkelingen van de sociale risico's bieden een complex uitzicht zonder eenduidig pad voorwaarts. Hoewel men het erover eens is dat uitkeringsstelsels een transformatie zullen ondergaan (bv. als gevolg van de klimaatverandering, zie ook *2.2 Het ontstaan van nieuwe sociale risico's*), blijft de richting van deze verandering onzeker. Sommigen verwachten een grotere individualisering in de uitkeringsstructuren (vooral geïnterviewden uit universele socialezekerheidsstelsels). Anderen daarentegen geloven dat stelsels mogelijk universele zullen worden en een gestandaardiseerde bescherming zullen bieden voor alle werknemers, ongeacht hun arbeidsstatuut. Sommigen (vooral uit Bismarckiaanse stelsels) geloven dat dit nog verder kan gaan en dat de Bismarckiaanse stelsels zich zullen ontwikkelen tot universele stelsels met standaarduitkeringen (vast tarief, basisbescherming). In het meest extreme scenario zou deze verschuiving kunnen leiden tot de ontwikkeling van een basisinkomen, vooral als atypische werkregelingen steeds gangbaarder blijven worden. Het zou een te grote uitdaging zijn om werkgerelateerde sociale verzekeringen op basis van standaardarbeid aan te passen aan de specifieke werkomstandigheden van atypische werknemers; in dit scenario ligt een ontwikkeling in de richting van universele sociale bescherming meer voor de hand.

Sommige geïnterviewden stelden dat de huidige stelsels te complex zijn geworden, waardoor de publieke steun voor de onderliggende herverdeling afbrokkelt door het gebrek aan transparantie en de vele uitzonderingen (zie ook *1.2 De maturiteit van de socialezekerheidsstelsels*). Men gelooft niet dat er daadwerkelijk een herverdeling naar de zwakkere segmenten van de samenleving plaatsvindt. Daardoor is er een groeiend gevoel dat de sociale zekerheid zoals we die kennen haar laatste jaren ingaat.

Sommige geïnterviewden suggereerden dat stelsels misschien drastisch moeten worden vereenvoudigd tot hun kernfunctie, waarbij ze zich in de eerste plaats richten op het bieden van ondersteuning tijdens crisissen, zoals tijdens de COVID-19-pandemie is gedemonstreerd. Hoewel dit soort benadering ver afstaat van de traditionele sociale zekerheid (die vaak investeert in ondersteuning voor de toekomst), geloven sommigen dat deze evolutie zou kunnen plaatsvinden omdat de samenleving nu meer openstaat voor een directe link tussen behoefte en ondersteuning, in overeenstemming met een meer interventionistische benadering van inkomensondersteuning waarbij mensen onmiddellijk de relevantie van het systeem zien. In sommige politieke kringen vindt deze evolutie naar een sociale zekerheid op basis van directe interventie steeds meer steun. Niet iedereen gelooft echter dat steun via directe interventie de traditionele socialezekerheidsstelsels volledig zal vervangen. Anderen beweren namelijk dat deze ontwikkeling weliswaar aan belang kan winnen, maar hooguit kan leiden tot aanpassingen in het ontwerp en de inhoud van bestaande regelingen (zie ook 2.2. *Het ontstaan van nieuwe sociale risico's*).

Daarnaast is er een andere denktrant, namelijk dat inkomensvervangende regelingen (bv. voor ouderdom, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid) een breder begrip van inkomen moeten hanteren dan traditioneel wordt gebruikt in de sociale zekerheid, waarbij wordt overgestapt van modellen die gebaseerd zijn op het loon naar modellen die gebaseerd zijn op het totale inkomen, in overeenstemming met het zich in de moderne samenlevingen ontwikkelende inkomenslandschap (zie ook 4. *Financiering*).

Tot slot is er een oproep om binnen de socialezekerheidsstelsels meer nadruk te leggen op preventie en herstel, in plaats van op inkomensvervangende. Hoewel deze oproep al bestaat sinds de begindagen van de sociale zekerheid, zou het tekort aan arbeidskrachten de opname van hertewerkstelling als een structureel onderdeel van de sociale zekerheid kunnen stimuleren, naast de traditionele inkomensvervangende. De focus op welzijn op het werk zal ook diverser worden en niet alleen meer gericht zijn op fysiek welzijn, maar ook op psychologisch welzijn en sociale veiligheid door middel van preventiebeleid.

5.2. Belastingvoordelen (fiscaal welzijn)

Veel van de geïnterviewden geloofden dat belastingstelsels in de toekomst een belangrijkere rol zullen spelen bij het uitvoeren van traditionele socialezekerheidstaken, naast hun huidige financieringsrol. Deze evolutie zou ertoe kunnen leiden dat belastingstelsels niet alleen de indirecte verstrekking van uitkeringen vergemakkelijken via belastingaftrek of -vrijstelling, maar ook rechtstreeks uitkeringen verstrekken, zelfs aan mensen die normaal gezien geen belastingen betalen. Technieken zoals negatieve inkomstenbelasting kunnen mogelijk op grotere schaal worden toegepast omdat ze

effectiever kunnen zijn dan traditionele socialezekerheidstechnieken en universele van opzet. Rekening houdend met het groeiende aantal (werkende) arme gezinnen, zijn belastingsystemen soms ook beter geschikt om lage inkomens te ondersteunen.

Deze tendens is niet verwonderlijk gezien de gemeenschappelijke kenmerken van de belasting- en socialezekerheidsstelsels wat betreft het innen en herverdelen van middelen. Er is echter meer inzicht in en coördinatie tussen deze systemen nodig om onbedoelde beleidsconflicten te voorkomen. Wisselwerkingen tussen belasting- en socialezekerheidsbeleid kunnen de beoogde effecten van beide ondermijnen (bv. effecten van sociale uitkeringen ondermijnd door belastingen, of omgekeerd). Daarom is het essentieel om deze tegenstrijdige wisselwerkingen aan het licht te brengen.

Sommige geïnterviewden stelden dat naarmate socialezekerheidsstelsels die via belastingen werken aan belang winnen, de traditionele gediversifieerde uitkeringen mogelijk zullen evolueren in de richting van vaste basisuitkeringen. Niet alle geïnterviewden waren het hier echter mee eens, aangezien belastingsystemen nog steeds kunnen diversifiëren op basis van inkomen indien nodig.

Tot slot zou de groeiende rol van belastingsystemen de verstrekking van uitkeringen kunnen stroomlijnen door processen te automatiseren, waardoor mensen minder actief een uitkering hoeven aan te vragen en problemen zoals het niet-gebruik van rechten worden aangepakt. Omgekeerd bestaat de vrees dat deze ontwikkeling het begrip van sociale zekerheid als een evenwichtig systeem van rechten en plichten ondermijnt, waardoor het vertrouwen en begrip van het publiek kunnen afnemen (zie ook *1.2 De maturiteit van de socialezekerheidsstelsels*).

6. Activering en proactief arbeidsmarktbeleid

De relatie tussen sociale zekerheid en de arbeidsmarkt blijft volgens de geïnterviewden een aandachtspunt voor de toekomst. De activering van mensen, met name mensen die een uitkering ontvangen, zal de komende jaren van cruciaal belang blijven. Deze activering dient een dubbel doel: de financiële duurzaamheid van de stelsels garanderen en tekorten op de arbeidsmarkt aanpakken. Dit zal de komende jaren niet ingrijpend veranderen, maar er tekenen zich enkele interessante evoluties af in het discours over activering op de arbeidsmarkt. Deze hebben deels betrekking op de nood aan meer diversificatie in het activeringsbeleid en deels op de sanctionering in het geval de betrokkenen geen gevolg geven aan de activering.

6.1. Diversificatie en verbeterde opvolging

De geïnterviewden stelden dat het activeringsbeleid gediversifieerd moet worden om tegemoet te komen aan een meer heterogene reeks doelgroepen. Een uniforme aanpak is niet langer haalbaar, aangezien het beleid nu niet alleen gericht is op werklozen, maar ook op arbeidsongeschikten en ouderen, die elk met unieke uitdagingen worden geconfronteerd omdat ze mogelijk met gezondheidsproblemen kampen en/of slechts deeltijds kunnen worden geactiveerd. Binnen de groep van werklozen moet onderscheid worden gemaakt tussen kortdurende en langdurige werkloosheid, die elk aangepaste strategieën vereisen. Sommige langdurig werklozen kunnen zorgen voor aanzienlijke uitdagingen voor de activering, waardoor een meer verfijnde aanpak nodig is. Deze aanpak moet kunnen worden aangepast aan de specifieke kenmerken van de betrokken groepen. Factoren zoals leeftijd, gezondheid, opleiding en taalvaardigheid kunnen specifieke overwegingen vereisen.

Daarnaast benadrukten de geïnterviewden de noodzaak van een betere monitoring en evaluatie van het bestaande activeringsbeleid om de effectiviteit ervan te meten. Evaluaties moeten nagaan of het beleid de beoogde doelstellingen bereikt en of het moet worden aangepast of afgestemd op de behoeften van verschillende groepen.

6.2. Positieve sanctionering

Een andere ontwikkeling heeft betrekking op het gebruik van (straf)maatregelen in activeringsbeleid. De menselijke besluitvorming is complex: individuele keuzes worden niet altijd uitsluitend gedreven door rationele economische factoren. Psychologische elementen kunnen gedrag aanzienlijk beïnvloeden, vooral binnen ingewikkelde systemen waar de onderliggende logica van maatregelen en sancties niet begrepen wordt door de bevolking. Tot op zekere hoogte reikt deze psychologische blik verder dan het activeringsbeleid voor de arbeidsmarkt en kan hij worden toegepast op socialezekerheidsstelsels in bredere zin. Sommige van de geïnterviewden merkten op dat welke sanctiemaatregelen er ook worden toegepast, de systemen geconfronteerd blijven met een hardnekkige groep mensen die moeite hebben om geactiveerd te worden. De redenen hiervoor zijn niet eenduidig, maar kunnen te maken hebben met de complexiteit van het systeem en een gebrek aan begrip van de toegepaste sancties. Deze complexiteit kan te wijten zijn aan bijvoorbeeld inkomensvallen, waarbij mensen slechter af kunnen zijn door hun hernieuwde beroepsactiviteit. Dit kan mensen ontmoedigen om te gaan werken, omdat ze negatieve gevolgen zien, zoals een vermindering van uitkeringen. Vaak werkt deze vermindering op een vrij ingewikkelde of indirecte manier door de wisselwerking tussen systemen (bv. het positieve effect van de tewerkstelling in het socialezekerheidsstelsel wordt negatief gesanctioneerd door het belastingstelsel). Om deze complexiteit aan te pakken zijn meer samenwerking tussen de verschillende systemen en een alomvattend beleid nodig. Een meer gecoördineerde

aanpak tussen systemen is nodig om dergelijke problemen te beperken (zie ook 5.2 *Belastingvoordelen*).

In het licht van deze blik stelden sommige geïnterviewden voor om de nadruk meer te leggen op positieve sanctionering, waarbij mensen een nettowinst zien door deel te nemen aan de arbeidsmarkt of gevolg te geven aan activeringsmaatregelen. Ze argumenteerden dat het ontwerp van uitkeringsregelingen en arbeidsactiveringsmaatregelen rekening moet houden met psychologische factoren die de besluitvorming beïnvloeden, vooral bij moeilijk te activeren groepen. Een beter begrip van deze psychologische elementen kan leiden tot een effectiever ontwerp en implementatie van beleid.

7. Positie van de begunstigden

De sociale zekerheid is nauw verweven met bredere maatschappelijke tendensen en de publieke houding, die van invloed zijn op de dynamiek tussen (administraties van) sociale zekerheid en burgers. Een prominente oproep is om complexe systemen te vereenvoudigen, hoewel deze systemen paradoxaal genoeg steeds complexer zijn geworden door op maat gemaakte oplossingen voor specifieke gevallen. Tegelijkertijd vragen jongere generaties om meer gepersonaliseerde informatie, maar lijken ze minder bereid om moeite te doen om de fijne kneepjes van complexe socialezekerheidsstelsels te begrijpen.

Burgers verwachten steeds meer waar voor hun geld. Terecht, vooral wat betreft de manier waarop socialezekerheidsadministraties werken. Misschien nog meer dan de inhoud van de socialezekerheidsstelsels is de manier waarop de administratie mensen behandelt onder de loep genomen door sociaal verzekerden, werkgevers en uitkeringsgerechtigden. Veel landen hebben vooruitgang geboekt om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren, maar voortdurende inspanningen zijn noodzakelijk. Van socialezekerheidsinstellingen wordt verwacht dat hun dienstverlening vergelijkbaar is met of zelfs beter is dan die van particuliere instellingen zoals verzekeringsmaatschappijen of banken.

7.1. Veranderende houding ten opzichte van maatschappij, werk en economie, en onrealistische verwachtingen

Een opmerkelijke tendens die door de geïnterviewden werd waargenomen, is de veranderende houding van burgers ten opzichte van maatschappij, werk en economie. Onrealistische verwachtingen over de rol van de sociale zekerheid vormen een uitdaging voor de manier waarop de socialezekerheidsadministraties met het publiek omgaan.

Er is een groeiende maatschappelijke bezorgdheid dat de economische ontwikkeling een andere wending moet nemen vanwege ecologische en psychologische overwegingen en gezondheidsoverwegingen. Tegelijkertijd wordt er meer nadruk gelegd op het erkennen van de waarde van niet-economische activiteiten, zoals kinderopvang, zorg en vrijwilligerswerk, die een cruciale rol spelen in de samenleving. Ondanks hun belang worden deze onbetaalde activiteiten vaak over het hoofd gezien in socialezekerheidsstelsels en soms eerder gezien als kostenfactoren dan als waardevolle bijdragen aan het maatschappelijk welzijn. Een alomvattende aanpak ontbreekt; het aanpakken van deze lacune zal cruciaal zijn in de toekomst.

Er is ook een verlangen naar meer deeltijds werk en een beter evenwicht tussen werk en privéleven, met andere woorden een vermindering van de werkintensiteit. Tegelijkertijd is er echter een verlangen naar betere uitkeringen en diensten, hogere pensioenen en meer steun voor gezinnen met zorgtaken. Deze verwachtingen zijn misschien niet helemaal realistisch, aangezien het een uitdaging is om verbeterde uitkeringen te bieden en tegelijkertijd de werkdruk (en dus de bijdragecapaciteit) te verlagen. Het zal duidelijk moeten worden gemaakt dat vanwege het intrinsieke verband tussen economische ontwikkeling en sociaal welzijn, de samenleving keuzes moet maken. Het communiceren van deze keuzes naar de mensen zal essentieel zijn, zowel in het politieke discours als in de administratieve toepassing. Dit is een uitdaging, omdat mensen de neiging hebben om zich te richten op directe zorgen, waardoor het moeilijk is om langetermijnproblemen effectief aan te pakken.

7.2. Toenemende communicatie en wantrouwen (uitdagingen met betrekking tot rechtszaken)

Volgens de geïnterviewde personen moeten moderne administraties ook aandacht besteden aan de intensievere communicatie tussen sociaal beschermde burgers, deels gedreven door sociale media. Berichten die op sociale media worden geplaatst, kunnen snel enorme aantallen weergaven krijgen en op grote schaal worden gedeeld. Individuele verhalen, bijvoorbeeld over de sociale zekerheid, kunnen snel een groot publiek bereiken. Helaas kunnen sommige van deze verhalen gebaseerd zijn op zaken die niet helemaal nauwkeurig zijn, te simplistisch zijn voorgesteld of aspecten benadrukken die socialezekerheidsadministraties niet als relevant beschouwen. In het ergste geval kunnen deze verhalen volledig gelogen zijn.

Om dit aan te pakken, moeten socialezekerheidsadministraties goed voorbereid zijn, aangezien de verspreiding van onjuiste informatie kan leiden tot aanzienlijke uitdagingen in het dagelijks beheer. In dit digitale tijdperk moeten administraties meer dan ooit strategieën ontwikkelen om te reageren op verhalen die door snel gedeeld te worden in een mum van tijd duizenden mensen kunnen bereiken en die

misschien te simplistisch of helemaal niet waar zijn. Als dit niet gebeurt, kan dit leiden tot een groeiend wantrouwen in het socialezekerheidsstelsel, wat op lange termijn het vertrouwen van het publiek in het stelsel kan ondermijnen. Solidariteit binnen de samenleving vereist een hoge mate van vertrouwen in het socialezekerheidsstelsel.

Bovendien moeten administraties wanneer ze informatietools ontwikkelen voorzichtig zijn om geen valse verwachtingen te scheppen met betrekking tot toekomstige rechten. Digitale toepassingen die onmiddellijke informatie en voorspellingen van toekomstige uitkeringen bieden, worden als essentieel beschouwd in moderne informatiestrategieën. Na verloop van tijd kunnen ze echter onbedoeld leiden tot valse verwachtingen over rechten, wat wantrouwen tegenover het systeem kan creëren. De administraties moeten er rekening mee houden dat onvoorziene situaties, zoals economische verschuivingen of maatschappelijke veranderingen, aanpassingen in het socialezekerheidsstelsel noodzakelijk kunnen maken. Deze aanpassingen kunnen er mogelijk toe leiden dat uitkeringen in de toekomst verlaagd of zelfs afgeschaft worden, strijdig met de 'beloften' die ooit gedaan werden door de digitale informatietools. Om de perceptie van onbetrouwbaar overheidsbeleid te vermijden, is een zorgvuldige uitleg over de redenen voor systeemaanpassingen van cruciaal belang om te verzekeren dat deze beleidsveranderingen door de samenleving als geheel worden geaccepteerd.

Een bijkomend gevolg van een beter geïnformeerde en (juridisch) geletterde generatie van sociaal verzekerden is de toename van het aantal betwistingen van administratieve beslissingen die voor de rechtbank worden gebracht. Veel van de geïnterviewden verwachtten een toename van het aantal klachten en rechtszaken in de komende jaren. Deze toename kan leiden tot digitaal toegepaste besluitvormingsprocessen, zelfs met betrekking tot rechtszaken.

8. Administratie

De voortschrijdende digitalisering van administratieve processen in de context van de sociale zekerheid biedt zowel kansen als uitdagingen voor de toekomst. Deze kansen en uitdagingen zijn vooral relevant met betrekking tot de interactie tussen socialezekerheidsadministraties en begunstigden, fraudebestrijding en kostenbeheersing.

8.1. E-overheid en digitalisering

De meeste geïnterviewden geloofden dat er op een erg andere manier gecommuniceerd zal worden. Steeds meer mensen geven de voorkeur aan digitale communicatie en verwachten antwoorden via digitale kanalen. Bijgevolg zullen de traditionele

communicatiemiddelen aan relevantie verliezen. In de toekomst zal er, vooral in de context van transnationale communicatie binnen een Europese setting, een verschuiving plaatsvinden naar digitale communicatiemiddelen die de traditionele (E-)formulieren die door administraties worden gebruikt, vervangen. Voor sommigen zou deze digitalisering verder moeten gaan dan louter formulieren omzetten in elektronische formaten, aangezien IT-toepassingen mogelijkheden bieden om de administratie te verbeteren, onder meer door een betere controle van mobiliteitsstromen en sociale verzekeringsstatuten.

Administraties moeten zich er echter van bewust blijven dat niet alle burgers digitaal geletterd zijn. Vooral oudere generaties kunnen nog steeds behoefte hebben aan communicatie via traditionele middelen. Strategieën die deze groepen negeren zouden niet getolereerd mogen worden in de sociale zekerheid, die inherent gericht is op sociale integratie.

Administratieve processen zullen veranderen naarmate er meer wordt geautomatiseerd. Automatisering kan de efficiëntie van de socialezekerheidsadministratie verbeteren, maar brengt ook uitdagingen met zich mee. Hoewel een toekomst met geautomatiseerde beslissingen en uitkeringen veelbelovend lijkt, kan dit ook problemen opleveren. Geautomatiseerde beslissingen zijn vaak minder flexibel en houden vaak geen rekening met de bredere context waarin individuen of gezinnen zich bevinden of met de onderliggende factoren die tot hun huidige omstandigheden hebben geleid. Hoewel de automatisering waarschijnlijk zal toenemen, meenden de meeste geïnterviewden dat een menselijke kant nodig zal blijven in administratieve processen, vooral bij het nemen van beslissingen over rechten op uitkeringen. Ze stellen dat personeel nodig zal blijven in de administratie, maar dat de competenties en vaardigheden die vereist zijn voor administratief personeel kunnen evolueren, wat een uitdaging vormt bij de overgang van het personeelsbestand naar de vaardigheden die nodig zijn in een gedigitaliseerde administratie.

8.2. Fraudebestrijding

Digitalisering en data-analyse kunnen de inspanningen om frauduleus gedrag te bestrijden enorm verbeteren. De verwachtingen zijn hooggespannen, maar volgens de geïnterviewden moeten er bepaalde obstakels worden overwonnen. De belangrijkste uitdaging is om een balans te vinden tussen fraudedetectie en privacybescherming. Al te vaak hebben zorgen over privacy de toepassing van nieuwe benaderingen op het vlak van fraudedetectie belemmerd, omdat de bescherming van data en gegevensoverdracht vaak als absoluut wordt beschouwd. Data kunnen echter effectief worden gebruikt met inachtneming van privacywaarborgen. Het is cruciaal om een gedegen methodologie te ontwikkelen voor het gebruik van data bij fraudedetectie. Transparante communicatie

over de methodologieën die worden toegepast voor het gebruik van data in fraudedetectiesystemen is essentieel om steun van het publiek te krijgen.

8.3. Kostenbeheersing

De verwachtingen voor kostenbeheersing zijn hoog, maar het is belangrijk om het potentieel voor kostenvermindering niet te overschatten. Naast digitale middelen zullen traditionele communicatiemiddelen relevant blijven, wat extra kosten met zich meebrengt. Bovendien zal de toenemende complexiteit van werk- en woonsituaties de ontwikkeling van duurdere hulpmiddelen noodzakelijk maken om op een effectieve manier het overzicht te behouden. Administratieve systemen zullen meer datagestuurd worden, waardoor technieken nodig zijn om data te valideren voor gebruik. Met andere woorden, administratieve systemen zullen complex en duur blijven als gevolg van de toenemende complexiteit van de samenleving zelf.

9. Externe elementen

9.1. Een sterkere aanwezigheid van de EU in de sociale zekerheid

De geïnterviewden waren het erover eens dat een sterkere aanwezigheid van de Europese Unie (EU) op het gebied van sociale zekerheid essentieel is. Dit betekent niet noodzakelijkerwijs een toename van het aantal initiatieven, maar dat wanneer de EU ingrijpt, dit een zinvolle impact moet hebben. Er wordt gevraagd om een grotere betrokkenheid van de EU op verschillende gebieden, zowel wat betreft coördinatie als harmonisatie.

Veel van de geïnterviewden voerden aan dat de EU een centrale rol kan spelen op gebieden die extreem duur of complex zijn om alleen op nationaal niveau aan te pakken. Er werd bijvoorbeeld verwezen naar de COVID-19-crisis, toen Europese initiatieven zoals de collectieve aankoop van vaccins en maskers de potentiële voordelen aantoonde van een gecoördineerde actie die individuele landen moeilijk zouden kunnen realiseren. Een soortgelijke samenwerking zou kunnen worden opgezet voor de ontwikkeling en aankoop van geneesmiddelen of medische toepassingen, vooral in het geval van zeldzame ziekten. Ook buiten de medische sfeer en op het gebied van sociale verzekeringen zou de EU een leidende rol kunnen spelen. Dit omvat het aanpakken van de administratieve uitdagingen die gepaard gaan met zeer mobiel werk, zoals platformwerk, dat vaak gekenmerkt wordt door een virtueel en transnationaal karakter. Een Europees gecoördineerde aanpak kan zorgen voor een goed georganiseerd transnationaal kader voor sociale bescherming voor dergelijke zeer mobiele werknemers.

In dezelfde lijn is er een sterke drang om de coördinatieregels te moderniseren als antwoord op de toenemende mobiliteit van werknemers. De bestaande coördinatieregels weerspiegelen voornamelijk het traditionele scenario van werknemers die voor één job naar een andere lidstaat verhuizen en daar vaak hun hele beroepsleven blijven voordat ze eventueel terugkeren naar hun land van herkomst. De hedendaagse mobiliteit wordt echter gekenmerkt door een toenemend aantal zeer mobiele werknemers. Bovendien kunnen werkzaamheden dankzij de vooruitgang in digitale toepassingen virtueel worden uitgevoerd, waardoor de geografische werkplek los komt te staan van de fysieke gebouwen van de werkgever. Daardoor is de mobiliteit zodanig toegenomen dat zowel werknemers als werkplekken zeer mobiel zijn geworden. Sommige geïnterviewden betwijfelden of de basisregel *lex loci laboris*, die het grootste belang hecht aan de geografische locatie waar mensen werken, deze nieuwe dimensie van arbeidsmobiliteit adequaat kan aanpakken. Bovendien worden op woonplaats gebaseerde criteria ook als ontoereikend beschouwd, aangezien sommige mensen op verschillende plaatsen in Europa wonen. Het wordt steeds moeilijker om een onderscheid te maken tussen de hoofdverblijfplaats en secundaire verblijfplaatsen, vooral omdat sommige gezinnen verspreid over verschillende plaatsen wonen. Sommige geïnterviewden pleitten voor radicale, moderne alternatieven om de bevoegde staat aan te wijzen voor de coördinatie van de sociale zekerheid. Sommigen opperden zelfs het radicale alternatief dat Europa zelf bescherming zou bieden aan alle mobiele werknemers, een idee dat doet denken aan het concept van de 'dertiende staat' dat Pieters eind jaren 1980 introduceerde.

Tegelijkertijd pleitten sommige geïnterviewden ervoor om het harmonisatiedebat op het gebied van de sociale zekerheid opnieuw op te starten. Hoewel ze erkenden dat de Open Coördinatiemethode haar verdiensten heeft gehad in het stroomlijnen van sociaal beleid en het beïnvloeden van elkaars beleid om gemeenschappelijke sociale beleidsdoelstellingen te bereiken, benadrukten ze ook de beperkingen ervan vanwege de niet-juridische aard. Er wordt steeds meer erkend dat er strengere maatregelen nodig zijn om een race naar de bodem in de sociale zekerheid te voorkomen. Sommige geïnterviewden merkten op dat de golf van neoliberalisme die in de jaren 1980 opkwam een negatieve invloed had op het sociale acquis van Europa en dat het tijd is dat de EU de kernelementen van haar sociale model duidelijk formuleert. Ze stelden dat Europa, met de sociaaldemocratische verzorgingsstaat – die zich onderscheidt door zijn sociale correctie van de excessen van de markt – als typisch kenmerk, zijn principes zou moeten codificeren in afdwingbare wettelijke normen. Bovendien zou Europa zijn echte sociale waarde kunnen aantonen door systematisch schokabsorberende maatregelen te nemen wanneer lidstaten met asymmetrische crisissen worden geconfronteerd. Het debat over een sterker sociaal Europa, dat vanuit juridisch oogpunt in de jaren 1990 is vertrapd, wordt door sommige geïnterviewden beschouwd als een kwestie die dringend nieuw leven moet worden ingeblazen.

9.2. Wereldwijde sociale normen moderniseren

Sommige geïnterviewden pleitten voor de herziening en modernisering van de internationale sociale normen, die dateren uit de jaren 1950 en vaak verouderde concepten weerspiegelen (bv. het gezin met één kostwinner, geen normen op het gebied van sociale bijstand). Ze pleitten voor de noodzaak om concrete en afdwingbare gemeenschappelijke sociale normen te ontwikkelen in een geglobaliseerde wereld. Als dit niet gebeurt, kan sociale zekerheid een concurrerend element worden op de wereldmarkt, waarbij landen hun investeringen in socialezekerheidsstelsels terugschroeven om kosten te besparen, wat kan leiden tot een race naar de bodem en praktijken zoals sociale dumping en uitbesteding aan lageloonlanden.

9.3. Migratiebeleid verduidelijken

De geïnterviewden benadrukten de noodzaak van duidelijk beleid en wettelijke kaders om internationale migratie te reguleren. In regio's van de geïndustrialiseerde wereld waar de vraag naar immigranten toeneemt, is het belangrijk om duidelijk de gewenste profielen te formuleren, net als de voorwaarden waaronder nieuwe immigranten kunnen worden aangetrokken en geïntegreerd in onze samenlevingen.

De boodschappen over de toekomstige vooruitzichten op de arbeidsmarkt zijn vaak dubbelzinnig en tegenstrijdig. Aan de ene kant is er de bezorgdheid dat de komst van digitalisering en automatisering de toekomstige werkgelegenheid bedreigt. Tegelijkertijd is er de zorgwekkende verwachting van een tekort aan arbeidskrachten. In deze context is er een belangrijke roep om meer immigratie, zowel om de verwachte tekorten op de arbeidsmarkt aan te pakken als om de toekomstige pensioenuitkeringen veilig te stellen. Toch blijven structurele werkloosheidsproblemen bestaan en blijven ze onopgelost.

De geïnterviewden pleitten voor een coherent en goed gecoördineerd initiatief in dit verband en benadrukten dat het belangrijk is om niet willekeurig migrantengroepen aan te trekken. Deze inspanning gaat verder dan het definiëren van de profielen van de gewenste immigranten; het vereist ook de ontwikkeling van duidelijke begeleidende voorwaarden. Idealiter zouden deze voorwaarden op Europees niveau moeten worden vastgesteld en de coördinatie van de sociale zekerheid moeten omvatten.

Bovendien moet er steeds meer aandacht komen voor echte en effectieve integratie-inspanningen. De maatschappelijke kosten van een groot aantal immigranten die zich niet welkom voelen en niet effectief geïntegreerd zijn, kunnen hoog oplopen. Voor sommigen betekent dit dat er een robuust internationaal coördinatiesysteem voor sociale zekerheid moet worden ontwikkeld dat duidelijke regels vastlegt over wat mensen kunnen verwachten op het vlak van sociale zekerheid wanneer ze terugkeren

naar hun thuisland. Hierin moeten ook de rechten worden beschreven van gezinsleden die in het land van herkomst blijven.

10. Boodschap

Aan het einde van elk interview kregen de deelnemers de gelegenheid om een persoonlijke boodschap over te brengen aan de bredere socialezekerheidsgemeenschap. Hoewel deze boodschappen varieerden, kwamen er twee steeds terugkerende thema's naar voren.

10.1. Bescherming van het collectieve geloof in de sociale zekerheid

Een overheersende boodschap was een diep geloof in het belang van sociale zekerheid. De geïnterviewden benadrukten dat om het systeem in stand te houden, we het collectieve aspect van de sociale zekerheid en het vertrouwen van de samenleving in het herverdelingssysteem moeten behouden. Om dit te bereiken benadrukten veel geïnterviewden het belang van vereenvoudiging en transparantie. Ze voerden aan dat als socialezekerheidsstelsels te ingewikkeld en moeilijk te begrijpen worden, mensen het vertrouwen erin kunnen verliezen en mogelijk hun verplichtingen niet nakomen, waardoor het principe van herverdeling in gevaar komt.

10.2. Sterk leiderschap en communicatie

Een andere terugkerende boodschap was de behoefte aan sterk leiderschap om de noodzakelijke veranderingen in de sociale zekerheid aan te sturen. De geïnterviewden benadrukten dat politieke leiders bereid moeten zijn om openlijk met de samenleving te communiceren over de principes en de vereisten van de sociale zekerheid, die betrokkenheid en regels en plichten inhouden. Ze riepen politieke leiders op om een grondig inzicht te hebben in socialezekerheidsstelsels en suggereerden in sommige gevallen dat een opleiding in de grondbeginselen van deze stelsels nuttig zou kunnen zijn. Effectief leiderschap omvat het overbrengen van boodschappen, zelfs als ze uitdagend of onpopulair zijn, om de duurzaamheid van de sociale zekerheid op lange termijn te garanderen.

Deel 3

Slotbeschouwingen:
elf uitdagingen voor (de uitvoering van)
de sociale zekerheid

In dit laatste deel presenteren we een aantal slotbeschouwingen die de belangrijkste tendensen weerspiegelen die werden besproken in de bijdragen van de jonge academici en in de interviews. De beschouwingen zijn in het bijzonder geselecteerd vanwege hun relevantie voor de socialezekerheidsadministratie, hetzij direct, aangezien de uitdaging binnen de administratie zelf plaatsvindt, hetzij indirect, aangezien de ontwikkeling meer van algemene aard is maar invloed kan hebben op de organisatie van de dagelijkse administratieve taken. De beschouwingen worden ontwikkeld rond elf uitdagingen voor (de uitvoering van) de sociale zekerheid.

We zien (nood aan) evoluties in de richting van:

1. Toenemende mobiliteit en veranderende werkpatronen
2. Toenemende flexibiliteit in werkvormen
3. Aanpassingen van de financiering van de sociale zekerheid aan veranderende inkomensbronnen
4. Veranderende sociale risico's door veranderende noden
5. Geharmoniseerde concepten voor een betere grensoverschrijdende coördinatie
6. Nieuwe communicatiestrategieën
7. Meer transparantie in de uitvoering
8. Nieuwe HR-strategieën om de digitale transformatie te omarmen
9. Een sterker sociaal Europa
10. Een gestructureerd migratiebeleid voor derde landen
11. Fundamentele bescherming tegen veranderingen in de sociale zekerheid

1. Toenemende mobiliteit en veranderende werkpatronen

De laatste jaren is er een duidelijke toename geweest in de mobiliteit van werknemers, vooruitgestuwd door factoren zoals het principe van vrij verkeer binnen de Europese Unie en wereldwijde verschuivingen. Het traditionele idee van de grenzen van de werkplek verandert door de vooruitgang in de informatietechnologie. Werk kan nu op afstand worden uitgevoerd, thuis, bij een klant, in een koffiëbar of in het buitenland tijdens een reis. Deze transformatie is aanzienlijk versneld in de nasleep van de COVID-19-pandemie, wat heeft geleid tot een 'nieuw normaal' waarin een toenemend aantal werknemers op afstand of hybride werkt. Deze verschuiving brengt bijzondere uitdagingen met zich mee voor socialezekerheidsadministraties, aangezien het bepalen van de toepasselijke regelingen vaak afhangt van de fysieke locatie van het werk.

Naast het groeiende aantal werknemers dat doorheen verschillende EU-lidstaten werkt, zien we een nieuwe ontwikkeling: werknemers die hun taken eender waar kunnen uitvoeren zolang ze toegang hebben tot het netwerk van hun werkgever. De geografische band tussen de werkplek en de gebouwen van de werkgever wordt steeds minder relevant. Voor socialezekerheidsdoeleinden bepalen we echter nog steeds welk systeem van toepassing is op basis van de locatie waar het werk wordt uitgevoerd. Dit principe is van toepassing op de traditionele werkgerelateerde socialezekerheidsregelingen, die meestal vereisen dat de werkactiviteiten plaatsvinden op het grondgebied van een specifiek land. In sommige gevallen moet de werkgever ook op datzelfde grondgebied gevestigd zijn. Zelfs op het gebied van Europese en internationale coördinatie-regelingen blijft de plaats waar de persoon werkt (*lex loci laboris*), zoals gedefinieerd in artikel 11 van Verordening 883/04, het belangrijkste criterium om te bepalen welke staat bevoegd is. Hoewel er uitzonderingen zoals detachering bestaan om kortetermijnmobiliteit mogelijk te maken zonder frequente veranderingen van de bevoegde staat, zijn deze minder compatibel met de veranderende mobiliteit van de werkplek, waarbij de locatie voortdurend kan veranderen, waardoor het een uitdaging is om de voorwaarden voor deze uitzonderingen te reguleren. Door de toegenomen mogelijkheden om op afstand te werken, zijn werknemers mobieler dan ooit, waardoor de traditionele regels voor het bepalen van de bevoegde staat op hun limiet staan.

De tendens naar meer mobiliteit wordt nog versterkt door de toenemende flexibiliteit in de woonplaats van mensen. Mensen veranderen vaker van woonplaats door verschillende factoren, waaronder veranderingen in gezinssamenstelling (bv. na echtscheiding of bij het vormen van nieuw samengestelde gezinnen) en frequentere verplaatsingen tussen verschillende woonplaatsen. In zijn uiterste vorm wordt dit 'digitaal nomadisme' genoemd. Het bepalen van iemands woonplaats is cruciaal om

nationale en Europese socialezekerheidsregels toe te passen om het bevoegde systeem te bepalen. De combinatie van steeds wisselende woonplaatsen met een flexibele werkplek zorgt voor extra uitdagingen bij het toepassen van de regels om de bevoegde staat te bepalen.

Om nauwkeurig vast te stellen waar mensen werken en wonen, moeten nieuwe procedures en strategieën worden ontwikkeld om rekening te houden met deze toenemende mobiliteit. Als er nieuwe Europese of internationale coördinatieregels zouden worden overwogen om afstandwerk aan te pakken, moeten er ook nieuwe aanvraagprocedures worden bedacht. De hoge mate van flexibiliteit bij afstandwerk zorgt voor uitdagingen om robuuste en betrouwbare verificatietechnieken op te zetten. Volgens de nieuwe coördinatiebepalingen van de EU voor telewerken moet bijvoorbeeld worden bijgehouden hoeveel werktijd thuis wordt doorgebracht en hoeveel op de werkplek van de werkgever. In de praktijk is dit niet altijd eenvoudig vast te stellen, vooral gezien de noodzaak om privacy- en transparantieregels na te leven (zoals hieronder in *7. Meer transparantie* wordt besproken).

Naast de reeds waargenomen meer intensieve mobiliteit, verwachten we dat er de komende jaren nieuwe mobiliteitsstromen zullen ontstaan. Dit omvat de mobiliteit van niet economisch actieve personen (zoals uitgewerkt in *9. Een sterker sociaal Europa*) en een toename van de immigratie van derdelanders (zoals verkend in *10. Een gestructureerd migratiebeleid*). Deze nog evoluerende tendensen zullen de ontwikkeling van nieuwe administratieve processen noodzakelijk maken, onder andere voor de verificatie van de woonplaats en de financiële middelen van migranten, evenals een uitgebreide toepassing van coördinatiebepalingen, bijvoorbeeld voor de export van uitkeringen en het toezicht op buitenlandse verzekeringsgegevens.

2. Toenemende flexibiliteit in werkvormen

In de afgelopen decennia is er een opmerkelijke toename geweest van flexibele werkvormen: ongeveer 40% van de beroepsactieve bevolking in de Europese Unie is actief in (een van de) verschillende vormen van flexibel werk, waaronder deeltijds werk, contracten van bepaalde duur en werk als zelfstandige. Hoewel algemeen wordt aangenomen dat de flexibiliteit van werk zijn grenzen heeft bereikt, laat een nadere blik een groeiende complexiteit van flexibel werken zien, voornamelijk door de combinatie van verschillende vormen van flexibel werk. Mensen werken bijvoorbeeld deeltijds terwijl ze ook meerdere contracten van bepaalde duur combineren, en het aantal mensen dat werk als zelfstandige combineert met korte contracten in loondienst zou in de toekomst kunnen toenemen. Met name de opkomst van platformwerk,

gekenmerkt door het uiteenvallen van werktaken in opdrachten op microniveau die worden uitbesteed aan een groot aantal potentiële werknemers, vertegenwoordigt een nieuwe dimensie van flexibiliteit in werkregelingen. Deze ontwikkelingen zorgen voor bijzondere uitdagingen voor socialezekerheidsadministraties.

Ten eerste is er behoefte aan een definitie van de minimalistische aard van sommige activiteiten die worden uitgevoerd in de context van arbeidsovereenkomsten van bepaalde duur, vooral wanneer dergelijke activiteiten worden bemiddeld via platformen. Kunnen deze activiteiten worden geclassificeerd als werkactiviteiten en zo ja, vanaf wanneer moeten ze als zodanig worden beschouwd voor socialezekerheidsdoeleinden? Regels en definities om te bepalen wanneer een activiteit als werk wordt beschouwd, zijn vaak vaag. Ook het bepalen van de minimumdrempel wanneer werk in aanmerking wordt genomen voor socialezekerheidsdoeleinden brengt uitdagingen met zich mee. Er is een groeiende tendens om minimale inkomensniveaus vast te stellen als voorwaarden om socialezekerheidsrechten op te bouwen. Op Europees niveau is er een oproep om zoveel mogelijk activiteiten in aanmerking te laten komen voor sociale zekerheid, zelfs als ze van miniem belang zijn, zodat werknemers hun toekomstige rechten niet verliezen (volgens de aanbeveling van de Raad over de toegang tot sociale bescherming (2019)). Om dit te bereiken moeten activiteiten nauwgezet worden opgevolgd door de administraties.

Ten tweede is er een groeiende groep van mensen die meerdere professionele (micro) activiteiten uitoefenen, waarbij ze soms tegelijkertijd verschillende arbeidsstatuten hebben, zoals zelfstandige en traditionele werknemer. Er bestaat bezorgdheid dat mensen hun recht op socialezekerheidsuitkeringen kunnen verliezen als er te strenge voorwaarden worden opgelegd aan deze zogenaamde 'mini-jobs'. De aanbeveling van de Raad over de toegang tot sociale bescherming pleit voor de implementatie van regels die verschillende activiteiten samenvoegen voor socialezekerheidsdoeleinden om te voorkomen dat mensen hun eventuele uitkeringen mislopen. In plaats van nevenactiviteiten vrij te stellen van sociale zekerheid, moeten er interne coördinatieregels worden opgesteld om verzekeringsgegevens van verschillende activiteiten te combineren. Dit betekent echter een extra belasting voor socialezekerheidsadministraties, die de verzekeringsperiodes zorgvuldig moeten bijhouden, vooral omdat deze activiteiten niet altijd een stabiel tijdschema hebben (vaak deeltijds en verspreid over verschillende periodes), wat de administratieve taken nog ingewikkelder maakt.

Een derde uitdaging heeft te maken met de toegenomen moeilijkheid om bepaalde essentiële factoren voor de sociale zekerheid te bepalen, zoals de aanwezigheid van een werkgever, de werkuren en de werkplek. In de context van bijdragen en voorwaarden voor het recht op ziekte- en werkloosheidsuitkeringen bijvoorbeeld, kunnen mensen

nu tegelijkertijd meerdere activiteiten uitoefenen, waarbij telkens een andere werkgever betrokken is. De complexiteit hiervan wordt duidelijk bij het beheer van regelingen in verband met arbeidsongeschiktheid. Er rijzen vragen over welke entiteit verantwoordelijk is voor het betalen van ziekte-uitkeringen of het beoordelen van de onvrijwillige aard van werkloosheid. In gevallen van deeltijdse werkloosheid in combinatie met andere kleinschalige activiteiten, vormt het een uitdaging om de beschikbaarheid voor werk te bepalen. Het probleem is niet alleen de toename van het aantal werkgevers, maar ook de moeilijkheid om de verantwoordelijke werkgever te bepalen, vooral in situaties met tijdelijke arbeid, platformwerk en economisch afhankelijke zelfstandigen.

3. Aanpassingen van de financiering van de sociale zekerheid aan veranderende inkomensbronnen

Inkomensverwerving ondergaat een diepgaande transformatie. Deze transformatie omvat zowel traditionele inkomensbronnen, zoals lonen, als minder gestandaardiseerde vormen van inkomen, zoals inkomensstromen voor zelfstandigen. Voor de traditionele inkomensbronnen is een opvallende tendens de toenemende complexiteit van de loonsamenstelling. Conventionele loonstructuren, gekenmerkt door vaste wekelijkse of maandelijkse betalingen, bevatten steeds vaker ook meer variabele componenten gekoppeld aan individuele of zelfs algemene bedrijfsprestaties, waaronder winstdelingsregelingen. Daarnaast worden lonen steeds vaker aangevuld met voordelen in natura, waarbij werknemers toegang krijgen tot verschillende goederen of diensten die door hun werkgevers worden verstrekt, zoals bedrijfswagens of mobiele telefoons. Verder diversifiëren mensen hun inkomensstromen door extra bronnen aan te boren, zoals rendement uit kapitaalinvesteringen en huurinkomsten. Deze diversificatie kan leiden tot situaties waarin mensen minder afhankelijk worden van hun primaire beroepsactiviteiten om in hun levensonderhoud te voorzien, omdat ze het loon uit deeltijdse jobs combineren met inkomsten uit andere bronnen, zoals kapitaal of vastgoed.

Nu er steeds meer zelfstandigen in de socialezekerheidsstelsels worden opgenomen of hiervoor in aanmerking kunnen komen, wordt de financieringskwestie nog relevanter. Het bepalen en beoordelen van beroepsinkomsten uit zelfstandige activiteiten kan een uitdaging zijn, waarbij het risico op onderrapportering een reële zorg is. Bovendien vervaagt bij deze vorm van inkomen vaak de grens tussen inkomen uit professionele activiteiten en rendement op kapitaalinvesteringen, die in de praktijk moeilijk te onderscheiden zijn. Terwijl het eerste soort inkomen traditioneel wordt gebruikt om het inkomen te bepalen, zorgt het laatste vaak voor controverses wanneer wordt

gesuggereerd dat het in aanmerking zou moeten worden genomen voor de financiering van de sociale zekerheid. De toenemende gangbaarheid en diversiteit van zelfstandige arbeid en inkomensbronnen maakt deze debatten alleen maar intenser.

Socialezekerheidsstelsels beginnen deze opkomende inkomensdynamiek geleidelijk in hun financieringskaders op te nemen of overwegen dit in de toekomst te doen. Deze evolutie zal bijkomende uitdagingen met zich meebrengen bij het bepalen van het inkomen voor socialezekerheidsdoeleinden, vooral omdat de inkomenscomponenten zich verder blijven diversifiëren. Een nauwere samenwerking met de belastingdienst zal noodzakelijk worden om op een effectieve manier met deze complexiteit om te gaan. Maar zelfs buiten het bepalen van het inkomen kan de verbreding van het begrip 'inkomen' problemen opleveren bij het berekenen van uitkeringen. Wat de inkomensbasis voor de berekening van uitkeringen vormt, wordt een cruciale vraag, vooral in traditionele Bismarckiaanse socialezekerheidsstelsels, die op het inkomen zijn gebaseerd. Dit valt niet eenvoudig te bepalen wanneer een reeks verschillende componenten bijdraagt aan het inkomen van werknemers.

Op macro-economisch niveau zal de diversificatie van inkomensbronnen naar verwachting verder toenemen. Hoewel dit al vele jaren een onderwerp van discussie is, zal de ontwikkeling van alternatieve financieringsbronnen – onafhankelijk van inkomen uit werk – de komende jaren waarschijnlijk aan momentum winnen. Dit zal op zijn beurt uitdagingen met zich meebrengen om deze alternatieve financiering te innen wanneer dit door socialezekerheidsinstellingen wordt uitgevoerd, vooral in het geval van geormerkte heffingen. Ervaringen uit het verleden tonen dat het rechtstreeks innen van alternatieve financieringsbronnen door socialezekerheidsinstellingen niet altijd de meest efficiënte optie is, aangezien deze instellingen niet altijd over de nodige infrastructuur of deskundigheid beschikken. Bijdragen worden traditioneel geïnd via de werkgevers, maar alternatieve financieringsbronnen overstijgen vaak werk- en werkgevergerelateerd inkomen. Samenwerking met belastingdiensten wordt waarschijnlijker, hoewel dit een andere reeks administratieve uitdagingen met zich meebrengt, aangezien belastingdiensten niet altijd afgestemd zijn op de sociale overwegingen die ten grondslag liggen aan socialezekerheidsinitiatieven voor verzekerden.

4. Veranderende sociale risico's door veranderende noden

Socialezekerheidsstelsels zijn ontworpen om de dynamiek van de samenlevingen die ze dienen te weerspiegelen en erop te reageren, en zijn dus in de loop der tijd voortdurend geëvolueerd. Doorheen de geschiedenis hebben maatschappelijke verschuivingen

steevast invloed gehad op de structuur en samenstelling van socialezekerheidsstelsels. Dit aanpassingsvermogen heeft geleid tot de introductie van 'nieuwe' regelingen, zoals sociale bijstandsprogramma's in de jaren 1960 en zorguitkeringen vanaf de jaren 1990. Tegelijkertijd hebben sommige sociale risico's die voorheen door deze stelsels werden aangepakt aan belang ingeboet, zoals uitkeringen voor nabestaanden, gezien de toenemende gangbaarheid van tweeverdieners.

In de interviews met experts kwam het onderwerp van veranderende sociale risico's vaak ter sprake, waarbij sommigen de mogelijkheid zagen van geheel nieuwe regelingen als reactie op opkomende uitdagingen. In discussies over de klimaatverandering is bijvoorbeeld het idee geopperd om regelingen in te voeren ter compensatie van de toenemende kosten die gezinnen maken om hun levensstijl duurzamer te maken. Er is zelfs gespeculeerd over een volledige hervorming van socialezekerheidsstelsels in de richting van onmiddellijke noodhulp tijdens extreme crisissen of natuurrampen.

Hoewel radicale veranderingen onzeker blijven, wijst de overheersende tendens erop dat de bestaande socialezekerheidsstelsels aanzienlijke aanpassingen zullen ondergaan als reactie op de veranderende sociale dynamiek. De klimaatverandering kan bijvoorbeeld de manier veranderen waarop arbeidsongeschiktheidsregelingen, met name arbeidsongevallenregelingen, worden georganiseerd. Werknemers zullen steeds vaker bij extreme temperaturen of slechte weersomstandigheden moeten werken. Extreem warme zomers kunnen een ander soort beroepsziekten veroorzaken die bijvoorbeeld verband houden met hitte en/of hoge UV-straling, zoals huidkanker. De regelingen zullen moeten worden aangepast aan deze veranderende weersomstandigheden en hun mogelijke gevolgen.

De toenemende digitalisering van de werkplek en de opkomst van thuiswerk zullen ook een impact hebben op de organisatie van arbeidsongevallen- en beroepsziekteregelingen. De definities van wat een arbeidsongeval of beroepsziekte is, moeten opnieuw worden geëvalueerd om rekening te houden met de veranderende werkomgeving, waaronder werken op afstand vanuit thuishkantoren. Deze transformatie kan ook leiden tot nieuwe veiligheidsvoorwaarden voor thuiswerkplekken.

Bovendien zullen veranderende gezinsstructuren onvermijdelijk invloed hebben op de vaststelling van rechten en uitkeringen binnen socialezekerheidsstelsels. Dit geldt niet alleen voor gezinsbijslagprogramma's, maar ook voor regelingen die uitkeringen differentiëren op basis van gezinssamenstelling (bv. gezinshoofd, afhankelijke gezinsleden en zelfstandig wonende personen). Veel bestaande socialezekerheidsregelingen, waaronder ouderdomspensioenen, werkloosheidsuitkeringen en arbeidsongeschiktheidsregelingen, zijn nog steeds gebaseerd op differentiatie volgens

gezinsstructuur. Gezinsstructuren zijn ingewikkelder geworden door het toenemende aantal gescheiden gezinnen en de vorming van nieuw samengestelde gezinnen, die vaak bestaan uit leden van verschillende oorspronkelijke gezinnen. Daardoor kunnen gezinsleden tegelijkertijd tot meerdere gezinnen behoren, wat leidt tot potentiële belangenconflicten wanneer het gaat om socialezekerheidsaanvragen, in het bijzonder met betrekking tot uitkeringen of minimumgaranties voor kinderen binnen de gezinseenheid. Sommigen pleiten voor een verschuiving naar een grotere individualisering van de uitkeringen, waardoor de relevantie van het onderscheid op basis van de gezinsstructuur wordt verminderd.

Samenvattend kunnen de administraties uitgaan van een vernieuwing van de inhoud van de bestaande socialezekerheidsregelingen en een grotere diversiteit in de structuur ervan, grotendeels gestuwd door veranderende maatschappelijke opvattingen over het gezin en veranderende sociale risico's.

5. Geharmoniseerde concepten voor een betere grensoverschrijdende coördinatie

In de context van transnationale regelingen, in het bijzonder de coördinatieregels van de Europese Unie, speelt het vaststellen van een gemeenschappelijk begrip van concepten een centrale rol. Het is echter een enorme uitdaging om een dergelijk gemeenschappelijk begrip te bereiken, aangezien de nationale interpretaties van deze concepten aanzienlijk kunnen verschillen van land tot land. De definities van termen als 'gezin', 'werknemer' of zelfs 'sociale zekerheid' in verschillende landen kunnen sterk uiteenlopen.

Toch werd in de interviews met experts en de bijdragen van de jonge academici de nadruk gelegd op een dringende nood aan meer convergentie of 'harmonisatie' van de concepten die in transnationale instrumenten worden gebruikt. Deze nood wordt nog duidelijker wanneer we de eerder geschetste veranderende dynamieken in overweging nemen, waaronder veranderingen met betrekking tot de mobiliteit van de werkplek, de definitie van de werkplek, de opkomst van flexibele werkvormen, veranderend zelfstandig werk en het verschuivende concept van het gezin. Concepten kunnen verschillende betekenissen hebben binnen de socialezekerheidsstelsels van verschillende landen. Zonder een zekere mate van overeenstemming bestaat er een aanzienlijk risico dat verschillende interpretaties van deze concepten zullen leiden tot onjuiste toepassingen van nationale socialezekerheidsstelsels.

Het definiëren van gemeenschappelijke, geharmoniseerde concepten is niet zonder controverse. Misschien is de meest effectieve aanpak zich te richten op het beschrijven van de onderliggende situaties waarvoor gegevens of informatie nodig zijn. Het deconstrueren van Europese concepten tot feitelijke beschrijvingen die eraan ten grondslag liggen, kan hierbij nuttig zijn. Zo'n interface van abstracte feitelijke beschrijvingen kan vervolgens flexibel worden gekoppeld aan de overeenkomstige nationale realiteiten.

Al in 1992 stelde Pieters voor om de concepten te denationaliseren bij het uitwisselen van informatie in het kader van de coördinatie van de sociale zekerheid, met name in de context van de toen geldende Verordening 1408/71 en de opkomende digitale informatie-uitwisseling in het licht van dit instrument. Hij benadrukte de noodzaak om de informatieoverdracht te organiseren in een gedernationaliseerde context, door een 'Europese' interface te creëren waar nationale concepten zouden worden vertaald. Deze aanpak is bedoeld om te voorkomen dat mensen informatie uitsluitend op basis van hun eigen nationale context zouden interpreteren.

Pieters erkende dat het ontwikkelen van dergelijke interfaces tijdrovend zou zijn en veel vergelijkend juridisch werk met zich mee zou brengen. Hij was echter optimistisch dat de opkomende IT-mogelijkheden deze inspanning zouden stroomlijnen. Op dat moment zat ook de Belgische Kruispuntbank in een vroege ontwikkelingsfase en had ze 'systeemneutrale' interfaces nodig om informatie over te dragen tussen verschillende socialezekerheidsstelsels, vooral wanneer deze stelsels hetzelfde concept (bv. 'loon') verschillend definieerden. Om te kunnen functioneren als een IT-gestuurde interface, moesten juridische situaties worden omgezet in pre-juridische concepten om stelsels in staat te stellen te communiceren op basis van gelijkkluidende begrippen met verschillende betekenissen.

6. Nieuwe communicatiestrategieën

De dynamiek van de interacties tussen socialezekerheidsadministraties en sociaal verzekerden is al enige tijd aan het verschuiven. Vandaag de dag zijn sociaal verzekerden steeds veeleisender en meer geneigd om administratieve beslissingen aan te vechten. Deze tendens wordt beïnvloed door een hoger opleidingsniveau, betere toegang tot informatie over hun rechten en de relatief lage kosten die gepaard gaan met rechtszaken in sociale zaken. Vooruitkijkend verwachten velen de komende jaren nog meer veranderingen in de communicatiekanalen. De standaard communicatiemethode zal steeds digitaal worden, in lijn met de investeringen van administraties in

digitalisering en de groeiende voorkeur van de bevolking voor digitale kanalen als primaire communicatiemiddel.

Er komen in dit verband echter een aantal bezorgdheden naar voren, zowel bij de jonge academici als bij de geïnterviewde personen. De belangrijkste zorg is de noodzaak om een evenwicht te vinden tussen de opkomst van digitale communicatie en het behoud van traditioneel menselijk contact. Dit is in het bijzonder van vitaal belang voor delen van de samenleving die minder vlot werken met IT-toepassingen. Vooral oudere generaties vallen in deze categorie, maar andere demografische groepen kunnen ook de voorkeur geven aan communicatie op basis van menselijk contact. Deze groepen, die traditioneel afhankelijk zijn van sociale uitkeringen en diensten, zijn kwetsbaar voor sociale uitsluiting wanneer digitale communicatie de enige vorm van interactie wordt. Buiten de noden van specifieke demografische groepen, pleiten sommigen voor het behoud van menselijke interactie in het communicatieproces vanwege de inherente complexiteit van bepaalde gevallen. Denk bijvoorbeeld aan arbeidsmigranten met een ingewikkeld verzekeringsverleden. In dergelijke gevallen kan de aanwezigheid van een menselijke tussenpersoon essentieel worden geacht. Waarschijnlijk zal een hybride aanpak, die zowel digitale hulpmiddelen als menselijke communicatie combineert, de optimale strategie blijven.

Een intrigerende ontwikkeling in sommige landen is de verschuiving van een negatieve naar een positieve benadering van sanctionering bij het beoordelen van de voorwaarden om rechten te genieten. Deze verschuiving weerspiegelt de nadruk op de psychologie van de sociaal verzekerde, waarbij men verder gaat dan de perceptie van de mens als een loutere 'homo economicus' bij het nemen van beslissingen. Complexe systemen met een groot aantal voorwaarden laten mensen soms verward achter; deze mensen kunnen de regels niet naleven omdat ze deze eenvoudigweg niet begrijpen, waardoor ze hun vertrouwen in het systeem verliezen. Als reactie hierop schakelen sommige administraties over op een systeem van positieve sanctionering, waarbij mensen cumulatief inkomen kunnen verdienen naast hun uitkeringen. In plaats van de uitkeringen te verlagen voor elke verdiende euro, wordt het maximumniveau van het cumulatieve inkomen geleidelijk beperkt. Deze geleidelijke aanpak vermindert het onmiddellijke gevoel gestraft te worden als men deeltijds werkt. Daarnaast wordt er meer tijd geïnvesteerd om de redenen van misstappen of het verkeerd toepassen van voorwaarden te begrijpen. Hoewel deze aanpak op lange termijn voordelig kan blijken doordat voorheen moeilijk bereikbare werklozen opnieuw aan het werk worden geholpen, vergt het een grotere administratieve inzet.

Bovendien hebben veel van de geïnterviewden gewaarschuwd voor negatieve trends in digitale massacommunicatie, die een afspiegeling vormen van de problemen die op

grotere schaal in sociale media worden waargenomen. Digitale kanalen maken een snelle verspreiding van nieuws en verhalen mogelijk, ook over de sociale zekerheid, over bv. negatieve ervaringen en vermeende onrechtvaardigheden. Daarom is er nood aan communicatiemanagement dat snel kan reageren op de massale verspreiding van dergelijk nieuws, via een open en transparante aanpak. De samenleving als geheel kan niet langer enkel autoritaire argumenten accepteren; het begrijpen van de beweegredenen achter de toepassing van regels is van het grootste belang.

Naast deze overwegingen kunnen socialezekerheidsadministraties te maken krijgen met de uitdaging om de verspreiding van foutieve informatie of nepnieuws tegen te gaan. Het ontwikkelen van strategieën om de verspreiding van foutieve informatie tegen te gaan zal cruciaal zijn om het vertrouwen en de geloofwaardigheid te behouden.

7. Meer transparantie in de uitvoering

Bij het veranderende beheer van de sociale zekerheid is transparantie in de administratieve processen een cruciaal element. Bovendien moeten besluitvormingsprocessen niet alleen transparant maar ook begrijpelijk zijn, zodat ze eenvoudig kunnen worden uitgelegd. De digitalisering heeft tal van administratieve verbeteringen mogelijk gemaakt. Ze vergemakkelijkt de koppeling van data, kan de overdracht van informatie stroomlijnen om de toekenning van uitkeringen te vereenvoudigen en maakt in sommige gevallen zelfs automatisering mogelijk. Tegelijkertijd biedt ze mogelijkheden om frauduleuze activiteiten effectiever te identificeren en aan te pakken. Het is vermeldenswaardig dat veel van de geïnterviewden hun bezorgdheid uitten over de beperkingen die worden opgelegd door de regels voor privacybescherming. Ze beweerden dat privacywaarborgen soms gerechtvaardigde acties met betrekking tot het delen en de overdracht van data tussen instellingen in de weg staan. Privacyoverwegingen worden vaak aangehaald om digitale toepassingen tegen te houden die administratieve processen zouden kunnen versnellen, wat op lange termijn nadelig is voor zowel de administratie als de begunstigden van de sociale zekerheid.

Om deze uitdagingen aan te pakken, is er dringend behoefte aan meer transparantie in de administratieve processen. Er kan worden gekozen voor een open benadering van datamining, met name in de context van het opsporen van frauduleus gedrag. De administraties kunnen openlijk communiceren over de data-tools die ze gebruiken om fraude te bestrijden. Ook moet er een robuust databeschermingsbeleid worden ontwikkeld, waarin duidelijk wordt aangegeven wanneer en waarom data worden gedeeld. Het opgeven van gerechtvaardigde redenen voor het delen van data, zelfs wanneer dit gebeurt in het belang van de sociaal verzekerde, is essentieel. Wanneer de

algemene bevolking op de hoogte is van de omstandigheden waaronder data kunnen worden gedeeld en de beweegredenen daarvoor, is de kans groter dat ze dit zullen accepteren.

8. Nieuwe HR-strategieën om de digitale transformatie te omarmen

Nu de digitale transformatie alle sectoren van de arbeidsmarkt overspoelt, inclusief socialezekerheidsadministraties, rijst een pertinente vraag: zullen alle werknemers overbodig worden door de uitbreiding van digitale toepassingen en het gebruik van artificiële intelligentie (AI)? Het antwoord is waarschijnlijk negatief: nieuwe digitale toepassingen kunnen de aard van het werk veranderen en nieuwe menselijke functies in de productieketen introduceren. AI kan echter wel helpen bij het automatiseren van bepaalde taken die traditioneel door mensen werden uitgevoerd. Bijgevolg valt het te verwachten dat sommige menselijke vaardigheden binnen socialezekerheidsadministraties overbodig worden, maar dit geldt niet noodzakelijk voor alle functies.

Zoals eerder vermeld in de context van communicatie (6. *Nieuwe communicatiestrategieën*), zal digitalisering weliswaar een dominante rol spelen, maar zal er een blijvende behoefte zijn aan menselijke interactie, zij het in andere vormen. Deze verschuiving in de menselijke interactie maakt het noodzakelijk om de huidige functiebeschrijvingen voor communicatiefuncties te herzien. De overheersende boodschap van de geïnterviewde experts onderstreept de noodzaak voor administraties om, net als alle andere werkgevers, bestaande functies proactief te beoordelen op hun toekomstige ontwikkeling. Deze beoordeling moet niet alleen betrekking hebben op het identificeren van nieuwe functies die zullen ontstaan, maar ook op het verkennen van mogelijkheden voor lager opgeleide werknemers om zich bezig te houden met complexere processen die door de digitalisering toegankelijk zullen worden.

Tegelijkertijd moeten overheden een toekomstgerichte personeelsplanning maken. Dit houdt in dat er voorspeld moet worden hoe het huidige personeelsbestand aansluit op de toekomstige behoeften en dat er nagedacht moet worden over hulpmiddelen om deze overgang doeltreffend te laten verlopen. Dergelijke hulpmiddelen kunnen bestaan uit gerichte opleidingsprogramma's om personeel bij te scholen, maatregelen om pensionering of de overgang van personeel te vergemakkelijken, en mogelijk uitbesteding aan andere instanties.

9. Een sterker sociaal Europa

Zowel in de interviews met experts als in de bijdragen van de jonge academici was er een sterke oproep voor een robuustere Europese Unie op het gebied van sociale zekerheid, vaak aangeduid als 'een socialer Europa'. De reikwijdte van deze oproep varieert, van een pleidooi voor meer harmonisatie – sommigen pleiten zelfs voor de noodzaak van standaardisering – tot het voorstel voor een intracommunautair socialezekerheidsstelsel voor arbeidsmigranten, in het bijzonder voor zeer mobiele werknemers. Sommigen pleiten voor de ontwikkeling van een tweede solidariteitskring in het kader van de Verblijfsrichtlijn, waarbij een minimale bescherming voor niet economisch actieve personen wordt gegarandeerd, naast duidelijk gedefinieerde coördinatieregels die de bevoegde staat aanwijzen die deze basisbescherming moet garanderen. Anderen pleiten voor een nauwere samenwerking op het niveau van socialezekerheidscoördinatie, waarbij ze de nadruk leggen op de behoefte aan gemeenschappelijke definities van begrippen, een verbeterde samenwerking en de mogelijkheid om bepaalde taken uit te besteden, zoals de heffing van bijdragen bij platformwerk of zeer mobiel werk. Het is opmerkelijk dat niemand pleitte voor een vermindering van het belang van een sociaal Europa.

In deze context komt de COVID-19-crisis naar voren als een relevant referentiepunt. De collectieve aanschaf van vaccins door de Europese Unie heeft de toegevoegde waarde van Europese samenwerking getoond. Deze coöperatieve aanpak kan als model dienen om andere uitdagingen aan te pakken op het gebied van sociale zekerheid, zoals de toegang garanderen tot behandelingen voor zeldzame ziekten of weesgeneesmiddelen. Daarnaast heeft de invoering van een gemeenschappelijk steunprogramma voor tijdelijke werkloosheid, dat door sommige lidstaten is aangenomen, geleid tot de oprichting van uitgebreidere stelsels voor werkloosheidsbescherming voor atypische werknemers, met bijzondere aandacht voor zelfstandigen.

Toenemende mobiliteit, waaronder virtuele mobiliteit (zie 1. *Toenemende mobiliteit*), stelt de nationale overheden voor uitdagingen, waardoor veel van de geïnterviewden opmerkten dat er behoefte is aan samenwerking en coördinatie van de sociale zekerheid. Bovendien maakt de opkomst van machtige wereldspelers die tewerkstellingspraktijken en -locaties kunnen dicteren een sterkere tegenhanger noodzakelijk. Vooral kleinere lidstaten ondervinden problemen bij het handhaven van hun regelgeving en kunnen bezwijken onder de economische en financiële druk van deze wereldspelers, door bv. het risico om investeringen te verliezen. Velen vinden dat de Europese Unie deze rol van tegenhanger op zich moet nemen om de belangen van de lidstaten te waarborgen.

Ongeacht de richting die wordt ingeslagen, is het vrijwel zeker dat de socialezekerheidsregels de komende jaren in toenemende mate beïnvloed zullen worden door Europese maatregelen. Deze invloed zal tot uiting komen in een groeiend aantal Europese regels die door de nationale overheden zullen moeten worden geïmplementeerd. Bovendien zullen veel socialezekerheidsdossiers een Europese of internationale dimensie hebben. Daarom moeten de nationale administraties een actieve rol spelen bij het vormgeven van Europese regels en processen. Het is waarschijnlijk dat het aandeel complexe gevallen, gekenmerkt door de aanwezigheid van buitenlandse elementen, in de toekomst verder zal toenemen.

10. Een gestructureerd migratiebeleid voor derde landen

De migratie zal in de toekomst waarschijnlijk toenemen, terwijl de soorten migratie ook diverser zullen worden (werkgerelateerde migratie, ecologische migratie, oorlogsvluchtelingen enz.). De roep om een meer gestructureerd en transparant migratiebeleid voor derde landen weerklinkt luid onder de geïnterviewde experts en de jonge academici. Er wordt algemeen erkend dat een laissez-faire-benadering van immigratie de sociale cohesie ondermijnt en immigranten vaak in precare situaties dwingt, waaronder illegaliteit. Er is dan ook een groeiende consensus dat zowel staten als de Europese Unie als geheel een duidelijk en alomvattend migratiebeleid moeten opstellen. Dit beleid moet niet alleen de gewenste soorten migratie definiëren, maar ook processen ontwikkelen voor de vlotte integratie van nieuwe migranten in de Europese samenlevingen. Velen stellen dat het verlenen van toegang tot socialezekerheidsuitkeringen integraal deel uitmaakt van zo'n coherent immigratiebeleid. In sommige gevallen moet dit gepaard gaan met welomschreven afspraken met derde landen om de coördinatie met hun respectieve systemen te garanderen.

De heersende opvatting is dat verschillende soorten immigratie duidelijk moeten worden gedefinieerd en dat, om een dergelijk beleid te handhaven, immigranten adequaat moeten worden opgevangen. Deze opvang omvat het garanderen van toegang tot fatsoenlijke sociale bescherming op gelijke voet met andere werknemers. Duidelijke afspraken met de landen van herkomst worden noodzakelijk geacht, vooral wanneer er in die landen socialezekerheidsstelsels bestaan. Momenteel blijft het profiel van de gewenste immigranten onduidelijk, wat bijdraagt tot een situatie waarin veel immigranten een gevaarlijke reis ondernemen zonder enige garantie op aanvaarding. Dit leidt tot afhankelijkheid van mensensmokkelaars, levensgevaarlijke reizen naar het buitenland en uiteindelijk zwartwerk en een verborgen bestaan. Om dit probleem aan te pakken zijn socialezekerheidsregelingen nodig voor de integratie van immigranten, die coördinatie met stelsels van derde landen omvatten. Dit zal naar verwachting

leiden tot een uitbreiding van de administratieve processen met betrekking tot de coördinatie met stelsels van derde landen.

Aangezien deze stelsels vaak aanzienlijk verschillen van hun Europese tegenhangers, kan coördinatie op maat nodig zijn, die niet altijd naadloos zal aansluiten bij de gebruikelijke coördinatiepraktijken. Bijgevolg zullen deze ontwikkelingen waarschijnlijk een impact hebben op de dagelijkse administratieve activiteiten in verband met coördinatie.

11. Fundamentele bescherming tegen veranderingen in de sociale zekerheid

Veel van de geïnterviewden wezen op de toenemende complexiteit van de socialezekerheidsstelsels. Centraal in deze complexiteit staan fundamentele sociale rechten die ontworpen zijn om deze stelsels te beschermen tegen grote veranderingen. Hoewel er nog steeds discussies zijn over de rechtsgeldigheid van deze rechten, is het duidelijk dat ze juridische gevolgen hebben voor de manier waarop veranderingen worden doorgevoerd binnen socialezekerheidsstelsels (zie De Becker 2019). Een duidelijk voorbeeld zijn veranderingen in pensioenregelingen. Deze veranderingen, geleid door principes zoals legitieme verwachtingen en eigendomsbescherming, maken langere overgangperiodes noodzakelijk.

Op dezelfde manier vereist de 'standstill'-clausule, waarop sommige grondwettelijke hoven zich beroepen voor de bescherming van het grondrecht op sociale zekerheid (bv. in België met betrekking tot artikel 23 van de Grondwet), een doordachte implementatie van systeemveranderingen in socialezekerheidsstelsels. Aanpassingen vereisen robuuste rechtvaardigingen en een implementatie op basis van overgangperiodes om een eerlijke overgang voor alle groepen in de samenleving te garanderen.

De fundamentele bescherming tegen veranderingen in de sociale zekerheid heeft geleid tot een groeiend aantal uitzonderingen en specifieke regels. Hoewel deze mechanismen individuele rechten beschermen en rechtvaardigheid bevorderen, dragen ze ook bij aan de complexiteit van het systeem. Op administratief vlak vereist deze complexiteit een alomvattende aanpak. Verbeterde procedures en effectieve communicatie zijn essentieel om een complex systeem te verduidelijken en er doorheen te navigeren.

Bibliografie

Naast de **teksten van de jonge academici** uit deze publicatie en de input van de **geïnterviewde experts**, werd er voor de uitdagingen van Deel 3 inspiratie gehaald uit de volgende werken:

- Aanbeveling van de Raad van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen (2019/C 387/01). 2019. OJ C 387.
- Commissie Regulering van Werk. 2020. "In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk." Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk, 23 januari 2020.
- De Becker, E. 2019. *Het recht op sociale zekerheid in de Europese Unie: Een rechtsvergelijkende analyse op basis van het Europees Sociaal Handvest, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de constitutionele tradities gemeen aan de lidstaten*. Brugge: Die Keure.
- Europese Commissie, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. 2023. *The Future of Social Protection and of the Welfare State in the EU*. Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- Jackson, T. 2021. "The Nature of Prosperity" In *Post Growth: Life after Capitalism*, T. Jackson, 78-98. Cambridge: Polity Press.
- OECD. 2019. "The Future of Work." In *OECD Employment Outlook 2019*. Parijs: OECD Publishing.
- Pieters, D. 1992. *Sociale-zekerheidsrechtsvergelijking ten dienste van Europa*. Preadvies voor de Nederlandse Vereniging voor Rechtsvergelijking. Deventer: Kluwer.
- Pieters, D., W. Palm, en S. Vansteenkiste. 1990. "De dertiende staat." *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*. Speciaal nummer: 861-892.
- Pieters, D., en P. Schoukens. 2020. "The Thirteenth State Revisited." In *Festschrift Marhold*, onder redactie van E. Brameshuber, M. Friedrich, en B. Karl, 807-828. Wenen: MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung.
- Schoukens, P. 2016. "EU Social Security Law: The Hidden Social Model." Inaugurale rede. Tilburg: Tilburg University.
- Schoukens, P., en D. Pieters. 2007. "Social Security Quo Vadis? Interviews with Social Security Administration CEOs in 15 Western European Countries." IBM Global Social Segment.

Hoe werken en wonen we anno 2035? En wat betekent dit voor de sociale zekerheid? Het zijn enkele van de vragen die de Sociale Verzekeringsbank (SVB) heeft om zich in haar uitvoeringstaak te kunnen voorbereiden op mogelijke toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen. Evoluties in de toekomst voorspellen is niet eenvoudig. Het is nog moeilijker de mogelijke impact ervan in kaart te brengen voor de sociale zekerheid. Niettemin kunnen we vandaag al bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen vaststellen die in de nabije toekomst een impact zullen hebben op de sociale zekerheid. KU Leuven ging dan ook graag in samenwerking met EISS de uitdaging aan om een projectie te maken van uitdagingen voor de sociale zekerheid in de toekomst.

Deze publicatie vormt een voorlopige afsluiting van een exploratief onderzoek over hoe de toekomst er voor de sociale zekerheid kan uitzien. Ze hoopt hiermee een aanzet te hebben gegeven voor een verdere reflectie over hoe het nu verder moet met onze sociale zekerheid, in de nabije en in de verre toekomst, rondom ons in Europa maar ook globaal in de rest van de wereld.

