

# ‘De Sociale Zekerheid van de Toekomst’ FORUM VAN 28 FEBRUARI 2019 (DEEL 1) | VERSLAG |

Conferentie georganiseerd in het kader  
van 75 Jaar Sociale Zekerheid



# De Sociale Zekerheid van de Toekomst Forum van 28 februari 2019 – Verslag



## Inhoudstabel

Introductie	4
1. Openingstoespraken	6
2. Een adequate sociale zekerheid voor de laaggeschoolde bevolking in een kenniseconomie	10
2.1. Academici: Prof. Cantillon en Prof. Cockx	10
2.2. Panel discussie	17
3. Het niet-gebruik van sociale rechten	19
3.1. Academici: Prof. Van Oorschot en Mevr. Noël	19
3.2. Panel discussie	24
4. Rondetafelgesprek met sociale partners	28
5. Slotbeschouwing	32

# De Sociale Zekerheid van de Toekomst Forum van 28 februari 2019 – Verslag



## Introductie

In het kader van 75 jaar sociale zekerheid, organiseerde de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid twee toekomstgerichte fora voor alle actoren van de sociale zekerheid. Dit verslag is een korte samenvatting van de interventies, toespraken en discussies van het eerste forum van 28 februari 2019.

Dit verslag is niet verbatim, maar bevat een selectie van punten die tijdens het forum naar voren zijn gebracht. Alle interventies zijn geregistreerd en zijn beschikbaar op het Youtube-kanaal van de FOD Sociale Zekerheid. De inleidende documenten van het forum zijn te vinden op de **website van de FOD**.

Deze tekst is niet bindend voor de FOD Sociale Zekerheid, noch voor de deelnemers. Een reeks documenten en artikelen werden ons toegestuurd door externen, die te vinden zijn op de webpagina gewijd aan de **bijdragen van het Forum**.

Eventuele opmerkingen of suggesties kunnen naar [social.security@minsoc.fed.be](mailto:social.security@minsoc.fed.be), worden gestuurd.

De twee thema's van dit forum waren:

1. Een adequate sociale zekerheid voor de laaggeschoolde bevolking in een kenniseconomie;
2. Het niet-gebruik van sociale rechten.

Bijna 350 mensen namen deel aan het forum in Brussel en bijna 500 mensen hebben mee gekeken via *livestreaming*.

Het programma van de dag, de presentaties van de sprekers, een "Who is Who" en een conceptnota vind je op de **website van de FOD**.



## 1. Openingstoespraken

In haar openingstoespraak benadrukt Mevrouw **Maggie De Block, Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, en van Asiel en Migratie**, het belang van de sociale zekerheid. Zo vervulde de sociale zekerheid tijdens de financiële en economische crisis een belangrijke stabiliserende rol. Toch moet zij mee evolueren met de kenniseconomie en ook de betaalbaarheid moet verzekerd worden. Om met haar tijd te evolueren dient de sociale bescherming voor iedereen, ongeacht het statuut, op eenzelfde leest te worden geschoeid. Het onderscheid tussen werknemers en zelfstandigen is achterhaald. Iedereen die werkt moet dezelfde lasten dragen en daartegenover moeten gelijke rechten staan. Dit komt ook tegemoet aan het toenemende belang van de flexibele werkvormen en bevordert de mobiliteit. Een belangrijk uitgangspunt is dat werken de beste sociale bescherming blijft. Deze regering heeft bijgedragen tot de creatie van werkgelegenheid, ook voor laaggeschoolden. Maar een aandachtspunt is hier de mismatch tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Inzetten op levenslang leren is daarom cruciaal en de minister denkt in dit geval aan maatregelen zoals opleidingsrekeningen. Op het vlak van non-take up van sociale rechten heeft de minister stappen gezet. Er is een bufferdatabank ontwikkeld om alle nodige persoonsgegevens aan te leveren in verband met afgeleide rechten, en de app MyBenefits is gelanceerd die het sociaal statuut aangeeft ten behoeve van toekennende instanties. Een intelligenter gebruik van administratieve gegevens en digitale toepassingen, de vereenvoudiging van de regels en de standaardisering van toekenningscriteria, moet in de toekomst verdere verbeteringen mogelijk maken.

De heer **Peter Samyn, Directeur-generaal van de Directie-Generaal Beleidsondersteuning- en coördinatie van de FOD Sociale Zekerheid**, licht de organisatie van de reflectie over de toekomst van de sociale zekerheid toe. De aanpak is reflexief: wat zijn onze grootste uitdagingen, hoe moeten we de tekortkomingen van ons systeem aanpakken en welke mogelijkheden zijn er om de sociale zekerheid te verbeteren met de wetenschappelijke ondersteuning van onze beste experts. Maar de aanpak is vooral ook prospectief: wat is in de toekomst mogelijk, wenselijk of zelfs noodzakelijk om de financiële houdbaarheid en de doelmatigheid van onze sociale zekerheid te blijven waarborgen.

Belangrijk hierbij is dat we dit doen op basis van de 'evidence-based' methode, zoals een SWOT-analyse van onze sociale zekerheid. We zien in de organisatie van dit fora ook een realisatie van de maatschappelijke rol van onze FOD, namelijk het publieke debat over onze sociale zekerheid aan de hand van feiten en inzichten te voeden en te stimuleren. En uiteraard doen we dit samen met al onze partners uit de politieke en de academische wereld, met de sociale partners en met onze collega's van de openbare instellingen van de sociale zekerheid en andere overheidsdiensten, en van andere verenigingen van het middenveld.

Op de eerste plaats is het de bedoeling om de grote uitdagingen en bedreigingen voor onze sociale zekerheid te belichten: de solidariteit die onder druk staat, de financiële houdbaarheid, de uitdagingen inzake 'governance', o.m. de administratieve uitdagingen die voortkomen uit de

## De Sociale Zekerheid van de Toekomst Forum van 28 februari 2019 – Verslag



regionalisering. De toekomst van onze sociale zekerheid wordt bovendien niet alleen bepaald binnen onze landsgrenzen. Het internationale kader stelt uitdagingen en biedt mogelijkheden, op de eerste plaats binnen de EU, maar ook op mondiaal vlak binnen de VN en de Internationale Arbeidsorganisatie en op bilateraal niveau bv. via BELINCOSOC. Op de tweede plaats is het belangrijk om het maatschappelijk debat over de sociale bescherming te organiseren. De duurzaamheid van de sociale bescherming hangt ook af van de legitimiteit en het maatschappelijk draagvlak.

De heer **Sébastien Brunet, Administrateur-Generaal van Waals Instituut voor Evaluatie, Toekomst en Statistiek (IWEPS)** gaat in op de noodzaak om na te denken over de toekomst. Daarbij is het belangrijk om zich niet enkel te baseren op prognoses waarbij scenario's worden geïdentificeerd op basis van tijdreeksen, maar er moet ook ruimte zijn voor 'out-of-the-box' denken. De huidige maatschappelijke context wordt gekenmerkt door versnelling en compressie. Versnelling, omdat door technologische evolutie alles steeds maar sneller gaat. Compressie, omdat we steeds minder tijd lijken te hebben. Deze versnelling geeft aanleiding tot 'presentisme', waarbij het korte termijn denken primeert, waardoor ook het beleid vooral reactief wordt. We missen hierdoor steeds vaker de mogelijkheid om te anticiperen. Het resultaat is een gesloten visie op de toekomst, wat leidt tot een gevoel van onmacht: er is weinig vertrouwen in de politiek en in vooral in de mogelijkheden van de politiek om de grote uitdagingen aan te pakken. De toegenomen complexiteit van de samenleving speelt hierbij ook een rol. Vandaar het belang van het ontwikkelen van processen die toelaten om te 'vertragen' en vooruit

te kijken, waarbij zowel de instellingen als de burgers betrokken partij zijn. Instellingen die 'delen' zijn belangrijk om een gemeenschappelijk perspectief op de toekomst te ontwikkelen.



## 2. THEMA 1: EEN ADEQUATE SOCIALE ZEKERHEID VOOR DE LAAGGESCHOOLDE BEVOLKING IN EEN KENNISECONOMIE

### 2.1. Academici

Mevrouw **Bea Cantillon, Professor Sociaal Beleid en directeur van het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck van de Universiteit Antwerpen**, blikt terug op een rijke ervaring van 40 jaar onderzoek over de sociale zekerheid. Ze stelt daarbij vast dat België, ondanks globaal stabiele ongelijkheids- en armoedecijfers, niet ontsnapt aan de ongelijkheidstendensen die zich internationaal aftekenen. Wat zijn de factoren achter deze ontwikkelingen? Globaal gezien zijn de grote 'drivers' van deze evolutie de globalisering, de technologische ontwikkelingen en migratie. Er kunnen echter drie meer gedetailleerde mechanismen worden geïdentificeerd: de vertraging in de groei van de lage lonen is er één van. De minimumlonen evolueren trager dan de gemiddelde lonen, terwijl de gemiddelde lonen trager evolueren dan de productiviteit. De minimumlonen zijn ook het "glazen plafond van de uitkeringen", want de minimumuitkeringen kunnen om een arbeidsontredend effect te vermijden niet hoger zijn dan de minimumuitkeringen. De ongelijke verdeling van werk over individuen, in het bijzonder voor laaggeschoolden, en de ongelijke verdeling en zelfs polarisering van werk over huishoudens, is **een tweede belangrijk mechanisme**. De sociale zekerheid wordt ook minder adequaat voor de gezinnen. Deze toenemende kwetsbaarheid is geen gevolg van een afbouw van de sociale bescherming. De sociale uitgaven zijn blijven stijgen. Er is wel een accentverschuiving geweest, van bescherming en verzekering naar sociale investering en activering.

Een gevolg van deze ontwikkelingen is een drievoudige crisis van de sociale zekerheid:

- een crisis van de **objectieven**: het is moeilijker geworden om de objectieven van groei, volledige tewerkstelling en adequate sociale bescherming te verzoenen;
- een crisis van de **modus operandi**: de traditionele instrumenten van de sociale bescherming zijn niet afgestemd op nieuwe sociale risico's zoals bv. "echtscheiding";
- een crisis van **reciprociteit**: het verzekeringsprincipe wordt uitgehold. Zo laten lage lonen de betaling van eigen bijdragen niet meer toe. Bepaalde vormen van flexibilisering van werk (denk bv. aan Uber) verzwakken de basis voor de sociale bescherming. De band tussen bijdrage en bescherming is verzwakt, wat leidt tot een reciprociteitscrisis en een vermindering van de legitimiteit.

Wat kunnen we hieraan doen? De mogelijkheden voor het optrekken van de sociale uitgaven zijn beperkt, zeker gelet op de druk op de publieke uitgaven vanwege de veroudering en de klimaatdoelstellingen. Alvorens de minimumuitkeringen kunnen worden opgetrokken, moeten ook eerst de minimumlonen stijgen. Zowel inkomsten als uitgaven moeten meer herverdelend zijn. Bovendien mag niet vergeten worden dat de crisis van de welvaartstaat is samengegaan met toename van de welvaart in de

# De Sociale Zekerheid van de Toekomst Forum van 28 februari 2019 – Verslag



groeilanden. Sporen waarop kan worden ingezet zijn:

- onderwijs en scholing, vooral voor kwetsbare groepen;
- het versterken van de minimum-inkomensbescherming, zowel via adequate uitkeringen als via combinatie van inkomen uit werk en uitkeringen (werkbonus);
- de creatie van jobs met maatschappelijke waarde;
- het vermijden van Mattheüs-effecten;
- meer inzetten op selectiviteit, zonder het principe van universaliteit op te geven.

De problemen zijn complex, maar er zijn belangrijke overwegingen om hierop in te zetten: andere landen tonen de mogelijkheden (bv. Nederland), een adequate sociale bescherming vermijdt andere sociale problemen, de nieuwe economie heeft nood aan een sterke welvaartstaat, nieuwe vormen van werk kunnen de sociale cohesie versterken. Multilateralisme is belangrijk zowel via de Internationale Arbeidsorganisatie die dit jaar 100 jaar bestaat, als Europa, dat met de Pijler van Sociale Rechten een kader biedt. In het bijzonder principe nummer 14 dat over minimuminkomen gaat is belangrijk.

De Heer **Bart Cockx, Onderzoeksprofessor verbonden aan de vakgroep Economie van de Universiteit Gent**, grijpt dit forum aan om een beter inzicht te geven in de structurele evoluties die de organisatie van productie en werk ondergaan en om na te gaan welke implicaties ervan zullen zijn op termijn. Hij vertrekt daarbij van twee vaststellingen: (1) het loonaandeel in de toegevoegde waarde is systematisch gedaald en (2) in het algemeen wordt een sterk negatief verband vastgesteld tussen het loonaandeel en de ongelijkheid (gemeten met de Gini-coëfficiënt).

Net als in vele andere landen, is ook in België het loonaandeel sinds het begin van de jaren 80 structureel afgenomen. In België draait de ongelijkheid echter meer om het inkomensverschil tussen degenen die werken en zij die dat niet doen. De armoede onder werkenden is laag. De verklaring voor de internationale tendens van dalend loonaandeel ligt voor een deel bij de organisatie van de productie, en met name bij de opkomst van 'supersterbedrijven'. Via internet en de sociale media kan de consument prijs en kwaliteit veel beter vergelijken, waardoor de concurrentie sterk toeneemt. Hierdoor kunnen enkel de meest efficiënte bedrijven overleven. Zogenaamde 'supersterbedrijven' zijn super efficiënt door innovatieve investeringen en een lager loonaandeel. Voor een zelfde loonkost realiseren deze bedrijven meer winst. De hogere vergoeding voor kapitaal is hier dus een normale vergoeding voor de toename van innovatieve investeringen voor betere producten. Dit lijkt dus het verhaal van de werkgevers te bevestigen. Maar dit is niet het einde van het verhaal. Vroeger gebeurde heel het productieproces onder hetzelfde dak. Je had toen reuzebedrijven zoals IBM, General Motors en Ford. In huis productie was nodig voor de opvolging van de kwaliteit in het productieproces. Wat voorheen in huis geproduceerd werd, wordt voortaan uitbested, via een netwerk van leveranciers, franchising en toeleveringsketens. Deze functioneren als kleine met elkaar concurrerende bedrijven rond het supersterbedrijf. Dit werkt kostenbesparend want concurrentie drijft de prijs omlaag.

Tegelijkertijd laat de technologie toe om aan toeleveranciers strikte kwaliteitsnormen op te leggen. Maar het gevolg hiervan is dat werknemers in deze satellieten niet langer een graantje van de rente van het grote concern kunnen meepikken. Hun loon- en arbeidsvoorwaarden gaan erop achteruit. Maar zoals de komst van het internet het voor de consument

## De Sociale Zekerheid van de Toekomst Forum van 28 februari 2019 – Verslag



veel makkelijker heeft gemaakt om prijs en kwaliteit te vergelijken, zo hebben technologische ontwikkelingen ook drastisch de kosten verlaagd om de prijs en kwaliteit van intermediaire goederen te monitoren. Dit heeft drastische implicaties voor de organisatie van de productie. Tegelijkertijd worden routinejobs geautomatiseerd en vervangen robots deze jobs van middengeschoolden. Dit wordt ook wel de “polarisering” van de arbeidsmarkt genoemd. En de toenemende globalisering de-lokalisert toeleveranciers van de supersterbedrijven naar het buitenland. Het gaat hier om jobs die voorheen door lager- en middengeschoolden werden uitgevoerd, die nu veel goedkoper in het buitenland worden uitgevoerd. Deze evolutie heeft zowel positieve als negatieve gevolgen gehad. De consument lijkt alleen voordeel te hebben bij deze evoluties. Hij verwerft goederen en diensten van de meeste efficiënte bedrijven aan de beste prijs-kwaliteitsverhouding. Zolang de competitieve druk blijft bestaan, en superbedrijven voortdurend investeren en innoveren, blijft dit voordeel behouden. Niettemin is niets definitief. Na verloop van tijd ontstaat het gevaar dat superbedrijven hun verworven dominante positie gaan misbruiken. Dan gebruiken ze hun monopoliekracht om extra-normale winsten binnen te rijden.

Dit zet tegelijkertijd hogergenoemde stelling van de werkgevers op losse schroeven. Maar een doeltreffend concurrentiebeleid kan oplossing bieden. De toenemende productie in supersterbedrijven en hun satellieten, stellen zowel consument als eigenaars van kapitaal tevreden. Ook de hooggeschoolde werknemers, die de kernactiviteit in het supersterbedrijf uitvoeren, worden royaal vergoed voor hun creatieve activiteiten. Het gelag wordt betaald door de werknemers en zelfstandigen (of moeten we zeggen schijnzelfstandigen?) bij toeleveranciers van de supersterbedrijven. In zijn

boek “The Fissured Workplace” (vrij vertaald, “de gespleten werkplek”) documenteert Harvard econoom David Weil in detail hoe deze evolutie in de VS heeft geleid naar een toename van de inkomensongelijkheid en een afname van de sociale bescherming.

Deze evolutie wordt nog versterkt door de komst van online platforms die zich opwerpen als tussenschakels tussen arbeidskrachten en consumenten. Hun komst versterkt de druk op de sociale bescherming, omdat de geleverde diensten via deze platforms vaak onttrokken worden aan de bestaande controlemechanismen in het reguliere circuit en leiden tot oneerlijke concurrentie. Hoe relevant is dit probleem voor landen met een veel betere sociale bescherming dan in de VS? Voor diegenen die werk hebben in ons land, lijkt er nauwelijks een probleem. Maar een groot aandeel van de bevolking in België, zeker als het om kortgeschoolden gaat, werkt officieel niet. Neemt schijnzelfstandigheid en werk in het grijs of zwart circuit toe? Hierover zijn er weinig cijfers bekend. Hoe beter het werk beschermd is, hoe vatbaarder het wordt voor de-lokalisatie. De slechte werkomstandigheden worden letterlijk uitgevoerd. Het gevolg is dat de zwaksten in onze samenleving achterblijven zonder werk, of ze belanden, zoals gezegd, in het grijze of zwarte circuit wanneer ze onvoldoende werkervaring hebben voor het recht op een uitkering. De uitdaging is: wie komt op voor degenen die geen werk hebben of die werken in preciaire statuten?

En het probleem is complex. De grens tussen werknemers- en zelfstandigenstatuut is soms zeer dun geworden. Het neutraliteitsprincipe moet verhinderen dat werknemers in het minst beschermde statuut worden geduwd, o.a. door in gevallen dat diensten hoofdzakelijk aan



# De Sociale Zekerheid van de Toekomst Forum van 28 februari 2019 – Verslag



één klant geleverd worden uit te gaan van het rechtsvermoeden van werknemersstatuut. Controle op het naleven van sociale regels is ook belangrijk. Transparantie over de van toepassing zijnde regels is ook van belang. 'Naming and shaming' van overtreders is ook een adequate strategie. Een internationale aanpak dringt zich op, zowel binnen EU verband in verband met sociale dumping, als mogelijk in het kader van internationale handelsakkoorden. Zoals het zin heeft om de sociale lasten te verlagen op lage lonen, valt een verlaging van lasten via digitale platforms te overwegen. Digitale platforms leveren immers vaak persoonlijke diensten, die niet zo'n hoge kwalificaties vereisen en in mindere mate het risico lopen om geautomatiseerd te worden. Het probleem is echter dat deze diensten op dit ogenblik vaak nog te duur zijn om zonder ondersteuning tot volle ontwikkeling te komen. Deze subsidies bieden dus een aantal opportuniteiten. Ze verminderen het risico op zwartwerk. Ze creëren werk voor een doelgroep met de meeste noden. En ze biedt de mogelijkheid tot flexibel werken. Subsidiëring mag zich echter niet beperken tot de platformeconomie, want dat leidt tot oneerlijke concurrentie met gelijkaardige activiteiten in het reguliere circuit.

## 2.2. Paneldiscussie

De heer **Georges Carlens, Administrateur-Generaal van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA)**, wijst erop dat het werkloosheidscijfer in België lager is dan het EU gemiddelde en zeker lager dan dat van de Eurozone. Er kunnen dus vragen gesteld worden bij het effect van de werkloosheidsuitkeringen hierop. Het probleem van de lage tewerkstellingsgraad ligt vooral bij het hoge aantal niet-actieven, wat tot het hoogste van de EU behoort. Het activeren van deze groep, inclusief mensen van buitenlandse afkomst is van groot belang. Een intensieve begeleiding (coach) naar werk, en ook tijdens de job is aangewezen. Dit heeft ook een kostprijs. Er moet dringend nagedacht worden over een regelgeving betreffende jobs in de platformeconomie. Misschien moet hier zelfs gedacht worden aan subsidiëring, maar dit valt buiten de rol van de sociale zekerheid.

De heer **Phillippe Defeyt, Voorzitter van het Instituut voor Duurzame Ontwikkeling**, stelt een aantal bijkomend problemen/uitdagingen vast. De inkomenswinst door werk is beperkt. In sommige opzichten is het bijstandssysteem voordeliger dan het sociaal zekerheidssysteem (bijkomende voordelen die samenhangen met bijstand). Een basisinkomen, met een aanvulling op het gebied van huisvesting, is het belangrijkste antwoord op de vastgestelde problemen. Ook een harmonisering van de drie statuten is wenselijk met het oog op het vermijden van obstakels naar werk.

De heer **Jan Denys, Arbeidsmarktdeskundige van de Randstad Group**, bevestigt de problematiek van de lage arbeidsmarktparticipatie van een aantal kansengroepen waarbij hij ook op de grote regionale verschillen wijst. Het is de vraag wat de impact is van 20 jaar activeringsbeleid. De

# De Sociale Zekerheid van de Toekomst Forum van 28 februari 2019 – Verslag



onbeperkte duur van de werkloosheidsuitkeringen kan ook in vraag gesteld worden, ook gelet op het feit dat het bijstandssysteem soms voordeliger kan zijn. Sommige OCMW's leveren ook goed werk inzake de inschakeling op de arbeidsmarkt. De doelstellingen moeten terug helder geformuleerd worden. Het kan doeltreffend zijn om werk te koppelen aan een uitkering (cf. Nederland).

Mevrouw **Gisèle Marlière, Voorzitster van de Nationale Hoge Raad voor Personen met een Handicap (NHRPH)**, wijst op het grote aantal personen met een handicap met een uitkering die onder de armoedegrens ligt: 182.000.

De debatten hebben ook de aandacht gevraagd voor de moeilijkheden die gekend zijn bij de Directie-Generaal Personen met een handicap. Een spreker vraagt naar een mooi geschenk voor de 75<sup>ste</sup> verjaardag van de sociale zekerheid in de vorm van de definitieve oplossing voor de problemen bij deze dienst.

Ook op het vlak van tewerkstelling van personen met een handicap scoort België niet goed. Personen met een handicap worden geconfronteerd met een aantal bijkomende belemmeringen met een negatieve impact op hun leefomstandigheden. Zo worden zij gestigmatiseerd en hebben zij een hogere kans om hun studies niet af te maken. Zij hebben het ook moeilijker om rechten op te bouwen in de sociale zekerheid. Ook het opnemen van rechten is soms moeilijk omwille van de administratieve procedures. De overstap naar werk kan ook belemmerd worden door het verlies van afgeleide rechten. Enkel een vereenvoudiging van het systeem is niet voldoende.

## 3. THEMA 2: HET NIET-GEBRUIK VAN SOCIALE RECHTEN

### 3.1. Academici

De Heer **Wim Van Oorschot, Gewoon Hoogleraar Sociaal Beleid aan het Centrum voor Sociologisch Onderzoek van de KU Leuven**, maakt een analyse van de problematiek van het niet-gebruik – of zoals hij het zelf noemt de onderbenutting – van sociale rechten. Vooreerst benadrukt hij het belang van correct woordgebruik. Zo wordt het probleem al te vaak verengd tot het begrip “non take-up van sociale rechten”. Deze term legt echter te veel de nadruk op de verantwoordelijkheid van de rechthebbende zelf, als zou deze ‘nalatig’ zijn bij de opname van zijn sociale rechten. Hij verkiest de neutrale term onderbenutting/onderconsumptie van sociale rechten.

Dieper ingaand op het fenomeen, belicht hij het problematisch karakter van de onderbenutting van sociale rechten. Ze leidt tot een gevoel van onrechtvaardigheid, is een symptoom van een falende overheid en vaak een oorzaak van inkomenstekort en zelfs armoede. Het is duidelijk dat onderbenutting absoluut moet bestreden worden.

De oorzaken van onderbenutting situeert prof. Dr. Van Oorschot op drie niveaus. Ten eerste bij de **wetgever**, die onderbenutting in de hand kan werken door een te grote regeldichtheid, het gebruik van complexe juridische begrippen en door sociale voordelen specifiek op gestigmatiseerde groepen te richten. Middel-getoetste uitkeringen of tegemoetkomingen worden ook vaker onderbenut dan bijdrage-gebonden uitkeringen, zeker als het aanvraaginitiatief bij de burger wordt gelegd. Ten tweede, op het vlak van de **uitvoering** is de vermenging van hulp-

# De Sociale Zekerheid van de Toekomst Forum van 28 februari 2019 – Verslag



en controlefuncties problematisch. Ook administratieve onjuistheden, gebrekkige communicatie, jargon en ingewikkelde formulieren maken dat niet iedereen toegang verkrijgt tot de sociale voordelen waarop zij/hij recht heeft. Te sterk doorgedreven specialisatie in de hulpverlening en hoge werkdruk kunnen bovendien leiden tot een tunnelvisie: men focust alleen op de onmiddellijke hulpvraag terwijl de bredere hulpvraag en andere rechten uit het oog verloren worden. Ten derde, ook bij de **burger** kunnen bepaalde mechanismen onderbenutting in de hand werken: gebrek aan kennis, verkeerde percepties, angst voor stigmatisering, de vrees dat het voordeel niet opweegt tegen de kosten en het vermijden van afhankelijkheid. De gedeelde verantwoordelijkheid van de verschillende betrokkenen en het feit dat er verschillende risicofactoren spelen, maken van onderbenutting een complex probleem dat niet kan opgelost worden met één enkele maatregel.

De omvang van de onderbenutting hangt mee af van de aard van de uitkering. Voor universele uitkeringen en voorzieningen zonder middelentoets, die op initiatief van de overheid worden toegekend en die een substantieel bedrag betreffen is de onderbenutting relatief laag (<10%). Bijstandsvormen en voorzieningen met middelentoets waarbij het initiatief (deels) bij de burger ligt en die een substantieel bedrag betreffen kennen een hogere graad van onderbenutting (10%-30%), terwijl additionele of incidentele uitkeringen en voorzieningen met middelentoets, waarbij het initiatief bij de burger ligt en die een relatief klein bedrag betreffen, de grootste onderbenutting kennen (30%-50%).

Tot slot gaat Wim Van Oorschot dieper in op de steeds luider roep naar een verregaande automatisering van de toekenning van sociale rechten.

Artificiële intelligentie (algoritmen en big data) en 'automatic decision making' (ADM) breiden de mogelijkheden om te komen tot een proactieve toekenning van sociale rechten uit maar ze houden ook beperkingen in. Veel hangt af van de kwaliteit en actualiteit van de gebruikte data. En ook privacy issues zijn nooit ver weg. Bovendien sluit automatisatie de menselijke factor – en kans op menselijk falen – niet uit: ze verschuift alleen van de 'front office' naar de ICT-afdeling. Automatisatie kan ongetwijfeld wel een belangrijke bijdrage leveren voor een meer 'outreaching' aanpak maar het zal zeker niet volstaan om de onderbenutting van sociale rechten tegen te gaan. Bovendien is automatisatie niet zonder gevaren. De risico's worden uitvoerig beschreven door Virginia Eubanks in haar bestseller 'Automating Inequality'. Ook de Europese Commissie is duidelijk niet ongevoelig gebleken voor dergelijke kritieken. In de EU General Data Protection Regulation wordt gestipuleerd dat ieder het recht heeft om 'niet te worden onderworpen aan een louter op geautomatiseerde verwerking gebaseerd besluit'. Sociale bescherming berust in grote mate op maatwerk en blijft een werk van mensen, voor mensen. Automatisering heeft zeker een rol te spelen in de sociale zekerheid van de toekomst, maar heeft dus ook zijn grenzen.

Mevrouw **Laurence Noël, Wetenschappelijk medewerkster bij het Observatorium voor gezondheid en welzijn van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en aan de ULB**, verrichte het onderzoek 'Inzichten in non-take-up van de sociale rechten in het Brussels Gewest' (Noël, 2017). Ze stootte hierbij ook op het fenomeen van de onderbenutting van sociale rechten. Ze definieert dit – in navolging van Philippe Warin – als de problematiek van het niet benutten van een openbaar aanbod, recht of dienst waarop men aanspraak zou kunnen maken. Nontake-up kan

## De Sociale Zekerheid van de Toekomst Forum van 28 februari 2019 – Verslag



voortvloeien uit een gebrek aan kennis, het nalaten beroep te doen op rechten (bv. omwille van negatieve ervaringen, schaamte, demotivatie door procedure), het niet verkrijgen van toegang tot bepaalde rechten (bv. door voorwaarden) en de uitsluiting van rechten. Vaak komen zelfs 'sociale grondrechten' in het gedrang zoals het recht om te werken (bv. werkloosheidsverzekering), het recht op opleiding (bv. omdat het aanbod te weinig afgestemd is op specifieke, kwetsbare doelgroepen), op huisvesting (bv. omdat het inkomen net te hoog is), op gezondheidszorgen. Laurence Noël duidt hierbij onwetendheid, al te strikte wetgeving en een verregaande versplintering van de bevoegde overheidsdiensten als hoofdoorzaken aan. Ze gaat ook dieper in op de sociaal-administratieve belemmeringen die risicogroepen moeten 'doorstaan' om aanspraak te kunnen maken op hun rechten. Zo is er het zware administratieve proces. De hoeveelheid informatie die aan een 'gerobotiseerde' administratie bezorgd moet worden – in 'geattesteerde' vorm – is enorm, evenals het aantal diensten dat daarvoor gecontacteerd moet worden. De werkzaamheden van deze diensten verlopen bovendien zeer weinig gecoördineerd. Er zijn ook heel veel verschillende statuten waarbij men vaak van het ene naar het andere statuut geleid wordt of, nog erger, tussen de verschillende statuten in uit de boot valt. Het onderzoek wijst ook op diverse vormen van discriminatie waarmee hulpvragers af te rekenen krijgen: discriminatie op basis van taal(gebruik), leeftijd, herkomst, huidskleur,...

Net als Wim Van Oorschot is Laurence Noël van mening dat de automatisering van de rechten niet de enige zaligmakende oplossing voor non-take up is. Automatisering houdt de belofte in van vereenvoudiging, van snellere en zelfs proactieve dienstverlening maar op het terrein lijkt

het vaak aanleiding te geven tot nieuwe problemen als gevolg van fouten in data en procedures. Automatisering vormt dus een serieuze uitdaging, zeker als men weet dat in Brussel:

- 15% van de bevolking geen internet heeft;
- heel wat mensen niet over een pc beschikken;
- veel mensen geen van de drie Belgische landstalen spreken.

De conclusie is dan ook dat automatisering enkel nuttig is als het een onderdeel vormt van een globale aanpak die inzet op een vereenvoudiging en harmonisering van de wetgeving.



## 3.2. Paneldiscussie

De heer **Henk Van Hootegem, Coördinator dd. Van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting**, bevestigt de aanzienlijke omvang van het probleem van de onderbenutting van sociale rechten. Daarvoor verwijst hij naar de vele publicaties van het Steunpunt over deze problematiek (**zie ingezonden bijdragen**). Naast een gebrekkige informatie bij de rechthebbenden, ziet hij ook vaak terughoudendheid om rechten aan te vragen uit vrees voor controles en onverwachte gevolgen. Zo kan de angst voor een onbewoonbaarverklaring en dus uithuiszetting ervoor zorgen dat iemand geen huursubsidie aanvraagt.

Hij wijst op het belang van persoonlijk contact en persoonlijke informatie in de strijd tegen de onderbenutting. Toegankelijkheid van loketten speelt daarbij een belangrijke rol, alsook de inzet van ervaringsdeskundigen. In het algemeen is de rol van de politiek, ook op lokaal niveau, daarom van groot belang. Het is niet omdat persoonlijk contact belangrijk is dat er geen rol voor automatisering is weggelegd. Zo is een herhaling wenselijk van de proactieve aanpak van het RIZIV en de mutualiteiten wat betreft het identificeren van potentiële gerechtigden op de verhoogde tegemoetkoming in de kosten voor gezondheidszorg. Maar met mag niet uit het oog verliezen dat automatisering ook een recht op beroep veronderstelt.

De heer **Alexandre Lesiw, Voorzitter ad interim van de POD Maatschappelijke Integratie**, wijst erop dat zijn organisatie inzet op onderzoek naar onderbenutting van OCMW-steun. Hij wijst op de noodzaak

van grotere harmonisering tussen stelsels van sociale bijstand. Hij wil grotere transversaliteit, transparantie en harmonisering tussen de verschillende instellingen door te gaan werken met identieke concepten. Dit zijn geen makkelijke zaken maar de betrokken administraties zijn volop de mogelijkheden aan het onderzoeken. Daarnaast moet worden ingezet op vereenvoudiging van regelgeving en formulieren. De inbreng van ervaringsdeskundigen is daarbij cruciaal.

De afgelopen jaren is ook sterk gewerkt aan automatisering. Dankzij de introductie van de bufferdatabank (Kruispuntbank van sociale zekerheid) is het recht op sociale tarieven quasi geautomatiseerd. Een prioriteit voor de toekomst is de automatische toekenning van de sociale verwarmingstoelage. Maar, toegegeven, ook automatisering heeft zijn grenzen. Met de toekenning van de sociale rechten is per definitie een menselijke factor gemoeid. Dus is er ook nood aan persoonlijke begeleiding. Dit geldt bij uitstek voor de toekenning van het leefloon: het gaat over het laatste vangnet voor de personen. Een optimale begeleiding is cruciaal en daarvoor moeten blijvend voldoende medewerkers worden ingezet. Vanwege het vereiste evenwicht tussen vereenvoudiging en automatisering enerzijds en maatwerk en begeleiding anderzijds pleit Alexandre Lesiw voor een overkoepelend nationaal plan ter bestrijding van nontake-up waar al deze oplossingsstrategieën elk een eigen plaats krijgen.

Mevrouw **Christine Mahy, Secretaris-Generaal van het Waals netwerk voor de strijd tegen armoede**, ziet angst als een belangrijke reden waarom mensen zo weinig mogelijk met administraties wensen in contact te komen. Veel mensen zijn bang niet langer een uitkering te krijgen na contact met een administratie. Hoe armer je bent, hoe meer documenten

## De Sociale Zekerheid van de Toekomst Forum van 28 februari 2019 – Verslag



je moet invullen, hoe vaker je naar loketten/administraties moet gaan, hoe meer verbanden je moet leggen tussen verschillende systemen. Hoe moeilijker je het hebt, hoe moeilijker de overheid het jou maakt.

Hoewel zij een enorme hulp kunnen betekenen, zijn ervaringsdeskundigen niet altijd sterk genoeg om de stugge houding van de vele administraties te versoepelen. De mensen moeten terug vertrouwen krijgen. Ook de politici moeten hierbij meer luisteren naar de mensen.

Automatisering moet in het belang van de rechthebbende zijn. Als automatisering betekent dat de aanpak puur analytisch wordt, dan past Christine Mahy hiervoor. In de sociale bescherming moet men werken met unieke en steeds veranderende situaties. Er moet tijd worden besteed aan de mensen, het vertrouwen moet worden hersteld. Automatisering kan niet werken als die niet gepaard gaat met menselijke begeleiding.

De heer **Frank Robben, Administrateur-Generaal van de Kruispuntbank van de sociale zekerheid en van het eHealthplatform**, benadrukt het belang van automatiseringsmaatregelen zoals de bufferdatabank in de strijd tegen non take up. Recent is daar de app MyBenefits bijgekomen. Deze app is zeker niet het ultieme middel tegen non take-up maar zorgt wel voor een vlotte opvraging van attesten. Frank Robben hoopt dat deze applicatie het aantal aanvragen voor attesten aanzienlijk zal verminderen.

Wat uiteindelijk nodig is, is een betere afstemming op elkaar van regelgevingen en concepten. Als we willen veranderen, moeten we dat transversaal doen. Als we willen informatiseren, moeten we eerst de processen zelf optimaliseren en opbouwen met gemeenschappelijke

concepten. Het beleid mag verspreid zitten, maar de uitvoering en de concepten moeten gemeenschappelijk zijn. De regionalisering van sociale voordelen heeft de complexiteit nog verhoogd.

Daarnaast pleit Frank Robben voor een geïntegreerde 'front-office', een loket waar de burger voor zeer diverse vragen terecht kan. In de 'back-office' moet dan gezorgd worden voor het samenbrengen van alle relevante informatie.

Ook bij de Kruispuntbank werkt men met ervaringsdeskundigen, niet zozeer om individuele gevallen op te lossen, maar wel om systeemverbeteringen te identificeren.



#### 4. RONDETAFLGESPREK MET DE SOCIALE PARTNERS

Mevrouw **Ineke DE BISSCHOP van het Verbond van Belgische Ondernemingen (VBO-FEB)** ziet sociale zekerheid en sociale bijstand als twee aparte pijlers van sociale bescherming, met elk hun eigen mechanismen en spelregels. De context van de sociale zekerheid is veranderd en er zijn nieuwe sociale risico's ontstaan. We moeten ons de volgende vragen stellen: 'Beantwoordt de sociale zekerheid nog aan de hedendaagse noden?', 'Is de sociale zekerheid nog performant?'.

Werk is nog altijd de beste verzekering tegen sociale risico's. Daarom moet de sociale zekerheid activering stimuleren. Dit is een gedeelde verantwoordelijkheid van de werkgevers, werknemers en tussenpersonen. We moeten ons focussen op de match tussen vraag en aanbod.

We moeten nieuwe werkmethodes vinden die de sociale zekerheid blijven voeden. Voor de VBO zijn er 4 pijlers voor de sociale zekerheid van de toekomst: duurzaamheid, doeltreffendheid, eenvoud en eigentijds. Daarom kunnen we ons geen modellen veroorloven die ingaan tegen ons socialezekerheidsstelsel.

Het creëren van een draagvlak voor sociale zekerheid is van primordiaal belang. Weten de mensen nog waarover het gaat? Investeren in transparantie van de sociale zekerheid is een absolute noodzaak.

De heer **Renaud Francart van de Union des Classes Moyennes (UCM)**, wijst op de vele uitdagingen voor de sociale zekerheid. De financiering via bijdragen is er daar één van.

Hij pleit voor meer bewustmaking. De sociale zekerheid wordt te weinig als een voordeel beschouwd. Mensen zijn zich te weinig bewust van de rechten die ze genieten. Daarom zijn initiatieven als My Pension nodig om de mensen duidelijk te maken waarvoor de sociale zekerheid staat.

Als we de huidige bescherming kunnen behouden bovenop de armoedebestrijding, zijn we goed bezig. De harmonisering van de statuten is nodig. Transparantie is immers cruciaal.

Daarenboven moet het systeem aantrekkelijk blijven voor de bijdragers.

Mevrouw **Caroline Deiteren van de Unie van Zelfstandige Ondernemers (UNIZO)** is voorstander van een geleidelijke evolutie naar een gelijkwaardige sociale bescherming voor iedereen die werkt in België. Ook zij wijst op de tweedeling sociale zekerheid/sociale bijstand.

Ook voor Caroline Deiteren is activering het codewoord. Daarom mogen jobs niet te duur worden voor de werkgevers. Lasten op arbeid zijn in België al zeer hoog. Bepaalde sectoren lijden hieronder. Bovendien zijn net die sectoren slachtoffer van nieuwe vormen van tewerkstelling via platformen. Daarom trok UNIZO ten strijde tegen nieuwe wetgevingen die deze nieuwe vormen van tewerkstelling onttrekken aan het sociaal statuut van de zelfstandigen/werknemers.

Voor de heer **Raf De Weerd, van het Algemeen Belgisch Vakverbond (ABVV-FGTB)** is het allerbelangrijkste dat de mensen steeds opgevangen

# De Sociale Zekerheid van de Toekomst Forum van 28 februari 2019 – Verslag



worden. Wie daarvoor verantwoordelijk is, maakt voor de gebruikers zelf niet veel uit.

Dit jaar moet een feestjaar worden voor de vakbonden. We mogen trots zijn op onze sociale zekerheid, maar we zien een zekere achteruitgang. We moeten dringend de sociale zekerheid “restaureren”.

De huidige uitkeringen zitten onder de armoedegrens en moeten worden verhoogd, samen met de minimumlonen. Hiervoor dienen nieuwe financieringsbronnen te worden aangeboden.

Hij pleit ook voor sterke openbare diensten.

**Koen Meesters van het Algemeen Christelijk Vakverbond (ACV-CSC)** stelt vragen bij de intenties van sommigen om koste wat het kost de mensen aan het werk te krijgen. Sommige groepen krijg je heel moeilijk aan het werk. Waar komen deze mensen, na ellenlange, vruchteloze activeringsinspanningen terecht? Uitsluiting dreigt.

Er worden veel inspanningen gedaan voor de activering van 50- en 60-plussers, maar de vraag is of er wel een arbeidsmarkt is voor die personen.

Niettemin vindt ook hij dat een job de beste sociale bescherming betekent. Extralegale voordelen komen bovenop die bescherming, maar dragen niet bij tot de sociale zekerheid.

De toekomst van de sociale zekerheid wordt volgens Koen Meesters vooral bepaald door het werk dat we in de toekomst zullen doen.

Mevrouw **Sabine Slegers van de Algemene Centrale der Liberale Vakbonden van België (ACLVB-CGSLB)** stelt grenzen aan de sociale zekerheid. Op een zeker moment stopt het recht op sociale zekerheid en dient men beroep te doen op de sociale bijstand. Een duidelijke afbakening is nodig.

Bij de activering botsten bemiddelingsdiensten en werkzoekenden vaak op het vlak van attitude en verwachtingen. Vaak zijn activeringsprojecten die wel werken van tijdelijke aard.

Flexi-jobs houden een gevaar in. Zij die ervan gebruik maken, vergeten vaak dat ze hier geen rechten op sociale zekerheid mee opbouwen.

De sociale zekerheid moet terug naar waarde worden geschat. Mensen zouden zich niet hoeven te schamen om hun rechten op te nemen. De perceptie van de sociale zekerheid dient te worden bijgesteld voor de toekomst.





## 5. SLOTBESCHOUWING

**Professor Philippe Van Parijs, Bijzonder gasthoogleraar aan de KULeuven en de UCLouvain,** neemt een sprong voorwaarts in de tijd en geeft ons een beeld van de sociale zekerheid zoals die er, volgens hem, binnen 25 jaar zal uitzien.

Als eerste punt geeft hij aan dat de klassieke 'binaire' sociale bescherming - sociale bijstand en sociale verzekering - zal worden uitgebreid met wat hij een 'sociaal dividend' noemt. Deze evolutie is nu al ingezet. De evolutie die de kinderbijslag de voorbije jaren kende ten gevolge van de regionalisering, is hiervan een illustratie. Kinderbijslag is niet langer een uitkering ter voorkoming van een sociaal risico (verarming van de ouders door de komst van kinderen), maar wordt een persoonlijk sociaal recht van het kind.

In deze evolutie kan ook de thematiek van een universeel basisinkomen worden gekaderd. Het is een concept dat een oplossing kan bieden voor vele problemen die de klassieke binaire sociale bescherming dezer dagen kent. Sociale bescherming wordt aldus minstens deel losgekoppeld van arbeid zodat arbeid niet langer allesbepalend is voor het recht op sociale bescherming.

Wanneer we in de toekomst van de sociale zekerheid kijken, moeten we dat durven doen met ambitie. Zonder ambitie blijven we ter plaatse trappelen. We moeten daarbij ook niet bang zijn van compromissen, zolang die kaderen in een goed uitgedachte, samenhangende toekomstvisie. Als we goed nadenken over een samenhangende visie over de toekomst,

dan geeft die visie de kracht om mensen te mobiliseren om het doel te bereiken.

Nadenken over de toekomst van de sociale zekerheid, houdt reflectie in over de objectieven ervan.

Traditioneel wordt de bestrijding van de armoede als hoofddoel van de sociale zekerheid beschouwd. Philippe Van Parijs stelt zich echter de vraag of het begrip armoede wel voldoende afgelijnd en zeker is om te dienen als referentie voor het meten van de doeltreffendheid van de sociale zekerheid. Volgens hem kent dit begrip en de weging ervan vele beperkingen. Zo wordt het begrip beperkt tot zijn financiële componenten, en wordt er geen rekening gehouden met elementen als tijd, waardigheid. Hij geeft het voorbeeld van de alleenstaande moeder die al haar tijd in arbeid moet steken om financieel het hoofd boven water te houden. Officieel stijgt ze boven de financiële armoedegrens uit, maar om dit te realiseren betaalt ze een prijs: geen tijd over om door te brengen met de kinderen, geen tijd voor zichzelf.

Daarom wil hij breder denken wanneer hij nadenkt over de toekomst van de sociale bescherming.

Volgens hem is kennis een cruciaal element van sociale bescherming. Kennis is nodig om te weten waarop men recht heeft en hoe men die rechten kan doen gelden. Kennis is ook de beste garantie op een job. Als we denken aan sociale zekerheid, moeten we dus verder denken dan het

# De Sociale Zekerheid van de Toekomst Forum van 28 februari 2019 – Verslag



louter verzekeren van de zogenaamde sociale risico's, maar moeten we ook denken aan vorming, kennisdeling.

Tot slot wijst Van Parijs ook nog op de eeuwenoude informele sociale zekerheid als element van sociale bescherming. Dit blijft ook in de toekomst van belang. Hij heeft het hier over de onderlinge solidariteit binnen bepaalde groepen: gezin, religie, sociaal netwerk. Aangezien deze vorm van solidariteit de neiging heeft om zich te beperken tot de groep zelf, ligt de grote uitdaging in het ontsluiten van deze groepen en het verruimen van de solidariteit. Op vele beleidsdomeinen kan men deze ontsluiting bevorderen. Hij denkt hierbij aan stedenbouwkundig beleid (gericht op stimuleren van ontmoetingen) en taalbeleid (taalbarrières tussen groepen doorbreken).

**Conclusie: de oude dame van de sociale zekerheid kan wel wat liftings gebruiken, en niet alleen puur cosmetische.**



Federale Overheidsdienst  
Sociale Zekerheid

**FOD Sociale Zekerheid**  
DG BeSoc  
Team van het project FORUM

**Verantwoordelijke uitgever**  
Peter Samyn

