



## **De zesde staatshervorming: *Quo vadis* sociale zekerheid?\***

Bea Cantillon

Oktober 2012

\* Deze tekst verscheen als hoofdstuk 11 in het boek Popelier, P. et al. (2012), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming*. Intersentia. [www.intersentia.be](http://www.intersentia.be)

B E R I C H T E N

CENTRUM VOOR SOCIAAL BELEID HERMAN DELEECK  
UNIVERSITEIT ANTWERPEN - Stadscampus

<http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be>

D/2012/6104/02

## Inhoud

<b>1. Inleiding .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Op welk niveau sociale zekerheid organiseren? Een korte herhaling van de argumenten .....</b>	<b>5</b>
<b>3. Wat aan de zesde staatshervorming vooraf ging .....</b>	<b>9</b>
<b>4. De vier ambigue uitgangspunten van de sociale staatshervorming .....</b>	<b>11</b>
<b>5. Het Vlinderakkoord en de toekomst van de sociale zekerheid .....</b>	<b>16</b>
5.1 Van interpersoonlijke naar interregionale solidariteit, met de handrem op .....	16
5.2 Responsabilisering door meer autonomie .....	20
5.3 Homogenisering én 'ineenstrengeling' van bevoegdheden .....	21
5.4 Naar een drieledig sociaal federalisme met twee verschillende werkingsbeginselen .....	22
<b>6. Besluit .....</b>	<b>23</b>

## 1. Inleiding

Hoe kan in een bipolaire en heterogene federatie devolutie van socialezekerheidsbevoegdheden worden verzoend met het behoud van de solidariteit? Voor de onderhandelaars van de zesde staats hervorming was dit één van de moeilijke beleids puzzels die voorlagen.

De inkomensherverdeling die tot stand komt door de werking van de sociale zekerheid is van interpersonele aard – van gezonden naar zieken, van werkenden naar arbeidsongeschikten, van jongeren naar ouderen, van rijk naar arm. Mechanismen van horizontale, verticale en intergenerationele solidariteit zorgen voor een herverdeling van inkomens tussen individuen die zich in verschillende risico- en inkomenssituaties bevinden. Daarmee is de sociale zekerheid – veel meer dan de fiscaliteit – een uitermate belangrijk instrument om sociale grondrechten te waarborgen, inkomens te herverdelen en armoede te bestrijden.

In de mate dat a) sociale risico's ruimtelijk ongelijk verdeeld zijn en/of b) de capaciteit om bij te dragen aan de stelsels van sociale zekerheid regionaal verschilt, geven systemen van interpersoonlijke herverdeling ook aanleiding tot het ontstaan van geldstromen tussen deelgebieden in een land op grond van draagkracht (loonmassa) en behoeften (sociale risico's). Daarmee is de sociale zekerheid ook hét instrument bij uitstek om sociaal economische verschillen in een land te homogeniseren. Met de verzekeringstechniek (welbegrepen eigenbelang) en ingebouwde mechanismen van solidariteit, organiseert ze interregionale inkomens transfers waarbij automatisch gecorrigeerd wordt voor (regionale) verschuivingen in draagkracht en behoeften, bijvoorbeeld veroorzaakt door divergerende verouderingstempo's.

*De herverdeling door sociale zekerheid wordt best op een zo hoog mogelijk bestuurniveau georganiseerd:* de interregionale transfers vermijden immers een ongewenste competitie tussen deelstaten die tot sociale dumping zou kunnen leiden, terwijl een ruime "risk pooling" beter bestand is tegen de gevolgen van economische of demografische schokken<sup>1</sup>. Dat is de reden waarom in alle verzorgingsstaten (ook in grote en heterogene federale landen zoals de VS, Canada, Australië en Duitsland) de belangrijkste interpersoonlijke solidariteitsstromen op het hoogste nationale niveau tot stand komen<sup>2, 3</sup>.

Maar, om redenen van efficiëntie, legitimiteit en duurzaamheid mogen interpersoonlijke (en daaruit voortvloeiende interregionale) transfers *noch* veroorzaakt worden door het beleid (of non-beleid) in één bepaalde (deel)staat, *noch* aan deze (deel)staten de nodige ruimte ontnemen om een beleid te ontwikkelen dat vereist wordt door de lokale mogelijkheden, noodwendigheden en voorkeuren, *noch* tot beleidpatstellingen leiden vanwege het bestaan

---

<sup>1</sup> Zie hierover een omvangrijke literatuur die verder aanbod komt in sectie 2 van dit bericht.

<sup>2</sup> Zie H. Obinger, S. Leibfried en F. Castles, *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005 en R. Boadway, and A. Sha, *Fiscal Federalism, Principles and Practice of Multiorder Governance*. Cambridge University Press, 2009.

<sup>3</sup> Ook in het Europa in crisis gaan recente gedachten om dezelfde reden ook in de richting van een 'transfer unie' (zie onder meer Vandenbroucke et al., 2012 en Neuman, 2012).

van verschillende politieke voorkeuren in de constituerende (deel)staten<sup>4</sup>. Dat is de reden waarom – bij uitstek in sociaaleconomisch heterogene landen – soms delen van socialezekerheidssystemen worden *gedecentraliseerd* en mechanismen van *responsabilisering* en *coördinatie* in het leven worden geroepen.

Voor de eerste keer in de voorlopig zesdelige reeks van staatshervormingen konden de onderhandelaars in 2011 niet meer omheen de vraag hoe de sociale zekerheid (goed voor zo'n 70% van de totale uitgaven van de federale overheid en de sociale zekerheid samengenomen) moet en kan ingepast worden in de gelaagde Belgische bestuursstructuren. Met de vorige staatshervormingen werden reeds belangrijke sociale bevoegdheden en de middelen die daarbij hoorden, op een niet conditionele wijze overgeheveld naar de gemeenschappen en de gewesten. Dezelfde splitsingslogica doortrekken naar het interpersoonlijke transfersysteem van de sociale zekerheid is echter veel moeilijker, niet alleen – zo zullen we verder zien – vanwege de verschillende belangen aan beide zijden van de taalgrens, de bijzondere positie van Brussel, de Europese regelgeving en de complexiteit van de systemen, maar ook en vooral omdat – zoals gezegd – de delicate evenwichten die binnen de sociale zekerheid tot stand zijn gekomen tussen verzekering en solidariteit zo belangrijk zijn voor de realisatie van sociale grondrechten van individuen. Omdat de splitsing (van delen) van de sociale zekerheid een vernauwing inhoudt van de solidariteitskring, dreigt immers een minder goede sociale bescherming, eerst voor zij die in de minst fortuinlijke regio wonen en/of werken, later – vanwege mechanismen van neerwaartse sociale en fiscale competitie – mogelijk ook voor de meer fortuinlijken in de welvarende regio's.

Hoe hebben de onderhandelaars van de zesde staatshervorming deze puzzel ontwart? Welke waren de drijvende rationales? En wat moeten we daarvan denken? *Welke mechanismen zal het Vlinderakkoord in gang zetten en naar welke nieuwe architectuur van Belgisch sociaal federalisme zal dit leiden?* In de loop van de verdere uiteenzetting zal blijken dat er nog tal van onbeantwoorde strategische vragen zijn. Omdat op het ogenblik van dit schrijven nog geen wetten gestemd zijn en *a fortiori* nog geen begin is gemaakt van de overheveling van enkele belangrijke socialezekerheidsbevoegdheden naar de deelstaten, zullen onze overwegingen noodzakelijkerwijze in hoge mate speculatief blijven.

Dit bericht begint met een korte herhaling van de argumenten in het debat over devolutie van sociale zekerheid. In een tweede deel brengen we de oorzaken in herinnering die tot de Belgische patstelling hebben geleid. In deel drie bekijken we de 'rationales' die gebruikt werden in de moeizame (pre)formatiegesprekken. In deel vier pogen we om doorheen de bepalingen in het Vlinderakkoord de grote krachtlijnen te identificeren. In deel 5 formuleren we een besluit.

---

<sup>4</sup> Zie voor een uitwerking hiervan B. Cantillon en V. De Maesschalck (2008), *Gedachten over sociaal federalisme / Réflexions sur le fédéralisme social*. Leuven: Acco.

## 2. Op welk niveau sociale zekerheid organiseren? Een korte herhaling van de argumenten

In de economische literatuur over federalisme en sociale herverdeling worden *schaalvoordelen*, *risicodeling* en het *vermijden van negatieve spill-over* effecten aangehaald als belangrijke argumenten voor een centraal georganiseerd herverdelingsstelsel<sup>5</sup>. Klassiek is ook de stelling dat sociale herverdeling onder druk komt wanneer ze wordt georganiseerd op een lager bestuurlijk niveau en dit omwille van de *mobilititeit van arbeid en kapitaal*<sup>6</sup>. In de klassieker *The Price of Federalism*, argumenteert Peterson (1995) dat een decentralisatie van het herverdelingsbeleid, regio's (of landen) ertoe dwingt in competitie te treden met elkaar<sup>7</sup>. Regio's (of landen) zullen geneigd zijn om af te dingen op de sociale uitkeringen om de belastingdruk te verlagen om zo hooggeschoolden en bedrijven aan te trekken: *"in a society where both people and business are highly mobile, it makes little sense to leave the marginal cost of welfare provision to lower tiers of government"* (Peterson, 1995). Volgens de theorie van het fiscaal federalisme hoort sociale herverdeling dus thuis op een hoger ((supra)nationaal) niveau. Lagere niveaus kunnen zich dan best concentreren op het economische ontwikkelingsbeleid, zoals onderwijs, infrastructuur en veiligheid. Het Belgische federalisme benadert dit ideaalbeeld: de federale overheid herverdeelt door middel van één centrale personenbelasting, één socialezekerheidssysteem én een cofinanciering van de bijstand. De regio's of (deel)staten concentreren zich op uitgaven voor onderwijs en economische ontwikkeling<sup>8</sup>.

Echter, algemeen én specifiek vanuit de Belgische context beschouwd moeten bij deze klassieke economische inzichten enkele belangrijke kanttekeningen worden geplaatst.

Ten eerste is in deze theorieën de *mobilitieitsaannname* een kritische factor. Hoe minder mobiel werknemers en ondernemingen zijn, des te kleiner het gevaar voor sociale dumping. Omdat de mobiliteit in België veeleer beperkt is, moet de dreiging voor een negatieve sociale competitie dus genuanceerd worden<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> D. Begg, J. Crémer, J.-P. Danthine, J. Edwards, V. Grilli, D. J Neven, P. Seabright, H.W. Sinn, A.J. Venables en Ch. Wyplosz (1993), *Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization for Europe?*, London: Centre for Economic Policy Research.

<sup>6</sup> Zie onder meer C. Tiebout, C. (1956), 'A Pure Theory of Local Expenditure', *Journal of Political Economy*, 64: 5, p. 416-424; W.E. Oates (1972), *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich; W.E. Oates (1999), 'An Essay on Fiscal Federalism', *Journal of Economic Literature*, 37: 3, 1120-1149; D.E. Wildasin (1991), 'Income redistribution in a common labour market', *American Economic Review*, 81: 4, 757-774; D.E. Wildasin (1994), 'Public pensions in the EU: migration incentives and impacts' in A. Panagariya, P.R. Portney, R. Schwab (eds.), *Environmental Economics and Public Policy: Essays in honour of Wallace E. Oates*. Cheltenham, UK: Edward Edgar Publishers, Ltd; P.E. Peterson (1995), *The Price of Federalism*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.

<sup>7</sup> P.E. Peterson, n. 6.

<sup>8</sup> Europa doet net het omgekeerde.

<sup>9</sup> Toch moet dit argument ernstig moet genomen worden. Vooreerst omdat niet alleen de feitelijke migratie maar ook de politieke perceptie van gevolgen van migratiebewegingen die 'mogelijk zouden kunnen optreden' van belang is. Een regionale overheid zal bijvoorbeeld sterk afgeremd worden om in hogere werkloosheidsuitkeringen te voorzien vanwege de vrees voor een aanzuigend effect op laaggeschoolden uit een naburige regio waar de uitkeringen lager zijn. Ten tweede moet rekening gehouden worden met de zeer specifieke situatie in Brussel, waar effectief sprake is van een grote pendelmigratie. Ten slotte is ook het feit dat in België zowat 16% van de bedrijven vestigingsplaatsen heeft in verschillende regio's een belangrijk gegeven.

Bovendien leert de geschiedenis van welvaartsstaten dat in grote federaties de sociaaleconomische *heterogeniteit* (met rijke en arme staten) en het bestaan van vele politieke ‘*check and balances*’ een vertragende werking heeft gehad op de ontwikkeling van sociale herverdelingssystemen. Vanuit deze optiek leidt de simpele observatie van de naoorlogse groei van Europese welvaartsstaten vergeleken met wat zich in de VS heeft voorgedaan tot een tweede nuancering van de juist beschreven, wellicht wat te eenzijdige economische aannames. Vanuit het argument van de fiscale competitie koos Roosevelt in de VS voor een nationale sociale zekerheid. Europa deed dat niet: intellectueel gesteund door een rapport waarin geargumenteed werd dat het risico op sociale dumping zou worden afgewend door sterke vakbonden en politieke meerderheden en derhalve niet leek op te wegen tegen de voordelen van competitie, internationale handel en daaruit voortvloeiende economische groei<sup>10</sup>, kozen de oorspronkelijke 6 lidstaten expliciet voor *sociale subsidiariteit*. *Contra* de theoretische aannames kenden de Europese herverdelingssystemen effectief een veel sterkere ontwikkeling: de economische groei werd er, veel meer dan in de VS, omgezet in meer sociale zekerheid. Eén verklaring daarvoor is het feit dat het binnen de relatief kleine en homogene territoriale omschrijvingen van de EU-lidstaten veel gemakkelijker bleek te zijn om sociale herverdeling te organiseren. In de VS daarentegen werd de ontwikkeling van de sociale zekerheid gehinderd door veto-coalities vanuit de armere zuidoostelijke staten, bevreesd als ze waren om hun comparatieve voordelen (i.e. hun lage lonen) te verliezen. Op basis van diepgaande case studies komen ook Obinger et al. tot het besluit dat “*federalism had a general inhibitory impact on welfare state consolidation in the early democratic federations*” (p. 332). Zij voegen daar wel onmiddellijk aan toe dat “*once consolidation was accomplished, cross-national differences in spending trajectories were a function of a range of factors including partisan control, policy legacy and continuing institutional effects*” (p. 332)<sup>11</sup>.

Ook in de meer recente economische literatuur vinden we meer genuanceerde argumenten voor meer decentralisering van het sociaal beleid<sup>12</sup>. Daarbij wordt gesteld dat regionale verschillen in voorkeuren en behoeften, een adequate doorstroming van informatie, de mogelijkheden voor innovatie, kostenbesparingen en adequaatheid van beleid kunnen pleiten voor decentralisering.

Deelentiteiten kunnen verschillende vragen hebben betreffende het niveau en de aard van publieke goederen en diensten. Dat kan het gevolg zijn van verschillende *voorkeuren*, zoals dat het geval is voor de thuiszorg die meer populair is in Vlaanderen dan in Wallonië. Er kunnen ook verschillen in de objectieve *behoeften* aan ten grondslag liggen. De oudere leeftijdsstructuur van de inactiviteit in Vlaanderen noopt bijvoorbeeld tot bijzondere inspanningen ten aanzien van oudere werklozen, terwijl Wallonië eerder gefocust is op jongere

---

<sup>10</sup> Ohlin-report (1956), *Les aspects sociaux de la coopération économique européenne*. Rapport d'un groupe d'experts, Bureau international du Travail, Genève.

<sup>11</sup> H. Obinger, S. Leibfried en F. Castle, n. 2.

<sup>12</sup> Zie o.m. Boadway en Shah, n. 2; M.F. Ambrosiano en M. Bordignon (2006), 'Normative versus positive theories of revenue assignments in federations' in E. Ahmad, en G. Brosio (2006), *Handbook of Fiscal Federalism*, Cheltenham, E. Elgar, 306-338 en J.D. Wilson (2006), 'Tax competition in a federal setting' in E. Ahmad, en G. Brosio (2006), *Handbook of Fiscal Federalism*, Cheltenham, E. Elgar, 306-338.

werklozen. In zulke gevallen is decentralisatie efficiënter<sup>13</sup>. Vanwege verschillende voorkeuren en mogelijkheden en een moeilijk te bereiken consensus op het federale niveau over de inhoud van beleid, verloopt in België de implementatie van nieuwe en het ontmantelen van oude sociale beschermingssystemen moeilijk<sup>14</sup>. Op een lager bevoegdheidsniveau is het soms eenvoudiger om consensus en legitimiteit te bereiken. De weerstand in Wallonië tegen een strakker werkloosheidsbeleid heeft ongetwijfeld een sterk vertragend effect gehad voor het activeringsbeleid in België. Ook op andere vlakken kenmerkt het federale beleid inzake sociale zekerheid zich te vaak door immobilisme, wat overigens minstens gedeeltelijk verklaard wordt door de angst van één deelentiteit dat hervormingen een splitsing van het sociale systeem dichterbij zouden brengen (zoals het geval zou kunnen zijn door de fiscalisering van de kinderbijslag).

Het tweede argument verwijst naar homogeniteit en *bereidheid tot solidariteit*. Op een kleinere schaal is de verbondenheid tussen mensen groter en kan op dat niveau de wil om solidair te zijn en te herverdelen groter zijn, dan wanneer dit gebeurt in een grotere en meer heterogene entiteit<sup>15</sup>. Een belangrijke vraag is echter of de *breedte* van de solidariteit dient opgegeven te worden voor de *diepte* ervan (en omgekeerd). De sociale herverdeling in Europa is groter dan in de VS, wellicht mede omdat de Europese welvaartstaten kleiner en homogener zijn. Maar in Europa stopt de solidariteit aan de landsgrenzen, terwijl de Amerikanen solidair zijn onder elkaar. Sommige auteurs argumenteren dan ook dat de nationale solidariteit zal moeten afnemen om pan-Europese solidariteit mogelijk te maken: *“if the EU is ever going to be a more uniform ‘land of opportunity’ for the citizens of all of its member states, where terms like social cohesion and solidarity do not stop at each country’s border but encompass all EU citizens, we expect the common denominator of EU-wide social institutions will become more like those in the United States”*<sup>16</sup>. Omgekeerd, zou in deze lijn van redenering kunnen gezegd worden dat een relatieve vermindering van de *interregionale* solidariteit in België vleugels zal geven aan *intraregionale* solidariteit. De zorgverzekering zou kunnen beschouwd worden als een illustratie van dit punt: uitgerekend in een periode waarin de uitgaven inzake sociale zekerheid onder controle moesten worden gehouden en het verminderen van de fiscale en parafiscale druk een belangrijke doelstelling van beleid was, is het Vlaamse parlement erin geslaagd om een nieuwe sociale bijdrage te introduceren en dit met een zeer brede consensus.

Het derde argument verwijst naar *innovatie*<sup>17</sup>. Een gedecentraliseerd beleid kan meer ruimte geven voor innovatie. Experimenten op een lager niveau zijn minder riskant en makkelijker te implementeren. Zo is aangetoond dat na de decentralisatie van het Spaanse beleid vele regio's

---

<sup>13</sup> Dit argument mag echter ook niet veralgemeend noch overdreven worden. In Cantillon, Schokkaert en Pestieau (2009) toonden we aan dat de grote uitdagingen van de sociale zekerheid zowel in de pensioenen als in de gezondheidszorgen en de kinderbijslag gemeenschappelijk zijn voor het ganse land. Deze uitdagingen zijn bijzonder groot gegeven het relatief lage niveau van de bescherming en de te verwachten belangrijke kostenstijgingen tengevolge van de veroudering.

<sup>14</sup> Zie voor een overzicht van de theoretische argumenten E. Ahmad en G. Brosio, n. 12.

<sup>15</sup> M.V. Pauly (1973), 'Income Redistribution as a Local Public Good', *Journal of Public Economics*, 2: February, p. 35-58.

<sup>16</sup> R.V. Burkhauser, en K.A. Couch (2010), 'Are the inequality and mobility trends of the United States in the European Union's Future?' in J. Alber en N. Gilbert (eds.), *United in Diversity? Comparing Social Models in Europe and America*. Oxford University Press, 305.

<sup>17</sup> W.E. Oates, n. 6, 1120-1149.

een grote mate van beleidsinnovatie hebben tentoongespreid<sup>18</sup>. Moreno en Trelles besluiten dat “*the greater the need for innovation (for example a ‘new’ problem or solution), the greater is the rationale for that function to be provided by the sub-state government*”<sup>19</sup>. In Vlaanderen zou de zorgverzekering als voorbeeld van innovatie kunnen gelden.

In de empirische werkelijkheid bestaan veel aanwijzingen voor de voordelen van decentralisatie. De meest ontwikkelde welvaartsstaten in de Scandinavische landen kenmerken zich niet alleen door homogeniteit en kleinschaligheid maar ook door een hoge mate van decentralisatie van uitvoering.

Wij denken echter dat, om redenen van welbegrepen eigenbelang alsook en vooral om ethische motieven, de stelling dat herverdelingsstromen best op een zo hoog mogelijk beleidsniveau worden georganiseerd in zijn algemeenheid blijft gelden. De geschiedenis van het welvaartskapitalisme laat zich lezen als een voortdurende uitbreiding van solidariteitskringen, vertrekkend van de intrafamiliale solidariteit over parochiale liefdadigheid, maatschappijen van onderlinge bijstand over beperkte systemen van sociale zekerheid, tot algemeen verplichte nationale socialezekerheidssystemen die later in Europa overal opengesteld dienden te worden voor alle EU burgers (zie daarover het boeiende werk van Abram de Swaan)<sup>20</sup>. De opeenvolgende verruimingen werden politiek afgedwongen door sociale strijd. Bredere solidariteitskringen waren echter ook *nodig* als functionele en rationele antwoorden op veranderende economische, sociale en demografische omstandigheden eigen aan de moderniteit. Economische schaalvergroting, individualisering en stijgende levensverwachting noopten en nopen tot risicodeling in steeds bredere kringen.

Solidariteit tussen gemeenschappen (in de generieke betekenis van het woord) kan echter op verschillende manieren worden georganiseerd, hetzij door interpersoonlijke solidariteit (zoals de sociale zekerheid en de fiscaliteit) hetzij door interregionale/statelijke overdrachten (zoals dotaties)<sup>21</sup>. We zullen verder argumenteren waarom wij denken dat in algemene en theoretische zin interpersoonlijke solidariteit superieur is aan interregionale transfers. Maar in de praktijk moeten er afwegingen worden gemaakt, rekening houdend met het maatschappelijk draagvlak, efficiëntie overwegingen en historische opportuniteiten. Het is bijvoorbeeld weinig waarschijnlijk dat Europa binnen afzienbare tijd een interpersoonlijke solidariteit zal kunnen organiseren zoals in de VS. Projectfinanciering (zoals de Sociale Fondsen doen) of interstatelijke transfers liggen hier meer voor de hand. In de Belgische context kan de overweging gelden dat bijvoorbeeld de efficiëntiewinsten die te verwachten zijn van een homogenisering van het ouderenzorgbeleid de omzetting van interpersoonlijke naar interregionale solidariteit kan verantwoorden.

---

<sup>18</sup> J. Subirats (2005), ‘Social Exclusion and Devolution among Spanish Autonomous Communities’, *Regional and Federal Studies*, 15: 4, 471-483.

<sup>19</sup> L. Moreno, en C. Trelles (2005), ‘Decentralization and Welfare Reform in Andalusia’, *Regional and Federal Studies*, 15: 4, 519-535.

<sup>20</sup> A. De Swaan (1989), *De zorg en de staat*, Amsterdam: Bert Bakker.

<sup>21</sup> Als wij (samen met anderen) zeggen dat het terugdringen van de solidariteit een achteruitgang is van de beschaving hebben we het over solidariteit in een generieke betekenis, niet over instrumenten om die solidariteit te organiseren.



Deze uiteenzetting over de voor- en de nadelen van decentralisatie leert dat genuanceerd denken op zijn plaats is. Bekeken vanuit het standpunt van sociale doelmatigheid (*welk systeem biedt de beste garantie op een zo goed mogelijke sociale bescherming voor zoveel mogelijk mensen*) kan sociale herverdeling beter op een zo hoog als mogelijk bestuursniveau worden georganiseerd. Daarbij moet echter rekening gehouden worden met overwegingen van politieke legitimiteit, efficiëntie, en innovatief potentieel. Het goede *evenwicht tussen brede solidariteit en diepe solidariteit* is niet vooraf gegeven, maar afhankelijk van de fase waarin sociale herverdelingsystemen zich bevinden en van tal van contextuele parameters.

### 3. Wat aan de zesde staats hervorming vooraf ging

Bij de onderhandeling van de zesde staats hervorming was de druk om belangrijke bevoegdheden inzake sociale zekerheid over te hevelen naar de Gemeenschappen erg groot geworden, niet alleen overigens omwille van evidente politieke redenen waar we verder niet op zullen ingaan. Eerdere overdrachten van zogenaamde “persoonsgebonden aangelegenheden” op het vlak van gezondheidszorgen en van bijstand aan personen naar de gemeenschappen en van economische bevoegdheden met onder meer de arbeidsbemiddeling en elementen van het arbeidsmarktbeleid naar de gewesten, zorgden onvermijdelijk voor grensconflicten met de federale sociale zekerheid<sup>22</sup> waardoor niet alleen de roep om zogenaamde “homogene bevoegdheidspakketten” steeds luider weerklonk maar ook steeds meer de noodzaak werd aangevoeld om de deelstaten te ‘responsabiliseren’ voor de gevolgen van hun beleid voor de federale sociale zekerheid<sup>23</sup>. Bovendien zorgde, net als in andere landen, de evolutie van het socialezekerheidsbeleid zélf voor een toenemende druk om te decentraliseren: de relatief nieuwe focus op activering en ‘empowerment’ vergt immers beleid op maat, wat best georganiseerd kan worden op het niveau van lagere besturen<sup>24</sup>.

Op 3 maart 1999 keurde het Vlaamse Parlement vijf resoluties goed waarin de Vlaamse partijen een gezamenlijk standpunt naar voren brachten ter voorbereiding van een nieuwe staats hervorming, met als zwaartepunten regionale arbeidswetgeving, gedeeltelijke fiscale autonomie, gedeeltelijke regionalisering van de sociale zekerheid, onder meer op het vlak van gezondheidszorg en kinderbijslag. Daarbij golden volgende uitgangspunten: meer *coherente bevoegdheidspakketten*, *tweeledigheid* op basis van twee deelstaten (met daarnaast Brussel en de Duitstalige Gemeenschap), *behoud van de solidariteit* op basis van objectieve en doorzichtige mechanismen en *samenwerking* tussen de overheden.

De daaropvolgende verklaringen tot herziening van de Grondwet boden echter weinig vooruitzichten voor de realisering van deze resoluties. Daarom werd geprobeerd om sociale

---

<sup>22</sup> We verwijzen als voorbeeld naar de BAMA hervorming en de keuze voor een verschillende duurtijd van de masteropleidingen aan beide zijden van de taalgrens met gevolgen voor de uitgaven in de sector van de kinderbijslag.

<sup>23</sup> De term responsabiliseren wordt in het publieke discours op zeer uiteenlopende wijze geïnterpreteerd, zie hierover onder meer F. Vandenbroucke, en L. Meert (2010), ‘Solidariteit, verantwoordelijkheid en autonomie in de staats hervorming. Waarover gaat het? Waartoe dient het?’, [www.forumfederalisme.be](http://www.forumfederalisme.be) ; later in dit bericht komen we hierop terug.

<sup>24</sup> Zie bijvoorbeeld Y. Kazepov, en E. Barberis (2012), ‘Social Assistance Governance in Europe. Towards a Multi-level Perspective’ in I. Marx en K. Nelson (eds.), *Minimum Income Protection in Flux*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

bevoegdheden af te dwingen door een ‘creatieve’ invulling van de bevoegdheden waarover Vlaanderen reeds beschikte. 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<sup>25</sup>. De uitspraak van het Grondwettelijk Hof gaf vleugels aan de Vlaamse verzuchtingen naar een eigen sociaal beleid, buiten de staatsvorming om en dus zonder dat overleg met de Franse taalgemeenschap noodzakelijk zou zijn. Het Vlaamse Regeerakkoord<sup>26</sup> stelde in 2009 een “basisdecreet met betrekking tot de Vlaamse sociale bescherming” in het vooruitzicht, dat onder meer een basishospitalisatieverzekering en een financiële tegemoetkoming voor kinderen zou omvatten<sup>27</sup>.

De ervaring met de Vlaamse zorgverzekering<sup>28</sup> was erg leerrijk. Vooreerst bleek dat de ontwikkeling van complementaire regionale vormen van sociale bescherming in de bestaande constitutionele setting van “exclusieve bevoegdheden” op een ‘rechtsonzekere’ manier tot stand moest komen, met tal van juridische procedures voor gevolg, bij de Raad van State, het Grondwettelijk Hof en het Europees Hof van Justitie<sup>29</sup>. Ten tweede leidde het “geval per geval” uitwerken van Vlaamse sociale bevoegdheden 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. Hetzelfde deed zich later voor bij de vormgeving van de Vlaamse kindpremie<sup>30</sup>. Dit is vanzelfsprekend niet het goede uitgangspunt voor de uitbouw van doelmatig sociaal beleid. Bovendien werd (overigens niet alleen in het geval van de zorgverzekering) duidelijk hoe een ongecontroleerd opbod in de sociale bescherming dreigde tot stand te komen: wanneer deelentiteiten nieuwe beleidsinstrumenten inzetten, had het federale niveau de neiging hierop te reageren om haar eigen rol in de sociale zekerheid veilig te stellen. Zo zagen we zowel in de sector van de zorg als in die van de kinderbijslag elementen van een kostenverhogende dynamiek, die vanzelfsprekend moeilijk verantwoord kon worden in een periode van grote budgettaire moeilijkheden. Ten derde waren er nauwelijks stimulansen voor enige coördinatie tussen het beleid van de onderscheiden beleidsentiteiten, integendeel.

Duidelijk was dat België in een gevaarlijke spiraal was terechtgekomen. Immobilisme op federaal niveau versterkte Vlaamse verzuchtingen om meer regionale autonomie. Maar omgekeerd

<sup>25</sup> Zie B. Cantillon, P. Popelier en N. Mussche (2010), *De gelaagde welvaartsstaat*. Intersentia. Velaers, J. (2010), ‘Het sociaal federalisme in België in het licht van de bevoegdheidsverdeling’ in B. Cantillon, P. Popelier en N. Mussche (eds.), *De gelaagde welvaartsstaat*. Intersentia.

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> Zie hierover J. Vanpraet (2010), ‘Naar een Vlaamse sociale bescherming binnen het bestaande bevoegdheidsverdelend kader’ in B. Cantillon, B., P. Popelier en N. Mussche, n. 25.

<sup>28</sup> Zie omstandige analyse in B. Cantillon, P. Popelier en N. Mussche, n. 25.

<sup>29</sup> Zie o.m. J. Velaers (2010), ‘Het sociaal federalisme in België in het licht van de bevoegdheidsverdeling’ in B. Cantillon, P. Popelier en N. Mussche, n. 25; J. Vanpraet (2010), ‘Naar een Vlaamse sociale bescherming binnen het bestaande bevoegdheidsverdelend kader’ in B. Cantillon, B., P. Popelier en N. Mussche, n. 25; P. Popelier (2010), ‘Sociaal federalisme en bevoegdheidsverdeling in rechtsvergelijkend perspectief’ in B. Cantillon, B., P. Popelier en N. Mussche, n. 25.

<sup>30</sup> Het conditioneren van de uitkeringen aan de dienstverlening van Kind en Gezin is ongetwijfeld ingegeven door de bekommernis om een juridisch onderscheid te maken met de federale gezinsbijslag: “De premie, die los staat van de kinderbijslag, wordt enkel uitbetaald als de ouders hun kind preventief laten opvolgen hetzij door Kind en Gezin hetzij door een hiermee gelijkgesteld aanbod van pediaters en huisartsen.”

zorgden 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, reageerde 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 werden bovendien voor de hand liggende hervormingen tegengehouden. Zo vormde bijvoorbeeld de angst voor een mogelijk verlies van bevoegdheden een niet onbelangrijke hindernis voor onder meer de noodzakelijke vereenvoudiging van het systeem van de kinderbijlage. Aan de positieve zijde moet wel vermeld worden dat de dreiging voor een mogelijke splitsing van de sociale zekerheid Wallonië heeft aangezet om de zg. “onverklaarbare verschillen” in de gezondheidszorg weg te werken. Er zijn redenen om te denken dat hetzelfde zich enigszins ook heeft voorgedaan met het actieve arbeidsmarktbeleid.

#### **4. De vier ambigue uitgangspunten van de sociale staatshervorming**

Impliciet of expliciet vertrokken de onderhandelaars van de zesde staatshervorming van vier ‘captieve’ uitgangspunten en rationales: het splitsen van (delen) van de sociale zekerheid, het creëren van zgn. homogene bevoegdheidspakketten, het behoud van de solidariteit middels interregionale transfers en het responsabiliseren van de deelstaten. Deze ‘rationales’ zijn echter alle vier ambigue, ze stuiten op conceptuele misverstanden en/of op praktische problemen en ze zijn onderling niet altijd consistent. Dit verklaart ongetwijfeld voor een deel waarom de onderhandelingen die naar de zesde staatshervorming leidden, zo lang hebben geduurd en waarom het bereikte politieke compromis een erg hybride uitkomst heeft opgeleverd.

##### a) De sociale zekerheid laat zich moeilijk splitsen

De gedachte om (delen van) de sociale zekerheid te splitsen, vindt een voedingsbodem enerzijds in de verzuchting naar meer autonomie en anderzijds in een streven naar de vermindering van de sociale transfers van Noord naar Zuid, een onvermijdelijk neveneffect van een interpersoonlijke solidariteit in een heterogene federatie. Wat in het publieke discours aantrekkelijk eenvoudig leek, bleek echter in de praktijk moeilijk te realiseren. In de sociale zekerheid kan men immers niet zomaar de *splitsingslogica* doortrekken die gehanteerd werd bij eerdere staatshervormingen. De sociale zekerheid is immers om vele redenen niet te vergelijken met onderwijs of bijstand aan personen.

Sterk ontwikkelde (en dus complexe) systemen van sociale zekerheid laten zich, *ten eerste*, erg *moeilijk ontrafelen*. Om het voorbeeld van de kinderbijlage te nemen: het gaat om 3 verschillende stelsels (werknemers, zelfstandigen, ambtenaren), elk op een eigen wijze gefinancierd, met eigen zeer ingewikkelde toekenningregels en uitkeringen<sup>31</sup>. Het zal daarom

---

<sup>31</sup> Het Vlinderakkoord voorziet de eenmaking van deze stelsels. Naast de budgettaire kost moet hier rekening gehouden worden met een zeer grote (technische en politieke) complexiteit. Onder meer volgende verschillen dienen weggewerkt te worden: de voorrang van de rechthebbende werknemer ten opzichte van de rechthebbende zelfstandige, de opening van het recht van de rechthebbende, verschillende definiëring van rechthebbende broers en zusters en de voorrangsgerechtigde bijslagtrekkende, de adoptiepremie betwisting van de hoedanigheid van bijslagtrekkende voor de rechtbanken, de verjaringstermijnen, de terugvordering van onverschuldigde bedragen, de overdracht van dossiers, etc..

ongetwijfeld zeer vele jaren duren en zeer grote administratieve inspanningen vergen vooraleer het systeem van kinderbijslag ook effectief gesplitst zal zijn (zie hierover verder meer). Omdat volwassen systemen van interpersoonlijke solidariteit een grote mate van techniciteit in zich dragen, grote deskundigheid vereisen in de uitvoering *én* vooral omdat het inkomen van zeer vele gezinnen er sterk van afhankelijk is, is de splitsing onvermijdelijk een dure en politiek riskante operatie die zeer veel investering in tijd en geld in beslag neemt.

De systemen van sociale zekerheid functioneren, *ten tweede*, met een reeks belangrijke *partners* die in tegenstelling tot de politieke partijen nog een federale structuur hebben. Zij hebben als belangrijkste financiers en uitvoerders van de stelsels een niet te verwaarlozen gewicht in het politieke besluitvormingsproces. Hun deskundigheid is ook erg belangrijk bij het goed functioneren van de stelsels. De voorbije jaren hebben de meeste uitvoeringsorganisaties zich omgebouwd tot performante instellingen met een zeer grote deskundigheid in de uitermate complexe materie die de sociale zekerheid is.

Er is, *ten derde*, het moeilijke probleem van *Brussel*. De sociale zekerheid is niet zomaar een verzekering. Het is een *sociale* verzekering: betaalbaar voor zwakke groepen omdat de sterkere groepen meer bijdragen dan ze in feite – vanuit louter verzekeringstechnisch oogpunt – zouden moeten. Daarom verdragen sociale verzekeringen geen keuzevrijheid. Verzekeraars mogen geen onderscheid maken tussen goede en slechte risico's en verzekerden mogen niet kiezen voor het stelsel dat hen het beste uitkomt. Mochten er in Brussel een Vlaamse en een concurrerende Waalse sociale zekerheid bestaan, dan moet er dus een systeem gevonden worden om alle Brusselaars objectief toe te wijzen aan het ene of het andere stelsel. Dit vereist een vorm van subnationaliteit: Vlamingen, Franstaligen en nieuwkomers zouden zichzelf en hun kinderen dan min of meer duurzaam tot de ene of de andere gemeenschap en bijhorende sociale zekerheid moeten bekennen<sup>32</sup>. Als men dit wil vermijden, is er geen andere optie dan aanvaarden dat er een apart systeem komt voor Brussel, (de oplossing die uiteindelijk verkozen werd via de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, zie verder)<sup>33</sup>. In dit geval moet de architectuur van het Belgisch sociaal federalisme *driedig* worden. In de Belgische federale architectuur is dit belangrijk en politiek erg delicaat: driedigheid paste in de Waalse, maar niet in de Vlaamse federale visie<sup>34</sup>. Maar ook een toewijzing aan de Gewesten is problematisch vanwege de schaal en de uitzonderlijk grote asymmetrie in risico's en bijdragecapaciteit in Brussel: de sterke concentratie van een sociaaleconomisch zwakke populatie en dus van sociale risico's in de hoofdstad gaat er gepaard met een grote welvaart en dus bijdragecapaciteit gegenereerd door pendelmigratie.

Tot slot leerde de ervaring met de eerste vormen van Vlaamse sociale zekerheid dat moet rekening gehouden worden met beperkende *Europese regels* inzake het vrij verkeer van werknemers<sup>35</sup>. Zo werd de Vlaamse overheid op grond van het Europees recht gedwongen om

---

<sup>32</sup> Frank Vandenbroucke en Danny Pieters in De Standaard van resp. 22 mei en 31 mei 2010.

<sup>33</sup> Danny Pieters does not want to de-federalize the country on a regional basis, so he is confronted with a real dilemma here: either one regionalizes social security (creating a Brussels social security system), or one leaves it at the federal level. (Vandenbroucke rebel e-book 9).

<sup>34</sup> Zie hierover J. Velaers (2010), 'Het sociaal federalisme in België in het licht van de bevoegdheidsverdeling' in B. Cantillon, P. Popelier en N. Mussche, n. 25.

<sup>35</sup> Zie H. Verschuere (2010), 'Europese krachtlijnen voor een sociaal federalisme' in B. Cantillon, P. Popelier en N. Mussche, n. 25.

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 echter een omgekeerde discriminatie ontstaan tegenover Walen die in Vlaanderen werken maar die geen beroep kunnen doen op deze rechtspraak. Dit is een bijkomende en niet onbelangrijke complicatie bij de splitsing van (delen van) de sociale zekerheid. Indien rechten – zoals het geval is met de Vlaamse zorgverzekering – gebonden zijn aan de woonplaats, komt het woonplaatsbeginsel onvermijdelijk in conflict met het werkplaatsbeginsel dat nu het geheel van de toekenningregels binnen de sociale zekerheid regelt en ook gehanteerd wordt in de Europese regelgeving.

b) De keuze voor interpersoonlijke of interregionale solidariteit is niet neutraal

De sociale zekerheid reduceert de regionale inkomensongelijkheid met zo'n 60% en is dus een belangrijk instrument van federale homogenisering. Dit gebeurt op een transparante en soepele wijze in functie van veranderingen in de ruimtelijke spreiding van "sociale risico's" en 'bijdragecapaciteiten'. Een alternatieve zienswijze is dat eenzelfde mate van solidariteit ook kan georganiseerd worden door middel van interregionale transfers met (al dan niet conditionele) dotaties. De Vlaamse resoluties waarvan hoger sprake stelden het behoud van de solidariteit "*op basis van objectieve en doorzichtige mechanismen*" voorop. Daarmee wordt impliciet gezegd dat niet de transferten als dusdanig problematisch zijn maar wél de wijze waarop deze worden georganiseerd. Er wordt dan verondersteld dat *interregionale transferten 'transparanter'* zouden zijn dan de transferten via de sociale zekerheid.

Maar is dat wel zo?

Zoals gezegd corrigeert de interpersoonlijke herverdeling van de sociale zekerheid automatisch voor (regionale) verschuivingen in draagkracht (loonmassa) en behoeften (vanwege bijvoorbeeld een verschillend verouderingstempo in de betrokken regio's; relatieve veranderingen in morbiditeit en nataliteit; scolariteit; structurele en conjuncturele verschuivingen op de arbeidsmarkt etc.). Een interregionale transfert zou idealiter met dezelfde factoren moeten rekening houden. Evenwel zou het erg moeilijk zijn, zo niet onmogelijk, om tijdig de genoemde verschuivingen te detecteren om ze aldus te kunnen opnemen in een soort van 'allocatiemodel' om de budgetten te verdelen over de deelstaten. Het statistische apparaat en de bewustwording van mogelijk relevante divergenties inzake sociaal-demografische en economische trends loopt immers altijd achter op de sociale werkelijkheid. Zo blijkt bijvoorbeeld uit de kinderbijslagstatistieken dat het aandeel weeskinderen en gezinnen die rechten openen op verhoogde bedragen in Wallonië en Brussel hoger is dan in Vlaanderen. Het kinderbijslagstelsel corrigeert hiervoor automatisch. Dit zou veel moeilijker gerealiseerd kunnen worden via een beleidsgestuurd allocatiemodel. Zo beschouwd, organiseert de sociale zekerheid een transparante en soepele regionale herverdeling op basis van gemeenschappelijk overeengekomen "sociale risico's" en 'bijdragebasis'<sup>36</sup>. We zullen verder zien dat het inruilen van de interpersoonlijke voor de interregionale solidariteit zoals voorzien in het Vlinderakkoord – zeker in het geval van de kinderbijslag en het arbeidsmarktbeleid – niet neutraal is *precies omdat in een reeds erg*

<sup>36</sup> Zie voor dit argument ook E. Schokkaert, en C. Van de Voorde (2007), 'Defederalisering van de Belgische gezondheidszorg?' Leuvense Economische Standpunten 2007/119, mei.

*ingewikkeld dotatie systeem geen rekening kan gehouden worden met de vele factoren die de behoeften en de draagkracht van deelstaten bepalen.*

Daarbij komt dat interregionale solidariteit in België politiek moet afgedwongen worden in een strijd tussen een zwakkere 'zij' en een sterkere 'wij'. Het is onwaarschijnlijk dat de uitkomst hiervan even genereus zal zijn dan de solidariteit die genereert wordt door verzekering en welbegrepen eigenbelang: "... *thinking explicitly about interregional solidarity, focuses attention on regional identities. Would this help in keeping the interregional solidarity intact? ...Feelings of a shared fate are not only necessary for creating strong social insurance institutions, they are also influenced by the existing institutions. The remaining feelings of a common understanding in Belgium are certainly influenced by the mere fact that we now have federal social insurance institutions in place. Breaking up these institutions would bring us in the longer run in the EU or in the world situation*"<sup>37</sup>. We staan hier terug bij bovenvermelde kwestie van de "brede en diepe solidariteit". Het inruilen van interpersoonlijke voor interregionale solidariteit betekent in de praktijk bijna onvermijdelijk een *minder 'brede' solidariteit*. Dit kan gepaard gaan met een *diepere* solidariteit, binnen de kleinere deelen. Dit is echter niet gegeven.

c) Homogene bevoegdheidspakketten bestaan niet

In het traditionele discours over de institutionele hervorming wordt vaak verwezen naar de noodzaak om "*homogene bevoegdheidspakketten*" te creëren. Ofschoon er goede voorbeelden zijn van inefficiënte bevoegdheidsverdelingen (verwezen kan worden naar de mobiliteitshulpmiddelen voor personen met een handicap die voor een deel vergoed worden door het federale RIZIV en voor een deel door de regionale fondsen) is het in de groeiende gelaagdheid van het sociaal beleid een illusie te denken dat het mogelijk is om homogeniteit te verkrijgen: er zijn talrijke beperkingen die worden opgelegd door het ruimere internationale kader en er is de onvermijdelijk sterke vervlechting van uiteenlopende beleidsdomeinen (als sociale uitkeringen, fiscaliteit, werk, onderwijs, gezin en zorg). We zullen verder zien dat ook de zesde staatshervorming weinig 'homogeniteit' heeft toegevoegd.

d) Responsabiliseren tegenover wat?

De derde en meest recent opgedoken rationale voor de herschikking van de bevoegdheden inzake sociale zekerheid verwijst naar 'responsabilisering'. Dit beginsel wordt op erg uiteenlopende manieren ingevuld, gaande van '*autonomie*' (een gesplitst stelsel met eigen middelen en binnen homogene bevoegdheden is de beste garantie dat regio's efficiënt omspringen met hun middelen) tot "*responsabiliseren tegenover het geheel*" "verantwoordelijkheid ... van een *gemeenschappelijk belang* dat iedere entiteit zou moeten helpen nastreven"<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> E. Schokkaert (2009), *Trust and social insurance*. Re-Bel E-book 1: 'On the interaction between subsidiarity and interpersonal solidarity'.

<sup>38</sup> *ibid.*

Voor wat de sociale zekerheid betreft<sup>39</sup> loopt de eerste invulling vanzelfsprekend aan tegen de bovenvermelde hindernissen van splitsing en homogenisering van bevoegdheidspakketten. *Ten gronde mag autonomie noch schadelijk zijn voor het algemeen belang noch deelentiteiten aanzetten tot een beleid dat schadelijk is voor andere deelentiteiten.* Voorkomen moet worden dat bijvoorbeeld een deelstaat een doelgroepenbeleid ontwikkelt dat ertoe strekt hoogopgeleiden aan te trekken ten koste van een andere deelstaat.

De tweede invulling is van meer recente datum. Het argument gaat dat wanneer deelgebieden in het raam van hun bevoegdheidsuitoefening een reële invloed hebben op de uitgaven van de federale sociale zekerheid, financiële medeverantwoordelijkheid en impulsen om een beleid te voeren dat het *algemeen belang* ten goede komt efficiëntiewinsten oplevert. Omdat deelstaten volledig bevoegd zijn voor het geheel van het sociaal beleid, met uitzondering van de sociale zekerheid, en zij ook divergerende beleidspaden uitzetten, wordt dit van langsom meer een kritische factor van de doelmatigheid van de federale sociale zekerheid (zie bijvoorbeeld het activeringsbeleid, het preventiebeleid in de gezondheidszorgen en het onderwijsbeleid).

In het in 2008 gepubliceerde verzamelwerk *Gedachten over sociaal federalisme* werden door academici van beide zijden van de taalgrens voorstellen gedaan met betrekking tot de responsabilisering inzake arbeidsmarktbeleid<sup>40</sup>. Ofschoon uiteenlopende accenten werden gelegd, bleek uit de bijdragen enige consensus over de wenselijkheid en de mogelijkheid om mechanisme te ontwikkelen om deelstaten aan te zetten om een adequaat tewerkstellingsbeleid te voeren en daardoor de druk te verlagen op de federale sociale zekerheid. Ook in politieke middens werd de gedachte opgenomen. In een belangrijk en opgemerkt “communautair akkoord” in datzelfde jaar tussen de toenmalige Vlaamse en Waalse ministers van werk Vandenbroucke en Marcourt was sprake van “*a strengthening of the competencies of the regions and communities should be coupled with a funding scheme that combines incentives and accountability while taking the needs and capacities of each government into account and yielding a positive return on investment for both the regions as the federal authority*”<sup>41</sup>.

De gedachte dat met vormen van responsabilisering het mogelijk zou zijn om én de Belgische solidariteit te handhaven én de efficiëntie te verhogen (“*to preserve Belgian solidarity while favouring efficiency*”)<sup>42</sup> kon dus rekenen op een zeker intellectueel en politiek draagvlak. Echter, de voorstellen waren vrij rudimentair en bleven erg zwijgzaam over de praktische uitwerking ervan. Dewatripont waarschuwde daarom terecht dat “*God is in the details*”. Het responsabiliseren van deelentiteiten met een bonus malus systeem stuit inderdaad op de grote moeilijkheid om relevante beoordelingsmaatstaven te vinden: “de nationale en regionale

---

<sup>39</sup> Voor een bespreking van de macro responsabiliseringselementen in de financieringswet verwijzen we naar Decoster, A. en W. Sas (2012), ‘Feiten en cijfers over de nieuwe financieringswet’, in: P. Popelier, et al. (eds.), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming*. Intersentia.

<sup>40</sup> Zie E. Schokkaert, en C. Van de Voorde (2008), ‘Defederalisering van de Belgische gezondheidszorg’ in B. Cantillon en V. De Maesschalck, n. 4.

<sup>41</sup> J.H. Drèze (2009), *On the Interaction between subsidiarity and interpersonal solidarity*. Re-Bel e-book 1.

<sup>42</sup> M. Dewatripont (2009), *A comment on Marcourt and Vandenbroucke’s call for action in the interest of economic recovery and social progress*. Re-Bel e-book 2: ‘Does it make sense to regionalize labour market institutions?’.

werkloosheidsgraad wordt in niet onbelangrijke mate mede bepaald door institutionele factoren die op federaal vlak vorm kregen, waaronder de aanwezigheid van werkloosheidsvallen, de beschikbare budgetten voor een actief arbeidsmarktbeleid en de loonvorming. Bovendien ontsnapt de conjuncturele werkloosheid zowel aan de invloed van het federale als van het gewestelijke beleid<sup>43</sup>. Het instellen van een malus bij ondermaatse regionale prestaties stuit bovendien op het bezwaar dat daardoor een negatieve spiraal zou kunnen ontstaan, waarbij in tijden van stijgende werkloosheid en dus van verhoogde nood aan activering de middelen zouden afnemen<sup>44</sup>.

## 5. Het Vlinderakkoord en de toekomst van de sociale zekerheid

Het Vlinderakkoord bevat historische bepalingen over de sociale zekerheid. De kinderbijslag en de tegemoetkomingen voor hulp aan bejaarden worden gesplitst, een homogene overdracht van het ouderenbeleid wordt in het vooruitzicht gesteld, enkele belangrijke hefboomen van het tewerkstellingsbeleid worden overgedragen terwijl gewesten en gemeenschappen zullen binnendringen in enkele belangrijke besluitvormingsorganen van de federale sociale zekerheid. Er blijven op het ogenblik van schrijven nog zeer veel vragen open en dus is het moeilijk om de consequenties te zien van de mechanismen die in gang zullen worden gezet. Wat volgt moet daarom gelezen worden als een eerste speculatieve interpretatie van het politieke compromis zoals het anno 2012 voorligt. We beogen overigens geen evaluatie van de bepalingen in het akkoord maar proberen om – aansluitend bij de bespreking van de uitgangspunten in de vorige sectie – enkele krachtlijnen te identificeren waarlangs de sociale staatshervorming zal verlopen.

### 5.1 Van interpersoonlijke naar interregionale solidariteit, met de handrem op

Het Vlinderakkoord vertrekt expliciet van de principes van nationale solidariteit en interpersoonlijke herverdeling<sup>45</sup>. Deze uitgangspunten worden bewaakt door a) het federaal houden van de vervangingsinkomens welke het sterkste herverdelingspotentieel hebben en b) het federaal houden van de financiering van de over te dragen bevoegdheden (geregeld door de financieringswet). Voor de gezondheidszorgen wordt daarenboven bepaald dat “de interpersoonlijke solidariteit inhoudt dat er een gelijke toegang is voor allen tot de terugbetaalde gezondheidszorg, waarbij de vrije keuze van de patiënt gegarandeerd wordt, conform het Europese principe van vrij verkeer van personen. De patiënt zal eenzelfde prijs betalen voor eenzelfde product of prestatie, ongeacht waar in België hij deze gezondheidszorg geniet”. Met betrekking tot het arbeidsmarktbeleid wordt gesteld dat “de regels die tot het arbeidsrecht en de sociale zekerheid behoren federaal blijven, evenals de voorzieningen voor

<sup>43</sup> P. Van Rompuy (2008), ‘Werkloosheidsverzekering in een federale staat met een toepassing op België’, in B. Cantillon en V. De Maesschalck, n. 4.

<sup>44</sup> Tijdens de preformatie lag een concreet voorstel van responsabilisering voor van de hand van Vandenbroucke die de Gewesten financieel moest responsabiliseren op basis van hun arbeidsmarktprestaties, en toeliet om de Gewesten die hun achterstand inzake arbeidsmarktprestaties inhalen een financieel surplus te geven op een tijdelijke basis. Het voorstel van Vandenbroucke wilde met een inputfinanciering de gewesten ondersteunen door hen 10.000 euro te geven per duurzaam geactiveerde werkloze. Zie onder meer B. Van der Linden (2008), ‘Quelles réformes pour nos institutions du marché du travail ? Réflexions autour d’un certain nombre de pistes’, in B. Cantillon en V. De Maesschalck, n.4.

<sup>45</sup> “Geen enkele deelstaat structureel mag verarmen” en “zijn (van de federale staat) fiscale prerogatieven met betrekking tot het interpersoonlijke herverdelingsbeleid gehandhaafd blijven”.



sociaal overleg en het loonbeleid". De ingebouwde garantie voor het behoud van de solidariteit op het vlak van de kinderbijslag is veel zwakker geformuleerd als "het recht op kinderbijslag wordt vastgelegd in de Grondwet." Verder zal blijken dat ook het financieringssysteem elementen bevat die de interregionale solidariteit op het vlak van de kinderbijslag substantieel afzwakken.

Voor de delen van de sociale zekerheid die worden overgedragen naar de regio's worden de middelen verdeeld via de financieringswet: "De verdeling van de financieringsmiddelen van de nieuwe bevoegdheden van de Gemeenschappen zal via demografische sleutels gebeuren. De verdeling van de middelen inzake de gezinsbijslag zal gebeuren volgens de bevolkingsleutel 0-18 jaar inbegrepen van elkeen van de drie gemeenschappen en van de GGC (forfaitaire sleutel). De enveloppes van de deelstaten zullen vervolgens evolueren volgens de consumptieprijzenindex en de groei van de bevolking van 0 tot en met 18 jaar van elke entiteit. Deze middelen zullen worden overgeheveld naar de Duitstalige Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap, met uitzondering van Brussel waar ze naar de GGC zullen worden overgeheveld. Voor wat de overgedragen bevoegdheden in verband met de ouderen betreft (voornamelijk: opvangstructuren, tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden (THAB), geïsoleerde geriatrie ziekenhuizen G) zullen de middelen aanvankelijk worden verdeeld volgens de bevolkingsleutel van de +80-jarigen. Ze zullen evolueren naargelang de evolutie van de bejaarden ouder dan 80 jaar in elke entiteit, de inflatie en 82,5% van de werkelijke groei van het BBP per inwoner. De middelen voor de andere overgedragen bevoegdheden inzake gezondheidszorg en "hulp aan personen" zullen worden verdeeld volgens de bevolkingsleutel en evolueren volgens de inflatie en 82,5% van de reële groei".

Deze bepalingen hebben *twee belangrijke consequenties*. Ofschoon op het ogenblik van dit schrijven niet duidelijk is hoe de over te dragen middelen uit het globaal beheer van de sociale zekerheid zullen geput worden, lijkt het, zeker in het geval van de kinderbijslag, waarschijnlijk dat de middelen van de alternatieve financiering zullen aangeboord worden. Daardoor wordt de (historische) band tussen sociale uitkeringen en sociale bijdragen doorgeknipt<sup>46</sup> en wordt een *belangrijke structurele hervorming* ingezet van het kinderbijslagsysteem van een socioprofessioneel bijdragerelateerd stelsel naar een *universeel systeem gefinancierd uit algemene middelen*<sup>47</sup>.

In het algemeen is de logica van de financieringswet fundamenteel verschillend van de financiering van de sociale zekerheid<sup>48</sup>. Voor de delen die worden overgedragen, zal niet langer de interpersoonlijke solidariteitslogica gelden, maar deze van de *interregionale solidariteit*

---

<sup>46</sup> En rijst ook de vraag naar de betrokkenheid van de sociale partners in het bestuur en de uitvoering van de delen van de sociale zekerheid die zullen overgedragen worden.

<sup>47</sup> Deze hervorming naar een zogenaamd twee pijlersysteem staat reeds zeer vele jaren in opeenvolgende hervormingsplannen, zie onder meer R. Dillemans (1993), *Bouwstenen voor een nieuwe sociale zekerheid*. Leuven: Universitaire Pers Leuven. Voorafgaandelijk aan de overheveling van de bevoegdheden moeten de stelsels voor werknemers, zelfstandigen en ambtenaren op elkaar worden afgestemd. Dit is een complexe maar noodzakelijke oefening die zal bijdragen tot een zeer belangrijke vereenvoudiging.

<sup>48</sup> In een recente publicatie maakt Jennes (2012) een onderscheid tussen publieke stromen overheden en stromen van overheden naar burgers. Omdat de Gemeenschappen echter bevoegd worden voor de sociale zekerheidsmateries die worden overgedragen menen wij dat het juister is te spreken van interregionale transferten tussen overheden (G. Jennes (2012), Effect van de hervorming van de Bijzondere Financieringswet op de publieke transferten tussen de Belgische Gewesten(2012-2030), Vives Briefings, 4 juni 2012).

door middel van dotaties met demografische verdeelsleutels. Ofschoon deze criteria bedoeld zijn om rekening te houden met de evolutie van de behoeften<sup>49</sup> is het duidelijk dat zij dat slechts in beperkte mate zullen doen. In het geval van de middengetoetste tegemoetkomingen voor hulp aan bejaarden wordt bijvoorbeeld geen rekening gehouden met de evolutie van het aandeel lage inkomensgezinnen in een regio en in het geval van de kinderbijslag wordt afgezien van de evolutie van het aandeel gezinnen die rechten openen op verhoogde bedragen. Dat betekent dat indien in een bepaalde deelentiteit bijvoorbeeld het aandeel lage inkomensgezinnen of langdurig werklozen met kinderen zou afnemen (of toenemen), dit niet verrekend zal worden in de dotatie. Ofschoon men dit zou kunnen beschouwen als een vorm van responsabilisering, is het duidelijk dat door mogelijk divergerende of convergerende ontwikkelingen van sociaaleconomische aard er na verloop van tijd een scheefgetrokken verdeling zou kunnen ontstaan van de voorziene dotaties (teveel voor de ene deelentiteit en te weinig voor de andere, in bovenstaand voorbeeld: teveel middelen voor de deelstaat die in het begin een relatief groot aandeel langdurig werklozen telde). In algemene zin verwijst dit naar het punt dat we eerder maakten. We noemden de interpersoonlijke transfers “transparant en soepel” precies omdat veranderingen in behoeften automatisch verrekend worden. De financiering via dotaties kan dit niet evenaren.

Omdat de middelen bovendien niet zullen evolueren met de stijging van het BBP (in het geval van de kinderbijslag stijgen de dotaties enkel met de inflatie en in het geval van de andere over te hevelen bevoegdheden – met uitzondering van de financiering van de ziekenhuizen – met 82,5% van de werkelijke groei van het BBP per inwoner) is er ook een belangrijke *intertemporele rem* ingebouwd op de *interregionale solidariteit*. Gelet op de kosten van de vergrijzing en de uitgavenstijgingen in het verleden<sup>50</sup> is het duidelijk dat de groei van de dotaties die voorzien worden voor het geheel van de ouderenzorg, niet toereikend zal zijn en dat de deelstaten derhalve ofwel zullen moeten bijpassen ofwel het bestaande niveau van bescherming zullen moeten terugdringen. Hetzelfde geldt voor de kinderbijslag. Dat betekent dat hiermee een mechanisme in werking wordt gezet waardoor het Belgisch sociaal federalisme steeds meer zal evolueren naar een “*shared cost federalism*”<sup>51</sup> met een ingebouwde kostenbeheersing op het niveau van de federale overheidsuitgaven.

Daarbovenop komt dat de verdeelsleutels enkel rekening houden met demografische parameters. Voor de kinderbijslag wordt geen rekening gehouden met de verhoogde schalen voor wezen, langdurig werklozen, gepensioneerden, invaliden en eenouders. Voor de THB wordt abstractie gemaakt van het hoger aantal lage inkomensgezinnen in Wallonië en Brussel, wat bepalend is voor een inkomensgerelateerd systeem. Ook voor het arbeidsmarktbeleid is de verdeelsleutel nadelig voor de deelstaten die thans meer uitgeven vanwege een hogere werkloosheidsgraad. Wat de kinderbijslag betreft, gaat het, zeker in Brussel en in Wallonië om een zeer aanzienlijk aandeel van de actuele uitgaven: in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest heeft niet minder dan 44% van de uitgaven betrekking op deze verhoogde schalen. In het Waals Gewest gaat het om meer dan 36% van de totale uitgaven (zie onderstaand schema). Ofschoon dit financieringsvraagstuk niet los kan gezien worden van de globale evenwichten in

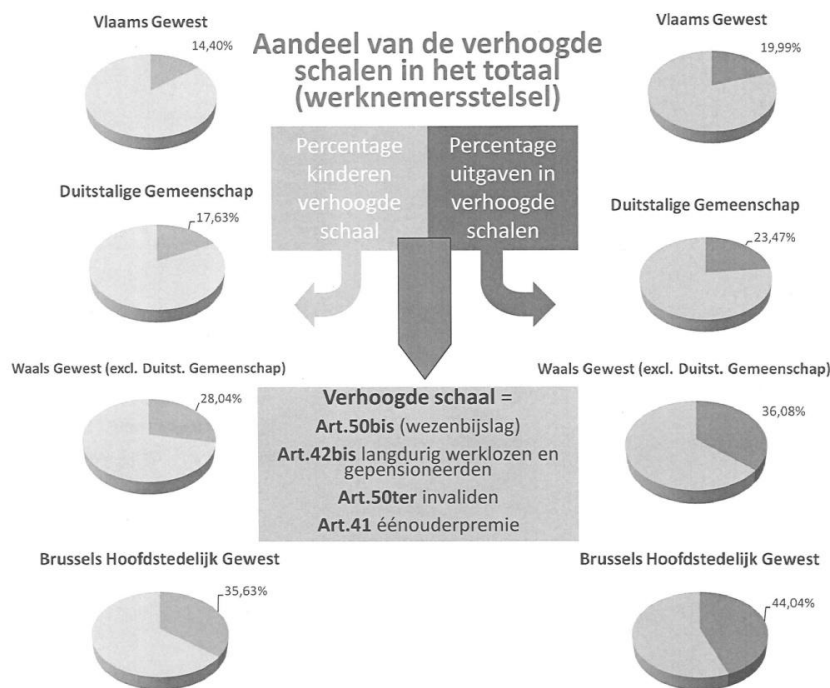
---

<sup>49</sup> Zie Decoster en Sas, n. 39.

<sup>50</sup> Sinds 2000 kende de sector van de ouderenvoorzieningen een gemiddelde jaarlijkse stijging van 7,5% (zonder inflatie), CM p. 13.

<sup>51</sup> H. Obinger, S. Leibfried en F. Castles, n. 2.

de financieringswet<sup>52</sup>, wordt met het systeem van “globale dotaties” (verder uitgelegd door Decoster en Sas, 2012) een logica binnengebracht die duidelijk strijdig is met het uitgangspunt van het behoud van de interregionale solidariteit. Meer in het bijzonder wordt in het specifieke geval van de kinderbijslag afbreuk gedaan aan het “horizontale gelijkheidsbeginsel” onderliggend aan de financiering van de gemeenschapsbevoegdheden (kinderen in Vlaanderen en Wallonië verdienen dezelfde ontwikkelingskansen en daarom worden bijvoorbeeld de middelen voor onderwijs verdeeld volgens een behoeften gebonden sleutel)<sup>53</sup>. Voor het geheel van de financieringswet tonen Decoster en Sas (2012) aan dat het solidariteitsmechanisme “minder genereus” is<sup>54</sup>. Dit is zeker het geval voor de kinderbijslag en voor het arbeidsmarktbeleid. Vlaanderen zal meer ontvangen dan wat thans wordt uitgegeven, het omgekeerde geldt voor Wallonië en Brussel. Dit wordt weliswaar elders in de financieringswet gecorrigeerd maar hoe dit precies gebeurt, is hoegenaamd niet transparant. De correctiemechanismen zijn in ieder geval losgekoppeld van de dotaties die samenhangen met de over te dragen sociale zekerheidsbevoegdheden. Ofschoon Decoster en Sas de nieuwe financieringswet meer transparant vinden dan de huidige, kan dit specifiek voor wat de sociale zekerheid betreft niet gezegd worden. De demografische verdeelsleutels zijn weliswaar duidelijk, de mechanismen die nodig zijn om de hoger genoemde onevenwichten te compenseren zijn dat niet.



Bron: RKW.

<sup>52</sup> Zie Decoster en Sas, n. 39.

<sup>53</sup> Zie Decoster en Sas, n. 39.

<sup>54</sup> Jennes rekent voor dat de transferten vanuit het Vlaamse gewest enigszins zullen toenemen. Evenwel wordt hier geen rekening gehouden met de sociale zekerheid (Zie G. Jennes (2012), *Effect van de hervorming van de Bijzondere Financieringswet op de publieke transferten tussen de Belgische Gewesten (2012-2030)*, Vives Briefings, 4 juni 2012.

## 5.2 Responsabilisering door meer autonomie

In de vorige sectie van dit bericht hebben we aangegeven dat er in het recente verleden een zekere convergentie was rond de gedachte om regio's te responsabiliseren ten aanzien van de federale sociale zekerheid door middel van financiële (des)incentieven. De zesde staatshervorming bevat echter geen elementen van responsabilisering *in deze zin begrepen*, noch in de sector van de gezondheidszorgen noch in de sector van het arbeidsmarktbeleid<sup>55</sup>. Wellicht wordt dat verklaard door de moeilijkheden waarvan hoger sprake om parameters te definiëren die zulk responsabiliseringsbeleid zouden moeten en kunnen ondersteunen. Ofschoon het instrumentarium dat eerder uitgewerkt werd om de ziekenfondsen te responsabiliseren, geschikt zou kunnen zijn om de regio's naar behoeften te financieren, is het zowel in de gezondheidszorgen als in het arbeidsmarktbeleid inderdaad lang niet vanzelfsprekend om een heldere link te leggen tussen input en output van beleid: op vragen als "in hoeverre heeft een actie in de sfeer van preventie een invloed op de gezondheidsuitgaven?" of "hoe groot is het netto resultaat van deze of gene vorm van activering?" bestaat geen wetenschappelijke eensgezindheid, laat staat dat daarover een politieke consensus zou kunnen bereikt worden.

Net zoals in het verleden krijgen de gemeenschappen en gewesten de volle bestedingsautonomie over de budgetten die overgeheveld worden. De over te dragen middelen zullen dus onvoorwaardelijk zijn<sup>56</sup>. Deelentiteiten zullen het overgehevelde budget "*(met inbegrip van de eventuele overschotten) naar goeddunken kunnen gebruiken*" voor verschillende vormen van arbeidsmarktbeleid in de brede zin (maatregelen inzake loonkosten, opleiding en begeleiding van werkzoekenden, tewerkstellingsprogramma's, ...), voor ouderenzorg, voor kinderbijslag. Er zijn dus geen sporen te vinden van rechtstreekse vormen van responsabilisering door middel van de hoger beschreven bonus malus systemen. Betekent dit nu dat de nieuwe bevoegdheidsverdeling niet tot een grotere responsabilisering en meer efficiëntie kan aanzetten? Uiteraard niet, de bestedingsvrijheid ervoor zorgt dat de deelentiteiten "de gevolgen van hun daden (of hun beleid) zelf zullen voelen" (Vandenbroucke, 2011). Indien zij bijvoorbeeld een succesvol tewerkstellingsbeleid ontwikkelen waardoor het aantal 'doelgroepen' waarvoor lastenverlagingen nodig zijn vermindert, zullen zij de middelen die daar vandaag voor worden vrijgemaakt voor andere doeleinden kunnen inzetten.

Zoals eerder gezegd mag "responsabilisering door autonomie" echter geen gevaar opleveren voor het algemeen belang of voor een andere deelentiteit. Omdat het (om de redenen die uiteengezet werden in sectie 2) duidelijk is dat de werkloosheidsverzekering een federale

---

<sup>55</sup> In de sector van de kinderbijslag zou de demografische verdeelsleutel (evolutie van het aandeel min 18 jarigen) kunnen gelezen worden als een incentive om studieduurverlenging te vermijden. Ofschoon in de kinderbijslag de vrijheidsgraden het grootst zijn (afhankelijk van de bepaling die zal worden opgenomen in de grondwet zullen deelentiteiten de gelden van de kinderbijslag zelfs kunnen gebruiken voor andere doeleinden, bijvoorbeeld voor de uitbouw van de kinderopvang) houdt de demografische verdeelsleutel een bijkomend element van responsabilisering in zich: door de leeftijdsgrens van 18 jaar te hanteren worden de Gemeenschappen aangezet een hoger onderwijsbeleid te voeren dat zoveel als mogelijk studieduurverlenging verhindert. Bovendien, door de vertraagde (en in het geval van de kinderbijslag niet) koppeling aan de groei van het BBP, worden de entiteiten verplicht om bij te dragen tot de eigen delen van de sociale zekerheid.

<sup>56</sup> "De specifieke dotaties voor Brussel zijn in 2030 goed voor 363 miljoen €, en moeten voor ongeveer de helft besteed worden aan specifieke zaken als mobiliteit, veiligheid en stedenbouw. In die zin zijn deze dotaties een primeur in het Belgische federalisme. Ze zijn een voorbeeld van *conditionele of voorwaardelijke* dotaties, die tot nog toe afwezig waren in ons systeem" (De Coster en Sas, n.39).

materie moet blijven, zal men er moeten toezien dat het sanctiebeleid een zekere graad van homogeniteit behoudt en zullen er samenwerkingsakkoorden moeten gesloten worden over de intensiteit van de begeleiding van werklozen. Het is immers duidelijk dat een gezamenlijke sociale verzekering alleen kan bestaan met (vrij) homogene toepassingsregels. Ook wat de lastenverlagingen betreft zullen afspraken moeten gemaakt worden om te diverse loonberekeningen te vermijden voor bedrijven die Waalse, Vlaamse en/of Brusselse werknemers tewerkstellen.

De homogenisering van sommige bevoegdheden zal kunnen bijdragen tot een efficiëntere inzet van middelen. In de ouderenzorg zullen de overgehevelde middelen de deeltentiteiten kunnen aanzetten tot goedkopere en efficiëntere vormen van zorgverlening, hetzelfde geldt onder meer voor het arbeidsmarktbeleid en de dienstencheques (die bijvoorbeeld meer zouden kunnen afgestemd worden op het welzijnsbeleid). Anderzijds moet ook opgemerkt worden dat de afsplitsing van de zorg voor ouderen van het gezondheidsbeleid hinderlijk is voor de noodzakelijke kostenbeheersing in de gezondheidszorgen. Velen zijn het er immers over eens dat de toekomstige uitdaging erin bestaat de dure technologische gezondheidszorgen om te buigen naar zachtere vormen van zorg.

### **5.3 Homogenisering én ‘ineenstrengeling’ van bevoegdheden**

Het Vlinderakkoord voorziet in een ‘homogene’ overdracht van de bevoegdheden inzake ouderenbeleid (de tegemoetkomingen voor hulp aan bejaarden en wat de diensten betreft inclusief de prijsbepaling voor de bewoners in RVT, ROB, CDC en CKV: binnen de sector gezondheidszorgen is dat veruit de grootste sector die overgeheveld wordt)<sup>57</sup>. De overheveling van de bevoegdheden inzake arbeidsmarktbeleid (inz. het doelgroepenbeleid en de controle op de werklozen), gezondheidszorgen (inz. de bepalingen inzake de erkenningsnormen van de ziekenhuizen) en kinderbijslag (inz. de overheveling van de verhoogde schalen die gebonden zijn aan het sociaal statuut van de rechthebbende) zorgen echter voor een (verdere) ‘ineenstrengeling’<sup>58</sup> van bevoegdheden inzake sociale zekerheid.

Dit zal *ten eerste* meer samenwerking en coördinatie vergen (bijvoorbeeld over de intensiteit van de begeleiding van werklozen en over de programmatie van de ziekenhuizen); indien succesvol zou dit kunnen leiden tot een vorm van “*joint decision federalism*” waarin de federale overheid en sociale partners, *samen met*, gemeenschappen en gewesten vorm zullen geven aan het socialezekerheidsbeleid.

Zo zal, rekening houdende met de nieuwe bijkomende bevoegdheden van de Gewesten de beheerstructuur van de RVA worden aangepast om een vlotte samenwerking tussen de RVA en de Gewestelijke diensten voor arbeidsbemiddeling te garanderen. Daartoe zal elk Gewest

---

<sup>57</sup> Men zou hier moeten nadenken over de mogelijke consequenties van het toewijzen van ouderenzorg en gezondheidszorg aan twee verschillende beleidsniveaus in functie van de noodzakelijke kostenbeheersingen. De overheveling geheel in de lijn met wat we hoger beschreven hebben blijft deze ‘homogeniteit’ relatief: pensioenen en gezondheidszorgen blijven immers een federale bevoegdheid.

<sup>58</sup> Velaers, J. (2012), ‘Territorialiteit versus personaliteit: een never ending story? Recente ontwikkelingen in de jurisprudentie van het Grondwettelijk Hof, de jurisprudentie van de Raad van State en het Vlinderakkoord over de zesde staats hervorming’, in P. Popelier, et al. (eds.), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staats hervorming*. Intersentia.

deelnemen aan de vergaderingen van het beheerscomité van de RVA via een vertegenwoordiger van de Gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling<sup>59</sup>. Voor de gezondheidszorgen zal er “een instituut worden opgericht dat een overlegd antwoord zal geven op de grote, onder meer budgettaire, uitdagingen met betrekking tot de toekomst van de gezondheidszorg (vergrijzing, knelpuntberoepen in dat domein, technologische ontwikkeling, maatschappelijke ontwikkelingen, leefmilieuaandoeningen, enz.). Dit instituut zal de permanente en inter-federale ontmoetingsplaats vormen voor het overleg tussen de voor gezondheid bevoegde ministers, en zal tot taak hebben een gemeenschappelijke en “responsabilisering door samenwerking”. We zien hier in beide gevallen dat Gemeenschappen en Gewesten als partners in de federale sociale zekerheid dringen (weliswaar enkel met adviesbevoegdheid).

Ten tweede, zullen de deeltiteiten voor de uitvoering van hun beleid afhankelijk zijn van de federale uitvoeringsorganisaties. Dat leidt tot een “gedeeld uitvoeringsfederalisme”. Zowel de RSZ als de RVA voor wat het arbeidsmarktbeleid en het RIZIV voor de gezondheidszorgen blijven de enige administratieve en technische operatoren<sup>60</sup>. Minstens in de overgangsfase (die gegeven de complexiteit van de operatie lang zal duren) zullen de gemeenschappen ook afhankelijk blijven van de uitvoeringsorganisaties die de kinderbijslag uitbetalen<sup>61</sup>. Voor wat betreft de verhoogde schalen zullen zij blijvend beroep moeten doen op de gegevensfluxen van de federale sociale zekerheid (Kruispuntbank). Deze administratieve verstremgeling kan, indien succesvol, leiden tot een versterkt *gemeenschappelijk belang* en dito legitimiteit bij alle entiteiten die zullen instaan voor het waarborgen van de sociale grondrechten aan de burgers.

#### **5.4 Naar een driedig sociaal federalisme met twee verschillende werkingsbeginselen**

In sectie 2 merkten we op dat sociale verzekeringen geen keuzevrijheid verdragen. Verzekeraars mogen geen onderscheid maken tussen goede en slechte risico's en verzekerden mogen niet kiezen voor het stelsel dat hen het beste uitkomt. Mochten er in Brussel een Vlaamse en een concurrerende Franstalige sociale zekerheid bestaan, dan zou er dus een systeem moeten gevonden worden om alle Brusselaars objectief toe te wijzen aan het ene of het andere stelsel. Als men dit wil vermijden, is er geen andere optie dan aanvaarden dat er een apart systeem komt voor Brussel. Dit is ook de oplossing die uiteindelijk – in een wat hybride vorm – verkozen werd door de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie<sup>62</sup>

---

<sup>59</sup> De Gewesten hebben ook de mogelijkheid om, tegen betaling, de sanctioneringbevoegdheid aan de federale overheid (RVA) uit te besteden.

<sup>60</sup> Het is bovendien niet onwaarschijnlijk dat de RKW de uitvoeringsorganisatie zal blijven voor de Brusselse kinderbijslag, gelet op de te kleine schaal om een eigen administratie op te zetten. De bevoegdheid voor structurele RSZ-verminderingen en de vrijstelling van het doorstorten van de bedrijfsvoorheffing blijft federaal.

<sup>61</sup> In de literatuur over federalisme wordt administratieve samenwerking beschouwd als een kenmerk van samenwerkingsfederalisme (zie o.m. H. Obinger, S. Leibfried en F. Castles, n. 2, 263 over Duitsland en Zwitserland).

<sup>62</sup> Zie het Pieters dilemma: “Danny Pieters does not want to de-federalize the country on a regional basis, so he is confronted with a real dilemma here: either one regionalizes social security (creating a Brussels social security system), or one leaves it at the federal level”, F. Vandenbroucke (2011), *Two dilemmas in institutional reform: the Pieters dilemma and the Cantillon dilemma*. Re-Bel e-book 9: ‘Social Federalism: How is a multi-level welfare state best organized?’.

bevoegd te maken voor de over te hevelen kinderbijslag en de tegemoetkomingen voor hulp aan bejaarden<sup>63</sup>.

In tegenstelling tot de nationale sociale zekerheid – waar het werklandbeginsel (verzekerden openen rechten op de plaats waar ze werken) geldt – zullen de gedefederaliseerde delen noodzakelijkerwijze het woonplaatsbeginsel (sociale rechten ontstaan op de plaats waar men woont) hanteren. Waar er sterke verstrengeling is met de federale sociale zekerheid (zoals bijvoorbeeld de kinderbijslag waar de verhoogde schalen gekoppeld zijn aan het sociale statuut of zoals het doelgroepenbeleid) zullen coördinatieregels moeten worden uitgewerkt. Vanzelfsprekend zal ook rekening moeten worden gehouden met de Europese regels betreffende migrerende werknemers. Voorafgaandelijk aan de overheveling zal op federaal niveau moeten bepaald worden of deze regels ook intern zullen worden toegepast (wat vandaag niet het geval is in de Vlaamse zorgverzekering).

## 6. Besluit

Deze bijdrage beoogt geen evaluatie van de sociale bepalingen van het Vlinderakkoord. We pogen wel om de beleidspuzzel op te helderen en om de grote krachtlijnen te identificeren waarlangs de sociale staatshervorming zal verlopen.

De onderhandelaars van de zesde staatshervorming vertrokken van vier ‘captieve’ rationales: het splitsen van (delen van) de sociale zekerheid, het creëren van zgn. homogene bevoegdheidspakketten, het behoud van de solidariteit middels interregionale transfers en het responsabiliseren van de deelstaten. We tonen aan dat deze ‘rationales’ ambigu zijn en op belangrijke conceptuele misverstanden en/of op praktische problemen stuiten. Ze zijn bovendien onderling niet altijd consistent. Het is dan ook niet te verwonderen dat het bereikte akkoord een hybride karakter heeft. De grootste en belangrijkste solidariteitsstromen blijven *interpersoonlijk* en federaal. De kinderbijslag en de tegemoetkomingen voor hulp aan bejaarden worden *gesplitst* en de interpersoonlijke solidariteit wordt ingeruild voor een – minder genereuze – interregionale solidariteit. Dit betekent dat de solidariteit *minder breed* wordt. Er wordt een *homogene* overdracht van het ouderenbeleid in het vooruitzicht gesteld, maar tegelijkertijd is op vele plaatsen sprake van een verdere “ineenstrengeling” van bevoegdheden. Enkele belangrijke hefbomen van het tewerkstellingsbeleid worden overgedragen met het oog op het *responsabiliseren* van de deelstaten, maar er zijn geen directe (des)incentieven om gemeenschappen en gewesten aan te zetten tot een beleid dat gunstig is voor “het algemeen belang”. Gewesten en gemeenschappen zullen binnendringen in enkele besluitvormingsorganen van de federale sociale zekerheid en vele coördinatieplatforms worden in het vooruitzicht gesteld ter versterking van de *samenwerking* in een landschap dat ongetwijfeld veel complexer zal worden.

---

<sup>63</sup> De toekomst zal uitwijzen of deze constructie werkzaam zal blijken te zijn. Vanwege een geringe fiscale draagkracht en een concentratie van sociale risico's kan Brussel geen eigenstandige sociale verzekeringen organiseren. Ter financiering van de Brusselse delen van sociale zekerheid zijn derhalve belangrijke permanente en structurele transfers noodzakelijk. Bovendien is er een probleem van schaalgrootte: afzonderlijke administraties creëren om uitvoering te geven aan de over te dragen bevoegdheden lijkt niet bepaald efficiënt, het is bovendien twijfelachtig of de Brusselse “governance” structuren voldoende sterk zijn om uitvoering te geven aan de complexe systemen van sociale zekerheid.

Het geheel overschouwend denken we te mogen stellen dat de zesde staatshervorming België zal doen bewegen in de richting van een sociaal federalisme met a) *gedeelde kosten* (de gemeenschappen zullen een groeiend aandeel van de kosten voor de kinderbijslag en de ouderenzorg moeten opnemen omdat de dotaties slechts zeer ten dele evolueren volgens behoeften), b) *gedeelde beslissingen* (door de ‘ineenstrengeling’ van bevoegdheden inzake werkloosheid en arbeidsmarktbeleid, inzake kinderbijslag en andere sectoren van de sociale zekerheid voor wat de verhoogde schalen betreft, en inzake de normering en programmatie van de ziekenhuizen zullen gedeelde beslissingen onvermijdelijk worden, hoewel het telkens om exclusieve bevoegdheden gaat) en c) *gedeelde uitvoering* (zowel in de werkloosheid, in de kinderbijslag als in de gezondheidszorg zullen de bevoegde instellingen op federaal en gemeenschapsniveau moeten samenwerken). In een bipolair, bij definitie niet hiërarchisch systeem houdt dit grote gevaren in: ‘gedeeld’ betekent in deze setting *de facto* vetorechten<sup>64</sup>. Indien echter op een verantwoordelijke wijze met de over te dragen bevoegdheden wordt omgegaan, de sociale partners een belangrijke rol blijven behouden in het beheer van de stelsels en het Grondwettelijk Hof zich krachtig opstelt als behoeder van sociale grondrechten, is het niet onmogelijk dat een humus gevormd wordt waarop zich een duurzaam en solidair gelaagd systeem van sociale zekerheid zou kunnen ontwikkelen.

---

<sup>64</sup> Zie hierover de reactie van Frank Vandenbroucke op ons pleidooi voor een gelaagd, dynamisch systeem met gedeelde, aanvullende en concurrerende bevoegdheden (B. Cantillon, P. Popelier, en N. Mussche, *De gelaagde welvaartsstaat*, Antwerpen, Intersentia): “*That is the fundamental Cantillon dilemma: to make shared powers a concept that is both productive and stabilizing, you need hierarchy of norms, which we do not have and will not have for the foreseeable future*” (F. Vandenbroucke, <http://www.rethinkingbelgium.eu/rebel-initiative-ebooks/ebook-9>).