

# DE SOCIALE ZEKERHEID EN DE ZESDE STAATSHERVORMING: VOORGESCHIEDENIS EN ALGEMENE BESCHOUWING\*

DOOR **DANIEL DUMONT**

Professor sociaal recht, Université libre de Bruxelles

---

## INLEIDING

De zesde staatshervorming zorgde tijdens de legislatuur 2011-2014 voor een aanzienlijke herstructurering van het Belgische institutionele landschap. Leitmotiv was het “zwaartepunt” van het Belgische huis te verplaatsen van de federale staat naar de gemeenschappen en gewesten. Hiertoe werden aan de gemeenschappen en gewesten bijkomende bevoegdheden toegekend voor een bedrag van in totaal bijna 20 miljard EUR. Dat maakt dat de gecumuleerde begroting van de deelentiteiten voortaan groter is dan die van de federale overheid. Deze verschuiving van het zwaartepunt van de Belgische federatie vond niet plaats via de integrale overdracht van een of meer beleidsdomeinen, wat wel het geval was bij de vorige staatshervormingen (cultuur, onderwijs, ruimtelijke ordening, milieu, huisvesting, enz.). Het gaat veeleer om de toevoeging van talrijke, vaak gedeeltelijke overdrachten in de meest uiteenlopende domeinen. Bijgevolg is het niet altijd gemakkelijk om een goed zicht te krijgen op de globale samenhang van de indeling van de bevoegdheden die hiervan het resultaat is.

Deze vaststelling verbergt het feit – en deze zaak is tot nu toe nauwelijks aan het licht gekomen – dat op begrotingsgebied de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt in werkelijkheid de kern van de uitgevoerde overdrachten uitmaken. Ook al blijven deze twee aangelegenheden hoofdzakelijk federaal, toch hebben niet minder dan 15 van de overgedragen 20 miljard, d.w.z. driekwart van de geldmassa verbonden met de diverse gedefederaliseerde bevoegdheden, betrekking op onderdelen van de sociale bescherming en niet de minste: ongeveer 6 miljard voor het volledig opgesplitste domein van de kinderbijslag, 5 miljard voor overgedragen gezondheidszorgaange-

---

\* De ideeën die in dit bijzondere nummer uitgedrukt worden zijn niet bindend voor de redactieraad van het *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*. De auteur wenst de andere auteurs die in dit nummer aan bod komen, evenals Vanessa De Greef, Xavier Delgrange en Luc Detroux, te bedanken voor de nalezing van de hierna volgende inleidende tekst.

legenheden en 4 miljard voor de gedefederaliseerde onderdelen van de werkloosheidsverzekering en het tewerkstellingsbeleid. Hierbij moeten nog enkele tientallen miljoenen EUR worden gevoegd voor uitkeringen en bijstand voor personen met een handicap.

Dit bijzondere nummer van het *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid* is dan ook gewijd aan deze stille revolutie. Het is het werk van juristen, gespecialiseerd in het sociaal recht of publiekrecht, van beide kanten van de taalgrens en heeft als doel de impact van de zesde staatshervorming op de sociale bescherming te analyseren. Bij wijze van inleiding volgt in onderstaande bladzijden en in grote lijnen een herhaling van de verdeling van de bevoegdheden op het vlak van de sociale zekerheid en de grijze zones, vlak voor de hervorming (1.). Daarna komen we terug op de intellectuele bronnen en de trage opmars van de hoofdzakelijk Vlaamse eis inzake een defederalisering van de volledige of een deel van de sociale zekerheid en arbeidsmarkt waarvan de exacte omlijnning opvallend weinig gekend is aan Franstalige kant (2.). Vervolgens trachten we een samenvatting te maken van de voornaamste tegenargumenten die deze eis oproept en de alternatieven die op academisch gebied voorgesteld werden (3.). Daarna worden de grote lijnen van de zesde staatshervorming op het gebied van sociale bescherming op een rijtje gezet en vergeleken met de verzoeken van de Vlaamse politieke wereld (4.). Vervolgens volgt een beknopt overzicht van de verschillende bijdragen die hier zijn verzameld en die dieper ingaan op de verschillende onderdelen van de hervorming.

## 1. HET FEDERALE KARAKTER VAN DE SOCIALE ZEKERHEID VOOR DE ZESDE STAATSHERVORMING: HET BEGINSSEL EN DE NUANCERINGEN

Sinds de zesde staatshervorming is er een definitief einde gekomen aan de tijd waarin het, net zoals bij Herman Lenaerts in de jaren tachtig en Jan Velaers in de jaren negentig het geval was, volstond om te schrijven dat de deelentiteiten op het gebied van sociale zekerheid geen enkele bevoegdheid hebben en dat de aangelegenheid volledig “nationaal” is gebleven wat sociale verzekeringen en sociale bijstand betreft.<sup>1</sup>

(1) H. Lenaerts, De sociaalrechtelijke bevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten, in *Liber amicorum Frédéric Dumon*, t. II, Antwerpen, Kluwer, nr. 28 en 31, pp. 939 en 940, 1983. De auteur van de bekende Inleiding tot het sociaal recht (5<sup>e</sup> ed., Diegem, Kluwer, 1995) benadrukte evenwel het belang van de decentralisatie van de arbeidsbemiddeling voor werkzoekenden en de beroepsopleiding doorgevoerd in 1980, die hij eerder situeerde aan de kant van het arbeidsrecht dan aan de kant van de sociale zekerheid – terwijl zij samen al lange tijd een geheel vormden met de werkloosheidsverzekering. Maar hij onderlijnde vooral het in totaal zeer beperkte karakter van de aan de gemeenschappen en gewesten toevertrouwde bevoegdheden op het gebied van sociaal recht, verstaan als het geheel van de normen die de concretisering van het recht op arbeid (d.w.z. het arbeidsrecht) en het bestaanszekerheidsrecht (d.w.z. het socialezekerheidsrecht) beogen. Voor meer over het volledig “nationale” karakter van de sociale zekerheid in het verleden, zie ook J. Velaers, Sociale zekerheid tussen unionisme en federalisme, in H. Deleeck (ed.), *Sociale zekerheid en federalisme*, Brugge, die Keure, pp. 217 en 218, 1991.

In werkelijkheid diende dat principe nu al op twee belangrijke punten te worden genuanceerd: een eerste naar de wens van de architecten van de tweede staats hervorming in 1980 (1.1.) en een tweede, controversiëler en minder mooi afgelijnd, wegens de wil van de Vlaamse Gemeenschap om zo uitgebreid mogelijk gebruik te maken van haar bevoegdheden en van de jurisprudentie van het Grondwettelijk Hof (1.2.).<sup>2</sup> Sinds de zesde staats hervorming gaat het in principe uitsluitend federale karakter van de sociale zekerheid voor de eerste keer expliciet gepaard met diverse grote uitzonderingen (1.3.).

### 1.1. EERSTE NUANCERING: DE BEVOEGDHEDEN VAN DE GEMEENSCHAPPEN EN GEWESTEN OP SOCIAAL GEBIED

De gemeenschappen en gewesten kregen bij hun oprichting belangrijke sociale bevoegdheden. Deze bevoegdheden zijn vastgelegd in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en zijn nu eens ondergebracht onder de noemers “culturele aangelegenheden” (artikel 4) of “persoonsgebonden aangelegenheden” (artikel 5) die vallen onder de gemeenschappen en dan weer onder het “tewerkstellingsbeleid” (artikel 6, §1, IX) dat toebehoort aan de gewesten.<sup>3</sup> In het kader hiervan zijn een reeks beleidslijnen die verband houden met de sociale zekerheid, weggehaald uit het takenpakket van het centrale gezag. Dit betekent dat, zonder de sociale zekerheid rechtstreeks te beïnvloeden, verschillende beleidslijnen die nauw verband hiermee houden, aan de bevoegdheid van de – destijds nog nationaal genoemde – federale overheid zijn onttrokken en zijn toevertrouwd aan de nieuw opgerichte deelentiteiten.<sup>4</sup>

Het gezondheidsbeleid, het gezinsbeleid, het beleid inzake maatschappelijk welzijn, het beleid inzake mindervaliden, het bejaardenbeleid, de beroepsopleiding en de arbeidsbemiddeling en de programma’s voor wedertewerkstelling van de werkzoe-

(2) Wat betreft de toestand vóór de zesde staats hervorming, zie in het bijzonder de erg volledige beschrijvingen van Jürgen Vanpraet en Jan Velaers: J. Velaers en J. Vanpraet, De materiële en territoriale bevoegdheidsverdeling inzake sociale zekerheid en sociale bijstand (I), *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 6, pp. 323-345, 2008; Id., De materiële en territoriale bevoegdheidsverdeling inzake sociale zekerheid en sociale bijstand (II), *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 4, pp. 195-219, 2009; J. Vanpraet, De latente staats hervorming. *De bevoegdheidsverdeling in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de Raad van State*, Brugge, die Keure, reeks “Bibliotheek grondwettelijk recht”, nr. 427 tot 468, pp. 376-405, 2011. Zie ook M. Joassart en P. Joassart, La répartition des compétences en matière de sécurité sociale: l'érosion progressive de la compétence fédérale, *Revue belge de droit constitutionnel*, 2, pp. 167-190, 2006.

(3) Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *B.S.*, 15 augustus 1980, art. 4, 1° (beroepsopleiding, officieel “beroepsomscholing en -bijscholing” genoemd), art. 5, §1, I (gezondheidsbeleid), II, 1° (gezinsbeleid), II, 2° (beleid inzake maatschappelijk welzijn), II, 4° (beleid inzake mindervaliden) en II, 5° (bejaardenbeleid) en art. 6, §1, IX (tewerkstellingsbeleid).

(4) Zie met betrekking tot deze opsomming de baanbrekende studie van W. Rauws, Sociale zekerheidsbevoegdheden van de Gemeenschappen en Gewesten: defederaliseren of federaliseren?, in J. Van Steenberge en A. Van Regenmortel (eds.), *Actuele problemen van het sociale zekerheidsrecht*, Brugge, die Keure, reeks “Recht en sociale zekerheid”, nr. 21 tot 28, pp. 280-289, 1995.

kenden hangen duidelijk nauw samen met respectievelijk de verzekering voor geneeskundige verzorging, de gezinsbijslagen, het recht op maatschappelijke integratie en maatschappelijke dienstverlening, uitkeringen voor personen met een handicap, pensioenen en de werkloosheidsverzekering. Niettemin werden deze verschillende “beleidslijnen” zo afgebakend in ofwel de wet zelf ofwel de bijbehorende parlementaire voorbereiding dat de bepaling van het bedrag, de toekenningsvoorwaarden en de financiering van de verschillende uitkeringen die het socialezekerheidsstelsel vormen, uitdrukkelijk worden uitgesloten: de gemeenschappen en de gewesten kregen geen bevoegdheid met betrekking tot de vervangingsinkomens, de aanvullende inkomens en de minimuminkomens die in het geval van een sociaal risico aan de bevolking worden gewaarborgd.

Wat bijvoorbeeld de gezondheidszorg betreft, werden de gezondheidsopvoeding en de preventieve gezondheidszorg toegekend aan de gemeenschappen, terwijl de terugbetaling van medische kosten, voorwerp van de verzekering voor geneeskundige verzorging, de bevoegdheid bleef van de federale overheid. Wat maatschappelijk welzijn betreft, werd de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (OCMW's), die bevoegd zijn voor de uitbetaling van het leefloon, tevens gecommunautariseerd – in 1993 – maar de afbakening van de contouren van deze uitkering is federaal gebleven. Wat tewerkstelling betreft, hebben de gewesten de taak gekregen om de herinschakeling van werkzoekenden op de arbeidsmarkt te bevorderen, maar de omvang en de storting van de werkloosheidsuitkeringen behoren nog steeds tot de bevoegdheid van de federale overheid, en ga zo maar door.

Indertijd was het federale karakter van de sociale zekerheid, die werd beschouwd als het stelsel voor tenlasteneming van de sociale risico's via de toekenning van verschillende via herverdeling gefinancierde inkomens, voor iedereen duidelijk, net zoals het federale karakter van het arbeidsrecht, zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980<sup>5</sup>, in zover dat de wet zelf als dusdanig niets vermeldde over de sociale zekerheid. Het was impliciet maar zeker duidelijk dat deze als residuaire aangelegenheid nog steeds viel onder de bevoegdheden van de federale overheid. En uitsluitend onder haar bevoegdheden, want in België zijn de bevoegdheden immers exclusief en bestaan er in principe geen concurrerende bevoegdheden: behalve wanneer anders is bepaald, valt elke aangelegenheid onder de bevoegdheid van één enkel gezagsniveau, met uitsluiting van de overige.

(5) Ontwerp van bijzondere wet tot hervorming der instellingen, verslag in naam van de Commissie tot herziening van de Grondwet en de institutionele hervormingen, opgesteld door dhr. André en mevr. Petry, *Parl. St.*, Senaat, 1979-1980, nr. 434/2, p. 125; ontwerp van bijzondere wet tot hervorming der instellingen, verslag in naam van de Commissie tot herziening van de Grondwet en de institutionele hervormingen, opgesteld door dhr. le Hardy de Beaulieu en dhr. De Grève, *Parl. St.*, Kamer, 1979-1980, nr. 627/10, pp. 70 en 71.

Het is pas tijdens de volgende institutionele ronde in 1988 dat in de bijzondere wet uitdrukkelijk wordt vastgelegd dat de federale overheid “alleen bevoegd” is voor het arbeidsrecht en de sociale zekerheid, allebei formeel voorgesteld als een uitzondering op de principiële bevoegdheid van de gewesten voor alles wat betrekking heeft op “de economie”.<sup>6</sup> Uit de parlementaire werken blijkt dat dit federale bevoegdheidsvoorbehoud destijds werd verondersteld als de bevestiging van wat men al wist en als onontbeerlijk werd beschouwd teneinde te voorkomen dat de deelentiteiten door de uitoefening van hun bevoegdheden de Belgische economische unie en monetaire eenheid zouden verzwakken.<sup>7</sup> Het bleek met name belangrijk om een eventuele differentiatie van de loonkosten en de sociale uitkeringen tussen verschillende landsgedeelten te voorkomen, aangezien een dergelijke differentiatie zou kunnen leiden tot enerzijds een verstoring van de concurrentievoorwaarden en anderzijds het fenomeen van *social shopping*.

## 1.2. TWEDE NUANCERING: DE SPEELRUIMTEN (EN DE ONZEKERHEDEN) GEOPEND DOOR HET GRONDWETTELIJK HOF

Het beginsel van het exclusief federale karakter van de eigenlijke sociale zekerheid was niet meer zo duidelijk sinds de veelbesproken saga van de zorgverzekering, die de Vlaamse Gemeenschap in 1999 in het leven riep.

De toename van de vergrijzing van de bevolking en de stijgende behoeften van bejaarden lagen aan de basis van het project om op federaal vlak een nieuwe socialezekerheidsuitkering te creëren, gericht op de tenlasteneming van de hulp en bijstand aan personen met een verminderd zelfzorgvermogen.<sup>8</sup> In de jaren negentig werden er verschillende pistes onderzocht om aan de dekking van de medische kosten een tenlasteneming door de verzekering voor geneeskundige verzorging toe te voegen van de niet-medische kosten naar aanleiding van zorgafhankelijkheid, d.w.z. de verschillende *care*-interventies die toelaten om de dagelijkse taken te blijven volbrengen.<sup>9</sup> Omdat diverse leden van het Vlaams Parlement – behorende tot de toenmalige meerderheid van christen-democraten en socialisten – van mening waren dat de discussies op federaal niveau wegens de tegenstrijdigheid van verschillende scenario's niet snel genoeg vooruitgingen, dienden zij in 1998 een voorstel van decreet in om op het niveau van de Vlaamse Gemeenschap een “zorgverzekering” te organiseren

(6) Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, art. 6, §1, VI, al. 5, 12°.

(7) Zie het wetsontwerp tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, verslag in naam van de Commissie tot herziening van de Grondwet en de institutionele hervormingen, opgesteld door dhr. Cereche en dhr. Erdman, *Parl. Sr.*, Senaat, 1988, nr. 405/2.

(8) Voor wat betreft de hiaten op dit gebied van het Belgische socialezekerheidsstelsel in het midden van de jaren negentig, zie Y. Stevens, L. Van Rompaey, V. Huber en B. Van Buggenhout, Issues in Complementary Health Insurance in Belgium, *International Social Security Review*, 51 (4), p. 88, 1998.

(9) Voor wat betreft de verschillende onderzochte pistes, zie E. Arcq en P. Blaise, Politieke geschiedenis van de sociale zekerheid in België, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 40 (3), pp. 583-585, 1998.

op grond van de bevoegdheden van de gemeenschappen inzake persoonsgebonden aangelegenheden. Na een vrij snel wetgevend parcours werd dit voorstel aangenomen door het Vlaams Parlement.<sup>10</sup>

Sinds de inwerkingtreding van het decreet moeten alle personen die in het Nederlandse taalgebied wonen en 26 jaar of ouder zijn, aangesloten zijn bij een door de Vlaamse overheid erkende zorgkas. Dankzij deze aansluiting hebben personen met een verminderd zelfzorgvermogen het recht op een tenlasteneming, tot een bepaalde grens, van kosten voor een aantal niet-medische prestaties, zoals huishoudelijke hulp of hulp bij vervoer. De zorgkassen kunnen worden opgericht door zowel ziekenfondsen als commerciële verzekeringsmaatschappijen. Er bestaat tevens een residuaire overheidskas. Deze zorgkassen worden gefinancierd door de bijdragen van de aangeslotenen en door een subsidie van de Vlaamse overheid. Wat het tweetalige Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft, mogen Brusselaars, maar zijn zij niet verplicht, zich aansluiten bij een zorgkas en de aangeboden dekking genieten.

Het Vlaamse decreet dat de zorgverzekering organiseert, werd door de Franse Gemeenschap aangevochten voor het Grondwettelijk Hof, toen nog het Arbitragehof. Vanuit politiek standpunt vonden de Franstaligen het initiatief van de Vlaamse Gemeenschap oneerlijk, omdat het de lopende onderhandelingen op federaal niveau de pas afsneed. Op juridisch vlak beweerde de Franse Gemeenschap dat dit initiatief een schending van de bevoegdheidsverdelende regels inhield. De voornaamste argumenten kunnen als volgt worden samengevat.

Het is enerzijds vaste jurisprudentie dat de bevoegdheden die overgedragen werden aan de gemeenschappen en de gewesten *in casu* op het gebied van het gezondheidsbeleid en bijstand aan personen op ruime wijze geïnterpreteerd moeten worden, terwijl de uitzonderingen op deze bevoegdheden, in onderhavig geval ten gunste van de federale overheid op het gebied van sociale zekerheid, daarentegen een beperkte draagwijdte moeten krijgen.<sup>11</sup> De Vlaamse positie kon tevens steun vinden in diverse adviezen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State waarin met name voor wat betreft het voorstel van decreet dat aan de basis van de zorgverzekering lag, werd overwogen dat het federale bevoegdheidsvoorbehoud geïnterpreteerd moet worden naar zijn uitgedrukte finaliteit, namelijk het behoud van de Belgische economische

(10) Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 30 maart 1999 houdende organisatie van de zorgverzekering, *B.S.*, 28 mei 1999. Voor een toelichting, zie G. Loosveldt en B. Van Buggenhout, *De zorgverzekering in Vlaanderen: laten we wel wezen!* Commentaar bij een recente sociaalrechtelijke innovatie, *Rechtskundig Weekblad*, pp. 329-334, 2000-2001.

(11) Van dit beginsel werd al zeer snel uitgegaan bij het Hof en dit werd bij meerdere hernemingen bevestigd: Arbitragehof, 26 juni 1986, nr. 25.

unie en monetaire eenheid.<sup>12</sup> In dit opzicht zou de federale sociale zekerheid zich beperken tot de sectoren die hoofdzakelijk worden gefinancierd door bijdragen op arbeidsinkomsten en bestemd zijn voor de werknemers en hun gezin, terwijl nieuwe sociale uitkeringen die worden gefinancierd met behulp van algemene fiscale middelen en de hele bevolking ten goede komen, zouden vallen onder de bevoegdheid van de gemeenschappen in het kader van hun bevoegdheden inzake persoonsgebonden aangelegenheden.

Anderzijds heeft het Grondwettelijk Hof een ruime draagwijdte toegekend aan de bepaling van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 die de sociale zekerheid aan de federale overheid toevertrouwt: ook al wordt dit voorbehoud formeel voorgesteld als een uitzondering op de economische bevoegdheden van de gewesten, het is in algemene termen geformuleerd en moet worden begrepen als een beperking van de bevoegdheden niet alleen van de gewesten, met inbegrip van het tewerkstellingsbeleid, maar ook van de gemeenschappen.<sup>13</sup> Bovendien interpreteren de hoger vermelde adviezen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State – die allemaal door de Vlaamse Kamers verleend werden, terwijl de bevoegdheidskwesties in principe beslist moeten worden bij verzamelde kamers<sup>14</sup> – het federale bevoegdheidsvoorbehoud op het gebied van sociale zekerheid in het licht van een te strikte *ratio legis*, rekening houdend met het feit dat de bijzondere wetgever in 1988 niet de intentie kenbaar heeft gemaakt om de vorige bevoegdheidsverdeling te wijzigen. Er is namelijk niets dat er volgens dit standpunt op wijst dat de bijzondere wetgever de wil had om het begrip sociale zekerheid definitief te beperken tot de traditionele sociale verzekeringen zoals zij bestonden op het ogenblik dat de persoonsgebonden aangelegenheden aan de gemeenschappen werden toegekend.

In arrest nr. 33/2001 heeft het Hof het beroep van de Franse Gemeenschap verworpen en aldus het decreet zorgverzekering gevalideerd.<sup>15</sup> Het Hof was van mening dat de bijzondere wet van 8 augustus 1980, wat de persoonsgebonden aangelegenheden betreft, aan de gemeenschappen “de hele materie betreffende de bijstand aan personen” (gezinsbeleid, beleid inzake maatschappelijk welzijn, beleid inzake mindervaliden...) heeft overgedragen en dat de Vlaamse Gemeenschap op grond hiervan het recht had om een tenlasteneming van de kosten voor personen met verminderd zelfzorgvermogen te organiseren. Er moest natuurlijk wel nog geverifieerd worden dat het aangevochten decreet geen inbreuk maakte op de bevoegdheid op het vlak van sociale zekerheid die de bijzondere wetgever aan de federale overheid

(12) Zie Raad van State, advies nr. L. 28.583/3 van 17 december 1998 over een voorstel van decreet houdende de organisatie van de zorgverzekering, *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1998-1999, nr. 1239/3, en de andere aangehaalde adviezen.

(13) Arbitragehof, 22 december 1993, nr. 88/93, B.5.4. Zie ook Arbitragehof, 26 mei 1999, nr. 53/99, B.6.3.

(14) Gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State, *B.S.*, 21 maart 1973, art. 89bis.

(15) Arbitragehof, 13 maart 2001, nr. 33/2001.

had voorbehouden. Volgens het Hof was dit echter niet het geval omdat de Vlaamse Gemeenschap zich niet inliet met de door de federale overheid vastgelegde wetgeving: zij heeft namelijk een leemte gevuld. Het Hof benadrukte daarentegen dat een maatregel de gemeenschapsbevoegdheden op het gebied van bijstand aan personen overschrijdt als een gemeenschap op basis hiervan een reeds bestaande socialezekerheidsregel wil wijzigen, vervangen, ervan afwijken of opheffen.

Het Grondwettelijk Hof heeft met andere woorden de Vlaamse positie gevolgd door het federale bevoegdheidsvoorbehoud inzake sociale zekerheid te interpreteren als een strikte uitzondering op de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten. Er moet worden opgemerkt dat het Hof daarentegen de kenmerken van de betwiste uitkering qua financieringstechniek en afbakening van de rechthebbenden onbelangrijk heeft geacht, terwijl net deze twee aspecten in de legisprudentie van de Vlaamse kamers van de Raad van State aanleiding gaven tot de criteria voor afbakening van de grens tussen sociale zekerheid en bijstand aan personen. Bij het lezen van het arrest van het Hof lijkt het doorslaggevende punt veeleer als volgt te zijn: was het terrein al ingenomen of niet? Zo niet, dan staat het de gemeenschappen vrij om tussen te komen, zonder zich te mengen met het federale bevoegdheidsvoorbehoud wat de sociale zekerheid betreft.

Aan Vlaamse kant werd het arrest enthousiast onthaald door de personen die van mening zijn dat het federale bevoegdheidsvoorbehoud zich beperkt tot de bescherming tegen de klassieke sociale risico's en die denken dat de gemeenschappen vooruit moeten gaan op het gebied van sociale bescherming door hun bevoegdheden op het gebied van bijstand aan personen maximaal te benutten.<sup>16</sup> Aan Franstalige kant werd het arrest daarentegen onthaald op kritiek, omdat het Hof het pad opende voor een beleid op basis van bezet terrein, dat in strijd is met het exclusiviteitsbeginsel, en voor een dualisering van de sociale zekerheid die duidelijk ongunstig is voor de deelentiteiten die minder budgettaire mogelijkheden hebben.<sup>17</sup>

(16) G. Loosveldt en B. Van Buggenhout, Belangrijk ingrediënt Vlaams 'sociale beschermingsrecht' aanvaard: de zorgverzekering en het Arbitragehof, *Tijdschrift voor Sociaal Recht*, 3, pp. 407-433, 2001.

(17) X. Delgrange, La Cour d'arbitrage momifie la compétence fédérale en matière de sécurité sociale, *Revue belge de droit constitutionnel*, 2, pp. 216-240, 2001. Marc en Pierre Joassart hebben het op hun beurt over een bekrachtiging van het "recht van de eerste bezetter": M. Joassart en P. Joassart, La répartition des compétences en matière de sécurité sociale, *op. cit.*, p. 185. De argumenten van Xavier Delgrange die hoofdzakelijk gebaseerd zijn op parlementaire werken en betrekking hebben op de draagwijdte van het bevoegdheidsvoorbehoud op het gebied van sociale zekerheid dat in 1988 aan de federale overheid is toevertrouwd, werden bekritiseerd door Marc Uyttendaele die beweert dat de perimeter van de federale sociale zekerheid definitief vastgelegd werd tijdens de wijziging van de bijzondere wet in 1988: M. Uyttendaele, *Trente leçons de droit constitutionnel*, 2<sup>e</sup> ed., Limal-Brussel, Anthémis-Bruylant, reeks "Précis de la Faculté de droit et de criminologie de l'ULB", pp. 879 et 880, noot nr. 79, 2014.



Hoe men het arrest ook beoordeelt, het heeft in ieder geval een bres geslagen in het tot dan volledig – en exclusief – federale karakter van de sociale zekerheid, als men tenminste erkent dat de zorgverzekering een aantal kenmerken bevat die vergelijkbaar zijn met de sociale verzekeringen (verplichte aansluiting, heffing van een bijdrage, tussenkomst in de vorm van een geldelijke uitkering,...). Deze hele zaak toont duidelijk aan dat het Belgische institutionele landschap zelfs zonder herziening van de Grondwet of de bijzondere wetten belangrijke veranderingen kan ondergaan. Jürgen Vanpraet noemt dit in zijn doctoraatsthesis de “latente” staatshervorming.<sup>18</sup> Nog belangrijker is dat de hele zaak de weg heeft geopend voor de ontwikkeling van een soort aanvullende Vlaamse sociale zekerheid.

Het is evenwel niet hierbij gebleven. Verdere wendingen hebben deze problematiek gehuld in een mist die tot op vandaag nog steeds niet is opgetrokken.

In 2004 nam de afdeling Wetgeving van de Raad van State een adviesaanvraag in behandeling met betrekking tot een wetsvoorstel dat was ingediend door een Frans-talige senator en betrekking had op de invoering op federaal niveau van een tenlasteneming van de verzorging als gevolg van zelfredzaamheidsverlies via een uitbreiding van de verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen in het kader van de sociale zekerheid. De auteur van het voorstel streefde ernaar om een zelfredzaamheidsverzekering in te richten die fungeert door het gedekte risico te verdelen over het grootst mogelijke aantal verzekerden, d.w.z. op nationaal niveau.<sup>19</sup> De afdeling Wetgeving heeft in algemene vergadering getracht om toe te lichten welke conclusies moeten worden afgeleid uit het arrest dat het Grondwettelijk Hof enkele jaren eerder had uitgevaardigd met betrekking tot de zorgverzekering<sup>20</sup>. Met het oog hierop heeft de Raad van State nogmaals gewezen op het belangrijke exclusiviteitsbeginsel dat aan de basis ligt van het hele systeem van bevoegdheidsverdeling binnen de Belgische federatie: dit beginsel houdt in dat “de bevoegdheid van de ene overheid de bevoegdheid van de andere uitsluit”. Met andere woorden: elke aangelegenheid mag in principe slechts geregeld worden door één enkele wetgever, met uitsluiting van de andere. Bijgevolg heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, evenals de rechtsleer<sup>21</sup>, besloten dat de federale wetgever niet langer bevoegd is voor het opzetten van een mechanisme voor tenlasteneming van hetzelfde

(18) J. Vanpraet, *De latente staatshervorming*, op. cit.

(19) Wetsvoorstel tot wijziging van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, teneinde de bijzondere verzorging als gevolg van zelfredzaamheidsverlies te waarborgen, ingediend door F. Roelants du Vivier, *Parl. St.*, Senaat, 2003, nr. 3-38/1, p. 1.

(20) Raad van State, advies nr. 36.847/AG en 36.848/AG van 20 april 2004 betreffende een wetsvoorstel tot wijziging van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, teneinde de bijzondere verzorging als gevolg van zelfredzaamheidsverlies te waarborgen, *Parl. St.*, Senaat, 2003-2004, nr. 3-38/2 en 3-105/2.

(21) X. Delgrange, La Cour d'arbitrage momifie la compétence fédérale en matière de sécurité sociale, op. cit., pp. 230 en 234; M. Joassart en P. Joassart, La répartition des compétences en matière de sécurité sociale, op. cit., p. 186.

de sociale risico als wordt beoogd door het Vlaamse decreet houdende organisatie van de zorgverzekering en ter waarborging van vergelijkbare prestaties. Vanaf het ogenblik dat het genoemde decreet door het Grondwettelijk Hof werd gevalideerd, is de aangelegenheid terechtgekomen in de bijstand aan personen onder de bevoegdheid van de gemeenschappen en uitgesloten uit de federale sociale zekerheid.

Dit advies van de algemene vergadering, dat op het eerste zicht logisch leek gezien de basisprincipes van het Belgische federalisme, werd tegen alle verwachtingen in volledig weerlegd door het Grondwettelijk Hof in een later arrest nr. 11/2009, opnieuw met betrekking tot de Vlaamse zorgverzekering. In het kader van de behandeling van een door de regering van de Franse Gemeenschap ingediend annulatieberoep met betrekking tot de wijzigende bepalingen van het decreet zorgverzekering heeft het Hof immers expliciet bevestigd dat uit het arrest van 2001 “niet kan worden afgeleid” dat de federale wetgever niet langer gemachtigd is om “voor de personen met een verminderd zelfzorgvermogen socialezekerheidsmaatregelen te nemen die voor het grondgebied van het hele Rijk zouden gelden”. Het Hof oordeelt dat dergelijke maatregelen door de federale overheid kunnen worden genomen “bij de uitoefening van de bevoegdheid inzake sociale zekerheid die haar is toegewezen” door de bijzondere wet en dit “zonder afbreuk te doen aan de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake de bijstand aan personen”.<sup>22</sup>

Dit arrest leidt nog steeds tot een zekere perplexiteit bij commentatoren aan beide kanten van de taalgrens.<sup>23</sup> Het is uiteraard zeker dat het Grondwettelijk Hof tracht om de respectieve bevoegdheden van de gemeenschappen, gewesten en de federale Staat te interpreteren “op dusdanige wijze dat ze verenigbaar zijn”. Maar het resultaat waartoe deze oefening in dit geval heeft geleid, lijkt op het eerste gezicht moeilijk verenigbaar met de exclusiviteitsregel zoals deze doorgaans wordt geïnterpreteerd. Hoe kan men begrijpen dat met betrekking tot deze regel een identieke of minstens zeer vergelijkbare tenlasteneming voor dezelfde rechthebbenden gewaarborgd mag worden door zowel de federale wetgeving in het kader van de sociale zekerheid, als de communautaire wetgeving in het kader van de bijstand aan personen?

In arrest nr. 33/2001 heeft het Hof gepreciseerd dat de gemeenschappen niet “dezelfde materies” mogen behandelen als die waarmee de federale wetgever zich inlaat zonder hun echter te verbieden dat zij “belangstelling hebben voor dezelfde

(22) Grondwettelijk Hof, 21 januari 2009, nr. 11/2009, B.15.2.

(23) J. Velaers en J. Vanpraet, De materiële en territoriale bevoegdheidsverdeling inzake sociale zekerheid en sociale bijstand (II), *op. cit.*, pp. 214-216; S. Van Drooghenbroeck, De la révolution copernicienne et des nouvelles forces motrices. Considérations diverses sur la répartition des compétences à l'aube de la sixième réforme de l'Etat, in P. Popelier, D. Sinardet, J. Velaers en B. Cantillon (eds.), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatsvorming?*, Antwerpen, Intersentia, reeks “Forum Federalisme”, pp. 245 en 246, 2012.

personen”.<sup>24</sup> Zo zouden de federale overheid en de gemeenschappen, elk op basis en binnen de perken van hun eigen bevoegdheden, een wetgeving kunnen aannemen die gericht is op personen die zich in een situatie van zelfredzaamheidsverlies bevinden zonder zich te mengen met de bevoegdheden van de andere. Maar kan, praktisch gezien, het conflict worden ontweken dat voortkomt uit regels van verschillende wetgevers, die zich richten tot dezelfde personen maar die ook, aangezien hun bevoegdheid om dit te doen erkend is, voorzien in een verplichte aansluiting en een daarmee gepaard gaande bijdrageverplichting en in een tussenkomst die geen verband houdt met het bedrag van de persoonlijke bijdragen – dus in een vorm van sociale zekerheid?

Hoe moet met andere woorden concreet richting worden gegeven aan een subtiel onderscheid tussen “materies” en “personen” zoals het Hof suggereert? Hoe moet de – nooit eerder geziene – co-existentie van identieke of minstens grotendeels vergelijkbare sociale uitkeringen worden georganiseerd en in goede banen geleid? Welke heeft voorrang? Tot vandaag blijven deze vragen onbeantwoord waardoor tenslotte de grens tussen enerzijds de federale sociale zekerheid en anderzijds de bijstand aan personen en het gezondheidsbeleid die zijn toevertrouwd aan de gemeenschappen, uitermate poreus en zelfs enigszins vervaagd lijkt te zijn.

Het voornaamste theoretische kader dat is voorgesteld om te begrijpen en zelfs te rechtvaardigen waarom het Hof afbreuk heeft gedaan aan het exclusiviteitsbeginsel in zijn traditionele betekenis, is de zogenoemde “dubbelaspectleer” die Jürgen Vanpraet heeft ontwikkeld in zijn thesis en die is geïnspireerd door het Canadese grondwettelijke recht.<sup>25</sup> In het Canadese recht geldt ook een bevoegdheidsverdelingsstelsel op basis van het exclusiviteitsbeginsel en mogen onderscheiden wetgevers vergelijkbare rechtsnormen opstellen indien zij dit allebei doen krachtens en binnen de perken van de afzonderlijke aangelegenheid waarvoor zij bevoegd zijn. De auteur citeert het Grondwettelijk Hof om toe te lichten dat het gaat om een vorm van “parallelle uitoefening van exclusieve bevoegdheden”.<sup>26</sup> De dubbelaspectleer roept op om af te stappen van een te strikte opvatting van het exclusiviteitsdogma. Vanuit dit standpunt roept de leer op om te erkennen dat een bepaald aantal concrete situaties op juridisch vlak vanuit verschillende standpunten kunnen worden opgevat en dat zij dus simultaan kunnen worden geregeld door meerdere wetgevers, elk in functie en binnen de perken van hun eigen bevoegdheden.

(24) Arbitragehof, 13 maart 2001, nr. 33/2001, B.3.7, waarnaar het Grondwettelijk Hof verwijst, 21 januari 2009, nr. 11/2009, B.15.2.

(25) J. Vanpraet, *De latente staatsvorming*, op. cit., nr. 140 tot 145, pp. 127-131. In het Frans en specifiek met betrekking tot de sociale zekerheid, zie van dezelfde auteur: Id., *Vers une sécurité sociale flamande complémentaire dans le cadre actuel de répartition des compétences?*, *Journal des tribunaux*, 6394, pp. 301-305, 2010.

(26) J. Vanpraet, *De latente staatsvorming*, op. cit., nr. 140, pp. 128-131.

De dubbelaspectleer heeft de verdienste om een rooster voor te stellen dat zorgt voor een beter inzicht in de feitelijke relativeringen van het exclusiviteitsbeginsel door het Grondwettelijk Hof. De vragen die deze leer oproept, zijn evenwel talrijk en blijven voorlopig onbeantwoord.<sup>27</sup> De voornaamste vraag met betrekking tot de sociale zekerheid is reeds vermeld, namelijk: hoe moeten wetgevingen die unilateraal op federaal en deelstaatsniveau zijn opgesteld en betrekking hebben op hetzelfde onderwerp, concreet georganiseerd worden? Als er bijvoorbeeld vanuit wordt gegaan dat de federale wetgever een zorgverzekering introduceert die vergelijkbaar is met die van de gemeenschappen, moeten wij dan morgen een dubbele bijdrage betalen? Kunnen de uitkeringen waarop men recht heeft in het kader van de simultane aansluiting bij het federale systeem, en een van de communautaire systemen worden gecumuleerd? Indien het antwoord op een van deze twee vragen negatief is, betekent dit dan dat één stelsel moet onderdoen voor het andere? Juridisch gezien zouden wij ons dus bevinden in een geval van concurrerende bevoegdheden. Welnu een gelijkaardige hypothese impliceert noodzakelijkerwijze het bestaan van een voorrangregel. Het Belgische federalisme beschikt echter niet over een dergelijke regel en bewust, want zijn bestaansreden bestaat erin de autonomie van elke overheid te beschermen. Hoe geraken we uit deze impasse?

Al deze moeilijkheden worden goed geïllustreerd – en we ronden daarmee dit overzicht van onzekerheden gecreëerd door het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de bevoegdheidsverdeling op het vlak van sociale zekerheid af – door de kwestie van de kindpremie. In 2012 heeft de Vlaamse Gemeenschap een belangrijk decreet “houdende de Vlaamse sociale bescherming” uitgevaardigd.<sup>28</sup> Dit decreet was de laatste wilsuiting, vóór de zesde staatshervorming, van de politieke klasse van het noorden van het land om de eerste stappen te zetten in de richting van een eigen socialezekerheidsstelsel. Het behelst de oprichting van een Agentschap voor Vlaamse sociale bescherming dat bevoegd is voor het houden van toezicht op en het beheren van de sociale uitkeringen die worden ingesteld door de Gemeenschap. Wat uitkeringen betreft, voorziet het decreet, behalve andere nieuwigheden, in de betaling van een forfaitair bedrag naar aanleiding van de geboorte en de eerste en tweede verjaardag van het kind. De Vlaamse regering bepaalt de hoogte van het bedrag. Deze premie wordt uitbetaald door de zorgkas waarbij de ouder bij wie het kind als persoon ten laste is ingeschreven in het kader van de verzekering voor geneeskundige verzorging, is aangesloten. Om hierop aanspraak te kunnen maken, is vereist dat de rechthebbende ten behoeve van het betrokken kind gebruikgemaakt heeft van de “preventieve gezinsondersteuning” overeenkomstig de voorwaarden die door de Vlaamse regering zijn bepaald.<sup>29</sup>

(27) Zie in het bijzonder de bespreking voorgesteld door S. Van Drooghenbroeck, *De la révolution copernicienne et des nouvelles forces motrices*, *op. cit.*, pp. 240-254.

(28) Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 13 juli 2012 houdende de Vlaamse sociale bescherming, *B.S.*, 23 augustus 2012.

(29) *Ibid.*, art. 43 tot 45.

Dit leidde onmiddellijk tot de volgende vraag: vormt de invoering van een dergelijke premie door een gemeenschap in het kader van haar bevoegdheid inzake bijstand aan personen en meer bepaald gezinsbeleid, geen conflict met de bevoegdheid van de federale wetgever inzake gezinsbijslagen – die op dat ogenblik gedefederaliseerd ging worden? De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft zich in algemene vergadering gebogen over deze vraag, maar heeft na lange uiteenzettingen zijn verstomdheid moeten toegeven en wist uiteindelijk ook niet meer wie precies bevoegd was en waarvoor: “De onzekerheid over de mate waarin het exclusiviteitsbeginsel door het Grondwettelijk Hof wordt gerelativeerd inzake sociale bescherming (...) brengt de Raad van State ertoe een voorbehoud te maken wat betreft de bevoegdheid van de gemeenschappen om de premie in te voeren, zoals die thans in het ontwerp is bepaald.”<sup>30</sup>

Het is enerzijds zo dat de Raad van State eerder heeft geoordeeld dat de gemeenschappen niet gemachtigd zijn om een aanvulling van de kinderbijslag of een uitkering die “intrinsiek van dezelfde aard” is als deze kinderbijslag toe te kennen omdat zij zich anders zouden mengen met de federale bevoegdheid ter zake<sup>31</sup>, zoals meermaals bevestigd in de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Maar anderzijds oppert arrest nr. 11/2009 van het Grondwettelijk Hof dat éénzelfde maatregel onder bepaalde omstandigheden tegelijkertijd kan vallen onder de bevoegdheid van twee verschillende wetgevers. Bovendien is de premie in het voorstel enigszins anders dan de (toen) federale kinderbijslag, aangezien de aanspraak erop afhangt van het gebruik van een preventieve gezinsondersteuning. De exacte betekenis van deze voorwaarde, en dus de eventuele specificiteit van de kindpremie ten opzichte van de kinderbijslag, is evenwel nog steeds niet gekend. En bijgevolg heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving besloten het probleem door te verwijzen naar de rechters die de twijfel hebben doen ontstaan: “Uiteindelijk zal het desgevallend aan het Grondwettelijk Hof toekomen te oordelen of de <premie voor jonge kinderen> voldoende onderscheiden is van de gezinsbijslagen, en indien niet, of de relativering van het exclusiviteitsbeginsel zover gaat dat ze de gemeenschappen toelaat een dergelijke premie in te voeren.”<sup>32</sup>

Er moet worden opgemerkt dat het decreet houdende de Vlaamse sociale bescherming niet werd aangevochten voor het Grondwettelijk Hof. Het decreet is, met uit-

(30) Raad van State, advies nr. 50.623/AV/3 van 17 en 24 januari 2012 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet houdende de Vlaamse sociale bescherming, *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2011-2012, nr. 1603/1, p. 146.

(31) Zie de referenties die zijn vermeld in noot nr. 25, p. 144, van voornoemd advies.

(32) De mist is vandaag des te dikker daar het Grondwettelijk Hof in sommige zaken na arrest nr. 11/2009 zonder uitleg heeft geweigerd om de dubbelaspectleer toe te passen en zich heeft gehouden aan een strikte opvatting van het exclusiviteitsbeginsel: zie in het bijzonder Grondwettelijk Hof, 29 januari 2014, nr. 13/2014 en de opmerking over dit punt van L. Detroux, L'article 178 de la Constitution: une disposition à haut potentiel pour la Région de Bruxelles-Capitale, *Administration publique*, 37 (4), pp. 613 en 614, 2014.

zondering van een losstaande bepaling, drie jaar na de aanneming ervan nog steeds niet in werking getreden. Dat heeft waarschijnlijk iets te maken met de communautarisering van de kinderbijslag die ondertussen heeft plaatsgevonden.

\*  
\* \*

Dit was samengevat het belangrijkste wat er te melden was over de verdeling van de bevoegdheden tussen de federale overheid en de deelentiteiten op het gebied van sociale zekerheid vóór de zesde staatshervorming. De sociale zekerheid was een bevoegdheid van de federale wetgever maar deze principiële bevoegdheid ging gepaard met twee belangrijke nuancerings: enerzijds kregen de gemeenschappen en gewesten sinds 1980 belangrijke bevoegdheden die verband hielden met de sociale zekerheid, anderzijds heeft het Grondwettelijk Hof vanaf de jaren 2000 toegelaten dat deelentiteiten de grens overschreden van de “sociale zekerheid” of althans van datgene wat in de omgangstaal en het Europees recht wordt verstaan onder die term.

### 1.3. DE ZESDE STAATSHERVORMING EN DE SOCIALE ZEKERHEID, EEN KEERPUNT

Hoewel de vermelde overschrijdingen een erg controversieel onderwerp blijven, kan worden erkend dat de zorgverzekering eigenlijk relatief ondergeschikt blijkt op het vlak van de budgetten die op het spel staan, in ieder geval ten opzichte van de financiële stromen in het kader van de federale sociale zekerheid. De tenlasteneming van de niet-medische kosten door de zorgverzekering is op dit ogenblik namelijk beperkt tot een forfaitaire financiële tussenkomst van 130 EUR per maand, terwijl de bijdragen van de aangeslotenen die bestemd zijn om deze dekking te financieren in 2015 50 EUR per jaar bedroegen.<sup>33</sup> De kindpremie is nog niet opgenomen in de respectieve budgetten van de Vlaamse overheid en de Vlaamse gezinnen, omdat het decreet in kwestie niet in werking is getreden. Wat bovendien belangrijker is, was dat tot op heden een gemeenschap zich nog nooit had gemengd in reeds bestaande socialezekerheidsuitkeringen.

Dat laatste is de beslissende stap die gezet werd in het kader van de zesde staats-hervorming. Bovendien kwam deze evolutie dit keer noch voort uit de rechtspraak van het Grondwettelijk hof, noch uit de adviezen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, maar was zij het resultaat van een politieke wil. Samen met Brussel wordt de interpersoonlijke solidariteit georganiseerd door de sociale zekerheid doorgaans voorgesteld als een van de laatste determinanten voor het behoud van de

(33) Besluit van de Vlaamse Regering houdende de uitvoering van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering, *B.S.*, 9 april 2010, art. 63 (bedrag van de tenlasteneming) en 9 (bedrag van de bijdrage). De jaarlijkse bijdrage bedraagt de helft voor personen met laag inkomen en bepaalde categorieën uitkeringsgerechtigden.

Belgische federatie, net zoals de interregionale solidariteit via het financieringssysteem van de deeltentiteiten.<sup>34</sup> Vóór de federale verkiezingen van de lente van 2010 herhaalden de Franstalige politici unaniem hun gebruikelijk engagement dat men niet “zou raken” aan de sociale zekerheid, “cement” van het land, om de gangbare formules te hernemen. Het is geen geheim dat de Vlamingen reeds lang iets anders wilden. Uiteindelijk is het naar Belgische gewoonte tot een compromis gekomen.

Vanuit dit standpunt zou men kunnen denken dat de zesde staatshervorming kadert in de voortzetting van de vorige institutionele hervormingen.<sup>35</sup> We zijn er evenwel niet zeker van dat men kan instemmen met die analyse, als het gaat over de sociale zekerheid die in het middelpunt ervan staat. We zijn veeleer geneigd te denken dat op dit vlak een grote ommekeer plaatsvindt.<sup>36</sup> Voor de eerste keer sinds haar bestaan werd de sociale zekerheid ontdaan van een aantal van haar bestanddelen, die werden overgedragen aan de gemeenschappen of gewesten, waaronder één sector in zijn geheel. En deze (r)evolutie is het resultaat van een akkoord voor institutionele hervormingen dat ondersteund werd door zowel de Vlaamse als Franstalige partijen van elk van de vier traditionele politieke families van het land: de christen-democraten (CD&V en cdH), socialisten (sp.a en PS), liberalen (Open VLD en MR) en groenen (Groen en Ecolo).

## 2. DE FEDERALE SOCIALE ZEKERHEID ONDER DRUK VAN DE COMMUNAUTAIRE EISEN: VAN HET HEKELN VAN DE NOORD-ZUIDTRANSFERS TOT HET STREVEN NAAR HOMOGENE BEVOEGDHEIDSPAKKETTEN

De Vlaamse eis inzake een minstens gedeeltelijke defederalisering van de sociale zekerheid ontstond in de jaren tachtig, en won vervolgens steeds meer veld maar werd tevens beter afgelijnd in de jaren negentig alvorens in de jaren 2000 te stoten op een aanhoudend veto van een aantal centrale, zowel Franstalige als nationale, actoren.

(34) P. Popelier en D. Sinardet, Stabiliteit en instabiliteit in de Belgische federale staatsstructuur, in P. Popelier, D. Sinardet, J. Velaers en B. Cantillon (eds.), *België, quo vadis?, op. cit.*, p. 12. Aan het begin van de jaren negentig vermeldde Jan Velaers in het kader van de andere symbolen van de Belgische eenheid, de monarchie, het leger en de nationale voetbalploeg (J. Velaers, Sociale zekerheid tussen unionisme en federalisme, *op. cit.*, p. 221) alle zaken die vandaag niet veel meer voorstellen – behalve misschien de Rode Duivels tijdens hun gloriejaren.

(35) M. Uyttendaele en M. Verdussen, v° Réforme de l'Etat, in M. Uyttendaele en M. Verdussen (eds.), *Dictionnaire de la sixième réforme de l'Etat*, Brussel, Larcier, p. 732, 2015.

(36) Zie in dit verband X. Delgrange, La défédéralisation de la sécurité sociale, en quête de cohérence ou saut dans l'inconnu?, *Administration publique*, 36 (1), pp. 1-15, 2013; B. Cantillon, De splitsing van delen van de sociale zekerheid: een historische wending in de logica van de staatshervorming, in J. Velaers, J. Vanpraet, Y. Peeters en W. Vandenbruwaene (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, reeks “Forum Federalisme”, 2014, pp. 461-469. Voor wat betreft het volledig gecommunautariseerde domein van de kinderbijslag, zie meer bepaald ook: W. van Eeckhoutte, D. Dumont en R. Carton, Woord vooraf, in W. van Eeckhoutte, D. Dumont en R. Carton (eds.), *De communautarisering van de gezinsbijslagregeling/La communautarisation des allocations familiales*, Brussel, die Keure, p. v, 2013.

Naarmate deze eis bijval kreeg van een groeiend deel van de Vlaamse politieke wereld, verschoof het argument tot staving van deze eis van het aanklagen van de Noord-Zuid-transfers (2.1.) naar het streven naar homogene bevoegdheidspakketten (2.2.).

## 2.1. SCHANDE OVER DE TRANSFERS

Zoals de comparatisten Daniel Béland en André Lecours in herinnering brachten, was de Vlaamse beweging lange tijd veeleer gericht op de culturele en taalkundige kwesties dan op de socio-economische uitdagingen: vanuit historisch standpunt vormden de Vlaamse cultuur en de Nederlandse taal de voornaamste drijfveer van de eerste communautaire eisen en dit als reactie op de reeds lange tijd door de Franstalige elite geuite minachting ten aanzien van deze cultuur en deze taal.<sup>37</sup> Tezelfdertijd werd de geschiedenis van de sociale zekerheid tijdens de drie decennia na de oorlog grotendeels gedomineerd door de confessionele kloof, d.w.z. de tegenstelling tussen de katholieke en de gelaïciseerde wereld, en maar dan in mindere mate door de socio-economische kloof, d.w.z. de traditionele confrontatie tussen links en rechts, terwijl de communautaire kloof, hoewel erg aanwezig in heel wat andere domeinen van publieke actie, geen erg beduidende rol heeft gespeeld.<sup>38</sup>

Het is pas vanaf de jaren tachtig, na de versplintering van alle grote politieke partijen op taalkundige basis, dat de sociale bescherming een plaats heeft gekregen in het proces van opbouw van de Vlaamse identiteit. Deze evolutie is op gang gekomen in een tijd dat de economische bloei verschoof van het zuiden naar het noorden van het land, en werd in het begin hoofdzakelijk op de agenda gezet door de Volksunie, de Vlaamse nationalistische partij die de voorloper was van de N-VA, en door het Vlaams Economisch Verbond, de Vlaamse werkgeversorganisatie, sindsdien Voka genoemd.<sup>39</sup> Er werden, met name op initiatief van de Vlaamse Gemeenschap, verschillende studies uitgevoerd om de omvang te meten van de financiële “transfers” van noord naar zuid in het kader van de sociale zekerheid.<sup>40</sup> Deze impliciete transfers worden gecumuleerd met het interregionale solidariteitsmechanisme dat tot stand is gebracht door het financieringssysteem van de deelentiteiten en komen enerzijds voort uit het feit dat Wallonië op het gebied van sociale bijdragen en fiscale inkomsten minder ontvangt dan Vlaanderen door een aanzienlijke lagere deelname aan de arbeidsmarkt en anderzijds uit het feit dat de uitgaven per persoon op het gebied van

(37) D. Béland en A. Lecours, *Nationalism and Social Policy. The Politics of Territorial Solidarity*, Oxford, Oxford University Press, pp. 146-151, 2008.

(38) P. Reman en P. Pochet, Transformations du système belge de sécurité sociale, in P. Vielle, P. Pochet en I. Cassiers (eds.), *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme?*, Brussel, P.I.E.-Peter Lang, reeks “Travail & Société”, pp. 122-132, 2005.

(39) Voor wat betreft het standpunt van de politieke en sociale actoren, zie S. Leblanc, La fédéralisation de la sécurité sociale, *Courrier hebdomadaire*, CRISP, 1282-1283, pp. 20-27, 1990.

(40) Voor een presentatie van deze studies, zie *ibid.*, pp. 28-55.



sociale uitkeringen aanzienlijk hoger liggen in het zuiden dan in het noorden van het land, in het bijzonder voor wat betreft de gezondheidszorg.

Gedurende lange tijd werden discussies gevoerd over de exacte oorzaken van deze verschillen (in termen van inkomsten en uitgaven). Het moet worden vermeld dat het debat werd vertroebeld door het feit dat perfect betrouwbare gegevens destijds ontbraken omdat het merendeel van de administratieve gegevens van de socialezekerheidsinstellingen nog niet opgesplitst was per gewest. Studies aan zowel Franstalige als Vlaamse kant hebben gereageerd op bepaalde stellingnames in de Vlaamse politieke wereld die de Waalse werkzoekenden beschuldigden vaker “misbruik” te maken en de gezondheidszorgverleners beschuldigden van een “mentaliteitsverschil”. De studies benadrukten het belang van objectieve factoren, in het bijzonder de massale desindustrialisering waarmee Wallonië en Brussel te kampen kregen en de nasleep hiervan op het gebied van werkloosheid en armoede, en dus sociale behoeften.<sup>41</sup> De discussies hielden niettemin aan en werden aangewakkerd door de polemiek rond de vraag of de nationale socialezekerheidswetgeving op uniforme wijze werd toegepast in de verschillende delen van het land.

Deze gedachtewisselingen kaderen in een algemene context waarin de gestage veraging van de confessionele kloof “gecompenseerd” werd door een nadruk op de socio-economische kloof en de communautaire kloof werd uitgebreid tot het terrein van de sociale bescherming. Waar de Volksunie verdeeld is tussen een rechter- en een linkervleugel, ziet de Vlaamse werkgeversorganisatie daarentegen de decentralisatie van bepaalde domeinen van de sociale zekerheid – destijds sprak men doorgaans over de “federalisering” hiervan<sup>42</sup>, terwijl het woord “defederalisering” zich sindsdien heeft doen gelden – duidelijk als een gelegenheid om op gewestelijk vlak neoliberale hervormingen tot stand te laten komen. Voor het overige verklaart deze opeenstapeling van de socio-economische en communautaire breuklijnen gedeeltelijk waarom de Vlaamse linkerzijde en de vakbondsorganisaties zich initieel verzetten tegen de eis inzake een splitsing van de sociale zekerheid, in naam van de verdediging van de solidariteit tussen de werknemers.<sup>43</sup>

(41) Zie met name de verzamelde bijdragen in H. Deleek (ed.), *Sociale zekerheid en federalisme, op. cit.* – voor zover wij weten het eerste werk over het verband tussen sociale zekerheid en federalisme in België.

(42) Zie de terminologische opmerking van D. Pieters, Centralism, Decentralisation and Federalism in Social Security: Towards a Typology, in D. Pieters (ed.), *Social Security in Europe*, Brussel-Antwerpen, Bruylant-Maklu, p. 279, 1991.

(43) Voor dit alles zie: P. Pochet en P. Reman, La sécurité sociale en Belgique: entre régionalisation et européanisation, *Lien social et politiques*, 56, Le fédéralisme social. Les défis de la gouvernance à niveaux multiples, pp. 95 en 96, 2006.

Ondanks deze terughoudendheid kreeg de verdeling van de bevoegdheden op het gebied van sociale zekerheid in de jaren negentig geleidelijk aan gestalte. Deze verdeling geschiedt gedeeltelijk in het kielzog van de vermelde studies over de omvang van de financiële transfers tussen Noord en Zuid, maar kadert ook en hoe langer hoe meer in de lijn van een algemenere drang naar autonomie en de mogelijkheid om gedifferentieerde beleidslijnen op te zetten in functie van zowel de socio-economische feiten als de overheersende politieke voorkeuren op gewestelijk vlak.

## 2.2. VAN DE VLAAMSE ONDERZOEKSGROEP SOCIALE ZEKERHEID TOT DE OCTOPUSNOTA VAN DE VLAAMSE REGERING VAN 2008

In 1993 werd een doorslaggevende aanzet gegeven voor het (de)federaliseringsproject, toen de Volksunie de vierde staats hervorming enkel wou ondersteunen op voorwaarde dat de Vlaamse Gemeenschap een studie zou financieren betreffende de identificatie van niet-gerechtvaardigde transfers en de mogelijkheid tot een minstens gedeeltelijke splitsing van de sociale zekerheid.<sup>44</sup> Dit onderzoek werd toevertrouwd aan een twintigtal universitaire onderzoekers bestaande uit zowel juristen als economen. Deze groep werd de “Vlaamse onderzoeksgroep sociale zekerheid 2002” genoemd en had als voorzitter Danny Pieters, professor socialezekerheidsrecht aan de KU Leuven, die later volksvertegenwoordiger werd van de Volksunie en vervolgens senator van de N-VA. Toen de groep zijn werkzaamheden had beëindigd, werd de voorzitter, aanhanger van de communautarisering van bepaalde takken, niet gevolgd door de andere universitaire professoren die behoorden tot de groep. Hierdoor hebben de voorzitter en de leden elk hun eigen eindconclusies gepubliceerd. Het is evenwel het door de voorzitter van de groep voorgestelde scenario dat ingang vond bij de regering en vervolgens de meerderheid van het Vlaams Parlement. Op deze wijze is dit scenario in zijn geheel het officiële standpunt geworden van de hele Vlaamse Gemeenschap in het kader van de institutionele onderhandelingen inzake de sociale zekerheid.

Danny Pieters stelt in zijn verslag in hoofdzaak voor om de bevoegdheden op het gebied van sociale zekerheid opnieuw in te delen op basis van het traditionele onderscheid tussen vervangingsinkomens en aanvullende inkomens.<sup>45</sup> Zoals bekend

(44) Voor wat betreft het ontstaan en de contouren van het Vlaamse project voor defederalisering van de sociale zekerheid, zie J. Poirier en S. Vansteenkiste, Het debat over de federalisering van de sociale zekerheid in België: spiegel van de wil tot samenleven?, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 42 (2), pp. 353-363, 2000, waarop wat hierna volgt is gebaseerd.

(45) D. Pieters, *Federalisme voor onze sociale zekerheid*, beleidsconclusies van de voorzitter van de Vlaamse onderzoeksgroep sociale zekerheid 2002, Leuven, Acco, 93 p., 1994. De auteur heeft zijn voorstellen samengevat in het Frans in Id., Pour une fédéralisation partielle de la sécurité sociale, *Reflets et perspectives de la vie économique*, 37 (2), Les finances des régions et des communautés en Belgique, pp. 161-170, 1998. Zijn werk werd uitgebreid aan de hand van volgend collectief werk: J. Bertels, D. Pieters, P. Schoukens en S. Vansteenkiste, *De Vlaamse sociale zekerheid in 101 vragen en antwoorden*, Leuven, Acco, 1997.

is, dienen de eerste inkomens ter vervanging van het verlies van een inkomen dat normaal uit een beroepsactiviteit wordt gehaald, terwijl de tweede inkomens het mogelijk moeten maken het hoofd te bieden aan kosten die het levensniveau beïnvloeden. De eerste inkomens omvatten werkloosheidsuitkeringen, rust- en overlevingspensioenen en uitkeringen en vergoedingen in het kader van invaliditeit, moederschap, arbeidsongeval en beroepsziekte, terwijl de tweede inkomens bestaan uit de terugbetaling van ziektezorgen en de betaling van gezinsbijslagen, evenals de tenlasteneming van de zorgafhankelijkheid, maar dat bestond destijds nog niet. D. Pieters vindt het logisch dat de vervangingsinkomens verbonden blijven met de uitoefening van een beroepsactiviteit en bijgevolg hoofdzakelijk verder gefinancierd worden door de sociale bijdragen. Bijgevolg is hij van mening dat deze inkomens bij de bevoegdheid van de centrale Staat moeten blijven teneinde concurrentiële verstoringen te vermijden in het kader van het behoud van de Belgische economische unie en monetaire eenheid. Aan de andere kant pleit hij voor een veralgemening van de gezondheidszorg en de gezinsbijslagen – nu al de twee takken die zich het dichtst bij de realisering hiervan bevinden – en een financiering hiervan via de fiscaliteit. In hun nieuwe gedaante moeten deze twee sectoren die samen goed zijn voor ongeveer een derde van de socialezekerheidsuitgaven volgens hem krachtens het subsidiariteitsbeginsel volledig worden opgesplitst en toegekend aan de gemeenschappen zodat deze vrij kunnen evolueren.<sup>46</sup>

In het scenario van Pieters worden deze gedefederaliseerde sectoren wel degelijk toevertrouwd aan de gemeenschappen en niet aan de gewesten. Het voornaamste argument voor deze oplossing heeft betrekking op de vorming van homogene bevoegdheidspakketten: krachtens hun bevoegdheden inzake persoonsgebonden aangelegenheden, beschikken de gemeenschappen nu al over grote bevoegdheden op sociaal gebied, te beginnen bij het gezondheidsbeleid en het gezinsbeleid. Er moet ook worden opgemerkt dat deze visie tevens overeenstemt met de overheersende Vlaamse opvatting over de Belgische Staat die wordt beschouwd als een bipolaire federatie die voornamelijk bestaat uit twee grote taalkundige en culturele gemeenschappen.<sup>47</sup> Volgens deze regeling zouden de Brusselaars niet over een eigen sociale zekerheid beschikken, maar verplicht zijn om zich aan te sluiten bij een stelsel dat ofwel door de Vlaamse ofwel door Franse Gemeenschap wordt georganiseerd.

(46) De auteur kent een apart lot toe aan de niet-contributieve uitkeringen van de sociale bijstand naargelang zij een residuair minimuminkomen of een programma voor de vergoeding van kosten vormen. Volgens deze logica blijven het recht op bestaansminimum – thans het recht op maatschappelijke integratie –, de inkomensvervangende tegemoetkoming voor gehandicapten en de inkomensgarantie voor ouderen op federaal niveau behouden, terwijl de gewaarborgde gezinsbijslag en de tweevoudige tegemoetkoming voor de ondersteuning van het zelfzorgvermogen van personen met een handicap, die wordt gevormd door de integratietegemoetkoming en de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden, worden toegekend aan de gemeenschappen.

(47) J. Poirier en S. Vansteenkiste, Het debat over de federalisering van de sociale zekerheid in België: spiegel van de wil tot samenleven?, *op. cit.*, p. 353.

In 1996, vlak nadat de groep “sociale zekerheid 2002” zijn werkzaamheden had beëindigd, publiceerden vijf grondwetspecialisten een “proeve van Grondwet voor Vlaanderen”.<sup>48</sup> De auteurs waren assistenten aan de KU Leuven – en zijn vandaag allemaal Staatsraden – en stelden, in het verlengde van de reeds lange tijd door de Vlaamse beweging geopperde visie over België, voor om de Belgische federatie te hergroeperen rond twee “deelstaten”, een Vlaamse deelstaat en een Franstalige deelstaat, die zouden beschikken over zeer uitgebreide bevoegdheden, met inbegrip van alle residuele aangelegenheden, maar deel blijven uitmaken van de Belgische Staat waaraan twee “deelgebieden”, een Brussels deelgebied en een Duitstalig deelgebied, zouden worden gevoegd met een lagere hiërarchische rang en die bijgevolg, in ieder geval wat Brussel betreft, grotendeels gezamenlijk bestuurd zouden worden door de twee grote gemeenschappen. Dit is het zogenoemde “2 + 2”-model. Wat de sociale zekerheid betreft, nemen de uiteenzettingen die het grondwetsvoorstel vergezellen het tweeledige model over dat werd ontwikkeld door Danny Pieters en waarnaar uitgebreid wordt verwezen.<sup>49</sup>

Een derde, maar veeleer indirecte, intellectuele bron van het Vlaamse project voor de gedeeltelijke defederalisering van de sociale zekerheid is de doctoraats thesis die is uitgevoerd aan de KU Leuven door Steven Vansteenkiste, voormalig lid van de Vlaamse onderzoeksgroep sociale zekerheid 2002.<sup>50</sup> Deze thesis buigt zich over de verdeling van de bevoegdheden op het vlak van de sociale zekerheid in federale staten en vergelijkt zes landen om eventuele overheersende trends te identificeren. Uit het onderzoek blijkt dat, hoewel er geen standaardmodel bestaat, er bij de organisatie en de financiering van de sociale zekerheid verschillende gezagsniveaus tussenkomen in alle bestudeerde federaties. Over het algemeen blijkt dat het federale niveau dominerend is maar dit hoofdzakelijk voor wat betreft de vervangingsinkomens. De rol van de deelentiteiten is het meest uitgesproken op het gebied van aanvullende inkomens en sociale bijstand. Uit de vergelijking blijkt evenwel dat dit met name het geval is in landen waar de ontwikkeling van de sociale zekerheid achterloopt op het federaliseringsproces, zoals het geval is in de Verenigde Staten, Canada of Zwitserland, en minder in federaties, zoals België, waar de sociale zekerheid voorloopt op de omvorming van de staatsstructuren. Bovendien waarborgen mechanismen voor financiële solidariteit een zekere herverdeling van de rijkdommen tussen de deelentiteiten in alle onderzochte landen.

(48) J. Clement, W. Pas, B. Seutin, G. van Haegendoren en J. Van Nieuwenhove, *Proeve van Grondwet voor Vlaanderen*, Brugge, die Keure, 1996.

(49) *Ibid.*, pp. 332-344. Voor wat de niet-contributieve uitkeringen van sociale bijstand betreft, stellen de auteurs voor om de minimumnormen op federaal niveau te behouden en volgen daarmee dus niet het onderscheid op basis van de aard van de uitkering zoals D. Pieters voorstelt (zie voetnoot nr. 46).

(50) S. Vansteenkiste, *Sociale zekerheid, federalisme en de Europese Gemeenschap. Een rechtsvergelijkende studie naar de verdeling van bevoegdheden inzake sociale zekerheid in samengestelde staten en in de Europese Gemeenschap*, Leuven, Acco, 1995.

De institutionele voorstellen van Danny Pieters en van de auteurs van de *Proeve van Grondwet voor Vlaanderen* kenden tijdens de tweede helft van de jaren negentig grote aanhang bij de Vlaamse politieke klasse. Onder leiding van Luc Van den Brande (CVP – nu CD&V) heeft de uitvoerende macht zich immers rechtstreeks gebaseerd op de vermelde werken om een eisenprogramma op te stellen met het oog op een nieuwe staatshervorming, gedreven door de totstandbrenging van homogener bevoegdheden en een grotere autonomie. Dit proces heeft geleid tot het aannemen door het Vlaams Parlement van de fameuze resoluties van 3 maart 1999 die sindsdien, onder voorbehoud van enkele latere bijwerkingen, het officiële standpunt van de Vlaamse Gemeenschap op institutioneel vlak vormen. De defederalisering van bepaalde domeinen van de sociale zekerheid staat hoog op deze agenda, aangezien men er de wens terugvindt om de gezondheidszorg en gezinsbijslagen integraal, zowel qua reglementering als financiering, te communautariseren. De inwoners van Brussel zouden verplicht zijn om zich aan te sluiten bij het stelsel van ofwel de “deelstaat Vlaanderen” ofwel de “Franstalige deelstaat”. De aangenomen *shopping list* is dan weer wat ingetogener voor wat betreft de arbeidsmarkt. Hoewel wordt geëist dat Vlaamse sociale partners de mogelijkheid krijgen om op gewestelijk niveau collectieve arbeidsovereenkomsten te sluiten, blijft de werkloosheidsverzekering, evenals de andere vervangingsinkomens, grotendeels gespaard.<sup>51</sup> Het is duidelijk dat dit programma rechtstreeks kadert in de herindeling van de bevoegdheden inzake sociale zekerheid zoals voorgesteld door D. Pieters en het algemene institutionele kader dat wordt geschetst door de *Proeve van Grondwet voor Vlaanderen*.<sup>52</sup>

Hoewel de resoluties van het Vlaams Parlement voor een nieuwe staatshervorming met een zeer grote meerderheid werden goedgekeurd, moet toch worden vermeld dat zowel de socialisten (SP, nu sp.a) als de groenen (Agalev, nu Groen) niet hebben gestemd over het onderdeel “sociale zekerheid” van de resolutie betreffende de verdeling van de bevoegdheden, omdat zij gekant waren tegen een ontrafeling van de nationale solidariteit. Vanaf het midden van de jaren 2000 vervluchtigde deze terughoudendheid evenwel geleidelijk aan, daar nu ook de Vlaamse politiek linkerkant steeds meer in de ban geraakte van het verlangen naar meer autonomie op het

(51) Zie de resolutie betreffende het tot stand brengen van coherenter bevoegdheidspakketten in de volgende staatshervorming, aangenomen door het Vlaams Parlement op 3 maart 1999, *St. Parl.*, Vlaams Parlement, 1998-1999, nr. 1342/4, punten 2 et 3. Voor een analyse van het aannemingsproces en de inhoud van deze resolutie voor wat betreft sociale zekerheid en werkgelegenheid, zie G. Pagano, *Les résolutions du parlement flamand pour une réforme de l'Etat*, *Courrier hebdomadaire*, CRISP, 1670-1671, respectievelijk pp. 33-44 en pp. 46-50, 2000. Steven Vansteenkiste is een van de vele personen die werden uitgenodigd om hun standpunt te delen tijdens de hoorzittingen die georganiseerd werden vóór aanneming van de resolutie. Voor het verslag van zijn betoog, gebaseerd op de verdediging van een integrale communautarisering van de financiering van de gezondheidszorg, zie Discussienota voor een verdere staatshervorming, hoorzittingen in verband met gezondheidsbeleid en gezinsbeleid, verslag van 4 april 1997, *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1996-1997, nr. 253/3, pp. 68-80.

(52) In tegenstelling hiermee (zie voetnoten nr. 46 en 49) heeft de resolutie evenwel geen betrekking op het lot van de uitkeringen inzake sociale bijstand.

gebied van sociale bescherming. Sterker nog: het is zelfs de sp.a, voordien veeleer op de achtergrond bij communautaire kwesties, die als eerste verzocht om bepaalde domeinen van de reglementering inzake werkloosheid op te splitsen en de gewesten meer verantwoordelijk maken op het gebied van werkgelegenheid.<sup>53</sup> Dit verzoek was niet opgenomen in de resoluties van 1999. Het argument hiervoor had in de eerste plaats niets te maken met de gevallen van “misbruik” door de Waalse en Brusselse werkzoekenden, maar wel met het bestaan van uiteenlopende socio-economische contexten en politieke keuzes in het noorden en het zuiden van het land.

Meer in het algemeen ging de aanpassing van de eis van een gedeeltelijke defederalisering van de sociale bescherming door de hele Vlaamse politieke klasse, met als enige uitzondering de groenen (en extreem-links), gepaard met een zichtbare verandering van de geopperde rechtvaardiging ervan.<sup>54</sup> Deze eis werd nu nog meer dan in het verleden voorgesteld als het resultaat van een pragmatische wens om de doeltreffendheid van de verdeling van de bevoegdheden te verbeteren. Ook al blijven de posities in werkelijkheid erg heterogeen wat zowel hun exacte uitvoeringswijze als hun argumenten betreft, toch kan ten minste op het gebied van de standpunten worden opgemerkt dat het niet meer zozeer gaat om de initiële bundeling tussen nationalisme en neoliberalisme, zoals in de jaren tachtig voorgesteld door de Vlaamse werkgeversorganisatie: de defederalisering wordt niet langer in de eerste plaats gepromoot als een middel om een einde te stellen aan de financiële transfers die worden beschouwd als niet gerechtvaardigd. Tegelijkertijd wordt ook de problematiek inzake de uniforme toepassing van de wetgeving, die lange tijd een centrale rol speelde in de polemiek, steeds minder genoemd.

Sindsdien is de overheersende opvatting dat het niet de bedoeling is om de volledige sociale zekerheid en het arbeidsrecht integraal op te splitsen maar veeleer om over te gaan tot al dan niet beduidende verschuivingen in de verdeling van de bevoegdheden zodat homogener bevoegdheidspakketten tot stand kunnen worden gebracht om aldus ervoor te zorgen dat de deeltiteiten een coherent beleid kunnen voeren. In de officiële versies gaat dit argument doorgaans gepaard met evenwel weinig toegelichte verwijzingen naar het behoud van een zekere solidariteit op het niveau van het land. In deze optiek kadert het eisenprogramma dat in 2008 door de Vlaamse Regering ingediend werd bij de groep “Octopus”, de werkgroep die bestaat uit delegaties van de acht politieke partijen die de voorbereidingen hebben getroffen voor wat, na heel wat fasen, de zesde staatshervorming zal worden. Wat de sociale bescherming betreft, herneemt de zogenaamde Octopusnota het verzoek dat werd

(53) Voor wat betreft de totstandkoming van dit verzoek en het standpunt van de actoren hieromtrent, zie P. Palsterman, *Régionaliser la politique de l'emploi?*, *Courrier hebdomadaire*, CRISP, 1958-1959, pp. 7-25, 2007.

(54) P. Pochet en P. Reman, *La sécurité sociale en Belgique: entre régionalisation et européanisation*, *op. cit.*, pp. 96 en 97.

geformuleerd in de resoluties van 1999, namelijk de integrale communautarisering van de gezondheidszorg en gezinsbijslagen, en voegt de nota daaraan de overdracht toe van meerdere domeinen van het arbeidsmarktbeleid (dit is zelfs de eerste aangelegenheid die aan bod komt).<sup>55</sup>

Ter afronding van deze kroniek moet worden vermeld dat het steeds nadrukkelijker en nauwkeuriger Vlaamse verzoek inzake een defederalisering van bepaalde domeinen van de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt gedurende de jaren negentig en 2000 steeds botste op het stellige veto van alle op dit punt unanieme Franstalige politieke partijen. Het verzoek kreeg tevens meermaals tegenkanting van de federale sociale partners – de drie grote vakbondsorganisaties, maar ook het Verbond van Belgische Ondernemingen – die de voornaamste beheerders zijn van het sociale-zekerheidsstelsel en de verschillende sectoren ervan. Daarom was er op dit gebied geen enkele evolutie te bespeuren tijdens de vijfde staatshervorming in 2001. Deze blokkeringsfactoren leken zo duurzaam dat bepaalde waarnemers midden jaren negentig van mening waren dat de defederalisering van de sociale bescherming erg onwaarschijnlijk was.<sup>56</sup>

### 3. DE VLAAMSE EISEN IN DEBAT: DE SPLITSING, HAAR KRITIEKEN EN HAAR ALTERNATIEVEN AAN DE VOORAVOND VAN DE ZESDE STAATSHERVORMING

Op politiek vlak werden de Vlaamse verzoeken inzake decentralisering van bepaalde domeinen van de sociale zekerheid vaak van tafel geveegd door de tegenstanders ervan, omdat dit werd beschouwd als een aanval op de eenheid van het land. In de academische literatuur zijn meer grondige besprekingen terug te vinden – maar dan wel heel wat meer aan Nederlandstalige dan aan Franstalige kant.

We hebben verslag uitgebracht over de toenemende eis tot een gedeeltelijke defederalisering van de sociale zekerheid, en met name over het scenario en de argumenten die naar voren geschoven werden door de intellectuelen die het officiële standpunt van de Vlaamse Gemeenschap hebben gevoed. Tegelijkertijd betwistten auteurs aan beide zijden van de taalgrens dat het opportuun was om over te gaan tot een beduidende devolutie van de bevoegdheden ter zake, met name wegens het als regressief beschouwde effect op de omvang en de inhoud van de sociale dekking.<sup>57</sup> Om de

(55) De *Octopusnota* werd opgenomen in de bijlage bij het regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2009-2014: "Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden. Voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving", *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2009, nr. 31/1, pp. 107-114.

(56) R. Dandoy en P. Baudewyns, The Preservation of Social Security as a National Function in the Belgian Federal State, in N. McEwen en L. Moreno (eds.), *The Territorial Politics of Welfare*, Londen, Routledge, p. 165, 2005.

(57) Binnen deze optiek, zie met name, langs Franstalige kant, P. Palsterman, *Défédéraliser la sécurité sociale?*, *Courrier hebdomadaire*, CRISP, 1899, 43 p., 2005 en langs Nederlandstalige kant, B. Cantillon en V. De Maesschalck, Sociale zekerheid, transferten en federalisme in België, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 49 (2), pp. 379-409, 2007.

discussie te structureren, onthouden we drie hoofdpunten: de verenigbaarheid van het aanklagen van de transfers met de logica zelf van een interpersoonlijk solidariteitsstelsel (3.1.), de limieten van het streven naar zogenoemde homogene bevoegdheden (3.2.) en tot slot de uiterst delicate kwestie over het lot dat voorbehouden is aan de Brusselaars (3.3.). Meteen daarna gaan we dieper in op de voorstellen van sommigen die trachten een einde te maken aan het conflict tussen voorstanders van het *status quo* en aanhangers van de defederalisering (3.4.).

### 3.1. INTERREGIONALE TRANSFERS OF INTERPERSOONLIJKE SOLIDARITEIT?

Wij hebben erop gewezen dat, historisch gezien, voornamelijk de financiële transfers tussen Noord en Zuid aan de basis lagen van de eis in de politieke wereld en de Vlaamse publieke opinie om de sociale zekerheid geheel of gedeeltelijk te splitsen. Dat motief stuitte op kritiek omdat het in zekere zin in strijd is met de bestaansreden van de sociale zekerheid. Dit werd wellicht het sterkst verwoord door Bea Cantillon.<sup>58</sup> Met behulp van talrijke kwantitatieve gegevens toont zij aan dat de onbetwistbare omvang van de impliciete transfers tussen Vlaanderen en Wallonië in het kader van de sociale zekerheid kan worden verklaard aan de hand van economische en socio-demografische factoren die vandaag goed gekend zijn. De verschillen die waargenomen kunnen worden op het gebied van werkgelegenheidsgraad, gemiddeld inkomen, gezinnsamenstelling en leeftijds piramide, leiden tot aanzienlijke discrepanties op het gebied van zowel beschikbare middelen als te vervullen behoeften. Deze transfers waarvan de oorzaken dankzij de verbetering van de beschikbare

(58) B. Cantillon en V. De Maesschalck, Sociale zekerheid, transferten en federalisme in België, *op. cit.*, Vanuit een gelijkaardig standpunt, voor wat meer bepaald de tak gezondheidszorg betreft, zie, E. Schokkaert en C. Van de Voorde, Dedefederalisering van de Belgische gezondheidszorg?, *Leuvense economische standpunten*, nr. 2007/119, Leuven, KU Leuven, Centrum voor economische studiën, 21 pp., 2007. Dit standpunt was in zijn geheel reeds aan het begin van de jaren negentig het standpunt van Herman Deleeck, de pionier in het onderzoek naar sociaal beleid in België: H. Deleeck, Een leeswijzer ter inleiding, in H. Deleeck (ed.), *Sociale zekerheid en federalisme*, *op. cit.*, p. 5.



gegevens veel beter gekend zijn dan in het verleden<sup>59</sup>, leiden tot een beduidende vermindering van de inkomensongelijkheden en armoede in het land. Cantillon is van mening dat vanuit dit standpunt het bestaan ervan niet als een probleem zou mogen worden beschouwd, maar als een teken dat de sociale zekerheid haar functie vervult.

Men kan nog verder gaan: in werkelijkheid stemt de voorstelling van het socialezekerheidsstelsel als in de eerste plaats een vorm van interregionale solidariteit, zoals dit vaak het geval is in de Vlaamse politieke wereld, niet overeen met de interne logica van de sociale zekerheid zoals deze is opgebouwd. Technisch gezien gaat de sociale zekerheid immers niet over tot een herverdeling tussen de deelentiteiten – zoals bijvoorbeeld het geval is met de financieringsmechanismen hiervan –, maar tussen personen: van actieve en gezonde werknemers naar personen die te maken hebben met onvrijwillige werkloosheid, ouderdom, werkonbekwaamheid, ziekte of de last van een kind (horizontale solidariteit), en algemener gezien van de rijken naar de armen (verticale solidariteit). Volgens de logica van een dergelijk stelsel worden de geldstromen tussen de bijdragers en de rechthebbenden automatisch aangepast volgens de evolutie van het contributieve vermogen van de individuen en volgens de plaats waar de sociale risico's optreden. Deze stromen zijn dan ook per definitie omkeerbaar.

Hierop wijst het werk *Problèmes généraux de la sécurité sociale* gepubliceerd in 1961 door Léon-Eli Troclet, voormalig professor sociaal recht aan de Université libre de Bruxelles en in de naoorlogse jaren verschillende malen socialistisch minister van Arbeid en Sociale Voorzorg. Troclet vermeldde in zijn werk dat de geografische

(59) Te vergelijken met de bijdragen die verzameld zijn in het bijzondere nummer van 1996 van het tijdschrift *Reflets et perspectives de la vie économique* over de objectieve beschouwing van de interregionale transfers in het kader van de sociale zekerheid die voor elk van de voornaamste takken van de sociale zekerheid de analyses van zowel Vlaamse als Franstalige economen verzamelt: *Reflets et perspectives de la vie économique*, 35 (2), Sécurité sociale: transferts inter-régionaux et perspectives d'avenir. Analyses d'économistes flamands et francophones, pp. 120-230, 1996. Voor wat meer bepaald de tak gezondheidszorg betreft, lange tijd het middelpunt van de controverses over de uniforme toepassing van de wetgeving, zie de samenvatting van de informatie die werd verstrekt in de opeenvolgende verslagen over de kwestie van het RIZIV, voorgesteld door P. Palsterman, *Défédéraliser la sécurité sociale?*, *op. cit.*, pp. 16-20. Recentelijker blijkt uit het "Medische verbruik vanuit geografisch perspectief", opgesteld door het RIZIV voor het jaar 2013, dat als de uitgaven van de verzekering voor geneeskundige verzorging samengevoegd worden op gewestelijke basis, volgens de woonplaats van de verzekerden, deze uitgaven in Wallonië (101,7%) en in Vlaanderen (100,5%) een klein beetje boven het nationale gemiddelde lijken te liggen, terwijl ze in Brussel (91,7%) duidelijk onder dit gemiddelde liggen en dit ondanks dat een belangrijk deel van het medische aanbod zich in Brussel bevindt. Als men de variaties in het medische verbruik naar aanleiding van leeftijd, geslacht en sociaal statuut (dat al dan niet recht geeft op verhoogde tegemoetkoming) uit de brutogegevens haalt, blijkt dat de uitgaven iets minder groot zijn in Wallonië dan in Vlaanderen, terwijl in Brussel nog steeds een belangrijk verschil bestaat met het nationale gemiddelde en dit volgens het RIZIV wellicht omdat een belangrijk percentage van de Brusselse bevolking de gezondheidszorg niet of erg weinig gebruikt. Zie RIZIV, *Medisch verbruik vanuit geografisch perspectief. Variaties in de uitgaven van de verzekering voor geneeskundige verzorging in België. Longitudinaal rapport 2009-2013*, Brussel, Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering, 28 p., 2015.

verspreiding van de economische activiteit en sociale risico's in België aan de basis ligt van een "Waaals-Vlaams probleem" op het gebied van sociale zekerheid. Hij weerspiegelde hierbij het feit dat de gezinsbijslagen en de werkloosheidsverzekering destijds veel meer benut werden door het noorden dan door het zuiden van het land omdat het industriële en welvarende Wallonië meer bijdroeg aan de financiering van deze sectoren dan het landelijke en katholieke Vlaanderen, waar de geboorte- en werkloosheidscijfers veel hoger lagen en de sociale uitgaven dus omvangrijker waren.<sup>60</sup> Op dezelfde wijze leidt de nadruk door sommige aanhangers van de splitsing op de ruimtelijke concentratie van de bijdragers en de risico's vandaag ertoe dat de sociale zekerheid in de eerste plaats wordt voorgesteld als een stelsel van interregionale "transfers" i.p.v. als een stelsel voor interpersoonlijke solidariteit, met het bijkomende verschil weliswaar dat het merendeel van de stromen sinds Troclet helemaal van richting is veranderd en dat vooral het bestaan zelf van deze stromen wordt bekritiseerd – hetgeen Troclet, zelf nochtans Waaals regionalist, niet deed op basis van de beschouwing dat "statistische feiten niet mogen worden omgezet in verwijten".<sup>61</sup>

### 3.2. STREVEN NAAR HOMOGENE BEVOEGDHEDEN OF AUTONOMIE BOVEN ALLES?

De discussie mag evenwel niet daar worden stopgezet zoals wel vaak het geval is aan Franstalige kant, aangezien vandaag de impliciete interregionale transfers in het kader van de sociale zekerheid al lange tijd noch het enige noch het voornaamste argument zijn dat de Vlaamse Gemeenschap naar voren schuift om haar eisen te rechtvaardigen. Bovendien werd de rechtmatigheid van het herverdelende karakter van de sociale zekerheid uitdrukkelijk erkend door de personen die aan de basis lagen van het Vlaamse project voor devolutie van de bevoegdheden op het gebied van sociale bescherming, namelijk Danny Pieters en de auteurs van de proeve van Grondwet voor Vlaanderen. Zowel de eerste als de tweede geven toe dat het bestaan van transfers onlosmakelijk deel uitmaakt van eender welk socialezekerheidsstelsel.<sup>62</sup>

Zij beschouwen de sociale bescherming geen van allen als een ondeelbaar geheel dat geschikt zou zijn om ofwel op niveau van de deelentiteiten ofwel op niveau van de federale Staat te worden georganiseerd en gefinancierd. De discussie wordt veeleer sector per sector gevoerd en geleid door het subsidiariteitsbeginsel. Dit subsidiari-

(60) L.-E. Troclet, *La sécurité sociale en Belgique*, t. I, *Problèmes généraux de la sécurité sociale en Belgique* (1949), woord vooraf door P.-H. Spaak, 2<sup>e</sup> ed., Brussel, Institut de sociologie Solvay, pp. 113-121, 1961. De risico's op ziekte en invaliditeit lagen door het aantal kolenmijnen en de omvang van de staal- en metaalindustrie dan weer hoger in Wallonië dan in Vlaanderen, maar destijds bestond er op nationaal niveau nog geen compensatiemechanisme tussen de ziekenfondsen van het noorden en het zuiden van het land, om exact te zijn was deze compensatie enkel zeer gedeeltelijk zodat de Waalse zieken en invaliden erg weinig voordeel haalden uit de solidariteit van de Vlaamse werknemers.

(61) *Ibid.*, p. 114.

(62) D. Pieters, *Federalisme voor onze sociale zekerheid*, *op. cit.*, pp. 30-32 en J. Clement, W. Pas, B. Seutin, G. van Haegendoren en J. Van Nieuwenhove, *Proeve van Grondwet voor Vlaanderen*, *op. cit.*, pp. 332 en 333.

teitsbeginsel is in 1991 gevoerd in het Europees recht en houdt volgens het huidige Verdrag betreffende de Europese Unie het volgende in: “de Unie treedt op de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts op indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezen (...) maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt”.<sup>63</sup> De auteurs van de proeve van Grondwet voor Vlaanderen promoten een erg decentraliserende versie van dit beginsel, die wordt samengevat als: “apart wat kan, samen wat moet”.<sup>64</sup> Volgens de auteurs betekent dit algemeen gesproken dat de bevoegdheden aan het laagst mogelijke gezagsniveau moeten worden toegekend, namelijk het niveau dat de bevestiging van eigen keuzes en de uitvoering van een coherent beleid mogelijk maakt – het laagste niveau –, onder voorbehoud van een hogere doeltreffendheid die zou voortkomen uit een centralisatie – het laagst mogelijke niveau. Wat de sociale zekerheid betreft, leidt de toepassing van deze opvatting van subsidiariteit ertoe dat er gezorgd moet worden voor een vergelijking tussen enerzijds de principiële prioriteit die toegekend wordt aan de deeltiteiten en meer bepaald aan de gemeenschappen, en anderzijds het feit dat een behoud op federaal niveau het mogelijk maakt om schaalvoordelen te creëren en de ten laste genomen sociale risico’s beter te waarborgen door deze over een bredere basis te verdelen. Uit deze vergelijking komt de steun voort die wordt toegekend aan het onderscheid dat door Danny Pieters wordt voorgesteld tussen enerzijds de vervangingsinkomens, die op federaal niveau moeten worden behouden door de betere verzekerbaarheid van de risico’s die deze oplossing toelaat, en anderzijds de aanvullende inkomens die moeten worden gecommunautariseerd omdat de voorafgaande opvatting hierop niet van toepassing zou zijn.

Deze verandering van argumentatie en de aard van de aanpassingen waarop werd aangedrongen, doen het debat weer opleven. De schuld wordt niet langer in de eerste plaats bij “de transfers” gelegd maar ook bij het te monolithische karakter van de federale bevoegdheid op het gebied van sociale zekerheid. In deze context is de belangrijkste vraag in welke mate de – zeer nadrukkelijke – verwijzing naar het subsidiariteitsbeginsel en de concrete conclusies die eruit worden getrokken, kunnen worden verenigd met het behoud van de interpersoonlijke solidariteit die de hoeksteen van de volledige sociale zekerheid vormt. Men kan de oproep voor een beter begrijpbare en samenhangende verdeling van de bevoegdheden begrijpen en er zelfs mee instemmen (we komen daarop nog terug). Dat neemt echter niet weg dat de

(63) Verdrag betreffende de Europese Unie, art. 5, §3.

(64) De formulering komt van Maurits van Haegendoren, voormalig senator voor de Volksunie, aangehaald door J. Clement, W. Pas, B. Seutin, G. van Haegendoren en J. Van Nieuwenhove, *Proeve van Grondwet voor Vlaanderen, op. cit.*, p. 334.

geopperde pistes in conflict komen met de eisen inzake herverdelende rechtvaardigheid en dat deze spanning vraagt om een arbitrage of op zijn minst een discussie.

In dit geval is het niet zeker hoe het voorgestelde onderscheid tussen de vervangingsinkomens en aanvullende inkomens standhoudt tegen het traditionele postulaat van het sociaal beleid dat de sociale zekerheid *a priori* georganiseerd moet worden op het hoogste niveau, voornamelijk om de risico's te spreiden over de ruimst mogelijke basis.<sup>65</sup> Als het komt tot een volledige splitsing van de gezinsbijslagen en gezondheidszorg op het gebied van organisatie, reglementering en financiering, zullen de behoeften van de gezinnen en de zieken moeten worden gedekt op basis van een beperktere bijdragecapaciteit binnen een kleinere solidariteitskring. Is dit in overeenstemming met de fundamentele waarden van de sociale bescherming? En is dit bovendien wenselijk op ethisch vlak?

Meer direct en pragmatisch moet men op zijn minst de vraag stellen of de afbakening van de homogene bevoegdheidspakketten waartoe de tenuitvoerlegging van het subsidiariteitsbeginsel zoals het wordt begrepen, geacht wordt te leiden, werkelijk in staat is om een op zich voldoende leidraad te vormen voor het vastleggen van de bevoegdheden van de ene en de andere.<sup>66</sup> In een federale Staat is het overheidsbeleid immers altijd verdeeld over verschillende beleidsniveaus, en hangt het steeds samen met het beleid van de andere beleidsniveaus. In het kader hiervan en in de specifieke context van een centrifugaal federalisme, kan het streven naar de homogeniteit iets hebben van de mythe van Sisyphus, in die zin dat men altijd redenen kan vinden om het proces voor devolutie van de bevoegdheden verder weg te duwen in naam van de versterking van de coherentie van deze bevoegdheden: bij elke defederalisering komt de "noodzaak" tevoorschijn om over te gaan tot nieuwe overdrachten door per definitie onvolledige beleidsgehelen te laten overgaan naar de deelentiteiten, d.w.z. stukken van bepaalde onderdelen waarmee zij samen een geheel vormden toen zij nog onder de centrale Staat vielen en door deze vaststelling worden nieuwe verzoeken gevormd, enz.

Bijvoorbeeld, is het argument dat gezinsbijslagen gecommunautariseerd zouden moeten worden omdat de gemeenschappen bevoegd zijn voor gezinsbeleid, niet gebaseerd op een enigszins formalistische visie volgens dewelke de samenhang op de eerste plaats geïnterpreteerd wordt in het licht van de letterlijke opdeling van de bevoegdheden, zoals weergegeven in de bijzondere wet tot hervorming der in-

(65) Zie de samenvatting en het kritische overzicht van de literatuur over het voorwerp dat is voorgesteld door B. Cantillon, Quo vadis sociale zekerheid?, in P. Popelier, D. Sinardet, J. Velaers en B. Cantillon (eds.), *België, quo vadis?*, op. cit., pp. 347-351.

(66) Voor een vergelijkbare vraagstelling, zie W. Rauws, Sociale zekerheidsbevoegdheden van de Gemeenschappen en Gewesten: defederaliseren of federaliseren?, op. cit., nr. 18, pp. 276 en 277 en P. Palsterman, *Défédéraliser la sécurité sociale?*, op. cit., pp. 11-13, en de concrete voorbeelden die gegeven worden.

stellingen? Weegt dit argument op zijn minst niet op het feit dat door te communitariseren men nooit iets anders zal doen dan de ene vorm van coherentie te vervangen door de andere voor zover de organisatie, reglementering en financiering van de gezinsbijslagen op het niveau van de federale staat geen accident of geen duidelijke incoherentie is – of was – maar de bedoeling had om er een tak van een geheel, de sociale zekerheid, van te maken zodat deze tot eenzelfde logica behoort en de onderdelen ervan onderling nauw verbonden zijn.<sup>67</sup> Moet het argument voor de homogeniteit worden gevolgd, waar moet men ermee stoppen? Aangezien het bejaardenbeleid volgens de bijzondere wet tot hervorming der instellingen onder de bevoegdheid van de gemeenschappen valt, moeten dan de pensioenen ook niet gesplitst worden in naam van de totstandbrenging van een homogeen bevoegdheids-pakket op het gebied van ouderdom?

Men kan een en ander verklaren door te veronderstellen dat, nu de historische strijd voor het respect van de Vlaamse taal en cultuur ruimschoots “gewonnen” is, onder voorbehoud misschien van de problemen die in Brussel blijven bestaan op het gebied van (niet)-eerbiediging van de wetgeving inzake het gebruik van talen, de sociale bescherming hoe langer hoe meer een hoofdrol speelt in de uitdieping van het nationale project. Zoals Johanne Poirier en Steven Vansteenkiste beschrijven, wordt de staat niet langer gebouwd door de oprichting van grote monumenten of de ontwikkeling van een koloniaal rijk. De moderne *state-building*-processen verlopen steeds vaker via sociale programma's. Het gaat hierbij om een zowel concrete als symbolische manier om aanwezig te zijn in het alledaagse leven van de mensen, om zich onmisbaar te maken en de kiezers hieraan te herinneren wanneer het juiste moment is aangebroken.<sup>68</sup> Dat is geen schande, ook al zijn de ambities om verschillende socialebeschermingsstelsels binnen éénzelfde staat te zien ontstaan duidelijk in spanning met de egalitaire en uniforme dimensie van het sociale burgerschap.<sup>69</sup> Het is net daarom dat we misschien beter vermijden de Vlaamse eisen zomaar af te doen als “ideologisch” om er zo systematisch aan voorbij te gaan, zoals aan Franstalige kant soms iets te snel gebeurt. Zou het daarentegen niet beter zijn, voor de duidelijk-

(67) Voor wat betreft het “coherente” karakter van het behoud van de volledige sociale zekerheid als federaal, zie de positieve beoordeling geformuleerd door W. Rauws, Sociale zekerheidsbevoegdheden van de Gemeenschappen en Gewesten: defederaliseren of federaliseren?, *op. cit.*, nr. 12, p. 272.

(68) J. Poirier en S. Vansteenkiste, Het debat over de federalisering van de sociale zekerheid in België: spiegel van de wil tot samenleven?, *op. cit.*, p. 362.

(69) Voor wat betreft dit conflict, zie J. Poirier, Protection sociale et (dé)construction de la citoyenneté dans les fédérations multinationales, in J. Jenson, B. Marques-Perrera en E. Remacle (eds.), *L'état des citoyennetés en Europe et dans les Amériques*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, pp. 195-214, 2007, die zijn voorstel schetst aan de hand van de situaties in het Verenigd-Koninkrijk en Canada. De vergelijking tussen de Schotse, Quebecse en Vlaamse nationalismen vormt ook het voorwerp van het werk van D. Béland en A. Lecours, *Nationalism and Social Policy*, *op. cit.* Het voornaamste verschil tussen de eerste twee en de laatste is dat in Schotland en Québec de totstandbrenging van een eigen sociaal model door zijn aanhangers duidelijk wordt waargenomen als een middel ter bevestiging van een politieke identiteit die progressiever, of linkser, is dan in de rest van het land.

heid van het debat, dat deze eisen aan Vlaamse kant uitdrukkelijker worden erkend voornamelijk te zijn ingegeven voor het streven naar autonomie voor zichzelf?

### 3.3. IN BRUSSEL, VRIJE KEUZE OF UNIEK STELSEL?

Als de sociale zekerheid ooit gesplitst zou moeten worden, is er nog de erg lastige kwestie van Brussel.<sup>70</sup> Als er van wordt uitgegaan dat een akkoord wordt gevonden om de sociale zekerheid of op zijn minst een aantal sectoren ervan te defederaliseren, welke oplossing moet dan worden gekozen voor de inwoners van de hoofdstad?

De weg die de Vlaamse Gemeenschap aanprijst, is gekend. In het kader van de visie van België als federatie met twee deelstaten, zouden de Brusselaars verplicht zijn om zich aan te sluiten bij het stelsel van ofwel de Vlaamse Gemeenschap ofwel de Franse Gemeenschap. Er moet een keuze worden gemaakt, maar deze keuze is wel vrij. Die optie is ingegeven door de wens om een sterke band te behouden tussen de Vlamingen in Vlaanderen en die in Brussel, en is gebaseerd op de vaststelling dat het grootste deel van de reeds bestaande bevoegdheden van de deelentiteiten op sociaal gebied de persoonsgebonden aangelegenheden zijn en dat deze vallen onder de bevoegdheid van de gemeenschappen en niet van de gewesten.

Ook over het lot van Brussel in het geval van een defederalisering van de sociale zekerheid bestaat grote onenigheid tussen de Vlaamse Gemeenschap en het merendeel van de Franstalige politieke klasse. Behalve het feit dat deze laatste openlijk vijandelijk staat tegenover de hypothese van de defederalisering, is mettertijd de “gewestelijke” veeleer dan de “communautaristische” visie op België daar gaan overheersen. Dat was niet altijd zo.<sup>71</sup> Maar sinds het begin van de jaren 2000 is de Franstalige kant in de eerste plaats voorstander van een België dat bestaat uit drie, of zelfs vier met de Duitstalige Gemeenschap erbij, entiteiten op gelijke voet. Deze evolutie houdt vast aan zowel de progressieve versterking van de Waalse gewestelijke identiteit als de, langzamer vorderende maar vandaag des te meer bevestigde, opkomst van een specifieke Brusselse identiteit die verder gaat dan het taalkundige element. De herhaaldelijke financiële problemen van de Franse Gemeenschap, *de facto* ontnomen

(70) Voor wat betreft het lot van Brussel in het scenario van een defederalisering van de sociale zekerheid, zie X. Delgrange, met de medewerking van H. Dumont, Brussel en de hypothese van de defederalisering van de sociale zekerheid, in P. Cattoir, P. De Bruycker, H. Dumont, H. Tulkens en E. Witte (eds.), *Autonomie, solidarité et coopération. Quelques enjeux du fédéralisme belge au 21<sup>e</sup> siècle/Autonomie, solidarité et samenwerking. Enkele belangen van het Belgisch federalisme in de 21<sup>ste</sup> eeuw*, Brussel, Larcier, pp. 235-264, 2002 en J. Velaers, Brussel en de hypothese van de defederalisering van de sociale zekerheid, in P. Cattoir, P. De Bruycker, H. Dumont, H. Tulkens en E. Witte (eds.), *Autonomie, solidarité et coopération/Autonomie, solidarité et samenwerking*, op. cit., pp. 265-303, die de juridische haalbaarheid bespreken van het stelsel dat wordt verdedigd door Danny Pieters en is opgenomen in de resoluties van het Vlaams Parlement van 3 maart 1999.

(71) Zie de interne aarzelingen in de Franstalige politieke wereld waarop ingegaan wordt door Jan Velaers aan het begin van de jaren negentig: J. Velaers, Sociale zekerheid tussen unionisme en federalisme, op. cit., p. 228.

van de bevoegdheid om belastingen te innen, vormden zonder twijfel ook een reden waarom langs Franstalige kant geleidelijk aan voorrang gegeven werd aan de gewestelijke autonomie i.p.v. aan de taalgemeenschap.

Overigens moet het communautaire karakter van de voornaamste sociale bevoegdheden van de deelentiteiten een beetje genuanceerd worden aan Franstalige kant. De reden hiervoor is dat al zeer snel bleek dat de Franse Gemeenschap haar bevoegdheden inzake persoonsgebonden aangelegenheden nauwelijks correct kon uitoefenen (en financieren). Daarom hebben de Franstalige politieke partijen in 1993, in het kader van het Saint-Quentin-akkoord besloten om haar te ontdoen van het merendeel van haar bevoegdheden op dat gebied, evenals met betrekking tot beroepsopleiding, die een culturele aangelegenheid is, teneinde deze over te dragen aan enerzijds het Waalse Gewest en anderzijds, wat Brussel betreft, de Franse Gemeenschapscommissie (COCOF).<sup>72</sup> Door de overdracht van bevoegdheden tussen deelentiteiten, zoals toegestaan door artikel 138 van de Grondwet, werd het merendeel van de bevoegdheden die initieel aan de Franse Gemeenschap toevertrouwd werden op de gebieden die het nauwst verbonden waren met de sociale zekerheid, aldus op basis van een territoriale logica toegekend aan twee afzonderlijke entiteiten. Aan Franstalige kant bevindt men zich nu al in een stelsel waarbij de belangrijkste bevoegdheden inzake sociale zekerheid in de praktijk niet of niet meer vallen onder de Franse Gemeenschap.

Dit neemt echter niet weg dat op Brussels grondgebied twee afzonderlijke deelentiteiten aanwezig zijn aangezien de Vlaamse Gemeenschap haar bevoegdheden inzake persoonsgebonden en culturele aangelegenheden volledig uitoefent in Brussel en haar acties dus parallel met die van de COCOF ontwikkelt. Krachtens de Grondwet is eenieder bevoegd ten aanzien van de instellingen die, wegens hun activiteiten – voor culturele aangelegenheden – of hun organisatie – voor persoonsgebonden aangelegenheden – “moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap”.<sup>73</sup> Bij deze tweedeling van de zogenoemde unicommunautaire, Vlaamse of Franstalige, instellingen komt het voorstel om, in het geval van defederalisering van de sociale zekerheid, aan de Brusselaars te vragen te kiezen bij welke van de twee toekomstige communautaire stelsels zij zich willen aansluiten. Dit

(72) Decreet II van de Franse Gemeenschap van 19 juli 1993 betreffende de toekenning van de uitoefening van sommige bevoegdheden van de Franse Gemeenschap aan het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie *B.S.*, 10 september 1993; decreet II van het Waalse Gewest van 19 juli 1993 betreffende de overheveling van sommige bevoegdheden van de Franse Gemeenschap naar het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie, *B.S.*, 10 september 1993; decreet III van de Franse Gemeenschapscommissie van 22 juli 1993 tot toekenning van de uitoefening van sommige bevoegdheden van de Franse Gemeenschap aan het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie, *B.S.*, 10 september 1993.

(73) Grondwet, art. 127, §2 (culturele aangelegenheden) en 128, §2 (persoonsgebonden aangelegenheden).

is zo ongeveer de weg die ingeslagen is door de zorgverzekering<sup>74</sup>.

Op politiek vlak stuit deze weg op een in Franstalige en Brusselse kringen ruim gesteund verzet tegen het idee om de inwoners van de hoofdstad te vragen “hun kant te kiezen” en, wat hun sociale rechten betreft, veeleer te opteren voor een taalkundig-culturele aansluiting in plaats van éénzelfde stelsel voor iedereen te genieten. Dat zou, als het niet meer federaal is, dan op zijn minst, volgens deze visie, gewestelijk moeten zijn. Achter dit verzet gaat ook de vrees schuil dat de twee grote gemeenschappen concurreren op Brussels grondgebied en proberen om een maximum aantal inwoners voor zich te winnen door hun aanbod zo groot mogelijk te maken en het is zeker dat de ene gemeenschap hier beter in zal slagen dan de andere.

Op louter juridisch vlak botst het standpunt van de Vlaamse Gemeenschap op een ernstig obstakel: het grondwettelijke verbod op subnationaliteiten in Brussel.<sup>75</sup> Toen de persoonsgebonden aangelegenheden in 1980 toegekend werden aan de gemeenschappen, werd het idee dat de Brusselaars gedwongen konden worden om een Vlaamse of Franstalige subnationaliteit aan te nemen uitdrukkelijk verworpen. Reden voor deze verwerping was dat elke vorm van “apartheid” absoluut voorkomen moest worden in de hoofdstad.<sup>76</sup> In zijn voorstellen die de basis vormen van de resolutie van het Vlaams Parlement van 1999 waarin aangedrongen wordt op de volledige communautarisering van de gezondheidszorg en de gezinsbijslagen, schrijft Danny Pieters dat de keuze tussen de aansluiting bij het Franstalige of het Vlaamse stelsel “volledig vrij zou zijn en in geen enkel geval aanleiding geeft tot een of andere vorm van subnationaliteit”: het moet voorts worden benadrukt dat de Brusselaars hun keuze, binnen bepaalde perken, kunnen veranderen.<sup>77</sup>

(74) In het begin hadden de auteurs van het decreetvoorstel betreffende de zorgverzekering voor ogen dat alle inwoners van het tweetalige gebied aan dezelfde verplichting zouden worden onderworpen als de inwoners van het Nederlandse taalgebied, namelijk de aansluiting bij een door de Vlaamse Gemeenschap erkende zorgkas. De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft er in haar advies op gewezen dat dit onmogelijk was aangezien de Vlaamse Gemeenschap in Brussel alleen bevoegdheden heeft ten aanzien van Vlaamse unicommunautaire instellingen en dus geen rechtstreekse verplichtingen kan opleggen aan de inwoners: Raad van State, advies nr. L. 28.583/3 van 17 december 1998 over een voorstel van decreet houdende de organisatie van de zorgverzekering, *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1998-1999, nr. 1239/3, p. 11. Voor een bespreking van de moeilijkheden als gevolg van de uitvoering van de zorgverzekering in Brussel, zie F. Judo, Brussel: zorg(en) verzekerd?, *Sociaalrechtelijke Kronieken*, 7, pp. 313-318, 2002.

(75) Voor wat betreft de bronnen en exacte draagwijdte van dit verbod, zie H. Dumont en S. Van Drooghenbroek, L'interdiction des sous-nationalités à Bruxelles, *Administration publique*, 34 (3), pp. 201-226, 2011.

(76) Herziening van de grondwet door invoering van één of meer artikelen handelend over de bevoegdheden van de gemeenschappen inzake persoonsgebonden aangelegenheden en het toepassingsgebied, verslag in naam van de Commissie tot herziening van de grondwet en de institutionele hervormingen, opgesteld door dhr. de Stekhe en dhr. Lindemans, *Parl. St.*, Senaat, 1979-1980, nr. 100/27, p. 5.

(77) D. Pieters, Pour une fédéralisation partielle de la sécurité sociale, *op. cit.*, p. 165. Zie ook Id., *Federalisme voor onze sociale zekerheid*, *op. cit.*, p. 15 en pp. 80 en 81. Vergelijk met J. Clement, W. Pas, B. Seutin, G. van Haegendoren en J. Van Nieuwenhove, *Proeve van Grondwet voor Vlaanderen*, *op. cit.*, pp. 341 en 342.



De Franstalige en Nederlandstalige constitutionalisten die zich over de kwestie hebben uitgelaten, lijken het eens te zijn dat dit voorstel niet haalbaar is in de huidige stand van het recht.<sup>78</sup> Dat is omdat het ontbreken van subnationaliteiten in Brussel juridisch gezien het recht met zich meebrengt niet alleen om zich te richten tot een Franstalige instelling of een Vlaamse instelling en om daarbij van mening te veranderen, maar ook het recht om zich niet aan te sluiten bij een unicommunautaire instelling om niet als Franstalig of Vlaams te worden gecatalogeerd.<sup>79</sup> Deze grondwettelijke barrière zit op één lijn met het sociologische gegeven dat een groeiend aantal Brusselaars, met name onder de geïmmigreerde bevolking en bij “gemengde” gezinnen, niet het gevoel heeft om tot een van de twee gemeenschappen te behoren.

In de huidige stand van het recht bestaat er een weg om de sociale zekerheid te defederaliseren en het obstakel inzake het verbod op subnationaliteiten te omzeilen, maar de praktische uitvoering ervan ligt niet voor de hand: een beroep op de Gemeenschappelijke Gemeenschapcommissie (GGC). Toen de Brusselse instellingen in 1989 in het kader van de derde staatshervorming terug uit de “koelkast” werden gehaald, kreeg de GGC – waarschijnlijk de deeltentiteit waarvan de bevoegdheden en activiteiten het minst gekend zijn in het Belgische institutionele landschap – immers de opdracht om die aangelegenheden ten laste te nemen die in het jargon van de constitutionalisten “bi-persoonsgebonden” worden genoemd, d.w.z. de bevoegdheden die wegens de organisatie van de instellingen die deze ten laste nemen, niet exclusief onder een van de twee gemeenschappen vallen.<sup>80</sup> Zogenaemde bi-persoonsgebonden instellingen zijn bijvoorbeeld de openbare ziekenhuizen en OCMW’s van Brussel. Om het verbod op subnationaliteiten te eerbiedigen zou een gedeeltelijke communautarisering van de sociale zekerheid inhouden dat in Brussel de GGC de tenlasteneming van gedefederaliseerde uitkeringen op zich neemt of op zijn minst een derde stelsel organiseert voor Brusselaars die niet willen opteren voor het Vlaamse of het Franstalige stelsel.<sup>81</sup>

(78) X. Delgrange, met de medewerking van H. Dumont, *Bruxelles et l’hypothèse de la défédéralisation de la sécurité sociale*, *op. cit.*, pp. 261 et 262; J. Velaers, *Brussel en de hypothese van de defederalisering van de sociale zekerheid*, *op. cit.*, p. 293 en pp. 296-298; H. Dumont en S. Van Drooghenbroek, *L’interdiction des sous-nationalités à Bruxelles*, *op. cit.*, p. 214 et 224. Zie *mutatis mutandis* ook J. Velaers, “Vlaanderen laat Brussel niet los”: de Vlaamse invulling van de Gemeenschapsautonomie in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, in E. Witte, A. Alen, H. Dumont en R. Ergéc (eds.), *Het statuut van Brussel/Bruxelles et son statut*, Brussel, Larcier, pp. 602-603, 1999.

(79) Zie de door de auteurs aangehaalde verwijzingen naar de parlementaire werken en de adviezen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State vermeld in voorafgaande voetnoot.

(80) Grondwet, art. 135 en bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, *B.S.*, 14 januari 1989, art. 60, al. 4.

(81) Zie in dit verband, reeds in 1991, J. Velaers, *Sociale zekerheid tussen unionisme en federalisme*, *op. cit.*, pp. 228 en 229, alsook de aangehaalde referenties in voetnoot nr. 78.

Maar zoals eerder vermeld, ligt de praktische uitvoering van dit scenario niet voor de hand. De GGC heeft zich tijdens haar vijftientwintigjarig bestaan immers niet onderscheiden door haar dynamisme: haar wetgevende productie is zo goed als onbestaande, terwijl er van haar bestuur en budget niet veel meer overblijft. Het was zelfs zo erg dat er tot voor kort ernstig overwogen werd om de GGC te laten verdwijnen en dit zelfs uitdrukkelijk op de agenda stond van de Brusselse regering: tijdens de werken van de groep “Octopus” had de – op taalkundig vlak paritaire – regering haar wens geuit om de GGC op te doeken en haar bevoegdheden integraal over te dragen aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.<sup>82</sup>

Wat de sociale zekerheid in het bijzonder betreft, stuit de totstandbrenging van een eigen stelsel voor het tweetalige gebied op het voor de hand liggende probleem, namelijk het gebrek aan een toereikende kritieke grootte van de betrokken bevolking om een *risk-pooling* tot stand te brengen op een basis die voldoende groot en gediversificeerd is. Daarbij komt ook nog dat de instelling die bevoegd zou zijn voor de organisatie zoals gekend, niet beschikt over een toereikende infrastructuur op zowel personeels- als logistiek vlak. De reden hiervoor is dat Brussel, de grootste aanbieder van jobs in ons land, wegens de combinatie van diverse economische en sociaal-demografische dynamieken ook het gewest is waar het gemiddelde inkomen per inwoner het laagste is, terwijl het tegelijkertijd een zeer hoog werkloosheids- en armoedepercentage heeft.<sup>83</sup> Er is dus sprake van een samenvoeging van een beperkt contributief vermogen en belangrijke sociale behoeften: twee elementen waarvan de combinatie de haalbaarheid van een eigen socialezekerheidsstelsel klaarblijkelijk in het gedrang brengt.

Op juridisch vlak zou een defederalisering kunnen stuiten op het standstill-beginsel, zoals naar voren is geschoven door Xavier Delgrange.<sup>84</sup> Afgeleid van het recht op sociale zekerheid dat is bekrachtigd door artikel 23 van de Grondwet verplicht dit beginsel de wetgever ertoe om de reeds gevestigde sociale uitkeringen op hetzelfde niveau te houden, behoudens onder een bepaald aantal welomschreven voorwaarden.<sup>85</sup> Zoals opgemerkt, zou dit onomkeerbaarheidsbeginsel betreffende sociale

(82) De grote lijnen van de nota die de Brusselse regering bij de groep Octopus heeft ingediend, zijn opgenomen in het meerderheidsakkoord voor de regeerperiode 2009-2014: regeerakkoord, *Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2009, nr. A/8-1, p. 131 en regeerakkoord, *Parl. St.*, Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, 2009, nr. B/1-1, p. 27.

(83) B. Cantillon, S. De Blust en A. Van den Heede, De geografie van de sociale zekerheid in België, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 53 (2), p. 162 en 171, 2011.

(84) X. Delgrange, met de medewerking van H. Dumont, Bruxelles et l'hypothèse de la défédéralisation de la sécurité sociale, *op. cit.*, pp. 259 en 260.

(85) Voor wat betreft het juridische stelsel van het standstill-beginsel, zie met name de doctoraatsthesis van Isabelle Hachez: I. Hachez, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux: une irréversibilité relative*, Brussel/Athene/Baden-Baden, Bruylant/Sakkoulas/Nomos Verlagsgesellschaft, reeks “Droits fondamentaux”, 2008 et Id., *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux: une irréversibilité relative*, *Revue belge de droit constitutionnel*, 1, pp. 69-83, 2007.

verworvenheden geen obstakel vormen voor de herverdeling van de bevoegdheden op zich – artikel 23 van de Grondwet is neutraal op dat vlak – maar wel voor een herverdeling waarvan de concrete uitvoering de gewaarborgde rechten in gedrang brengt.<sup>86</sup> Als zou worden besloten tot een splitsing van de federale sociale zekerheid, zou de eerbiediging van de standstill-vereiste bijgevolg inhouden dat wordt voorzien in een wijze van financiering die elke deelentiteit in staat moet stellen om in het kader van de haar toevertrouwde sector(en) over het algemeen een niveau inzake bescherming van de sociale rechten te behouden dat gelijkwaardig is aan het niveau van voorheen, teneinde aanzienlijke regressies te voorkomen.

Op institutioneel vlak zijn er twee grote alternatieven die in aanmerking komen om, in het geval van een splitsing, te ontkomen aan het scenario van een “cocomisatie” van de sociale zekerheid in Brussel en de talrijke problemen die dit met zich meebrengt. Maar deze vereisen allebei een herziening van de Grondwet. Ofwel gaat het om het uit de weg ruimen van de hindernis inzake het verbod op subnationaliteiten en de Brusselaars te verplichten om een communautaire, Franstalige of Vlaamse aansluiting te kiezen wat de sociale bescherming betreft, ofwel gaat het in omgekeerde richting om een regionalisering van de persoonsgebonden aangelegenheden en bijgevolg om een opname van de volledige bevolking van de hoofdstad in een uniek stelsel voor sociale bescherming. Tenzij uiteindelijk wordt besloten dat het sop de kool niet waard is en de voorkeur uitgaat naar het behoud van de volledige sociale zekerheid op federaal niveau, waardoor het probleem van Brussel op die manier wordt opgelost.

### 3.4. IS HET NOG MOGELIJK OM DE GEMOEDEREN TE BEDAREN? DE PISTE VAN DE GEDEELDE BEVOEGDHEDEN

Vanaf de tweede helft van de jaren 2000 was er op academisch vlak een toename van reflecties die het debat beoogden te bedaren met analyses en voorstellen in een minder “emotioneel” kader dan dat waarin de politieke wereld doorgaans is opgesloten.<sup>87</sup>

(86) Zie de rede van procureur-generaal J.-F. Leclercq, Sociale zekerheid: honderdduizend of niets, stop je of ga je verder?, *Journal des tribunaux du travail*, 984, nr. 8, p. 320, 2007. Vergelijk met J. Velaers en J. Vanpraet, De materiële en territoriale bevoegdheidsverdeling inzake sociale zekerheid en sociale bijstand (I), *op. cit.*, p. 327.

(87) Zie B. Cantillon en V. De Maesschalck (eds.), *Gedachten over sociaal federalisme/Réflexions sur le fédéralisme social*, Leuven, Acco, 2008, alsook de *ebooks* van de groep “Re-Bel Initiative” met betrekking tot de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt: B. Cockx en B. Van der Linden (eds.), *Does it Make Sense to Regionalize Labour Market Institutions?*, Re-Bel ebook nr. 2, Brussel, Re-Bel Initiative, 36 pp., 2009; P. Popelier, B. Cantillon en N. Mussche (eds.), *Social Federalism. How is a Multi-Level Welfare State Best Organized?*, Re-Bel ebook nr. 9, Brussel, Re-Bel Initiative, 32 pp., 2011; E. Schokkaert en C. Van de Voorde (eds.), *Belgium’s Healthcare System. Should the Communities/Regions Take it over, or the Sickness Funds?*, Re-Bel ebook nr. 10, Brussel, Re-Bel Initiative, 73 pp., 2011, alle drie beschikbaar op [www.rethinkingbelgium.eu/rebel-initiative-ebooks](http://www.rethinkingbelgium.eu/rebel-initiative-ebooks).

Naar aanleiding hiervan lijkt het geleidelijk aan te komen tot een consensus waarbij erkend wordt dat in minstens twee sectoren van de sociale bescherming een zekere reorganisatie van de bevoegdheden nodig zou kunnen zijn wegens de te grote fragmentering van deze bevoegdheden en bijgevolg van terugkerende bevoegdheidsconflicten. De sectoren in kwestie zijn de gezondheidszorg en het tewerkstellings- en werkloosheidsbeleid. Op basis van haar residuaire bevoegdheden heeft de federale overheid na verloop van tijd op deze twee gebieden heel wat mechanismen gecreëerd die soms in het vaarwater komen van de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten. Op het gebied van de gezondheidszorg, waar de verdeling van de bevoegdheden een ongeëvenaarde complexiteitsgraad bereikt<sup>88</sup>, is de federale overheid talrijke initiatieven op het gebied van preventie blijven financieren, hoewel gezondheidsopvoeding en preventieve gezondheidszorg in principe onder de bevoegdheden van de gemeenschappen vallen. Wat de arbeidsmarkt betreft, lijkt de verdeling van de activeringsinstrumenten tussen de federale en gewestelijke niveaus evenmin erg duidelijk.<sup>89</sup> Tezelfdertijd maar ditmaal onder de invalshoek van de financieringswijze van de deeltentiteiten, wordt tevens gewezen op de noodzaak om responsabiliseringsmechanismen op te zetten die de financiering van de gewesten en de gemeenschappen in grotere mate koppelen aan het effect van hun beleid op de uitgaven van de federale sociale zekerheid en in het bijzonder aan de resultaten die de gewesten behalen op het gebied van tewerkstelling van de werkzoekenden.<sup>90</sup>

Onder de voorstellen die geformuleerd werden om te trachten een oplossing te vinden voor de ondervonden problemen, is wegens hun grondigheid een bijzondere plaats weggelegd voor de werken die men de “Antwerpse school” zou kunnen noemen.<sup>91</sup> Onder leiding van Patricia Popelier en Bea Cantillon bestaat deze groep van auteurs voornamelijk uit juristen gespecialiseerd in het publiekrecht en sociologen gespecialiseerd in sociaal beleid. Het uitgangspunt is de progressieve opkomst in België van een “gelaagde welvaartsstaat”, ongeacht het in principe uitsluitend fede-

(88) Zie S. Vansteenkiste, *Het gezondheidsbeleid*, Brugge, die Keure, reeks “De bevoegdheidsverdeling in het federale België”, 156 p., 2001.

(89) Voor een bespreking van dit onderwerp, zie P. Palsterman, *Régionaliser la politique de l'emploi?*, *op. cit.*, pp. 40-76; F. Leroy, Regionalisering van het arbeidsmarktbeleid: quo vadis?, *Samenleving en politiek*, 15 (3), Staatshervorming: de rationale benadering, pp. 6-17, 2008; Id., Regionaliseren om beter te activeren, *Oriëntatie*, 41 (1), pp. 2-11, 2011.

(90) Zie in het bijzonder het voorstel opgesteld door B. Cantillon en V. De Maesschalck, Sociale zekerheid, transferten en federalisme in België, *op. cit.*, p. 387, alsook de besprekingen waarvan dit voorstel het voorwerp vormt in meerdere bijdragen die zijn verzameld in de eerste twee werken die worden aangehaald in de voetnoot nr. 87.

(91) Zie B. Cantillon, P. Popelier en N. Mussche (eds.), *De gelaagde welvaartsstaat. Naar een Vlaamse sociale bescherming in België en Europa?*, Antwerpen, Intersentia, reeks “Forum Federalisme”, 2010. Dit werk is vertaald in het Engels en aangevuld door een aantal opinies van buitenlandse auteurs: B. Cantillon, P. Popelier en N. Mussche (eds.), *Social Federalism: The Creation of a Layered Welfare State. The Belgian Case*, Antwerpen, Intersentia, reeks “Social Europe”, 2011. Zie ook de samenvattingsbijdrage, die een antwoord tracht te bieden op een aantal bezwaren, gepubliceerd door de twee uitgevers van het werk: P. Popelier en B. Cantillon, *Bipolar Federalism and the Social Welfare State: A Case for Shared Competences*, *Publius*, 43 (4), pp. 626-647, 2013.

rale karakter van de sociale zekerheid. Het emblematische precedent van de Vlaamse zorgverzekering, die door de opeenvolgende Franstalige bezwaren veel meer werd versterkt dan verzwakt, zou er immers op wijzen dat het zowel juridisch als politiek gezien onhoudbaar is om de deeltiteiten die op het vlak van het sociale beleid wensen te innoveren volledig tegen te houden, net zoals het meer algemeen onhoudbaar is geworden om vast te houden aan een strikte opvatting van het exclusiviteitsbeginsel. Daar dat het geval is, pleiten de vermelde auteurs evenmin, in tegenstelling zelfs, voor een defederalisering van volledige domeinen van de sociale zekerheid, aangezien deze volgens hen niet wenselijk lijkt wegens de sociale noodzaak om herverdelingsmechanismen op centraal niveau te behouden. En op basis van deze dubbele premisse houden zij een pleidooi voor een soort derde weg, op gelijke afstand van zowel de oproep om zich vast te grijpen aan het *status quo* als het enthousiasme voor de splitsing. Deze derde oplossing zou bestaan in het uitdrukkelijk toelaten van de invoering van gedeelde bevoegdheden op het gebied van sociale bescherming en het aldus aanvaarden dat er wordt gebroken met het exclusiviteitsdogma.

Als men deze derde weg wil inslaan, moet men de decentralisering van de sociale bevoegdheden beklemtonen om elke entiteit in staat te stellen om op autonome wijze eigen beleidslijnen te ontwikkelen, afhankelijk van haar eigen wensen en bijzonderheden, maar wel degelijk binnen een algemeen kader dat federaal blijft. Het gaat er met andere woorden om te vermijden dat moet worden gekozen tussen een uitsluitend federale sociale zekerheid of, omgekeerd, een volledige overheveling van eender welke sector van de sociale zekerheid naar de gemeenschappen of de gewesten, zodat in elk domein kan worden overgegaan tot een verdeling tussen de basisprincipes die nationaal moeten blijven, en de variabelen waarbij elke entiteit een zekere bewegingsvrijheid krijgt. Bijgevolg zou aan elke gemeenschap de nodige speelruimte worden gegund om geleidelijk aan een socialezekerheidsstelsel tot stand te brengen in aanvulling op het federale systeem, dat blijft fungeren als een herverdelingsokkel die voor de hele bevolking identiek is. Zo zou er dan in België, maar dan voortaan op openlijke wijze, een sociale zekerheid met verschillende snelheden worden uitgebouwd.<sup>92</sup>

Het is duidelijk dat het voorstel in het oog springt tegenover de jarenlange tegenstelling tussen de Vlaamse en Franstalige politieke klassen, als het om de toekomst van de sociale zekerheid gaat. Het is onmiskenbaar erg verdienstelijk dat hier getracht wordt om het gesprek weer op gang te laten komen en het debat in een “rationeel” en weldoordacht kader te plaatsen. Bovendien kadert het voorstel op politiek vlak noch in een unitaristisch-nostalgisch noch in een nationalistisch-separatistisch standpunt. Reden te meer waarom dit voorstel veeleer het voorwerp van een consensus kan

(92) J. Vanpraet, *Vers une sécurité sociale flamande complémentaire dans le cadre actuel de répartition des compétences?*, *op. cit.*, p. 305.

vormen dan andere opties, ongeacht of deze radicaler of net meer afwachtend zijn. De voorgestelde weg houdt dus in dat men voortaan zonder omweg toegeeft dat het niveau van sociale bescherming kan verschillen en zelfs aanzienlijk kan verschillen van de ene deelentiteit tot de andere. Een van de vragen die wordt gesteld op het vlak van sociaal beleid, is of deze toegenomen differentiëring van de solidariteit op territoriale basis zou leiden tot wedijver, zoals wordt ondersteund door de voorstanders van het idee, of dan wel, in de praktijk, voornamelijk ertoe zou leiden dat enkel de rijkste entiteiten vooruitgaan. In het geval van de tenlasteneming van het risico inzake de zorgafhankelijkheid heeft het feit dat de bevoegdheid van de gemeenschappen op het gebied toegelaten werd, er, in ieder geval op dit ogenblik, toe geleid dat enkel het meest welvarende gebied van het land beschikt over een collectieve vorm voor dekking van dit risico, terwijl men elders aangewezen is op het individuele spaargeld.

Meer juridisch kan men vooral de vraag stellen waar precies de grens ligt van het relativeren van de exclusiviteit van de bevoegdheden. Zoals de kwestie van de kindpremie suggereert, leidt het omverwerpen van de basissoftware van het Belgische federalisme zonder het te vervangen door een ander samenhangend programma er immers toe dat de rechtszekerheid niet langer gewaarborgd kan worden en hierdoor kunnen de respectieve bevoegdheden van de ene en de andere niet langer met enige zekerheid worden bepaald. Als er van wordt uitgegaan dat men het eens is om de software te vervangen en bijvoorbeeld een authentiek systeem voor concurrerende bevoegdheden te ontwikkelen, zoals bijvoorbeeld het geval is in Duitsland, zou het noodzakelijk zijn om een voorrangregel aan te nemen om het hoofd te bieden aan conflicten die zich kunnen voordoen tussen rechtsorden – zoals in het vermelde land de regel *Bundesrecht bricht Landesrecht*. Zou dit haalbaar zijn in het kader van het Belgische centrifugale federalisme met vanuit historisch standpunt als voornaamste bestaansreden het beschermen van de autonomie van de deelentiteiten en het voorkomen dat deze onderworpen kunnen worden aan een vorm van voogdij van de centrale Staat?

Het moet niet onderschat worden hoe moeilijk deze operatie zou zijn. Maar het hoger vermelde collectieve onderzoek heeft ten minste de grote verdienste om het debat te openen en nieuwe ideeën op tafel te leggen, los van de gebruikelijke taboes.<sup>93</sup>

(93) Voor wat betreft de voorstellen die besproken werden, zie ook, maar dan vanuit een heel ander perspectief dan hier vermeld en besproken, D. Yernault, *Enfin vers une union économique et sociale? Libertés de circulation, solidarité interpersonnelle et répartition des compétences dans une Belgique toujours plus fédérale*, in E. Vandenbossche en S. Van Drooghenbroeck (eds.), *Europese voorschriften en Staats Hervorming/Contraintes européennes et réforme de l'Etat*, Brugge, die Keure, reeks "Bibliotheek grondwettelijk recht", pp. 207-269, 2013, die dan weer voorstelt om het voorwerp van de economische en monetaire unie binnen België uit te breiden om er een "economische en sociale unie" van te maken.

#### 4. **DE GROTE LIJNEN VAN DE ZESDE STAATSHERVORMING OP HET GEBIED VAN SOCIALE BESCHERMING: DE VLAAMSE WENSEN VERVULD OF TEGENGEWERKT?**

Aangezien de posities van de twee grote taalkundige gemeenschappen van het land dermate tegenovergesteld waren, ook op het gebied van sociale zekerheid, volgde na de federale verkiezingen in de lente van 2010 de langste politieke crisis die het land ooit heeft gekend. Deze crisis, die in de buurt kwam van een regelrechte regimecrisis, werd overigens reeds sinds 2007 voorafgegaan door verschillende communautaire onderhandelingsrondes die niets opleverden, en door een zekere gouvernementele instabiliteit. Na niet minder dan 541 dagen zonder federale regering kwam uiteindelijk een coalitie met zes partijen onder leiding van Elio Di Rupo tot stand. Deze coalitie verenigde de drie traditionele politieke families. Het eerste wapenfeit was het aannemen in oktober 2011 van een belangrijk “institutioneel akkoord voor de staatshervorming” dat buiten de regering ook de steun genoot van de Franstalige en Vlaamse groene partijen, zodat het volledige beleidsspectrum dezelfde richting uitkeek, met uitzondering van de nationalist(en) en de extreem-rechtsen.<sup>94</sup> Dit akkoord werd vervolgens in januari 2014 omgezet – wat specifiek de sociale zekerheid betreft – in twee bijzondere wetten, een eerste tot herziening van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen (en van de bijzondere wet met betrekking tot de Brusselse instellingen) en een tweede tot herziening van de financieringswet, alsook een herziening van de Grondwet, waarin het “recht op gezinsbijslagen” werd opgenomen.<sup>95</sup>

In grote lijnen zorgde de hervorming niet voor een volledige ommekeer van de vorige verdeling van de bevoegdheden. Zowel de sociale zekerheid als het arbeidsrecht blijven in principe onder de exclusieve bevoegdheid van de federale overheid vallen<sup>96</sup>. Maar dit formeel ongewijzigde bevoegdheidsvoorbehoud werd gekortwiekend door een aanzienlijke uitbreiding van de lijst van maatregelen op sociaal en tewerkstellingsvlak, die toevertrouwd werden aan respectievelijk de gemeenschappen en de

(94) Het akkoord tot hervorming der instellingen is integraal opgenomen in de Algemene beleidsnota. Staats-hervorming, 22 december 2011, *Parl. St.*, Kamer, 2011-2012, nr. 53 1964/16, 82 pp.

(95) Bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staats-hervorming, *B.S.*, 31 januari 2014; bijzondere wet van 6 januari 2014 tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden, *B.S.*, 31 januari 2014; herziening van 6 januari 2014 van artikel 23 van de Grondwet om het recht op kinderbijslag te garanderen, *B.S.*, 31 januari 2014.

(96) Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, art. 6, §1, VI, al. 5, 12°, ongewijzigd.

gewesten.<sup>97</sup> De zesde staats hervorming heeft zich op het gebied van sociale zekerheid en arbeidsmarkt veeleer geuit in een toename van het aantal overgedragen concrete mechanismen dan in een herverdeling van de bevoegdheden als zodanig. Een aantal van deze concrete mechanismen evenwel een zeer beduidende omvang. In dit verband werden de grondslagen zelf van het Belgische bevoegdheidsverdelingssysteem, te beginnen met het exclusiviteitsbeginsel, evenmin herzien. Maar de nuanceringen die in de marge zijn aangebracht aan deze grondslagen, werden uitgebreid via met name nieuwe gevallen van kaderbevoegdheden, in het bijzonder op het gebied van gezondheidszorg en werkloosheidsverzekering, op basis waarvan de gemeenschappen en gewesten verplicht zijn hun bevoegdheden uit te oefenen met inachtneming van een normatief kader en limieten die vastgelegd worden door de federale overheid.

In de praktijk werden de verschillende overgedragen mechanismen weggehaald uit de actieradius van de federale staat, en meer bepaald van de FOD Sociale Zekerheid, de POD Maatschappelijke Integratie en de verschillende betrokken parastatale socialezekerheidsinstellingen (Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, Famifed – Federaal Agentschap voor de Kinderbijslag, Rijksdienst voor ziekte- en invaliditeitsverzekering en Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening). Zij werden in de bijzondere wet ingedeeld onder de noemers “persoonsgebonden aangelegenheden” of “tewerkstellingsbeleid” en bijgevolg ondergebracht in de bevoegdheid van ofwel de gemeenschappen, ofwel de gewesten.<sup>98</sup>

Zoals reeds beklemtoond, vertegenwoordigen de overgehevelde aangelegenheden inzake sociale zekerheid en arbeidsmarkt veruit de belangrijkste budgettaire pos-

(97) Zie voornamelijk de wijzigingen die aangebracht zijn aan artikel 5, §1, I (gezondheidszorg), II, 4 (toelagen en hulp aan personen met een handicap) en IV (gezinsbijslagen) en aan artikel 6, §1, IX (werkloosheidsverzekering en tewerkstellingsbeleid) van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen door de bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staats hervorming. Voor wat betreft deze wijzigingen, zie de overzichtsanalyse van P. Palsterman, *Les aspects sociaux de l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011*, *Courrier hebdomadaire*, CRISP, 2127-2128, 54 pp., 2012 (die de door het akkoord tot hervorming der instellingen van 2011 aangekondigde wijzigingen voorstelt, destijds nog niet omgezet in bijzondere wetten) en de diverse bijdragen betreffende de sociale zekerheid opgenomen in de diverse collectieve werken die gewijd werden aan de zesde staats hervorming: J. Sautois en M. Uyttendaele (eds.), *La sixième réforme de l'Etat (2012-2013). Tournant historique ou soubresaut ordinaire?*, Limal, Anthemis, 2013; J. Velaers, J. Vanpraet, Y. Peeters en W. Vandenbruwaene (eds.), *De zesde staats hervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, reeks “Forum federalisme”, 2014; A. Alen et al. (eds.), *Het federale België na de zesde staats hervorming*, Brugge, die Keure, reeks “Bibliotheek grondwettelijk recht”, 2014; M. Uyttendaele en M. Verdussen (eds.), *Dictionnaire de la sixième réforme de l'Etat*, Brussel, Larcier, 2015.

(98) Zonder hier verder bij stil te staan, wordt evenwel opgemerkt dat deze evolutie is gebeurd zonder herziening van het begrip persoonsgebonden aangelegenheden (opgenomen in artikel 128 van de Grondwet), hoewel in 1980 tijdens de discussies in het parlement over de bijzondere wet tot hervorming der instellingen duidelijk bevestigd werd dat dit begrip noch een deel van noch de volledige sociale zekerheid kon omvatten. Wat betreft deze kwestie, zie X. Delgrange, *La défédéralisation de la sécurité sociale, en quête de cohérence ou saut dans l'inconnu?*, *op. cit.*, nr. 2 tot 4, pp. 1-3, en de aangehaalde referenties.



ten in het geheel van de talrijke maatregelen die in het kader van de zesde staats-hervorming overgedragen werden. Deze aangelegenheden vormen geen homogeen geheel, aangezien de gezinsbijslagen en de gedefederaliseerde domeinen van de gezondheidszorg en van de uitkeringen en hulp aan personen met een handicap gecommunautariseerd werden, terwijl overgeheveldde mechanismen inzake werkloosheidsverzekering en werkgelegenheid aan de gewesten werden toegekend. Deze overdrachten liggen dan ook aan de basis van een zeer beduidende toename van de begroting en de verantwoordelijkheden van de deelentiteiten.

In de talrijke politieke verklaringen die gepaard gingen met het ontstaan van de zesde staats-hervorming, werd uitgebreid verwezen naar zowel het subsidiariteitsbeginsel als het behoud van de interpersoonlijke solidariteit. Daar stelt men uiteraard de respectieve zorgen, of tenminste de prioriteiten, van de enen (Vlamingen) en de anderen (Franstaligen). Wat het akkoord tot hervorming der instellingen betreft, is het terugkerende leitmotiv inzake de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt in de eerste plaats de “homogenisering van de bevoegdheden”.<sup>99</sup> Wat is daarvan, buiten de retoriek, in huis gekomen?<sup>100</sup> Wat betreft de sociale bescherming, kan de vraag worden gesteld of het echte resultaat van de zesde staats-hervorming niet in de eerste plaats de eigen versterking van de autonomie van de deelentiteiten is i.p.v. de creatie van homogene bevoegdheidsblokken, rekening gehouden met de bevoegdheidsverschuivingen die in elk van de betrokken domeinen uitgevoerd werden (4.1). Behalve de herverdeling van de materiële bevoegdheden, moet bijzondere aandacht uitgaan naar twee transversale problematieken: enerzijds de centrale kwestie inzake de wijze van financiering van de overgedragen sociale bevoegdheden (4.2.) en anderzijds de gekozen oplossingen voor het specifieke geval van Brussel (4.3.). Tot slot blikken we vooruit op de toekomst, waar de voornaamste uitdaging op het gebied van sociaal beleid zonder twijfel erin bestaat welke beleidswijzigingen de deelentiteiten zullen doorvoeren bij het uitoefenen van hun nieuwe sociale bevoegdheden (4.4.).

#### 4.1. MEER SAMENHANGENDE VERDELING VAN BEVOEGDHEDEN?

##### 4.1.1. Gezinsbijslagen

Van alle overdrachten in het kader van de sociale zekerheid is de meest markante ongetwijfeld de integrale communautarisering van de gezinsbijslagen. Dit is namelijk de eerste keer dat een sector van de sociale zekerheid opgesplitst wordt en dan nog helemaal. Kan deze overdracht gerechtvaardigd worden in het licht van het

(99) Algemene beleidsnota. Staatshervorming, 22 december 2011, *Parl. St.*, Kamer, 2011-2012, nr. 53 1964/16, pp. 27-35.

(100) Voor een vergelijkbare vraagstelling betreffende de aangelegenheden die hier aan bod komen, zie H. Dumont, M. El Berhoumi en I. Hachez (eds.), *La sixième réforme de l'Etat: l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis?*, Brussel, Larcier, reeks “Les dossiers du *Journal des tribunaux*”, nr. 98, 99 en 101, pp. 112-114, 2015.

subsidiariteitsbeginsel? Men kan die opvatting verdedigen, uitgaande van een eenvoudige lezing van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, voor zover de gemeenschappen reeds bevoegd waren voor het gezinsbeleid. In die gedachtegang laat de communautarisering van de gezinsbijslagen, tot dusver federaal gebleven als onderdeel van het socialezekerheidsstelsel, de vorming van een homogeen bevoegdheidspakket inzake gezinsbeleid toe.

Aan de andere kant was er nauwelijks sprake van concrete problemen of communautaire spanningen naar aanleiding van de vorige bevoegdheidsverdeling, die een herverdeling van bevoegdheden konden rechtvaardigen.<sup>101</sup> In deze optiek bevestigde Roger Dillemans, voormalig professor socialezekerheidsrecht (vervolgens rector van) aan de KU Leuven, en fervent voorstander van een grotere autonomie voor de Vlaamse Gemeenschap, tijdens de hoorzittingen die voorafgingen aan het aannemen van de resoluties van 1999 over de staatshervorming, dat er volgens hem geen specifieke redenen waren om over te gaan tot een splitsing van de gezinsbijslagen.<sup>102</sup> Politiek gezien lijkt de communautarisering van deze sector toegestaan te zijn door de Franstalige onderhandelaars, in het kader van de grote hoger in herinnering gebrachte politieke crisis, wegens het feit dat de onderliggende financiële uitdagingen minder doorwegen dan in andere sectoren van de sociale zekerheid, te beginnen met de gezondheidszorg, de andere grote sector van de sociale zekerheid waarvan de defederalisering reeds lange tijd op de agenda van de Vlaamse Gemeenschap staat.

#### 4.1.2. Gezondheidszorg

Op het vlak van de gezondheidszorg bestaan er daarentegen, zoals reeds gezegd, argumenten ten gronde voor een herziening van de vroegere bevoegdheidsverdeling om deze begrijpelijker te maken en ieders verantwoordelijkheden te verduidelijken. De kaarten zijn opnieuw geschud naar aanleiding van de zesde staatshervorming, maar de vraag blijft of de vermelde doelstellingen wel degelijk behaald zijn. Op dit punt mag men twijfelen. Het is namelijk moeilijk om een duidelijke logica achter de doorgevoerde herverdeling te vinden. Deze maakt wel een einde aan een bepaald aantal inmengingen van de federale Staat in beleidslijnen die reeds lange tijd niet meer onder zijn bevoegdheid vielen, zoals de preventieve gezondheidszorg. Voor het overige zijn aanzienlijke pakketten overgeheveld van de federale overheid naar de gemeenschappen, ook al blijft de verzekering voor geneeskundige verzorging als zodanig federaal. Het gaat vooral om een belangrijk deel van het ziekenhuisbeleid – met name de normen voor erkenning van de ziekenhuizen en bepaalde luiken van de financiering van de ziekenhuisinfrastructuur –, van de verstrekking van de geestelijke

(101) Zie in die zin P. Popelier en D. Sinardet, *Stabiliteit en instabiliteit in de Belgische federale staatsstructuur*, *op. cit.*, p. 26.

(102) Discussienota voor een verdere staatshervorming, hoorzittingen in verband met gezondheidsbeleid en gezinsbeleid, verslag van 4 april 1997, *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1996-1997, nr. 253/3, p. 62.

gezondheidszorg, de rusthuizen en de organisatie van de eerstelijnsgezondheidszorg. Maar waarom werden net deze aangelegenheden wel en andere niet overgedragen? Waarom blijven bepaalde gespecialiseerde diensten behoren tot de federale bevoegdheden, terwijl andere overgedragen worden aan de gemeenschappen enkel naargelang zij al dan niet deel uitmaken van een ziekenhuisinstelling, terwijl zij voor de rest identiek zijn? De verdeling van de bevoegdheden is bijzonder complex door met name het behoud van een bepaald aantal uitzonderingen op en limieten aan de doorgevoerde overdrachten, in het bijzonder op het gebied van het ziekenhuisbeleid. In werkelijkheid leek de discussie vooral bepaald te worden door de geldmassa's die in de weegschaal lagen, alsof het voor de enen erom ging om het grootst mogelijke stuk te verwerven en voor de anderen om de schade zoveel mogelijk te beperken. Deze boekhoudkundige onderhandeling heeft de bevoegdheidsverdeling als geheel niet duidelijker gemaakt.

#### 4.1.3. Werkloosheidsverzekering en tewerkstellingsbeleid

Wat de werkloosheidsverzekering en het tewerkstellingsbeleid betreft, in de derde plaats, was men het erover eens dat de bestaande verdeling niet optimaal was, voornamelijk omdat een bepaald aantal hefboomen voor verwante doelstellingen verdeeld was tussen de federale staat en de gewesten. Deze aangelegenheid is zonder twijfel ook de enige waarvoor de door te voeren veranderingen om het hoofd te bieden aan dat probleem vrij snel het akkoord kregen van de Franstalige, of op zijn minst Waalse, politieke wereld. De zesde staatshervorming heeft de federale staat ontdaan van het merendeel van de middelen waarover hij nog beschikte op het vlak van het tewerkstellingsbeleid, inzonderheid de zogenoemde "artikel 60-tewerkstellingen" georganiseerd door de OCMW's, de arbeidsmigratie, het dienstenchequesysteem en de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen.

Maar de hervorming ging nog verder want het was ook de eerste keer dat er een gewestelijke bres werd geslagen in de berekening van de loonkosten en in de reglementering van de werkloosheidsverzekering, die tot dusver volledig federaal waren gebleven in naam van het behoud van de Belgische economische en monetaire unie. Vanuit de eerste invalshoek werd het doelgroepenbeleid geregionaliseerd, d.w.z. de verschillende mechanismen die gericht zijn op een terugdringing van de aanwervingskost van een bepaald aantal werknemerscategorieën, bijv. via gerichte verminderingen van de socialezekerheidsbijdragen. Wat het tweede aspect betreft, werden met name de uitvoering en de tenuitvoerlegging van de controle van de beschikbaarheid van de werkzoekenden geregionaliseerd, zodat de gewesten niet langer enkel bevoegd zijn om uitkeringsgerechtigde werkzoekenden te begeleiden maar ook om ze te sanctioneren. Deze ontwikkelingen dragen zonder twijfel de kiemen van andere soortgelijke evoluties, vermits de betrokken beleidsdomeinen nauw samenhangen met andere beleidsdomeinen die voorlopig federaal gebleven zijn.

#### 4.1.4. Tegemoetkomingen en hulp aan personen met een handicap

Wat tegemoetkomingen en hulp aan personen met een handicap betreft, was de zesde staatshervorming dan weer veel beperkter in omvang. Zo werd, behalve de mobiliteitshulpmiddelen die de federale Staat financierde via de ziekteverzekering en die in het vaarwater kwamen van de soortgelijke hulpmiddelen tot stand gebracht door de gemeenschappen in het kader van het beleid inzake mindervaliden, enkel de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden (THAB) overgedragen aan de gemeenschappen. Net zoals de andere uitkeringen voor personen met een handicap gaat het hier om een inkomensafhankelijke uitkering. De inkomensvervangende tegemoetkoming (IVT) is gericht op het waarborgen van een minimuminkomen voor personen met een handicap waarvan het verdienvermogen erg beperkt is, terwijl de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden en het equivalent voor personen met een handicap van minder dan 65 jaar, de integratietegemoetkoming (IT), de vorm aannemen van een aanvullend inkomen: ze zijn er allebei op gericht de vermindering van of het gebrek aan autonomie door de handicap te verzachten bij de uitvoering van de dagelijkse activiteiten.

Hoewel de integratietegemoetkoming en de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden helemaal identiek zijn en enkel verschillen op basis van een leeftijdscriterium, werd enkel de tweede tegemoetkoming overgedragen aan de gemeenschappen. Deze herverdeling toont dus weer een gebrek aan samenhang. Op dit ogenblik vormt de uitgevoerde overdracht voornamelijk voor de Vlaamse Gemeenschap een uitdaging aangezien zij moet zorgen voor een samenhang tussen de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden en de zorgverzekering: hun einddoel is hetzelfde maar in tegenstelling tot de eerste tegemoetkoming is de tweede tegemoetkoming noch aan een leeftijdscriterium noch aan een inkomenstoets onderworpen.

\* \* \*

Samengevat kan dus vastgesteld worden dat de decentraliseringsbeweging die gerechtvaardigd wordt met een verwijzing naar de subsidiariteit – ongeacht of deze verwijzing gegronnd is – haar eerste punten heeft gescoord op het vlak van de sociale bescherming, terwijl de territoriale omtrek van de interpersoonlijke solidariteit in dezelfde mate kleiner begint te worden.

#### 4.2. DE WIJZE VAN FINANCIERING VAN DE GEDEFEDERALISEERDE SOCIALE BEVOEGDHEDEN: EEN VERANDERING VAN DE LOGICA VOOR DE SOCIALE ZEKERHEID

Wat betreft de wijze van financiering van de overgedragen maatregelen waarvoor juristen niet altijd veel aandacht hebben, hoewel het tenslotte gaat om het voornaamste kanaal om de solidariteit vorm te geven, moet een onderscheid gemaakt worden naargelang deze maatregelen de persoonsgebonden aangelegenheden, onder de bevoegdheid van de gemeenschappen, dan wel het tewerkstellingsbeleid, onder

de bevoegdheid van de gewesten, betreffen.<sup>103</sup> In beide gevallen is het doorslaggevende punt dat de in aanmerking genomen financieringssleutel beduidend afwijkt van de logica die aan de basis ligt van de sociale zekerheid, zoals duidelijk wordt benadrukt door B. Cantillon.<sup>104</sup>

Voor de aspecten van de sociale zekerheid die overgedragen zijn aan de gemeenschappen, volgt de verdeling van de middelen demografische criteria. De gewijzigde financieringswet bepaalt dat de nieuwe sociale bevoegdheden van de gemeenschappen gefinancierd worden met dotaties die worden ondergebracht bij de algemene uitgavenbegroting van de federale overheid. De sleutel die de omvang van de respectieve dotaties bepaalt, hangt af van de bevoegdheid: onder voorbehoud van preciseringen waarop hier niet wordt ingegaan, gaat het om het aandeel van elke gemeenschap – Brussel niet inbegrepen voor de Franse en Vlaamse gemeenschappen – en van de GGC in het aantal inwoners van het koninkrijk van 0 tot en met 18 jaar voor de gezinsbijslagen, om hun aandeel in de volledige bevolking voor de gezondheidszorg en de tegemoetkomingen en hulp aan personen met een handicap en om hun aandeel in het aantal inwoners ouder dan 80 voor wat betreft de aspecten van de gezondheidszorg die in het bijzonder betrekking hebben op bejaarden.<sup>105</sup> Dankzij deze demografische sleutels moet het voor elke gemeenschap mogelijk zijn om te beantwoorden aan de behoeften van haar bevolking.

Op het gebied van tewerkstelling bepaalt de nieuwe financieringswet dat de door de federale Staat toegewezen middelen voor de financiering van de overgedragen tewerkstellingsmechanismen over de drie gewesten worden verdeeld naargelang van de ontvangsten uit de personenbelasting geheven op de belastingplichtigen die verblijven op hun grondgebied.<sup>106</sup> Deze verdeelsleutel wordt geacht de gewesten te “responsabiliseren” en hen ertoe aan te zetten zich in te spannen om de werkgelegenheidsgraad van hun inwoners en hierdoor ook het gemiddelde inkomensniveau van deze inwoners te verhogen.

De logica achter het gekozen criterium voor de verdeling van de middelen is telkens begrijpelijk, maar vormt ook een breuk met de fundamentele beginselen van de sociale zekerheid. Traditioneel gezien worden de middelen van de sociale zeker-

(103) Voor een samenvattende voorstelling van de nieuwe financieringswijze van de deelentiteiten, zie P. Quertainmont, *Financement des communautés et des régions*, in M. Uyttendaele en M. Verdussen (eds.), *Dictionnaire de la sixième réforme de l'Etat*, *op. cit.*, pp. 431-459, en de talrijke vermelde referenties.

(104) B. Cantillon, *Quo vadis sociale zekerheid?*, *op. cit.*, pp. 356-358 en 360-364.

(105) Bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en Gewesten, *B.S.*, 17 januari 1989, nieuwe art. 47/5 t.e.m. 47/9, ingevoegd door de bijzondere wet van 6 januari 2014 tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden.

(106) *Ibid.*, nieuw art. 35*nonies*.

heid immers bijgedragen naargelang van het contributieve vermogen van de bevolking en herverdeelt zij deze volgens de behoeften die ontstaan door sociale risico's. Voor de nieuwe sociale bevoegdheden is men afgestapt van deze logica, de logica van de interpersoonlijke solidariteit. De demografische parameters waarmee rekening gehouden wordt, bevatten immers geen reeks variabelen die de uitgaven sterk kunnen beïnvloeden, zoals het percentage in elke deelentiteit éénoudergezinnen, gezinnen met een gerechtigde op een vervangingsinkomen, jongeren die verder studeren na 18 jaar, personen met een handicap, enz. Deze situaties geven immers aanleiding tot hogere uitkeringen of hogere uitgaven. Op het gebied van de werkgelegenheid kan *a fortiori* een vergelijkbare vaststelling worden gedaan aangezien de middelen noch naargelang van de omvang van de werkloosheid noch naargelang van de omvang van de bevolking worden verdeeld maar overeenkomstig het aandeel van de inwoners van elk gewest in het rendement van de personenbelasting. Per hypothese is dat aandeel het kleinst in de gewesten die te kampen hebben met grote armoede en een structureel gebrek aan jobs. Is het in deze context voor de armste deelentiteiten mogelijk om de sociale bescherming te verbeteren of op zijn minst het behoud van de bestaande rechten te waarborgen? Op juridisch vlak dwingt de hoger vermelde *standstill*-verplichting daartoe.

Het is in ieder geval belangrijk te benadrukken dat voor de nieuwe financieringswet een zogenoemd overgangsmechanisme is opgezet dat er momenteel voor moet zorgen dat geen enkele deelentiteit als winnaar of verliezer uit de zesde staatshervorming komt.<sup>107</sup> Dit mechanisme moet er, voor enige tijd in ieder geval, voor zorgen dat elke entiteit over minstens dezelfde globale financiële middelen beschikt als vóór de hervorming. Het mechanisme zal gedurende tien jaar stabiel blijven, tot in 2024, vervolgens zullen zijn middelen jaarlijks met 10% verminderen zodat deze binnen twintig jaar volledig uitgeput zijn. Maar zelfs tot 2024 moeten de op financieel vlak minderbedeelde entiteiten voorzichtig en zuinig handelen omdat de begroting van het overgangsmechanisme nominaal stabiel blijft en dus noch naargelang van de groei, noch naargelang van de inflatie evolueert. Met andere woorden zal het overgangsmechanisme niet in staat zijn om evoluties uit te vlakken die een negatief effect hebben op de overheidsfinanciën van bepaalde entiteiten.

Wat de gedefederaliseerde aspecten van de sociale zekerheid betreft, heeft de zesde staatshervorming ongetwijfeld op het gebied van de financiering voor de belangrijkste ommekeer gezorgd. In tegenstelling tot de sociale zekerheid zijn, hypothetisch gesproken, de dotaties, ongeacht de complexiteit van hun berekeningswijze, niet in staat om de geldstromen automatisch aan te passen in functie van de verplaatsingen van de bijdragers en de risico's. We gaan hier van een interpersoonlijke solidariteit naar een interregionale solidariteit. De vraag is of we de solidariteit op politiek vlak niet kwetsbaarder maken door ze aldus zichtbaarder te maken.

---

(107) *Ibid.*, nieuw art. 48/1.

#### 4.3. EEN VERSCHUIVING VAN DE MACHTSVERHOUDING TUSSEN REGIONALISTEN EN COMMUNAUTARISTEN OP HET BRUSSELE SLAGVELD

Wat de erg netelige kwestie van Brussel betreft<sup>108</sup>, kon bij de zesde staatshervorming een zekere verschuiving worden vastgesteld van de machtsverhouding tussen de voorstanders van de gewesten en de voorstanders van de gemeenschappen en dit ten voordele van de eerste groep. Het is reeds lang bekend dat de Vlaamse politieke klasse achter het concept van de gemeenschappen staat teneinde een nauwe band te behouden tussen Vlamingen in Brussel en Vlamingen in Vlaanderen, terwijl de Franse politieke wereld sinds korte tijd maar nu op steeds meer uitgesproken wijze daarentegen veeleer voorstander is van de logica van de gewestelijke autonomie teneinde de eenheid van de Brusselse bevolking te laten primeren op de verdeling ervan in twee afzonderlijke taalkundig-culturele groepen. Wat de sociale bescherming betreft, werd in het kader van de zesde staatshervorming een typisch Belgisch compromis gesloten tussen deze twee tegengestelde standpunten. In totaal komt het evenwel neer op een lichte versterking van het gewestelijke, of op zijn minst, territoriale model.

De gedefederaliseerde maatregelen inzake tewerkstelling en werkloosheid werden logischerwijze ondergebracht onder de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Er was ook niemand die dit anders wou. De situatie voor de nieuwe persoonsgebonden aangelegenheden is daarentegen heel wat complexer. De grootste post, nl. de gezinsbijslagen, werd toegekend aan de GGC.<sup>109</sup> Deze maakt zich dan ook klaar voor een tweede leven, terwijl vlak vóór de zesde hervorming de afschaffing ervan ernstig werd overwogen. Door deze onverwachte heropleving wordt haar begroting plots vermenigvuldigd met twintig en zal de GGC haastig op zoek moeten naar voldoende en competent personeel.

Aan Franstalige kant wordt deze oplossing veeleer beschouwd als een laatste toevlucht aangezien de mechanismen voor de bescherming van de Vlaamse minderheid

(108) Voor wat betreft de specifieke situatie van Brussel in verband met de gedefederaliseerde socialezekerheidsgebieden, zie J.-P. Nassaux, Les aspects bruxellois de l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011, *Courrier hebdomadaire*, CRISP, 2129-2130, pp. 39-49, 2012; X. Delgrange, La défédéralisation de la sécurité sociale, en quête de cohérence ou saut dans l'inconnu?, *op. cit.*, nr. 13 tot 15, pp. 10-13; J. Velaers, Brussel in de zesde staatshervorming, in J. Velaers, J. Vanpraet, Y. Peeters en W. Vandenbruwaene (eds.), *De zesde staatshervorming, op. cit.*, nr. 60 tot 72, 74, 75 en 77 tot 80, pp. 1003-1021; J. Lievens, Brussel volgens de zesde staatshervorming: *formidable* of *fort minable*?, in A. Alen et al. (eds.), *Het federale België na de zesde staatshervorming, op. cit.*, nr. 15 tot 19, 22 en 24, pp. 288-294; M. El Berhoumi, L. Losseau en S. Van Drooghenbroeck, Vers une Belgique à quatre? Les compétences communautaires à Bruxelles après la sixième réforme de l'Etat, in E. Vandebosche (ed.), *De Brusselse instellingen anno 2014. Bron van nieuwe institutionele ontwikkelingen/Les institutions bruxelloises en 2014. Sources de nouvelles évolutions institutionnelles*, Brugge, die Keure, nr. 10 tot 18, 2015, te verschijnen.

(109) Bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, *B.S.*, 14 januari 1989, nieuw art. 63, alinea 2, ingevoegd door de bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming.

die, binnen de GGC, nog heel wat verdergaan dan hetgeen waarin voorzien is op het niveau van het Gewest, het wetgevende proces bijzonder moeilijk maken. Alle bevoegdheden worden immers gezamenlijk uitgevoerd door een Franstalig en een Nederlandstalig lid van de uitvoerende macht, terwijl de ordonnanties enkel kunnen worden aangenomen met een meerderheid van de stemmen in beide taalgroepen. Maar de sprong naar een echte regionalisering van de persoonsgebonden aangelegenheden, met inbegrip van de gezinsbijslagen, was geen piste die de Vlamingen voor ogen hadden. In tegendeel, het scenario dat het noorden van het land initieel weggelegd had voor Brussel, bleef de devolutie van de gedefederaliseerde mechanismen aan de Vlaamse en Franse Gemeenschappen waartussen de Brusselaars een keuze zouden moeten maken. Dit scenario stuitte dan weer op het verbod van subnationaliteiten: was het niet in strijd hiermee dat men binnen eenzelfde stad kan vallen onder een socialezekerheidsstelsel en andere rechten kan genieten dan die van zijn burens of zelfs gezinsleden op basis van de gemeenschapsvoorkeur die hij verplicht was uit te drukken? Het is naar aanleiding van deze volledig tegengestelde standpunten dat uiteindelijk werd besloten om als compromis de GGC terug tot leven te wekken. Ook al wordt deze oplossing langs Franstalige kant als een laatste toevlucht beschouwd, stellen de auteurs van de *Proeve van Grondwet voor Vlaanderen* de toekenning van een aangelegenheid aan de GGC i.p.v. aan de gemeenschappen gelijk aan een “feitelijke regionalisering” aangezien deze optie ertoe leidt om de navelstreng tussen de Vlamingen van de hoofdstad en die van Vlaanderen door te knippen.<sup>110</sup> Institutioneel gezien vormden de mechanismen van de dubbele voorgedij en de dubbele meerderheid, die eigen zijn aan de GGC, de prijs die betaald moest worden voor de gewestelijke of quasi-gewestelijke opmars in Brussel.

Behalve de genoemde moeilijkheid, blijven er nog heel wat over. De reden hiervoor is dat naar aanleiding van het gekozen compromis de gezinsbijslagen in Brussel niet ressorteren onder dezelfde wetgever als het gezinsbeleid, dat verdeeld blijft tussen de Vlaamse Gemeenschap en de COCOF. Hier werd duidelijk geen rekening gehouden met de luid verkondigde doelstelling inzake homogenisering van de bevoegdheden. Bovendien geeft de ontwikkeling van een (embryo van een) socialezekerheidsstelsel op het niveau van Brussel aanzienlijke problemen in het kader van de financiële houdbaarheid van een dergelijk systeem op lange termijn, rekening houdend met zowel de beperkte omvang als de sociologische kenmerken van de bevolking van de hoofdstad. Te meer daar de GGC niet over een eigen fiscale bevoegdheid beschikt. Om te trachten dit laatste nadeel te beperken, werd er in de bijzondere financieringswet, naar aanleiding van een uitnodiging hiertoe door de onderhandelaars<sup>111</sup>,

(110) J. Clement, W. Pas, B. Seutin, G. van Haegendoren en J. Van Nieuwenhove, *Proeve van Grondwet voor Vlaanderen*, op. cit., p. 340.

(111) X. Delgrange, *La défédéralisation de la sécurité sociale, en quête de cohérence ou saut dans l'inconnu?*, op. cit., nr. 15, p. 13.



uitdrukkelijk bepaald dat de GGC met name voor de financiering van de gedefederaliseerde socialezekerheidsaspecten onder haar bevoegdheid, een dotatie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kan genieten<sup>112</sup>, vermits dat gewest, net zoals de andere, beschikt over het recht om belasting te heffen.<sup>113</sup>

Hoe zit het eigenlijk met de andere gedefederaliseerde onderdelen van de sociale zekerheid, met name een bepaald aantal aspecten van de gezondheidszorg en hulp aan personen met een handicap? De teksten van de zesde hervorming zijn op dit gebied niet even eenduidig als in het geval van de gezinsbijslagen. Zo bepalen zij niet uitdrukkelijk dat enkel en alleen de GGC bevoegd is, met uitsluiting van de gemeenschappen. Voor alle aangelegenheden die kaderen in een logica van individuele rechten, zoals typisch het geval is bij de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden bijvoorbeeld, is de GGC bevoegd omdat zij alleen zich rechtstreeks kan richten tot de natuurlijke personen en hun rechten en plichten kan bepalen. De GGC is bovendien ook als enige bevoegd tegenover de bi-persoonsgebonden instellingen. Maar beide gemeenschappen, of om exact te zijn de Vlaamse Gemeenschap en de COCOF, kunnen via de unicommunautaire instellingen ook trachten tussen te komen in overgedragen aangelegenheden. Bovendien blijft het merendeel van de reeds bestaande persoonsgebonden aangelegenheden behoren tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en de COCOF. Op dit gebied benadrukte de zesde staats-hervorming dus de fragmentering van de bevoegdheden en de actoren in Brussel, nochtans reeds zonder weerga.

Dat gezegd zijnde drukken de meanders van de nieuwe financieringswet op discrete wijze de wens uit om veeleer de territoriale voorrang te laten primeren. Uit de analyse van de details van de demografische sleutels die het bedrag van de aan de gemeenschappen toegekende dotaties bepalen teneinde hen in staat te stellen hun nieuwe sociale bevoegdheden te financieren, blijkt immers dat, voor Brussel, ervoor is geopteerd om de quasi-totaliteit van de financiële middelen inzake de nieuwe persoonsgebonden aangelegenheden toe te kennen aan de GGC: voor praktisch alle dotaties werd bepaald dat alle inwoners van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad enkel worden opgenomen ten gunste van de GGC.<sup>114</sup> Wat gezinsbijslagen betreft is dat

(112) Bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en Gewesten, nieuw 4<sup>o</sup> van art. 65, §1 ingevoegd door de bijzondere wet van 6 januari 2014 tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden. Zie ook bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, art. 83ter, §3 en 4.

(113) Volgens Jan Velaers, maakt dit element het mogelijk om af te wijken van het argument dat de “cocomisatie” van de gezinsbijslag in Brussel als problematisch kan worden beschouwd tegenover het standstill-beginsel: J. Velaers, Brussel in de zesde staats-hervorming, *op. cit.*, nr. 80, pp. 1020 en 1021.

(114) Bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, nieuwe art. 47/5 tot 47/9. Voor een voorlichting, zie H. Dumont, M. El Berhoumi en I. Hachez (eds.), *La sixième réforme de l'Etat*, *op. cit.*, nr. 188, pp. 204 en 205.

logisch aangezien zij als enige bevoegd is. Minder logisch is het voor de gezondheidszorg en hulp aan personen met een handicap aangezien de Vlaamse Gemeenschap en de COCOF tevens bevoegdheden kunnen uitoefenen in Brussel. Deze oplossing is er gekomen omdat de Franstaligen wilden “inzetten” op de GGC en de weg wilden plaveien naar een progressieve verschuiving van de monocommunautaire instellingen voor zorg en bijstand aan personen in het bi-persoonsgebonden statuut, teneinde het Brusselse institutionele landschap zoveel mogelijk te rationaliseren. Het spreekt evenwel voor zich dat de afwezigheid van aanvullende financiële middelen de Vlaamse Gemeenschap en de COCOF er niet van weerhouden om, indien zij dit wensen, hun bevoegdheden uit te oefenen tegenover de monocommunautaire instellingen in Brussel. De toekomst zal uitwijzen of zij dit, met name op het gebied van gezondheid en mobiliteitshulpmiddelen, zullen doen dan wel of zij zich steeds meer zullen terugtrekken om het terrein over te laten aan de GGC.

Wat Brussel betreft, bevestigt de zesde staatshervorming op vrij frappante wijze de paradox dat de toename van de centrifugale dynamiek, gewild door de Vlaamse beweging, ertoe leidt dat Brussel meer en meer versterkt wordt als derde volwaardig gewest, steeds meer op gelijke voet met de andere twee en dit voornamelijk wegens het verbod op de subnationaliteiten, terwijl dezelfde Vlaamse beweging sinds altijd fervente aanhanger is van een federalisme met twee en niet drie onderdelen, op basis van de gemeenschappen.<sup>115</sup> Nu reeds wordt de opportuniteit aangehaald om de GGC op termijn te fuseren met het Gewest teneinde de institutionele warboel van de hoofdstad enigszins te ontwarren.<sup>116</sup>

#### 4.4. NAAR APARTE SOCIALE MODELLEN IN BELGIE?

De zesde staatshervorming heeft over het algemeen een zeer beduidend effect op de sociale bescherming. Met uitzondering van misschien het lot dat voorbehouden is aan Brussel, volgen de gekozen opties in hun geheel de wens van de Vlaamse Gemeenschap: de gezinsbijslagen, de gezondheidszorg, de tegemoetkomingen aan personen met een handicap die qua aard een aanvullend inkomen zijn en de federaal gebleven stukken van het tewerkstellingsbeleid zijn de hefbomen waarvan zij de communautarisering – of in het laatste geval de regionalisering – wenste, net zoals zij ook vragende partij was voor een toegenomen responsabilisering van de deelentiteiten op begrotingsvlak. Ook al wordt dit door talrijke actoren, voornamelijk aan Franstalige kant, niet als wenselijk beschouwd, toch effent de uitgevoerde hervor-

(115) P. Popelier en D. Sinarde, Stabilité et instabilité in de Belgische federale staatsstructuur, *op. cit.*, pp. 21 en 22 en p. 31. Zie ook P. Popelier en B. Cantillon, Bipolar Federalism and the Social Welfare State: A Case for Shared Competences, *op. cit.*, p. 636 en B. Cantillon, Quo vadis sociale zekerheid?, *op. cit.*, pp. 355 en 356, alsook P. Palsterman, Les aspects sociaux de l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011, *op. cit.*, pp. 32 en 33.

(116) J. Velaers, Brussel in de zesde staatshervorming, *op. cit.*, nr. 85, p. 1024.

ming voornamelijk de weg voor andere soortgelijke overdrachten in de komende jaren, rekening houdend met het slechts gedeeltelijke karakter van het merendeel van de uitgevoerde overdrachten en hun incoherenties. Het is immers niet echt gewaagd om te voorspellen dat er na de parlementsverkiezingen van 2019 overwogen zal worden om te onderhandelen over een zevende staatshervorming. De voortzetting van het proces voor defederalisering van de sociale zekerheid, met name op het domein gezondheidszorg, zal ongetwijfeld een belangrijke plaats innemen. Bij deze gelegenheid zal, behalve zoals altijd de suggesties om de eeuwigdurende Brusselse hersenbreker op te lossen, het behoud van een federale solidariteitsvorm voor de financiering van de gezondheidszorg voorwerp van debat zijn, als men het toch zou wagen om de regelgeving met betrekking tot de ziekteverzekering te communautariseren.<sup>117</sup>

De huidige en toekomstige evoluties zouden in de toekomst ertoe moeten leiden dat de waarnemers van het sociale beleid en het federalisme veel meer belangstelling dan vandaag zouden hebben voor de inhoud die de deeltentiteiten geven aan hun eigen beleid.<sup>118</sup> Het zal immers interessant zijn te zien welke specifieke klemtonen de gemeenschappen en de gewesten zullen leggen op de aangelegenheden die hun toevertrouwd werden, rekening houdend met hun respectieve politieke voorkeuren en hun begrotingsmiddelen. Als we het voorbeeld van de zorgverzekering nemen, is het frappant om vast te stellen dat tot dusver, in ieder geval bij de juristen, de meeste aandacht werd gericht op de institutionele problematiek, d.w.z. op de geschillen inzake de verdeling van de bevoegdheden tussen wetgevers. Maar los van dit aspect biedt de Vlaamse zorgverzekering op het vlak van sociaal beleid tevens kenmerken die haar onmiskenbaar onderscheiden van de klassieke sociale verzekeringen en die het verdienen om te worden opgemerkt.<sup>119</sup>

De bijdrage die geëist wordt van elke aangeslotene, staat aldus niet in verhouding tot zijn inkomensniveau maar bestaat uit een forfaitaire som die inderdaad niet erg hoog is maar identiek voor iedereen en dus per definitie niet herverdelend maar zelfs anti-herverdelend is. Ook de omvang van de tenlasteneming door de zorgkassen

(117) Voor wat betreft het beslissende karakter van de kwestie inzake financiering, zie E. Schokkaert en C. Van de Voorde, De defederalisering van de Belgische gezondheidszorg?, *op. cit.*

(118) Voor een eerste proef in dit verband in de Brusselse context die het zeker zou verdienen om te worden aangevuld door een vergelijkbare oefening t.o.v. de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest en de Duitstalige Gemeenschap, zie de bijdragen met betrekking tot het sociale en economische beleid in P.-O. de Broux, B. Lombaert en D. Yernault (eds.), *Le droit bruxellois. Un bilan après 25 ans d'application (1989-2014)*, Brussel, Bruylant, 2015, ter perse. Zie op het gebied van sociale overlegstructuren ook het vroege onderzoek van M. Stroobant, Het sociaal recht en de staatshervorming: problemen en perspectieven, in P. Van der Vorst (ed.), *Cent ans de droit social belge/Honderd jaar Belgisch sociaal recht* (1986), 3<sup>e</sup> uitg., Brussel, Bruylant, reeks "Droit social", 1992, nr. 21 tot 32, pp. 203-212.

(119) Dit aspect wordt benadrukt door P. Palsterman, *Défédéraliser la sécurité sociale?*, *op. cit.*, pp. 10 en 27. Zie ook B. Cantillon, De noodzakelijke heroriëntering van de Vlaamse zorgverzekering, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 46 (1), Zorgverzekering, pp. 12-13, 2004.

werd niet gemodelleerd op basis van de behoeften van de geholpen persoon maar beperkt tot een lineaire financiële tussenkomst met een vrij bescheiden plafond. Op deze twee vlakken wijkt de zorgverzekering zeker af van de spreuk die de sociale zekerheid tot leven brengt: “van ieder volgens zijn mogelijkheden, voor ieder volgens zijn behoeften”. Binnen dezelfde optiek zijn de sociale partners helemaal niet betrokken bij het beheer van de uitkering, terwijl de commerciële verzekeraars daarentegen de mogelijkheid kregen om de markt inzake zelfzorgvermogen te betreden door hun eigen kas te creëren.

Dit geeft dan ook aanleiding tot de vraag of de Vlaamse Gemeenschap met deze uitkering de basis heeft gelegd voor een toekomstig Vlaams “sociaal model” waarvan de kenmerken worden uitgebreid naar nieuwe gedefederaliseerde uitkeringen, dan wel of men andere richtingen zal uitgaan. Voortaan zullen er ook op het vlak van sociale zekerheid keuzes moeten worden gemaakt, maar dan voor de eerste keer in de andere drie taalgebieden van het land. De verschuiving van een financiering van uitkeringen met sociale bijdragen naar een financiering via dotaties uit de fiscaliteit doet de acute vraag rijzen of het paritaire beheer al dan niet behouden zal worden. Op het ogenblik dat de laatste hand werd gelegd aan deze bijdrage, lijkt de tenuitvoerlegging van de zesde staatshervorming nog steeds op een werf waar de werken ternauwernood worden opgestart. Zoals vaak, hebben de Vlaamse regering en administratie evenwel een voorsprong genomen door reeds in 2013 een “groenboek zesde staatshervorming” te publiceren, dat voor elk van de overgedragen bevoegdheden verschillende mogelijke scenario’s in overweging neemt.<sup>120</sup>

Nu het besluit om te defederaliseren genomen is en men daarop niet meer zal terugkomen, in tegendeel, zal men zich prioritair moeten wijden aan de vergelijking van de Vlaamse, Brusselse, Waalse en Duitstalige sociale modellen die eerlang het daglicht zullen zien en aan het onderzoek naar hun respectieve effect op de ongelijkheden en de armoede. Vormt de vermindering daarvan immers niet de bestaansreden zelf van de sociale zekerheid?

\*  
\* \*

Dit bijzondere nummer van het *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid* werd voltooid in de zomer van 2015, aan het eind van het eerste jaar van de federale, gewestelijke en communautaire regeerperiodes die volgden op de zesde staatshervorming. Het streeft ernaar om op gedetailleerde wijze te analyseren welk effect de zesde staatshervorming heeft op de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt in hun geheel.

Dit nummer is het resultaat van de samenwerking van Franstalige en Nederlandstalige juristen en is erop gericht om met precisie de nieuwe staat van verdeling van de bevoegdheden op dit vlak te identificeren, maar ook om, met de blik op de toekomst en voorstelgericht, na te denken over de manier waarop de deeltentiteiten gebruik kunnen maken van de belangrijke bevoegdheden die hun toevertrouwd werden op het gebied van sociale bescherming.

Hiertoe wijden Valérie Flohimont en Jean-François Neven, Jeroen Van Nieuwenhove en Daniel Dumont elk hun bijdrage aan één (of twee) afzonderlijke sector(en) van de sociale zekerheid: door het budgettaire belang van de uitgevoerde overdrachten te volgen - aangezien er wel degelijk een criterium gekozen moest worden - buigen de eersten zich over de gezinsbijslagen, de tweede over de gezondheidszorg en de tegemoetkomingen en hulp aan personen met een handicap en de derde over de werkloosheidsverzekering en het tewerkstellings- en beroepsopleidingsbeleid. Zij hebben allen in hun bijdrage de financieringsaspecten aangekaart en aandacht besteed aan de specifieke situatie van Brussel.

Deze drie sectorale bijdragen worden gevolgd door twee studies over transversale aspecten die tot dusver nog niet veel besproken werden. Guido van Limberghen heeft het allereerst over de eventuele limieten die het recht van de Europese Unie stelt aan de beweging van de defederalisering van de sociale zekerheid, op het vlak van de materiële verdeling van bevoegdheden tussen onderscheiden niveaus van wetgeving maar ook en vooral vanuit het oogpunt van de afbakening van het territoriale toepassingsgebied van de door de deeltentiteiten uitgevaardigde regelgeving op het gebied van de sociale zekerheid. Mathieu Dekleermaker en Laurie Losseau analyseren de zogenoemde akkoorden van Sainte-Emilie, die in 2013 gesloten werden tussen de Franstalige politieke partijen en waarbij deze overeengekomen zijn om in de ruimte Wallonië-Brussel nieuwe overgedragen sociale bevoegdheden i.p.v. op een communautaire basis op een gewestelijke of quasi-gewestelijke basis te organiseren en aldus de dynamiek die twintig jaar eerder tot stand kwam door de akkoorden van Saint-Quentin, verder te versterken.

*(Vertaling)*

---

# INHOUDSTAFEL

## DE SOCIALE ZEKERHEID EN DE ZESDE STAATSHERVORMING: VOORGESCHIEDENIS EN ALGEMENE BESCHOUWING

<b>INLEIDING</b>	175
<hr/>	
<b>1. HET FEDERALE KARAKTER VAN DE SOCIALE ZEKERHEID VOOR DE ZESDE STAATSHERVORMING: HET BEGINSSEL EN DE NUANCERINGEN</b>	176
<hr/>	
1.1. EERSTE NUANCERING: DE BEVOEGDHEDEN VAN DE GEMEENSCHAPPEN EN GEWESTEN OP SOCIAAL GEBIED .....	177
1.2. TWEEDE NUANCERING: DE SPEELRUIMTEN (EN DE ONZEKERHEDEN) GEOPEND DOOR HET GRONDWETTELIJK HOF .....	179
1.3. DE ZESDE STAATSHERVORMING EN DE SOCIALE ZEKERHEID, EEN KEERPUNT .....	188
<b>2. DE FEDERALE SOCIALE ZEKERHEID ONDER DRUK VAN DE COMMUNAUTAIRE EISEN: VAN HET HEKELN VAN DE NOORD-ZUIDTRANSFERS TOT HET STREVEN NAAR HOMOGENE BEVOEGDHEIDSPAKKETTEN</b>	189
<hr/>	
2.1. SCHANDE OVER DE TRANSFERS .....	190
2.2. VAN DE VLAAMSE ONDERZOEKSGROEP SOCIALE ZEKERHEID TOT DE OCTOPUS-NOTA VAN DE VLAAMSE REGERING VAN 2008 .....	192
<b>3. DE VLAAMSE EISEN IN DEBAT: DE SPLITSING, HAAR KRITIEKEN EN HAAR ALTERNATIEVEN AAN DE VOORAVOND VAN DE ZESDE STAATSHERVORMING</b>	197
<hr/>	
3.1. INTERREGIONALE TRANSFERS OF INTERPERSOONLIJKE SOLIDARITEIT? .....	198
3.2. STREVEN NAAR HOMOGENE BEVOEGDHEDEN OF AUTONOMIE BOVEN ALLES? ..	200
3.3. IN BRUSSEL, VRIJE KEUZE OF UNIEK STELSEL? .....	204
3.4. IS HET NOG MOGELIJK OM DE GEMOEDEREN TE BEDAREN? DE PISTE VAN DE GEDEELDE BEVOEGDHEDEN .....	209
<b>4. DE GROTE LIJNEN VAN DE ZESDE STAATSHERVORMING OP HET GEBIED VAN SOCIALE BESCHERMING: DE VLAAMSE WENSEN VERVULD OF TEGENGEWERKT?</b>	213
<hr/>	
4.1. MEER SAMENHANGENDE VERDELING VAN BEVOEGDHEDEN? .....	215
4.2. DE WIJZE VAN FINANCIERING VAN DE GEDEFEDERALISEERDE SOCIALE BEVOEGDHEDEN: EEN VERANDERING VAN DE LOGICA VOOR DE SOCIALE ZEKERHEID .....	218
4.3. EEN VERSCHUIVING VAN DE MACHTSVERHOUDING TUSSEN REGIONALISTEN EN COMMUNAUTARISTEN OP HET BRUSSELSE SLAGVELD .....	221
4.4. NAAR APARTE SOCIALE MODELLEN IN BELGIE? .....	224