



**Bevoegdheidsverdeling en
solidariteitskringen in een
gelaagde welvaartsstaat.
Elementen voor een rationeel
debat over de ruimte voor een
Vlaams sociaal beleid***

Bea Cantillon
Patricia Popelier
Ninke Mussche

Mei 2010

* Dit bericht is het inleidende hoofdstuk uit het boek: Bea Cantillon, Patricia Popelier & Ninke Mussche (eds.), *De gelaagde welvaartsstaat. Naar een Vlaamse sociale bescherming in België en Europa?*, Antwerpen: Intersentia, 2010
(<http://www.intersentia.com/searchDetail.aspx?back=reeks&reeksCode=&bookid=101490>.)

B E R I C H T E N

CENTRUM VOOR SOCIAAL BELEID HERMAN DELEECK
UNIVERSITEIT ANTWERPEN - Stadscampus

<http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be>

D/2010/6104/03

Inhoud

1. Het uitgangspunt: De Vlaamse verzuchtingen naar een eigen sociaal beleid.....	1
2. Probleempunten bij de ontwikkeling van de Vlaamse sociale bescherming.....	2
3. Conclusies.....	4
4. Opzet van het boek “De gelaagde welvaartsstaat”	4
5. De splitsingsgedachte in historisch perspectief: hoe is men ertoe gekomen om de nationale solidariteit in vraag te stellen?.....	6
6. De opkomst van gelaagde welvaartsstaten in België en in Europa	6
7. Over de noodzaak en de wenselijkheid van een gelaagde sociale zekerheid in België	7
8. Hoe past het discours van exclusieve bevoegdheden en dus van het splitsen van (delen van) de sociale zekerheid in deze ontwikkeling?	7
9. Van exclusieve naar concurrerende en/of parallelle bevoegdheden: welke bevoegdheidsverdeling voor de gelaagde welvaartsstaat?	8
10. Sociaal burgerschap en solidariteitskringen: wie geniet welke rechten?.....	9
11. Lessen voor de Vlaamse sociale bescherming	11
12. Enkele afsluitende overwegingen.....	12

Dit bericht is het inleidende hoofdstuk uit het boek: "*De gelaagde welvaartsstaat. Naar een Vlaamse sociale bescherming in België en Europa?*" (Antwerpen, Intersentia, 2010) en reflecteert over de ontwikkeling van een Vlaamse sociale bescherming in het federale België en Europa. Het vertrekt van de vaststelling dat de introductie van de Vlaamse zorgverzekering in 1999 een belangrijke verdere stap betekende voor de vestiging in België van een gelaagde welvaartsstaat. Vanuit de wezenlijke doelstellingen van de sociale zekerheid, te weten het waarborgen van bestaanszekerheid aan zo veel mogelijk personen, kan een complementaire Vlaamse (en Waalse) sociale bescherming en/of een grotere bevoegdheid in de uitvoering van de federale bescherming nieuwe mogelijkheden bieden. Het biedt immers de mogelijkheid om innovatief sociaal beleid te voeren en betere aansluiting te vinden bij de regionale behoeften en beleid.

Op dit ogenblik verloopt de uitbouw van de gelaagde welvaartsstaat in België echter op een weinig coherente, vaak inefficiënte wijze en in een context van grote rechtsonzekerheid. Dit is een urgent probleem, gegeven de grote uitdagingen waarvoor ons sociaal model staat. In het boek "*De gelaagde welvaartsstaat. Naar een Vlaamse sociale bescherming in België en Europa?*" (Intersentia, 2010) – waarvan dit bericht het inleidende hoofdstuk is – gaan we daarom kritisch in op de wijze waarop in België wordt omgegaan met het gelaagd karakter van het sociaal beleid en op de actoren die hierin een rol spelen.

1. Het uitgangspunt: De Vlaamse verzuchtingen naar een eigen sociaal beleid

Op 30 maart 1999 werd het decreet afgekondigd waarmee de Vlaamse Gemeenschap de Vlaamse zorgverzekering invoerde. Dit was één van de instrumenten waarmee Vlaanderen zijn positie in het debat over de staatshervorming scherp stelde. Het volgde op een ander belangrijk momentum, met name de goedkeuring, op 3 maart 1999, van vijf resoluties waarin de Vlaamse partijen een gezamenlijk standpunt naar voren brachten ter voorbereiding van een nieuwe staatshervorming. De opeenvolgende verklaringen tot herziening van de Grondwet boden weinig vooruitzichten voor de realisering van de Vlaamse resoluties. Ook de 'kleine' staatshervorming van 2005, die een overheveling bracht van enkele bevoegdheden via de bijzondere meerderheidswetgeving, zorgde slechts voor een beperkte uitvoering. Een alternatieve weg werd gevonden door een 'creatieve' invulling van de bevoegdheden waarover Vlaanderen reeds beschikt. De Vlaamse zorgverzekering was een eerste testcase, die ondanks bezwaren van de afdeling wetgeving van de Raad van State, de toetsing door het Grondwettelijk Hof voor het grootste en het meest principiële deel doorstond.¹ De uitspraak van het Grondwettelijk Hof gaf vleugels aan de Vlaamse verzuchtingen naar een eigen sociaal beleid, buiten de staatshervorming om en dus zonder dat overleg met de Franse taalgemeenschap noodzakelijk zou zijn. Het Vlaamse Regeerakkoord 2009-2014² laat daarover geen misverstanden bestaan: het wil een "basisdecreet met betrekking tot de

¹ Op die toets wordt verder ingegaan in de bijdrage van Jan Velaers.

² Vlaams Regeerakkoord 2009-2014 van 9 juli 2009, *Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden. Voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving*, p. 67. Zie ook Regeringsverklaring van de Vlaamse regering, *Parl.St.* VI. Parl. 2009, 31/1, 6.

Vlaamse sociale bescherming” uitwerken, dat onder meer een basishospitalisatieverzekering en een financiële tegemoetkoming voor kinderen zou omvatten.³

De uitbouw van een Vlaams sociaal beleid kan men echter niet los zien van de institutionele context waarvan het deel uitmaakt. Vlaanderen maakt deel uit van het federale België, dat op zijn beurt is ingebed in de Europese Unie. Dat noopt tot gelaagd bestuur of *multilayered government*. Die laatste term komt voort uit de politicologische literatuur, waarin wordt vastgesteld dat de uitbouw van het supranationale Europa heeft geleid tot een complex besluitvormingsproces dat zich afspeelt op verschillende niveaus die op elkaar ingrijpen.⁴ Beleid is dus steeds gelaagd: elk beleid kan impact hebben op andere niveaus, moet rekening houden met die andere niveaus en moet eventuele beperkingen of randvoorwaarden die daaruit voortvloeien, in acht nemen. Dat geldt ook voor het sociaal beleid, ondanks de terughoudendheid waarmee de Europese Unie op dat domein optreedt.

2. Probleempunten bij de ontwikkeling van de Vlaamse sociale bescherming

Zoals vermeld, verloopt de uitbouw van de gelaagde welvaartsstaat in België niet zonder problemen.

Vooreerst komt de ontwikkeling van complementaire vormen van sociale bescherming in de huidige constitutionele setting op een ‘rechtsonzekere’ manier tot stand. De Vlaamse sociale bescherming zoals deze nu vorm krijgt, ontwikkelt zich formeel binnen een constitutionele architectuur van exclusieve bevoegdheden. Het boek “De gelaagde welvaartsstaat” toont echter aan dat men in de praktijk te maken heeft met een vorm van parallelle of complementaire bevoegdheden. Zo bevestigde het Grondwettelijk Hof dat Vlaanderen bevoegd is om de Vlaamse zorgverzekering in te voeren, omdat dit valt onder de noemer van ‘bijstand aan personen’. Deze vorm van sociale bescherming werd dus bestaanbaar geacht naast de federale sociale zekerheid. Hierdoor wordt voor een zelfde sociaal risico (de zorgafhankelijkheid) de oudere federale regeling van de Tegemoetkomingen voor Hulp aan Bejaarden aangevuld. Daardoor zijn we feitelijk in een situatie van parallelle bevoegdheden gekomen, ondanks het persistente discours van exclusieve bevoegdheden. Deze situatie kwam tot stand door rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en van het Europees Hof van Justitie. Fundamentele beleidskwesties over het niveau waarop beleid moet en kan worden gevoerd⁵, worden dus beslecht door het Grondwettelijk Hof zonder enig voorafgaandelijk democratisch debat. Bovendien brengt de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie verschuivingen met zich mee in interne, constitutionele verhoudingen tussen de federale overheid van een lidstaat en haar deelentiteiten.⁶ Het boek “De gelaagde welvaartsstaat” plaatst hierbij kritische kanttekeningen.

³ Zie hierover verder de bijdrage van Jürgen Vanpraet.

⁴ Zie reeds G. Marks, “Structural policy in the European Community” in A. Sbragia (ed.), *Euro-Politics. Institutions and policymaking in the ‘new’ European Community*, Washington DC, The Brookings Institution, 1992, 221. Zie hierover ook de bijdrage verder in deze bundle van J. Beyers en P. Bursens.

⁵ Zie de bijdrage van Patricia Popelier.

⁶ Zie de bijdragen van Bruno Peeters en Herwig Verschueren.

Ten tweede dreigt het 'geval per geval' uitwerken van Vlaamse sociale bevoegdheden te leiden tot een weinig coherente beleidsarchitectuur. Zo zagen we bij de Vlaamse zorgverzekering hoe het beleidsinstrument minstens ten dele werd uitgetekend vanuit het motief om een bevoegdheid te vestigen inzake sociale zekerheid (zie hierover de historiek in hoofdstuk 3). Dit is vanzelfsprekend niet het goede uitgangspunt voor de uitbouw van een sociaal doelmatig beleid. Bovendien werd (overigens niet alleen in het geval van de zorgverzekering) duidelijk hoe een ongecontroleerd opbod in de sociale bescherming tot stand kwam: wanneer de entiteiten nieuwe beleidsinstrumenten uitoefenen, heeft het federale niveau de neiging hierop te reageren om haar eigen rol in de sociale zekerheid veilig te stellen. Zo komt men, in een *de facto* situatie van parallelle bevoegdheden, tot een kostenverhogende dynamiek, die moeilijk verantwoord kan worden in een periode van grote budgettaire moeilijkheden.

Ten derde is in het actuele kader nauwelijks sprake van enige coördinatie tussen het beleid van de onderscheiden beleidsentiteiten. Nochtans is het in een gelaagde welvaartsstaat onvermijdelijk dat op onderscheiden beleidsniveaus verschillende beleidsinstrumenten worden ingezet om bepaalde sociale noden te lenigen (zoals in het geval van de zorgafhankelijkheid onder meer de Vlaamse zorgverzekering en dienstverlening, de federale bijstand, pensioenen en dienstencheques). Een volwassen vorm van gelaagde sociale bescherming vereist coördinatie, coherentie en responsabilisering. De uitdaging die daardoor acuut rijst, is dan ook om de onvermijdelijke parallelle bevoegdheden van de verschillende niveaus op een doelmatige en kosteneffectieve wijze te ontwikkelen. Complementaire sociale bescherming moet dan ook effectief complementair zijn en coherent binnen het geheel.

We komen, ten vierde, in een spiraal terecht. Immobilisme op federaal niveau versterkt Vlaamse verzuchtingen om meer regionale autonomie. Maar omgekeerd zorgen, in de actuele rechtsonzekere context, de pogingen aan Vlaamse zijde om eigen sociale bevoegdheden te vestigen mee voor een blokkering van het noodzakelijke moderniseringsbeleid in de federale sociale zekerheid. Gevat binnen de logica van exclusiviteit van bevoegdheden, reageert men aan Franstalige zijde keer op keer door rechtsprocedures aan te spannen bij het Grondwettelijk Hof en bij het Europese Hof van Justitie. Uit angst voor een verlies aan bevoegdheden worden bovendien voor de hand liggende hervormingen tegengehouden. Zo vormt bijvoorbeeld de angst voor een mogelijk verlies van bevoegdheden een niet onbelangrijke hindernis voor onder meer de noodzakelijke vereenvoudiging van het systeem van de kinderbijlagen.

Tot slot leidt de actuele dynamiek tot een weinig coherente afbakening van nieuwe solidariteitskringen. De Vlaamse overheid werd op grond van het Europees recht gedwongen om de Zorgverzekering open te stellen tot inwoners van andere lidstaten die in Vlaanderen werken. Het Hof van Justitie heeft deze verplichting nog uitgebreid tot inwoners in Wallonië die in Vlaanderen werken en gebruik hebben gemaakt van het recht op vrij verkeer binnen de EU als werknemer of zelfstandige. Daarmee is een omgekeerde discriminatie ontstaan tegenover Walen die in Vlaanderen werken maar die geen beroep kunnen doen op deze rechtspraak. Hoewel wij menen dat Europa niet zou mogen tussenkomen in de verhouding tussen Vlaanderen en Wallonië, blijft de vraag of het opportuun is om zoals in het geval van

de Vlaamse zorgverzekering een criterium aan te houden dat afwijkt van wat geldt in EU-context.

3. Conclusies

Rekening houdend met het unieke bipolaire karakter van het Belgische federalisme, de complexiteit van het beleid, de onvermijdelijke verstrengeling van beleidsvelden en rechtvaardigbare behoeften van deelentiteiten om een eigen beleid te voeren, komen wij tot drie besluiten.

Ten eerste lijkt het wenselijk om het discours over exclusieve bevoegdheden, homogene bevoegdheidspakketten alsook de splitsingsgedachte te verlaten of op zijn minst te nuanceren. Geen van deze pistes geeft een afdoend antwoord op de groeiende complexiteit van de invulling van bevoegdheden en noden. We zijn beter gebaat zijn met een meer genuanceerd discours zonder taboe op parallelle en samengestelde of complementaire bevoegdheidspakketten. Dit hoeft zeker niet te leiden tot minder regionale autonomie, wel integendeel.

Ten tweede is een noodzakelijke voorwaarde om een dergelijk complex landschap te doen slagen, de institutionalisering en verfijning van samenwerkingsmechanismen ter coördinatie en vrijwaring van coherente en complementaire bevoegdheidspakketten. Zo zou men, indien men een bevoegdheid wil opnemen, moeten aantonen dat dit complementair of noodzakelijk is gezien de specifieke behoeften in de eigen regio en – zeker indien het gaat om de uitvoering van federale kaderwetgeving – mag men daarbij geen afbreuk doen aan de gemeenschappelijke regelingen.

Ten derde moet elke regeling of afspraak rekening houden met de eisen van het Europees recht. Voor die situaties die niet onder de toepasselijke Europese regelgeving zouden vallen, kan deze in ieder geval als inspiratiebron dienen voor de interne afbakening van solidariteitskringen tussen de deelentiteiten van de lidstaat België. We denken hierbij aan de keuzes die op Europees niveau zijn gemaakt inzake de toepassing van het werkland- en woonlandbeginsel.

4. Opzet van het boek “De gelaagde welvaartsstaat”

De Vlaamse verzuchtingen naar de uitbouw van een eigen sociaal beleid en de situering van dat beleid in de ‘gelaagde welvaartsstaat’ vormen de uitgangspunten van het boek. We stellen ons de vraag *hoe tegen de achtergrond van de grote uitdaging van de vergrijzing in de actuele Europees/Belgische context er vorm kan gegeven worden aan een sociaal beleid dat ertoe strekt aan meer mensen bestaanszekerheid te verstrekken*. Welke rol kan Vlaanderen spelen in dat complex gelaagd beleid? Op welk niveau zou een efficiënt en solidair sociaal beleid het best zijn zwaartepunt vinden? Welke grenzen worden gesteld door het federale en door het Europeesrechtelijke kader? Welke actoren bepalen de ruimte voor en de grenzen aan een

Vlaams sociaal beleid? De opwaartse en neerwaartse pooling van bevoegdheden, zoals die bij uitstek plaatsvindt in federale en gedecentraliseerde lidstaten van de EU (en dus niet alleen in België), dwingt Vlaanderen na te denken over a) de gevolgen van het streven van regionale beleidsautonomie voor de doelmatigheid en de efficiëntie van het sociaal beleid, b) de wijze waarop sociale bevoegdheden best gespreid worden over beleidsniveaus, c) de omschrijving van territoriale solidariteitskringen en d) de grenzen die daarbij worden gesteld door het federale en door het Europeesrechtelijke kader. Met het boek “De gelaagde welvaartsstaat” hopen we voeding te geven aan het noodzakelijke debat hierover. We brengen daarvoor inzichten samen die uit verschillende benaderingen voortkomen.

De bijdragen in het boek spelen in op de volgende vragen: hoe *is* op dit ogenblik de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de verschillende niveaus⁷, welke *mogelijkheden* bestaan er voor een toekomstige ontwikkeling, gegeven de huidige klijtlijnen⁸ en hoe zou het plaatje er *moeten* uitzien om de meest optimale sociale bescherming te bereiken?⁹ De termen die in de bijdragen gehanteerd worden, verdienen enige verduidelijking. De spanning tussen deelentiteiten die naar autonomie streven enerzijds, en de centrale autoriteit anderzijds, kenmerkt niet enkel de federale staatsstructuur.¹⁰ Bovendien omvat het *multilevel* netwerk ook het supranationale Europa. Daarom wordt geopteerd voor termen die niet exclusief in een federale context gelden, zoals regio’s en deelentiteiten.¹¹ Omdat de term ‘regionalisering’ evenwel een specifieke betekenis heeft in de Belgische context¹², wordt bij voorkeur gesproken van de ‘overheveling van bevoegdheden’ of, louter in federale context, van ‘defederalisering’.

De titel van het boek ‘De gelaagde welvaartsstaat’ verwijst naar het ruime sociaal beleid. In sommige hoofdstukken is de focus vooral gericht op sociale zekerheid¹³. In andere hoofdstukken wordt breder gerefereerd aan de sociale bescherming¹⁴, het ganse sociaal beleid¹⁵ en de fiscaliteit.¹⁶ Overigens mag het beeld van de ‘lagen’ niet de indruk wekken dat de opbouw van een meerlagige welvaartsstaat uitsluitend of vooral de aanbouw impliceert van nieuwe beschermingslagen bovenop de bestaande. Het verwijst vooral naar het bestaan van verschillende regelgevingsinstanties op meerdere bestuursniveaus, waarbij de vraag rijst naar principes en mechanismes voor de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Overigens kunnen gedeelde bevoegdheden die noodzakelijkerwijze samenhangen met bijvoorbeeld de toebedeling van uitvoeringsbevoegdheden aan lagere entiteiten, evenzeer deel uitmaken van de ‘gelaagde welvaartsstaat’.

⁷ Zie in het bijzonder de bijdragen van Bea Cantillon, Jan Velaers, Herwig Verschueren en Bruno Peeters. Zie voor een historische ontwikkeling ook de bijdragen van Herman Van Goethem en Ninke Mussche.

⁸ Zie in het bijzonder de bijdragen van Jan Beyers en Peter Bursens, Patricia Popelier en Jürgen Vanpraet.

⁹ Zie in het bijzonder de bijdrage van Bea Cantillon, maar ook de opmerkingen in andere bijdragen.

¹⁰ Zie bv. het regionalisme in Italië en het proces van *devolution* in het Verenigd Koninkrijk.

¹¹ Wanneer het over interne Belgische verhoudingen gaat, worden de hier gebruikelijke termen gehanteerd. Zo kunnen de Gemeenschappen en Gewesten als zodanig worden aangeduid. De term ‘deelstaat’ wordt echter vermeden, ten voordele van het meer neutrale ‘deelentiteit’ – overeenkomstig het Franse ‘collectivité fédérée’, zie F. Delpérée, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Brussel, Bruylant, 2000, 306.

¹² Het wordt gewoonlijk gebruikt voor de overheveling van bevoegdheden naar de Gewesten (in tegenstelling tot de Gemeenschappen).

¹³ Zie de bijdragen van Herwig Verschueren, Jan Velaers, Jürgen Vanpraet en Bea Cantillon.

¹⁴ Zie de bijdrage van Patricia Popelier.

¹⁵ Zie de bijdrage van Jan Beyers en Peter Bursens.

¹⁶ Zie de bijdrage van Bruno Peeters.

5. De splitsingsgedachte in historisch perspectief: hoe is men ertoe gekomen om de nationale solidariteit in vraag te stellen?

Het boek “De gelaagde welvaartsstaat” begint met de vraag waarom men er in België toe gekomen is om de nationale solidariteit in vraag te stellen en op zoek te gaan naar kleinere territoriale omschrijvingen waarbinnen de solidariteit zou kunnen spelen. Vanuit historisch perspectief ziet Herman Van Goethem de samenkomst van de oude taalkwestie en de Vlaamse sociale strijd (mogelijk gemaakt door de invoering van het algemeen stemrecht in 1893) en het begin van staatshervorming in 1970 (waarbij art. 107^{quater} de mogelijkheid voorzag voor het invoeren van economisch zelfbestuur) als de twee belangrijke *critical junctures* in het proces naar het ontstaan van een sociaal federalisme in België. De wortels van de splitsingsgedachte gaan ver terug in het verleden en zitten vervat in de culturele, sociale, economische en politieke diversiteit die België kenmerkt. Dit maakt van het decentraliseringsproces een onontwikkbaar gegeven.

6. De opkomst van gelaagde welvaartsstaten in België en in Europa

In het tweede hoofdstuk van het boek wordt vanuit de politicologische literatuur uitgelegd hoe het ontluikend Belgisch sociaal federalisme een plaats vindt in de meer algemene ontwikkeling naar zgn. *multilayered governments*, of gelaagde welvaartsstaten. Jan Beyers en Peter Bursens beschrijven hoe en waarom deelentiteiten in België en elders in Europa naar beleidsautonomie streven. Ze vermelden de verschillen in beleidspreferenties, de impact van de globalisering en van de Europeanisering, het streven naar identiteit en de stroefheid van centrale besluitvorming als determinerende factoren. Daarnaast leggen zij uit hoe bevoegdheden weglekken van de centrale overheid in de richting van ‘Europa’ en van de deelentiteiten. Zij stellen dat meer Vlaams optreden op het vlak van sociaal beleid een onafwendbaar gegeven is. Maar, net zoals er in de nabije toekomst geen Europese welvaartsstaat komt, is naar hun mening de kans op een Vlaamse welvaartsstaat die de Belgische vervangt, gering. Zij verwachten integendeel dat de Belgische welvaartsstaat zich verder ontwikkelt naar een gelaagd systeem, waarbij spelers op verschillende niveaus verschillende onderdelen van het sociaal beleid op zich zullen nemen en sterk van elkaar afhankelijk zullen zijn voor de realisatie van hun doelstellingen.

Doorheen de verschillende staatsvormingen is de gelaagde welvaartsstaat in België een feitelijk gegeven. Met de Vlaamse zorgverzekering is ook binnen de sociale zekerheid een meerlagig systeem ontstaan, waarbij voor eenzelfde sociaal risico (de zorgafhankelijkheid) de veel oudere federale laag (gevormd door de Tegemoetkomingen voor Hulp aan Bejaarden) aangevuld wordt met een regionale sociale bescherming, voorlopig nog alleen in Vlaanderen.¹⁷ De Vlaamse zorgverzekering is “als een mantel over het sociale zorgstelsel gelegd”. Daarbij werden ook de grenzen duidelijk die gesteld worden door de Europese

¹⁷ Zie daarvoor ook de bijdrage van Bea Cantillon.

regelgeving en rechtspraak. Weliswaar is sociale bescherming bijna uitsluitend de bevoegdheid van de lidstaten, maar de afbakening van de solidariteitskring waartoe een persoon behoort, is in belangrijke mate een zaak van de Europese regelgeving.

In hoofdstuk 9 argumenteert Bruno Peeters dat ook op het vlak van de fiscaliteit door Europa belangrijke perken worden gesteld aan het overhevelen van bevoegdheden naar de deelentiteiten. Verschillende arresten van het Europees Hof hebben immers duidelijk gemaakt dat deelentiteiten geen belastingverminderingen of staatsteun kunnen toekennen, enkel geldend voor het onder hen vallende geografische gebied. Hoewel de auteur belangrijke kanttekeningen maakt bij de interpretatie van het Hof, is het duidelijk dat de Europese vrijheden inzake vrij verkeer en het niet-discriminatiebeginsel niet alleen een beperkende invloed hebben op het vlak van de verdeling (overheveling) van bevoegdheden maar ook op de wijze waarop (overgehevelde) fiscale bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend.

7. Over de noodzaak en de wenselijkheid van een gelaagde sociale zekerheid in België

Vanuit een sociaal beleidsmatige invalshoek voegt Bea Cantillon in het derde hoofdstuk van “De gelaagde welvaartsstaat” een bijkomende verklaring toe voor het ontstaan van ‘gelaagde welvaartsstaten’: het proces van verdieping van het sociaal beleid, waarbij de nadruk meer en meer verschuift van loutere inkomensoverdrachten door middel van sociale zekerheid naar een toenemende aandacht voor het activeren van uitkeringstrekkers, voor opleiding en vorming, voor dienstverlening aan ouderen en aan jonge gezinnen met kinderen. Deze aanpak vereist een veel nauwere aansluiting bij de plaatselijke noden en behoeften en dient ook meer dan vroeger geïmplementeerd te worden op een lokaal niveau. De gedachte – die overigens ruim onderschreven wordt zowel in Vlaanderen als in Wallonië – om arbeidsmarktinstututen verder te regionaliseren, is onder meer tegen deze achtergrond te begrijpen.

8. Hoe past het discours van exclusieve bevoegdheden en dus van het splitsen van (delen van) de sociale zekerheid in deze ontwikkeling?

Vooreerst lijkt een streven naar exclusieve autonomie inzake (delen van) de sociale zekerheid erg moeilijk vanwege de talrijke beperkingen die opgelegd worden door het ruimere internationale kader en vanwege de onvermijdelijk sterke vervlechting van uiteenlopende beleidsdomeinen (als sociale uitkeringen, werk, onderwijs, gezin en zorg). Daarenboven is in de Belgische context de bijzondere positie van Brussel een belangrijke – zometert onoverbrugbare – hindernis om exclusieve bevoegdheden te vestigen inzake sociale verzekeringen. Sociale verzekeringen poolen goede en slechte risico’s. Dit levert de grondslag voor de solidariteit binnen het stelsel. Dit werkingsprincipe laat geen keuzevrijheid toe: er is een verplichting van aansluiting én van aanvaarding van alle risico’s. In geval van twee of drie sociale zekerheidssystemen zou in Brussel moeten bepaald worden wie tot welke verzekering moet aansluiten en aanvaard worden. Bij afwezigheid van subnationaliteiten zijn er geen criteria voorhanden om de verzekeringskringen af te bakenen. Bovendien wordt

Brussel gekenmerkt door een uitzonderlijk grote asymmetrie in zake risico's en bijdragecapaciteit: de sterke concentratie van een sociaal-economische zwakke populatie en dus van sociale risico's in de hoofdstad gaat gepaard met een grote welvaart en dus bijdragecapaciteit gegenereerd door pendelmigratie.¹⁸

Een streven naar exclusiviteit lijkt ook niet wenselijk, deels vanwege de reeds genoemde vervlechting van beleidsvelden, deels vanwege de noodzaak om de grote herverdelingsstromen op het hoogst mogelijke niveau te blijven organiseren. Dit punt wordt omstandig uiteengezet in hoofdstuk 3 van het "De gelaagde welvaartsstaat". Vanuit het oogpunt van de noodzakelijke hervormingen van de sociale zekerheid lijken exclusieve bevoegdheden ook geen voorafgaande voorwaarde. De uitdagingen zijn immers grotendeels gemeenschappelijk voor de diverse deelentiteiten. Met het oog op de noodzakelijke kostenbesparingen en de verbetering van de efficiëntie is er vooral nood aan coördinatie en aan responsabilisering van de deelactoren binnen de sociale zekerheid, waaronder de Gemeenschappen en de Gewesten. Tegelijk zijn er natuurlijk vele goede redenen om het sociale beleid meer te decentraliseren, zoals het vergroten van het potentieel om te innoveren en het verbeteren van de aansluiting met differentiële regionale behoeften en voorkeuren. Vanwege het nog zeer onvolwassen Belgisch sociaal federalisme is het inderdaad soms lastig om het socialezekerheidsbeleid af te stemmen op het regionale beleid inzake werk, onderwijs en zorg. De verschillende visies over de optimale bevoegdheidsverdeling aan beide zijden van de taalgrens en de rechtsonzekerheid die het actuele proces van decentralisering kenmerkt, veroorzaken bovendien soms ondoordachte kostenstijgingen en remmen elders ook het noodzakelijke moderniseringsproces af.

De opbouw van een meer gelaagd stelsel van sociale bescherming met, waar nodig, gedeelde bevoegdheden dient zich daarom aan. Zoals reeds aangestipt, kan het daarbij gaan om parallelle of concurrerende beschermingssystemen, maar ook om uitvoerings- en implementatiebevoegdheden. Hierbij rijst enerzijds de vraag naar de verdeling van de bevoegdheden tussen deelentiteiten, de nationale overheid en Europa en, anderzijds, naar de territoriale omschrijving van de solidariteitskringen.

9. Van exclusieve naar concurrerende en/of parallelle bevoegdheden: welke bevoegdheidsverdeling voor de gelaagde welvaartsstaat?

Patricia Popelier stelt in hoofdstuk 4 van "De gelaagde welvaartsstaat" dat in een gelaagde context en in de dynamiek van een federale staatsstructuur een beheerst gebruik van gedeelde bevoegdheden beter past dan de exclusieve bevoegdheden die thans nog het gangbare uitgangspunt blijven in België. Met exclusieve bevoegdheden worden materies toegekend aan hetzij de federale overheid, hetzij de deelentiteiten, met uitsluiting van de andere overheden; in het geval van concurrerende bevoegdheden kunnen zowel de federale overheid als de deelentiteiten eenzelfde materie regelen, maar niet tegelijk. Gedeelde bevoegdheden kunnen een uitweg vormen in geval van federaal immobilisme, ze laten aanvullende regelingen en verregaande implementatiebevoegdheden toe op maat van regionale behoeften en ze bieden

¹⁸ Zie de kaarten in de bijdrage van B. Cantillon.

mogelijkheden tot innoverende experimenten, die nadien eventueel op federaal niveau (of in andere deeltentiteiten) kunnen worden overgenomen. Popelier concludeert dat elk systeem te gepasten tijde de eigen uitgangspunten in vraag moet stellen: dat geldt ook voor het Belgische systeem van bevoegdheidsverdeling, waar exclusiviteit als uitgangspunt geldt.

Overigens is nu al in de feiten afgeweken van dat uitgangspunt. Jan Velaers toont in hoofdstuk 5 immers aan dat uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat het basisbeginsel van de Belgische bevoegdheidsverdeling – het exclusiviteitsbeginsel – ter zake niet van toepassing is. De organisatie van de solidariteit is in ons land niet uitsluitend hetzij aan de federale overheid, hetzij aan de Gemeenschappen toegewezen. Beide beschikken over bevoegdheden waarmee ze een beleid kunnen voeren: de federale overheid kan haar bevoegdheid inzake sociale zekerheid inzetten, de Gemeenschappen hun bevoegdheid inzake ‘bijstand aan personen’. Daarbij maakt het Grondwettelijk Hof wel één belangrijk voorbehoud: het beleid van deeltentiteiten mag geen afbreuk doen aan de federale regeling (en bij uitbreiding wellicht ook andersom). Ook de recente rechtspraak van het Grondwettelijk Hof lijkt aldus de weg te wijzen naar parallelle en/of concurrerende bevoegdheden. Maar deze rechtspraak is vooralsnog te schaars om er met zekerheid conclusies uit te trekken. In elk geval is het duidelijk dat de bevoegdheidsverdeling inzake sociale aangelegenheden in het federale bestel te wensen overlaat.

In hoofdstuk 6 bekijkt Jürgen Vanpraet tegen deze achtergrond het voornemen van de Vlaamse regering om een Vlaamse basishospitalisatieverzekering in te richten en om een financiële tegemoetkoming toe te kennen aan kinderen. Gegeven de grote onzekerheid betreffende de bevoegdheidsverdeling, is zijn besluit zeer voorzichtig. Er zijn aanwijzingen dat zowel de federale overheid op grond van haar bevoegdheid inzake sociale zekerheid, als de Gemeenschappen op grond van hun bevoegdheid inzake gezondheidszorg en bijstand aan personen dezelfde risico’s kunnen dekken, maar zeker is dat niet.

10. Sociaal burgerschap en solidariteitskringen: wie geniet welke rechten?

Het ontstaan van ‘gelaagde welvaartsstaten’ doet de vraag rijzen naar de betekenis van ‘sociaal burgerschap’ en naar de omschrijving van solidariteitskringen. De geschiedenis van de nationale sociale zekerheid is er één van uitdijende solidariteitskringen. De sociale zekerheid is van onderuit gegroeid en geleidelijk veralgemeend door nationale wetgeving. De Europese regelgeving zorgt ervoor dat ook Europeanen gerechtigd zijn op de socialezekerheidsuitkeringen in een andere lidstaat. De geleidelijke uitbreiding van de interpersoonlijke solidariteitskringen mogen we beschouwen als deel uitmakend van een hoogstaand beschavingsniveau: “de vooruitgang bestaat er juist in om een systeem van solidariteit tussen personen, zoals deze van de sociale zekerheid, geleidelijk uit te breiden tot personen die deel uitmaken van steeds grotere menselijke gemeenschappen”.¹⁹

¹⁹ Van Parijs P. (1993), “Les enjeux éthiques de la fédéralisation de la sécurité sociale”, *L’Entreprise et l’Homme*, 2, p. 47-50.

Voor deelniveaus die een eigen sociale bescherming willen uitbouwen, is de afbakening van solidariteitskringen echter een moeilijke kwestie. De idee van sociaal burgerschap, waarbij de natiestaat de uniformiteit van sociale rechten garandeert, lijkt op het eerste gezicht moeilijk te verzoenen met federale structuren die divergerend sociaal beleid willen ontwikkelen. Wie zal de nieuwe rechten genieten? In hoofdstuk 7 van “De gelaagde welvaartsstaat” toont Ninke Mussche op basis van een geschiedschrijving over de Belgische sociale zekerheid aan dat solidariteitskringen in moderne welvaartsstaten een zeer open aard hebben. De sociale zekerheid is niet georganiseerd op basis van nationaliteit, maar op basis van territorialiteit, dat wil zeggen de band met het territorium, via werk (in het geval van de sociale verzekeringen) of verblijf (in het geval van de sociale bijstand). Wanneer in de loop van de geschiedenis mensen werden uitgesloten die toch een significante band hadden met het territorium, werden zij later toch weer opgenomen. Iets gelijkaardigs heeft zich voorgedaan met de Vlaamse zorgverzekering. Net zoals voor de Belgische sociale zekerheid het geval was, heeft men ook op het Vlaamse niveau de zwaartekracht van de territorialiteit aan het werk gezien. De zorgverzekering is sedert haar ontstaan ‘territorialer’ geworden door bepaalde groepen met een arbeidsband met Vlaanderen tot de verzekering toe te laten. De huidige rechtspraak laat de mensen die in Wallonië wonen maar die in Vlaanderen werken zonder dat zij ooit gebruikmaakten van hun recht op vrij verkeer, nog niet toe tot de zorgverzekering, maar – zo besluit Ninke Mussche – een evolutie in die richting is, gezien de zwaartekracht van de territorialiteit, zeker denkbaar.

De bijdragen van Herwig Verschueren (hoofdstuk 8) en van Jan Velaers (hoofdstuk 5) maken duidelijk dat het Europees recht hierbij een zeer belangrijke impact heeft gehad. Door de Europese coördinatie van de sociale zekerheid is de solidariteitskring, die van oudsher een (enigszins open) nationale kring was, verruimd tot burgers uit andere lidstaten. Het Europees recht heeft immers met het oog op het bevorderen van het vrije verkeer van personen via een fijnmazig en uiterst complex geheel van regels de personele en territoriale grenzen van de solidariteitskringen afgebakend. Hierbij speelt zowel het werkplaats- als het woonplaatsbeginsel. Met name in het geval van de Vlaamse zorgverzekering werd de Europese invloed duidelijk. Het is precies door rechtspraak van het Europees Hof en het Grondwettelijk Hof dat de zorgverzekering ‘territorialer’ is geworden dan oorspronkelijk was voorzien. Maar ook hier blijven veel vragen onbeantwoord: naast de kwestie van het woonen/of het werklandbeginsel (waarmee Europa nog lang niet in het reine is) rijst de vraag of het Europees recht kan tussenkomen in de interne bevoegdheidsverdeling inzake sociale bescherming van een geregionaliseerde lidstaat. Wie kan er precies een beroep doen op het Europees recht? Wat met de zgn. omgekeerde discriminatie’, waarbij onderdanen van verschillende lidstaten gelijk worden behandeld maar onderdanen binnen een lidstaat niet? Mag Europa aan een deelentiteit van een lidstaat opleggen om een sociale regeling (bijvoorbeeld de Vlaamse zorgverzekering) open te stellen voor een inwoner van een andere deelentiteit van dezelfde staat: moet en kan Europa Vlaanderen verplichten om ook aan de in Wallonië wonende werknemer die in Vlaanderen werkt toegang te verlenen tot het stelsel, net als aan werknemers die in andere lidstaten wonen maar in Vlaanderen werken? Verschueren en Velaers stellen beiden dat Europa niet zo ver zou mogen gaan. Finaal riskeert deze opvatting immers het federale karakter van lidstaten op de helling te zetten, doordat wordt ingegrepen op de autonomie van de deelentiteiten alsook op hun interne verhoudingen.

Dat neemt niet weg dat de Europese regelgeving als een inspiratiebron kan dienen voor de interne afbakening van solidariteitskringen tussen de deelentiteiten van een lidstaat. Het bezwaar ligt niet zozeer in de vraag of het woonplaatsbeginsel dan wel het werkplaatsbeginsel moet gelden, maar wie daarover beslist, België of de EU. Wel blijft de vraag of het opportuun is om zoals in het geval van de Vlaamse zorgverzekering een criterium aan te houden dat afwijkt van wat geldt in EU-context.

11. Lessen voor de Vlaamse sociale bescherming

Indien Vlaanderen echt werk wil maken van een doelmatig Vlaams sociaal beleid, zal het niet om de *multilevel* context heen kunnen. Het politiek voluntarisme dat uit de Vlaamse resoluties en het regeerakkoord naar voren komt, stuit onvermijdelijk op grenzen, gesteld door de Belgische bevoegdheidsverdeling²⁰ en door het Europeesrechtelijke kader.²¹ De krijtlijnen worden uitgetekend door de Belgische bevoegdheidsverdeling en de Europese verdragen en regelgeving, maar eveneens in belangrijke mate door rechtscolleges zoals het Grondwettelijk Hof en het Hof van Justitie. Dat zorgt enerzijds voor een dynamiek, die noodzakelijk is wanneer een te rigide bevoegdheidsverdeling en een complexe besluitvorming voor immobilisme zorgen, maar leidt anderzijds tot onzekerheid, omdat de krijtlijnen die worden uitgezet, vaak vaag en *ad hoc* blijven.²² Bovendien kunnen vragen gesteld worden bij het rechterlijke activisme wanneer daardoor fundamentele beleidskwesties worden beslecht over het niveau waarop beleid moet worden gevoerd²³ of wanneer de Europese Unie daardoor tussenkomt in interne, constitutionele verhoudingen tussen de federale overheid van een lidstaat en haar deelentiteiten.²⁴

Politieke credo's over de noodzaak van een eigen, Vlaams beleid moeten met de nodige omzichtigheid behandeld worden. Hoewel de Belgische sociale zekerheid nood heeft aan een grotere responsabilisering van de deelgebieden en aan een hogere graad van decentralisering om een betere afstemming mogelijk te maken met het beleid op het vlak van werk, onderwijs en zorg, worden in "De gelaagde welvaartsstaat" ook zeer belangrijke kanttekeningen geplaatst bij de opportuniteit en haalbaarheid van splitsing van (delen van) de sociale zekerheid.

Ook politieke credo's over de noodzaak van een exclusieve bevoegdheidsuitbreiding moeten in vraag gesteld worden.²⁵ De exclusieve bevoegdheidsuitbreiding betekent dat in een streven naar zgn. 'homogene bevoegdheidspakketten' beleidsdomeinen die worden overgeheveld, uitsluitend tot de bevoegdheid van de deelentiteiten moeten behoren, met uitsluiting van enige mogelijkheid tot federale inmenging. Dat wordt niet met zoveel woorden uitgedrukt in de Vlaamse resoluties, maar blijkt wel uit de besprekingen van de discussienota die aan de basis ligt van de resolutie. Daarin wordt regelmatig gesteld dat overheveling op exclusieve basis

²⁰ Zie de bijdrage van Jürgen Vanpraet.

²¹ Zie de bijdragen van Bruno Peeters, Jürgen Vanpraet en Herwig Verschueren.

²² Zie de bijdragen van Bruno Peeters, Patricia Popelier, Jan Velaers, Jürgen Vanpraet en Herwig Verschueren.

²³ Zie de bijdrage van Patricia Popelier.

²⁴ Zie de bijdragen van Bruno Peeters en Herwig Verschueren.

²⁵ Zie de bijdragen van Bea Cantillon, Patricia Popelier en Jürgen Vanpraet.

moet gebeuren. Nochtans leidt een exclusieve bevoegdheidsverdeling niet noodzakelijk tot de grootste autonomie, noch in de fase van de bevoegdheidsverdeling noch in de fase van de bevoegdheidsuitoefening. Bovendien is de werkelijkheid van het beleid onvermijdelijk zeer complex. Het risico van de zorgafhankelijkheid bijvoorbeeld wordt met verschillende beleidsinstrumenten benaderd: verzekering, bijstand, dienstverlening, dienstencheques, wettelijke en aanvullende pensioenen... Ofschoon een en ander ongetwijfeld beter zou moeten worden gestroomlijnd (zie hierover het hoofdstuk van Cantillon), is het een illusie te denken dat dit alles in de Belgische context eenvoudig door één enkele (deel)entiteit kan worden opgenomen. Zowat alle sociale beleidsvelden worden gekenmerkt door een grote complexiteit en verwevenheid van maatregelen en instrumenten. We vernoemen nog als voorbeelden in de sfeer van de kosten van kinderen de kinderbijlagen, de belastingverminderingen voor kinderen ten laste, de schoolkosten en, in de sfeer van de kinderopvang, de belastingaftrekken voor kinderopvang en de dienstencheques.

In een *multilevel* context gaat het er bovendien vooral om, om invloed uit te oefenen op de besluitvormingsprocedure op de andere niveaus en, om tegelijk de interne dynamiek te behouden wanneer de complexe besluitvormingsprocedure tot paralysering dreigt te leiden. Gedeelde bevoegdheden, in de vorm van een ‘dubbel aspect’ benadering of in de vorm van concurrerende bevoegdheden, bieden hiervoor meer garanties dan exclusieve bevoegdheden.

Er blijven nog vele vragen open waarover goed moet worden nagedacht. Hoe kan de coördinatie van socialezekerheidsmaatregelen en bijstandsregelingen worden georganiseerd? Hoe kunnen dubbele bijdragen en dubbele – en misschien wel overbodige – prestaties vermeden worden? Mag men erop rekenen dat de betrokken regelgevers zelf wel een coördinatie tot stand zullen brengen of is het aangewezen deze op te leggen, als een aspect van de bevoegdheidsverdeling? Meer in het algemeen rijst de vraag of wat thans misschien als ‘parallele’ bevoegdheden uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof naar voor komt, niet dient te worden ontwikkeld tot een systeem van concurrerende bevoegdheden.²⁶ Daarbij zou dan, naar analogie met de fiscale bevoegdheden, ook inzake de sociale bevoegdheden een “*non bis in idem* beginsel” gelden, zodat de Gemeenschappen slechts socialebijstandsmaatregelen zouden kunnen invoeren die niet reeds op federaal vlak bestaan, of waarbij naar analogie met de regeling inzake basisrechten inzake sociale bijstand, de gemeenschappen bevoegd zouden zijn om het bestaande federale socialezekerheidssysteem aan te vullen.²⁷

12. Enkele afsluitende overwegingen

Het boek “De gelaagde welvaartsstaat” geeft geen antwoord op de vraag welke aspecten van sociaal beleid precies op welk niveau moeten worden geregeld. Het geeft wel inzicht in de problematiek van de gelaagde welvaartsstaat en de randvoorwaarden voor verdere evoluties. De voorstellen voor een verdere regionalisering van het sociaal beleid moeten hier ernstig rekening mee houden en kunnen dus niet langer vrijblijvend het politieke debat beheersen.

²⁶ Zie de bijdrage van Patricia Popelier.

²⁷ Zie de bijdrage van Jan Velaers.

Het gelaagde karakter van onze welvaartsstaat is een gegeven. Vele factoren²⁸ liggen hieraan ten grondslag, en vele evoluties in de verhoudingen zullen ongetwijfeld nog volgen.²⁹ In deze gelaagde context speelt de federale overheid een sleutelrol inzake het sociaal beleid, formuleert de Europese Unie de randvoorwaarden en blijft er voor Vlaanderen ruimte over voor aanvullende bevoegdheden, zowel op het vlak van de implementatie als op het vlak van de ontwikkeling van (bijkomende) lagen van bescherming bovenop wat het federale niveau organiseert. De politieke wens voor de uitbouw van een Vlaamse sociale bescherming kan enkel gerealiseerd worden binnen de constitutionele en Europeesrechtelijke klijlijnen en beperkingen.

Het optreden van de verschillende actoren verloopt vanuit de eigen laag en logica, vaak echter zonder voldoende oog te hebben voor de gelaagde context. Dat valt in het bijzonder op voor wat betreft de verhoudingen tussen deeltentiteiten en de Europese Unie. Enerzijds hebben Vlaamse verzuchtingen vaak weinig aandacht voor de beperkingen die voortvloeien uit het Europese recht. Anderzijds stellen we vast dat het Europese Hof van Justitie in zijn rechtspraak over fundamentele Europeesrechtelijke beginselen zoals het vrije verkeer en het nietdiscriminatiebeginsel weinig rekening houdt met interne verhoudingen die binnen lidstaten spelen. Het Hof van Justitie grijpt op die wijze in internrechtelijke verhoudingen in, die normalerwijze beheerst worden door het nationale, constitutionele recht.³⁰ Dit blijkt niet meteen uit de Europese verdragen, maar vloeit voort uit de interpretaties die het Hof van Justitie eraan geeft. In die zin betekende de aansluiting bij de Europese Gemeenschappen (en later de Europese Unie) een stille revolutie, waarvan de consequenties ook voor de politieke actoren niet bij voorbaat duidelijk waren.

Het Hof van Justitie speelt onmiskenbaar een dominante rol in de uitbouw van het supranationale Europa en in het schetsen van de verhoudingen tussen Europese Unie en lidstaten. Op nationaal niveau is ook het Grondwettelijk Hof een belangrijke actor bij het bepalen van de verhoudingen tussen federale overheid en deeltentiteiten.³¹ Het gevolg is dat de relaties tussen de verschillende lagen op incrementele wijze en *ad hoc* kunnen worden hertekend, zonder dat daar een fundamenteel politiek debat aan voorafgaat.³² Dat elke bestuurslaag vanuit zijn eigen perspectief optreedt, is wellicht ook te wijten aan het ontbreken van een blauwdruk voor *multilevel government*, dat alle bestuursniveaus in aanmerking neemt. Dit is eigen aan het netwerkarakter van een gelaagd bestuur. Het maakt de nood aan coördinerende mechanismen en samenwerking des te pertinenter. Dat men zich hiervan te weinig bewust is, blijkt onder meer uit de koudwatervrees voor mechanismen als concurrerende bevoegdheden³³ en uit het (in een gelaagde context achterhaalde en moeilijk vol te houden) discours rond 'homogene bevoegdheidspakketten'. Het heeft ook tot gevolg dat België de standpunten van de deeltentiteiten soms moeilijk kan verkopen op Europees niveau en heeft zelfs eveneens consequenties voor de snelheid en de kwaliteit van de implementatie van Europese richtlijnen.

²⁸ Zie in het bijzonder de bijdragen van Herman Van Goethem en van Jan Beyers en Peter Bursens.

²⁹ Zie de bijdrage van Patricia Popelier over het dynamische karakter van *multilevel government*.

³⁰ Kritisch hierover i.h.b. de bijdragen van Herwig Verschuere en Bruno Peeters. Beatrix Cantillon, Patricia Popelier, Ninke Mussche.

³¹ Zie de bijdragen van Patricia Popelier, Jan Velaers en Jürgen Vanpraet.

³² Zie i.h.b. de slotbeschouwingen in de bijdrage van Patricia Popelier.

³³ Hierover de bijdrage van Patricia Popelier. Zie eveneens de bijdrage van Jürgen Vanpraet.

Voor het sociale beleid blijft de vraag hoe wenselijk een verdere regionalisering is. Het boek neemt hier geen eenduidig standpunt in, omdat dit in de eerste plaats een politieke keuze is. Het geeft wel aan binnen welk kader en vanuit welke feitelijke gegevens het politieke debat moet plaatsvinden. In de eerste plaats dient de doelstelling de zorg om een efficiënt en solidair beleid te zijn.³⁴ Daaruit volgt in de tweede plaats dat de cijfers en statistieken over bijdragen, uitgaven en transfers vanuit die doelstelling moeten worden bekeken en dus niet bij voorbaat vanuit Vlaams-Waalse tegenstellingen mogen worden geanalyseerd.³⁵ In de derde plaats volgt uit de juridische klijlijnen, uit politieke factoren en vanuit de invalshoek van sociale doelmatigheid, dat voor Vlaanderen een sterkere rol kan weggelegd zijn, maar dat de kern van de sociale zekerheid federaal blijft.³⁶ In de specifiek Belgische context speelt bovendien dat het tweetalige statuut van Brussel en het ontbreken van een subnationaliteit de splitsing van de sociale zekerheid in de weg staan.³⁷

Dat betekent, ten slotte, niet dat er geen ruimte meer overblijft voor een versterking van de Vlaamse sociale bescherming. De argumenten hiervoor hebben echter betrekking op de mogelijkheden tot innovatie en complementariteit en de behoefte om af te stemmen op specifiek regionale kenmerken.³⁸ Beleidsmakers moeten daarbij de oprechte intentie hebben om de sociale doelmatigheid van het systeem te verbeteren. De uitdagingen waarvoor de sociale zekerheid staat, zijn immers veel te groot om het systeem te misbruiken voor andere politieke doeleinden. Er moet gestreefd worden naar zinvolle modellen van complementariteit. Het heeft geen zin om bestaande systemen en hun uitvoeringsorganisatie te repliceren op het niveau van andere deelentiteiten. Een gelaagde sociale zekerheid is pas nuttig als het de voordelen van decentralisatie dient. Ook die argumenten wijzen eerder in de richting van een dynamisch systeem met gedeelde, aanvullende en concurrerende bevoegdheden, gecombineerd met coördinerende en samenwerkingsinstrumenten.

³⁴ In zijn bijdrage betoogt Herman Van Goethem dat de splitsingsgedachte sterke historische wortels heeft en het debat over de sociale zekerheid vaak vertekent.

³⁵ Zie hierover de bijdragen van Herman Van Goethem en Bea Cantillon.

³⁶ Zie de bijdragen van Herman Van Goethem, Jan Beyers en Peter Bursens, Bea Cantillon en Patricia Popelier.

³⁷ Zie de bijdrage van Herman Van Goethem.

³⁸ Zie de bijdrage van Bea Cantillon.