



FEDERALISME, CONFEDERALISME EN SOCIALE ZEKERHEID

Christian Deneve

**Voormalig directeur FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal
Overleg**

Secretariaat

Marnixlaan 30 - 1000 Brussel
office@bplus.be
www.bplus.be

IBAN: BE75 0681 0595 5551 BIC: GKCCBEBB

Voorwoord

Als we het federaal regeerakkoord van 31 januari 2025 erop naslaan, dan lijkt er voorlopig geen enkele sprake te zijn van een grote staatshervorming. De zgn. confederale omslag, waar met name de N-VA op aanstuurde, blijft uit. Simpelweg omdat men daar niet de vereiste meerderheid voor heeft kunnen vinden.

De Zesde Staatshervorming, die politiek beklonken werd eind 2011, is dus voorlopig de laatste grote staatshervorming, en het ziet ernaar uit dat dat nog een tijdje zo zal blijven.

Het is opmerkelijk dat er inmiddels al zo'n 14 jaar passeerde zonder dat nog op grote schaal aan de bevoegdheidsverdeling gemorrelt werd. Normaal zou dat niet mogen verbazen, omdat men in principe niet van staatsstructuur verandert, zoals men van hemd verandert, zoals Willy Claes ooit zei. Maar als we de chronologie van de staatshervormingen in België erop naslaan, dan blijkt we nu de langste periode meemaken zonder grote staatshervorming sinds de start in 1970.

Dit toont aan dat de meningen over welke richting het dan wel zou moeten uitgaan met ons land ter gelegenheid van zo een nieuwe staatshervorming meer en meer van elkaar zijn gaan verschillen in de afgelopen jaren. Wie 20 jaar geleden sprak over "herfederaliseren" van bevoegdheden, stond a.h.w. te preken in de woestijn. Dat is anno 2025 niet meer het geval. Een aantal grote crisissen, zoals de financiële en economische crisis, de migratiecrisis, de Covid-crisis, en nu ook de oorlog in Oekraïne en de energiecrisis die daar het gevolg van was, hebben niet alleen in België, maar ook in de EU aangetoond dat meer samenwerken een must is.

In de huidige geopolitieke context is het op grote schaal verder opsplitsen van bevoegdheden gelukkig niet meer top of mind. De N-VA van Bart De Wever heeft van de kiezer op 9 juni 2024 dan ook geen mandaat gekregen om België op te delen. Dat neemt niet weg dat, zolang de leidende politieke formaties in Vlaanderen België willen laten barsten of minstens tot het strikte minimum herleiden, waakzaamheid geboden blijft.

Het is in dat verband dat B Plus verheugd is dit essay van de hand van Christian Deneve te kunnen voorstellen. Het bestaat uit drie delen. In een eerste deel onderzoekt Deneve wat voor staat België eigenlijk is. Hij doet dat aan de hand van de gangbare definities en kenmerken van federalisme en confederalisme.

In een tweede deel onderzoekt hij wat we onder "sociale zekerheid" precies moeten verstaan. En vervolgens op welk niveau deze bevoegdheid zich in andere federale staten meestal bevindt.

Tenslotte onderzoekt hij op beredeneerde wijze welk lot de sociale zekerheid in België best zou krijgen indien er een volgende staatshervorming zou komen. Op overtuigende wijze weerlegt hij daarbij een heel aantal veel gehoorde argumenten pro splitsing en komt hij integendeel tot de conclusie dat herfederalisering eerder aan de orde zou zijn. Hij doet dat niet alleen op basis van solidariteit als waarde, maar ook op basis van principes van efficiëntie en schaalvergroting.

Deneve is hier ook zeer goed geplaatst voor. Hij is ere-directeur-generaal van de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg en beschikt na een goed gevulde loopbaan over een uitgebreide en voor dit topic uiteraard zeer relevante expertise.

Christian Deneve heeft ook tal van publicaties op zijn naam staan inzake internationaal toepasselijk arbeidsrecht, sociale zekerheidsrecht en welzijn en veiligheid op het werk.

Hij was ook één van de eerste ondertekenaars van het Pact voor België van B Plus en onderschreef daarnaast ook nog een aantal andere manifesten en opiniestukken waarin gepleit werd tegen splitsing en voor méér samenwerking of herfederalisering, bijvoorbeeld in de gezondheidszorg.

Ik kan de lectuur van dit essay dan ook warm aanbevelen voor iedereen met interesse in de materie, alsook voor iedereen die vroeg of laat, op welk niveau ook, in het debat over de toekomst van België betrokken zou worden.

*Tony Van de Calseyde,
Voorzitter B Plus*

***België is een federale staat, maar werkt als een bipolaire
constructie zonder echte federale cohesie.***

***Sociale zekerheid is essentieel voor solidariteit en werkt alleen
efficiënt op federaal niveau.***

***Splitsing zou leiden tot chaos, sociale ongelijkheid en het
uiteenvallen van de welvaartsstaat.***

***B Plus pleit daarom voor herfederalisering van de sociale zekerheid
als hefboom voor solidariteit, stabiliteit en efficiënt bestuur.***

Federatie of confederatie

Een asymmetrische federale staat

België is een federale staat met een asymmetrische constructie van 3 Gewesten en 3 Gemeenschappen. In werkelijkheid staan we voor een bipolaire staat met twee volwaardige Gewesten en met twee volwaardige Gemeenschappen, met vetorecht voor elk Gewest en elke Gemeenschap[1]. Het Hoofdstedelijk Gewest Brussel is een Gewest met beperkte bevoegdheden. Door de aard van het Gewest, een multiculturele metropool met de typisch internationale en grootstedelijke moeilijkheden, dat bovendien te klein is zolang het beperkt blijft tot de 19 Gemeenten, kan dit Gewest geen volwaardig Gewest vormen zoals de andere twee Gewesten. De Duitstalige Gemeenschap is nog veel kleiner qua bevolking en territorium en zal daarom nooit een volwaardige Gemeenschap laat staan Gewest of deelstaat kunnen vormen tegenover de andere twee[2]. De bipolariteit van de Belgische federatie wordt versterkt door het ontbreken van federale partijen, een unicum voor een federale staat. De Belgische federatie bezit evenmin een federale kieskring. In de Grondwet is de bipolariteit bevestigd via de parlementaire taalgroepen en de diverse beschermingsprocedures die open staan voor de taalgroepen. In de praktijk en in recht bezit elke taalgroep dus een vetorecht, elke taalgroep moet zich bovendien slechts verantwoorden voor de eigen taalgemeenschap. Met enige overdrijving kan je dus zeggen dat de federale regeringen worden gevormd tussen de twee taalgemeenschappen.

Een bipolaire staat

Het adjectief "bipolair" is niet verkeerd gekozen. In het algemeen kan bipolariteit verwijzen naar het verschijnsel van twee tegengestelde uitersten. In de elektriciteit spreekt men van de twee uiteinden (polen) in een elektrisch circuit waartussen een potentiaalverschil bestaat. De bipolariteit van de Belgische federale staat is de oorzaak van de centrifugale ontwikkeling van ons staatsbestel.

Een federatie van staten zoals de VSA, de Duitse Bondsrepubliek (weliswaar eerst kort een centrale staat) of Zwitserland - een federale staat hoewel hij nog de naam draagt van de vroegere confederatie - de Confoederatio Helvetica, zijn voorbeelden van federale staten die ontwikkeld zijn uit vroegere soevereine staten. Dit is de normale ontwikkeling van afzonderlijke staten naar steeds grotere samenwerking, een centripetale ontwikkeling. Oorspronkelijk stond men voor afzonderlijke soevereine staten die op een beperkt aantal gebieden wilden samenwerken en daarom in een verdrag een confederatie van gelijke staten gingen vormen, elk met gelijke rechten en met een vetorecht. Vandaag is de enige confederatie binnen Europa de staat Bosnië-Herzegovina[3] die een confederatie vormt met de Servische (deel)republiek van Bosnië. Een confederatie die zoals de meeste confederaties niet echt werkt en een kort leven zal kennen, tenzij het komt tot een echte samenwerking binnen een federatie tussen deze twee entiteiten.

De confederatie

Een confederatie is, zoals het woord zelf het verraaft, een samenwerking tussen staten, tussen soevereine staten. Etymologisch kwam het woord tot ons via het Frans 'confédération' zelf ontleend aan het Latijnse 'confoederatio', gevormd uit → 'cum' en 'foederatio': samenwerken in een verbond.

Juridisch heeft een confederatie volgende hoofdkenmerken^[4]: het betreft soevereine staten (1) met een eigen Grondwet (2), die in een verdrag (3) overeenkomen om bepaalde bevoegdheden samen uit te oefenen (4). Secundaire kenmerken zijn: de confederale instellingen omvatten eigen vertegenwoordigers van elke staat (5), elk met vetorecht (6), de confederatie richt zich niet tot alle burgers, elke staat doet dat afzonderlijk tegen de eigen burgers (7), er is steeds mogelijkheid van secessie, zich terug te trekken uit de confederatie (8). De eigen bijzondere 'Belgische of Vlaamse' invulling van dit begrip, is verwarrend, gewild niet transparant en gaat in tegen het internationaal en vergelijkend recht^[5].

Confederaties zijn in de praktijk een kort leven beschoren, het betreft immers soevereine staten die in een verdrag overeenkomen op welbepaalde gebieden bijvoorbeeld defensie of buitenlandse zaken samen te werken. Elk van die staten heeft een vetorecht, men heeft dus telkens een consensus nodig. In werkelijkheid is deze vorm van samenwerking een tussenstap naar grotere samenwerking (door te opteren voor een federatie) of naar desintegratie.

De federatie

De hoofdcriteria van onderscheid tussen een federatie en een confederatie vindt men door zich de volgende vragen te stellen:

1. komt de soevereiniteit (of de "statelijkheid") toe aan het geheel of aan de delen?
2. komt de "bevoegdheidsbepaling" toe aan de staat of de deelstaten en wordt de bevoegdheidsverdeling in een statelijke grondwet of in een tussenstatelijk verdrag doorgevoerd?

In een federale staat ligt de soevereiniteit uitsluitend bij de federale overheid. Een federale staat is een soevereine staat (1), die in zijn grondwet (2) de bevoegdheden (3) verdeelt tussen het federale niveau en het niveau van de deelstaten. De Belgische staat vervult elk van deze criteria en is om deze reden juridisch een federale staat.

Economisch kenmerkend voor een federale staat is ook de economische en monetaire unie. Hoewel die deels verschoven is naar de EU, blijven mededingingsrecht, arbeidsrecht, handelsrecht en vennootschapsrecht binnen de EU lidstaat België, een bevoegdheid van de Belgische federatie.

Een Belgische federatie met confederale kenmerken

Al kent de Belgische Federatie vandaag confederale kenmerken, het blijft juridisch een federatie. De confederale kenmerken zijn inzonderheid het gebrek aan federale partijen en aan een federale kieskring, de deelstaten leven als het ware op zichzelf. Deze atypische invulling van de federatie gebeurt echter (grotendeels) op grond van de Federale Grondwet. De Belgische federatie vertoont nog andere kenmerken van een confederatie, de eerste daarvan vinden we in het vetorecht van elke 'taalgroep' en in bepaalde aspecten van de politieke besluitvorming binnen en buiten het parlement en de regering (zie boven). Ook de exclusiviteit van de wetgeving draagt daartoe bij en ook het gebrek aan hiërarchie tussen de Federale overheid en de Gewesten/Gemeenschappen. Eerder afwijkend van een normale federatie is verder de buitenlandse bevoegdheid van de Gewesten en Gemeenschappen.

Binnen de Belgische federatie zijn er echter ook heel wat verbindende elementen:

1. de elementen van een economische en monetaire unie die de bevoegdheid zijn gebleven van de lidstaten van de EU (zie boven)
2. de mechanismen van herverdeling en solidariteit
3. de (Grond)wettelijke instellingen en procedures van samenwerking
4. uiteraard de Grondwettelijk vastgelegde federale loyaliteit
5. en de algemene rechtsprincipes van goede trouw, billijkheid en proportionaliteit
6. de taalwetten,
7. het Grondwettelijk hof
8. de eventueel samenvallende verkiezingen^[6].

De kleren van de Keizer

Hoewel een echte confederatie binnen België juridisch niet mogelijk is, daartoe zouden eerst echte soevereine staten moeten ontstaan, is het wel mogelijk de federale staat te ontkleden, al of niet via artikel 35 GW. Maar dat is het ander verhaal, het verhaal van de 'Kleren van de Keizer'. Binnen een centrifugale ontwikkeling zou dit dan een laatste stap kunnen zijn voor de evolutie naar soevereine staten. Omdat het hier echter naburige staten betreft en men de geografie ervan (nog) niet kan veranderen, zou men de gevolgen van de desintegratie van het economische netwerk tussen de vroegere deelstaten binnen België ondervinden. Met als mogelijk gevolg een neerwaartse concurrentie van arbeidsvoorwaarden, lonen en sociale bescherming in één of meer van de vroegere deelstaten die zich, door de geografische nabijheid, onvermijdelijk ook zou laten gevoelen in de andere.

Herverdeling door middel van de sociale zekerheid.

Definitie sociale zekerheid

De herverdelingsmechanismen binnen de (personen)belasting en de sociale zekerheid zijn elementen van de economische en monetaire unie die nationaal gebleven zijn en binnen de EU lidstaat België dan ook de bevoegdheid vormen van de Federale Staat. Een van de elementen die tot onzekerheid zou hebben geleid en tot een overheveling van gedeelten van de sociale zekerheid naar de deelstaten, is de onzekere definitie van sociale zekerheid^[7]. Men kan echter betwijfelen of die onzekerheid met name over de aanvullende inkomens en hun rol al dan niet binnen de sociale zekerheid wel terecht was, laat ons immers twee duidelijke ankerpunten bekijken:

1. De Besluitwet van 28 december 1944

De eerste is de Belgische wetgeving ter zake en meer bepaald de Besluitwet van 28 december 1944 die de sociale zekerheid als wettelijk concept invoerde. De Besluitwet was daarbij conform aan wat de sociale partners vooraf hadden afgesproken. Hierbij is het tussen haakjes best te herinneren aan wat Larocque, de vader van de Franse 'sécurité sociale', zei in 1945, maar dat ook perfect uit de mond van Achille Van Acker, de vader van de Belgische sociale zekerheid, zou kunnen gekomen zijn:

« La tradition française dans le domaine de la Sécurité Sociale n'est pas une tradition d'étatisme bureaucratique; c'est une tradition d'entraide volontaire, c'est la tradition d'un effort désintéressé et généreux d'assistance mutuelle, c'est la tradition de la mutualité, c'est la tradition du syndicalisme » (P. Larocque)

In het paritair 'Ontwerp van Overeenkomst tot Sociale Solidariteit' van 1944 dat geleid heeft tot de Besluitwet van 28 december 1944 stellen de sociale partners dat: "Dit socialezekerheidssysteem zou bestaan uit vijf sectoren: de rust- en overlevingspensioenen, de ziekte- en invaliditeitsverzekering, de werkloosheidsverzekering, de gezinsbijslagen, en de jaarlijkse vakantie. Er werd dus voorzien om voor het eerst ook een verplichte ziekte en invaliditeitsverzekering en een verplichte werkloosheidsverzekering in te voeren." Het ontwerp impliceerde een grondige rationalisering van de sociale verzekeringen in België. Enkele basisprincipes van de sociale zekerheid werden stevig verankerd:

1. Het systeem is gebaseerd op een solidariteit onder werknemers en werkgevers.
2. Vertegenwoordigers van beide groepen kregen een belangrijke rol toebedeeld in het (paritair) beheer van de sociale zekerheid.
3. Sociale zekerheidsrechten werden in regel opgebouwd door het verplicht betalen van sociale bijdragen.
4. Deze sociale bijdragen worden verdeeld door een centrale inningsdienst, de Rijksdienst voor Maatschappelijke Zekerheid (nu de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid), onder de Rijksdiensten verantwoordelijk voor het beheer van de verschillende sectoren van de sociale zekerheid.

Deze omschrijving van de sociale zekerheid en de principes die haar beheersen, zijn in het Federale België quasi ongewijzigd gebleven. Aldus vinden we in artikel 3 van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers :

« De sociale zekerheid der werknemers omvat het geheel van de sociale prestaties waarop de sociaal verzekerden recht hebben en die tot doel hebben het arbeidsinkomen van de werknemer te vervangen of aan te vullen ten einde hem te vrijwaren tegen de gevolgen van bepaalde arbeidsrisico's, tegenover bepaalde gezins- en levensomstandigheden en sociale risico's volgens de in artikel 21 opgesomde regelingen »

2. De Europese besluitvorming

Wat meer is - en dat is het tweede ankerpunt - men vindt deze omschrijving ook bijna identiek terug in de Europese besluitvorming. Artikel 3 van de Verordening (EG) Nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, omschrijft de materiële werkingssfeer van de Verordening en bepaalt met andere woorden wat de EU verstaat onder sociale zekerheid:

Materiële werkingssfeer

1. Deze verordening is van toepassing op alle wetgeving betreffende de volgende takken van sociale zekerheid:

- a) prestaties bij ziekte;*
- b) moederschaps- en daarmee gelijkgestelde vaderschapsuitkeringen;*
- c) uitkeringen bij invaliditeit;*
- d) uitkeringen bij ouderdom;*
- e) uitkeringen aan nabestaanden;*
- f) prestaties bij arbeidsongevallen en beroepsziekten;*
- g) uitkeringen bij overlijden;*
- h) uitkeringen bij werkloosheid;*
- i) uitkeringen bij vervroegde uittreding;*
- j) gezinsbijslagen.*

2. Tenzij in bijlage XI anders is bepaald, is deze verordening van toepassing op de algemene en bijzondere stelsels van sociale zekerheid, al dan niet op premie- of bijdragebetaling berustend, alsmede op de stelsels betreffende de verplichtingen van een werkgever of een reder...

Er kan dus geen discussie over bestaan, zowel uitkeringen als prestaties komen in aanmerking, gefinancierd door bijdragen of uit de algemene middelen. Alle takken vermeld in de Belgische wetgeving komen voor in de Verordening, behalve de jaarlijkse vakantie. Ook arbeidsongevallen en

beroepsziekten vallen eronder, wat ook het geval is in België, zij het via afzonderlijke wetgeving. En uiteraard behoren ook de sector gezinsbijslagen en de sector gezondheidszorgen daaronder.

De twijfel over de omschrijving van de sociale zekerheid op Belgisch en Europees vlak is dus niet gerechtvaardigd en ook de Raad van State oordeelde niet anders tegenover de gezinsbijslagen. Maar men hield daar geen rekening mee en uiteraard kunnen wetgeving en wettelijke definities altijd veranderd worden.

Federale bevoegdheid?

Laten we eens een blik werpen op drie andere federale staten.

1. Duitsland

*„Die gesetzliche Krankenversicherung (GKV) ist eine Form der Krankenversicherung in **Deutschland**. Sie ist ein wesentlicher Bestandteil des deutschen Gesundheitssystems. Zusammen mit der Renten-, Arbeitslosen-, Unfall- und Pflegeversicherung bildet sie das deutsche Sozialversicherungssystem. Die GKV ist grundsätzlich eine verpflichtende Versicherung für alle Personen in Deutschland, die als nicht versicherungsfrei eingestuft werden und die keinen anderweitigen Anspruch auf Absicherung im Krankheitsfall haben. Die Mitgliedschaft kann unter bestimmten Voraussetzungen auch freiwillig erworben werden.“*

2. Zwitserland

*«Die Sozialversicherung ist in der **Schweiz** die wichtigste Institution der sozialen Sicherung. Sie ist meistens eine obligatorische Versicherung, für die Bewohner besteht also oft eine Versicherungspflicht. Dazu gehören: Unfallversicherung (UV), Krankenversicherung (KV), Berufliche Vorsorge (BVG), Militärversicherung (MV), Mutterschaftsversicherung (MV), seit 2005 integriert in die Erwerbsersatzordnung (EO), Familienzulagen, Arbeitslosenversicherung (ALV)»*

3. En in de USA?

*“Social Security is the term used for the Old-Age, Survivors, and Disability Insurance (OASDI) program in the **United States**, run by the Social Security Administration (SSA), which is a federal agency. Though it is best known for retirement benefits, it also provides survivor benefits and disability income.” “The U.S. Department of Labor’s unemployment insurance programs provide unemployment benefits to eligible workers who become unemployed through no fault of their own and meet certain other eligibility requirements. Unemployment insurance is a joint state-federal program that provides cash benefits to eligible workers. Each state administers a separate unemployment insurance program, but all states follow*

the same guidelines established by federal law.” “There are no federal legal requirements for paid sick leave. For companies subject to the Family and Medical Leave Act (FMLA), the Act does require unpaid sick leave. FMLA provides for up to 12 weeks of unpaid leave for certain medical situations for either the employee or a member of the employee’s immediate family. In many instances paid leave may be substituted for unpaid FMLA leave.” “There is no universal healthcare. The U.S. government does not provide health benefits to citizens or visitors. Any time you get medical care, someone has to pay for it.”

Conclusie: in de federale staten is de sociale zekerheid dus normaal een federale bevoegdheid.

Het belang van een federale sociale zekerheid en het herfederaliseren van wat gesplitst is

1. Schaalvergroting: hoe meer premies (inkomsten) hoe meer kans op uitkeringen en prestaties

Het eerste principe is de schaalvergroting, elke verzekeraar weet dat hoe groter het aantal premiebetalers, hoe gemakkelijker de uitbetaling voor de risico's. Dit geldt evenzeer wanneer in plaats van een verzekeringssysteem wordt geopteerd voor betaling uit de algemene middelen. Vandaag klinkt de roep om de uitgaven voor de sociale zekerheid te beperken, gezien het te kort aan inkomsten. Aanvulling was nodig uit de algemene middelen, enerzijds omdat het toepassingsgebied van de sociale zekerheid gaandeweg uitgebreid werd tot niet-verzekerden, anderzijds omdat vrijstelling werd verleend van het betalen van premies op het loon van bepaalde werknemers (vb. dienstencheques) of op bepaalde componenten van het loon (vb. maaltijdcheques, bedrijfswagens). Dit deficit zou enkel vergroten wanneer de sociale zekerheid gesplitst wordt. Dit geldt des te meer voor de deelstaten met een beperkte (actieve) beroepsbevolking. In de vooropgestelde modellen van een België met drie of vier 'volwaardige' Gewesten zou noch een Duits(talige) deelstaat (Gewest) noch een Hoofdstedelijk deelstaat (Gewest) Brussel in staat zijn de huidige sociale zekerheid te behouden en ook Wallonië zou in moeilijkheden komen. Enkel de afbouw van de uitkeringen en van de sociale bescherming zouden soelaas brengen en onvermijdelijk leiden tot een negatieve loonontwikkeling. Die evolutie zou ongetwijfeld ook gevolgen hebben voor hun belangrijkste economische partner, Vlaanderen.

2. Splitsing van de uitvoer, met behoud van de federale financiering?

Sommigen erkennen deze moeilijkheid en zien dan ook de oplossing in het behoud van de financiering van de sociale zekerheid op het Federale niveau. De verdere wetgeving en de uitvoering ervan zouden echter overgedragen worden aan de deelstaten. Het overlaten van de uitvoering en van de regelgeving aan de deelstaten geeft echter problemen. Vroeg of laat zou dit leiden tot gevoelige verschillen in deze wetgeving/uitvoering, zonder dat de 'gever' (de federale overheid) zich daar zou kunnen verzetten.

De vraag is dus hoe lang een dergelijke opsplitsing zou overleven. Het onevenwicht tussen de bijdragen/inkomsten zou ongewijzigd blijven omdat het aantal bijdragebetalers in Vlaanderen nu eenmaal het grootst is^[8]. Vanuit het Federale niveau zouden de inkomsten verdeeld worden over de deelstaten. Dat kan men via het huidige *interpersoonlijke herverdelingssysteem* doen. Daarbij heeft elke werkloze, gepensioneerde, zieke, recht op de uitkering of de prestatie waarop hij recht heeft volgens de wetgeving van de deelstaat waar hij woont. Daar wringt het schoentje, elke deelstaat zou zowel de voorwaarden om recht te hebben op uitkeringen als de hoogte van de uitkering eigenmachtig kunnen bepalen. Stel dat men in Vlaanderen een meerderheid zou hebben gevonden om de leeftijd van het pensioen nog verder op te trekken naar 70 jaar. En dat in de andere deelstaten de huidige wetgeving behouden zou blijven of de pensioenleeftijd zelfs terug op 65 of op 60 gebracht worden. Men ziet onmiddellijk dat dergelijke toestand niet houdbaar is en onaanvaardbaar zou zijn voor Vlaanderen, daarvoor moet men geen expert zijn in sociale wetgeving of in staatshervorming. Men zou natuurlijk kunnen overeenkomen bij de splitsing dat men niet mag tornen aan de toekenningsvoorwaarden van

de sociale zekerheid, die als het ware zouden bevroren worden of dat de Federale overheid toch nog daarover zijn zeg zou hebben. Los van het bevroren van elke sociale vooruitgang, is de vraag wat dan wel het nut uiteindelijk zou zijn van dergelijke splitsing?

3. Interpersoonlijke solidariteit versus interregionale solidariteit

Er is echter een tweede mogelijkheid, in plaats van de interpersoonlijke solidariteit zou je kunnen opteren voor *interregionale solidariteit*. Een beetje zoals de EU dat nu doet, omdat de EU (de lidstaten) er niet in geslaagd is een harmonisatie van de sociale zekerheid op Europees vlak in te voeren.

Op 3 maart 1999 nam het Vlaamse Parlement een resolutie aan betreffende de algemene uitgangspunten en doelstellingen van Vlaanderen betreffende de volgende staatshervorming waarbij in punt 5° het volgende gesteld:

“De solidariteit dient behouden te blijven, op basis van objectieve, duidelijke en doorzichtige mechanismen en omkeerbaarheid. Dergelijk mechanisme mag niet tot gevolg hebben dat het ontvangende deelgebied per capita meer overhoudt dan het betalende deelgebied.”

Thans is de sociale zekerheid gebaseerd op een interpersoonlijke herverdeling van gezonden naar zieken, van werkenden naar werklozen, van actieven naar ouderen, van kinderarmen naar kinderrijken... Uit de resolutie van 1999 blijkt een groot wantrouwen tegenover dergelijk systeem, men lijkt ervan uit te gaan dat dit per definitie niet objectief, duidelijk noch doorzichtig is. Een interpersoonlijk herverdelingsmechanisme werkt als het ware automatisch herverdelend. Zijn er meer werklozen, zieken of wezen in Wallonië dan zal dit meer ontvangen uit de sociale zekerheid. Hetzelfde geldt indien Limburg meer werklozen telt dan Waals Brabant, dan zal het meer uitkeringen ontvangen. Het systeem past zich dus automatisch aan de wisselende omstandigheden aan. Ook als zich morgen een catastrofe voordoet in Antwerpen met vele doden en gewonden, zal de sociale zekerheid daar adequaat en automatisch op inspelen. Die interpersoonlijke solidariteit houdt rekening met draagkracht (loonmassa), behoeften qua pensioenen, veranderingen in morbiditeit en nataliteit, scholing, structurele en conjuncturele verschuivingen op de arbeidsmarkt^[9]. Dergelijke wisselende omstandigheden en voorvallen kan je echter in geen enkel rationeel model voorzien, een dotatie tussen regio's zal daarom altijd achterna hinken, want gesteund op het verleden. De vraag is dus of betere 'objectieve, duidelijke en doorzichtige mechanismen' wel bestaan en een beter resultaat zouden opleveren dan de interpersoonlijke solidariteit. Zo bekeken zorgt de huidige collectieve sociale zekerheid voor een transparante (regionale) herverdeling gebaseerd op gemeenschappelijk overeengekomen "sociale risico's" en "bijdragen". De inningswijze, de democratische en deskundige organisatie door voorafgaand overleg tussen belanghebbenden (vakbonden, mutualiteiten, werkgeversverenigingen...) en de decentralisatie van de uitvoering versterken idealiter de betrokkenheid van de burgers.

Een interregionale herverdeling zal, hoe goed en eerlijk ze ook uitgewerkt wordt, nooit op een dergelijke objectieve en quasi automatische én directe wijze kunnen herverdelen als de interpersoonlijke. Bovendien zouden de criteria voor verdeling en de 'jaarlijkse discussies' daarover in een bipolair stelsel (zie boven) vroeg of laat tot een totale splitsing inclusief van de financiering leiden.

Nog een laatste punt, de huidige gelaagde totstandkoming van de wetgeving en van de uitvoering die eerst de filter van de sociale partners moet doorstaan, zorgt ervoor dat de politieke bewindvoerders niet de kop moeten nemen en volop in de wind komen te staan. Dat is zeker in ons bipolair model een niet te ontkennen voordeel.

4. Homogene pakketten en preventie binnen de sociale zekerheid

De Belgische sociale zekerheid is of was tot voor kort een perfect homogene bevoegdheid die men verzwakt heeft met elke overheveling van materies naar de Gewesten of de Gemeenschappen of het nu om de gezinsbijslagen of aspecten van de gezondheidszorgen gaat of nog betrekking heeft op preventie van ziekte, ouderdom of werkloosheid. In de plaats van homogene pakketten heeft men dus gesplitst. De logica is ver te zoeken of geldt het principe van homogene pakketten slechts in één richting, namelijk als men regionaliseert?

5. Geldstromen tussen de deelstaten

Geldstromen voeden de roep naar meer bevoegdheden voor de deelstaten, inzonderheid wat de sociale zekerheid betreft. Er kunnen zich twee soorten geldstromen voordoen tussen deelstaten:

1. op grond van de ongelijke draagkracht, wanneer de loonmassa in één deelstaat hoger is dan in de andere, zal die meer bijdragen aan de sociale zekerheid. Dit is op grond van het principe van de verticale solidariteit van rijk naar arm;
2. op grond van meer behoeften, wanneer in een deelstaat meer werklozen, zieken of gepensioneerden aanwezig zijn zal die daar meer inkomsten uit de sociale zekerheid voor ontvangen.

De transfers tussen deelstaten via de interpersoonlijke solidariteit georganiseerd op federaal vlak vermijden competitie tussen de deelstaten met sociale (prestaties) dumping en negatieve spillover effecten.

Transferstudies bekijken in welke mate 'belastingbetalers' uit een deelstaat hun 'belastingsgeld' naar hun regio zien terugvloeien. De geldstromen starten bij de betaalde belastingen en sociale bijdragen, lopen deels via de federale dotaties aan de deelstaten en keren terug via de sociale uitkeringen, pensioenen en andere federale overheidsuitgaven. Het verschil tussen wat wordt betaald en wat terugvloeit, zijn de transfers.

Volgens de betrouwbaarste schattingen zou het voor 2020 gaan om een transfer (personenbelasting én sociale bijdragen) van Vlaanderen naar Wallonië van iets meer dan 1 procent van het BBP van Vlaanderen volgens het criterium van de werkplek, en van iets meer dan 3 procent volgens het criterium van de woonplaats^[10]. De wijze van berekening is dus zeer belangrijk en geeft verschillen die in de miljarden kunnen lopen. Binnen de EU en in het algemeen volgens het internationaal recht worden normaal de sociale bijdragen betaald waar men werkt behalve voor gedetacheerden en eerder uitzonderlijke, tijdelijke betrekkingen. De betaling van belastingen wordt soms geregeld bij bilaterale belastingsverdragen die soms het woonland (België-Frankrijk) soms het werkland (Nederland-Duitsland) als land nemen waar de belastingen moeten betaald worden. Economisch lijkt het logisch steeds het systeem te volgen dat (onder meer binnen de EU) geldt voor de sociale bijdragen, dus te kiezen voor het werkland, daar wordt immers de toegevoegde waarde gecreëerd^[11]. Dit betekent dat de geldstromen tussen Vlaanderen en Wallonië (2020) als gevolg van de herverdeling beperkt zouden zijn tot 1% van het BBP van Vlaanderen. Dit lijkt een aanvaardbaar percentage. Wil je dit nog beperken dan benader je de grenzen van de solidariteit tussen een rijke deelstaat en een minder rijke deelstaat. Ook binnen de EU spelen trouwens solidariteitsmechanismen,

zouden Vlaanderen en Wallonië onafhankelijke staten worden, dan zou er nog steeds een geldstroom bestaan van de staat Vlaanderen naar de staat Wallonië...

6. Waar blijft de solidariteit, de sociale zekerheid?

Men kan zich echter afvragen of dergelijke berekeningen niet flagrant in strijd zijn met of ten minste wantrouwig staan tegenover het idee van de solidariteit die de sociale zekerheid kenmerkt. De herverdeling namelijk van rijk naar arm, van werkenden naar werklozen, van gezonden naar zieken, enz.... Een herverdeling die bovendien de basis vormt van de huidige westerse economie en welvaartsstaat. Wanneer je een berekening maakt van wat vanuit Vlaanderen naar Wallonië gaat of omgekeerd zit je uiteraard mijlenver van dat idee en misken je de idee van de sociale zekerheid en de solidariteit die ze uitdraagt. Je kunt dan evengoed nagaan wat van Antwerpen naar Brussel of naar Brugge gaat... of omgekeerd. Je erkent het idee daarentegen wel wanneer je vaststelt dat bijdragen vloeien naar wie het niet nodig heeft of die er een pervers gebruik of een oneigenlijk gebruik van maakt en je om dit te verhinderen daartoe de gepaste maatregelen en sancties neemt. Het door Herman Deleeck ontwikkeld Matheuseffect is een mooi voorbeeld van een oneigenlijke of verkeerd gebruik van sociale uitkeringen of prestaties. Dit soort 'misgroeiingen' ondergraven de sociale zekerheid en moeten *binnen de federale instellingen* aangepakt worden.

7. Aanvullende en vervangingsinkomens

Traditioneel onderscheidt men de aanvullende inkomens (gezinsbijslagen en gezondheidszorgen) en vervangingsinkomens. De aanvullende inkomens werden deels overgeheveld naar de deelstaten met de zesde staatshervorming. De eerste 'kinderbijslag' werd betaald in Frankrijk aan het einde van de negentiende eeuw. De bedoeling was om de inkomsten van gezinnen met lage lonen op te trekken zonder de lonen als dusdanig te verhogen. Die oorspronkelijke loonpolitieke doelstelling werd naderhand minder belangrijk. De verdeling van de lasten van het opvoeden van kinderen over de gehele bevolking werd belangrijker. Dit rechtvaardigt de horizontale herverdeling van kinderarme gezinnen naar kinderrijke gezinnen door universele bijslagen die voor elk kind gelijk zijn ongeacht het inkomen – laag of hoog – van het gezin waar het wordt opgevoed. Een tweede rechtvaardiging lag in de armoedebestrijding, door hogere bijslagen voor gezinnen die langdurig van een sociale uitkering moeten leven en, bij uitstek, door middel van de 'Gewaarborgde Gezinsbijslag' (bij koppeling aan de werksituatie, verdwijnt met de koppeling aan de woonst). De doelstelling 'armoedebestrijding' wordt verwezenlijkt door de verticale solidariteit, van hoge naar lage inkomensgezinnen: de hogere inkomens betalen proportionele bijdragen op hun ganse loon waarmee onder andere de sociale toeslagen voor uitkeringstrekkers worden betaald^[12]. Solidariteit primeert in deze doelstellingen, *interpersoonlijke solidariteit*, wel te verstaan, en niet via dotaties. Het betreft uiteraard geen vervangingsinkomen, maar wel een aanvullend inkomen dat binnen een solidair collectieve verzekeringsstelsel herverdeling van inkomens bewerkstelligt. Dat dit ultieme doel beter wordt bereikt binnen een federaal stelsel van echte sociale zekerheid met interpersoonlijke solidariteit is al gebleken in Vlaanderen waar de vermelde verticale solidariteit al werd beknot. Hetzelfde geldt voor de gezondheidszorgen die voor ernstig/en of chronische zieken allerm minst als extra's kunnen beschouwd worden en waar de solidariteit tussen zieken en gezonden maximaal zou moeten spelen.

8. Preventie binnen de sociale zekerheid

Voor de sociale zekerheid heb je normaal ook preventieve middelen nodig om de uitkeringen en prestaties onder controle te houden. Hier spreken we over de sociale zekerheid in ruime zin. Idealiter bevinden die zich op hetzelfde niveau, dit is echter niet langer het geval binnen het Federale België. Zo werden arbeidsbemiddeling en werkgelegenheidsbeleid overgeheveld, hetzelfde gebeurde voor de beroepsopleiding, de gezondheidszorgen, de bijstand aan personen, enz... Soms onder de noemer van Gewestelijke materies, soms onder de noemer van de Gemeenschappen met het containerbegrip 'persoonsgebonden materies'. Moet men verwonderd zijn dat het animo om preventieve maatregelen te nemen bij de deelstaten niet aangemoedigd wordt, nu de baten ervan terug te vinden zijn in de federale zekerheidskas?

Moet men dan maar een compensatiemechanisme uitwerken? Waarover gaat dit? Bijvoorbeeld over werklozen die dankzij een goed werkende arbeidsbemiddeling, werkgelegenheidsbeleid en beroepsopleiding, weer aan het werk kunnen. Over zieken die dankzij goede gezondheidszorgen weer werken en later hun pensioen opnemen. Je kunt niet ontkennen dat dit ten goede komt aan de sociale zekerheid die minder moet uitgeven en meer bijdragen ontvangt. Zijn het echter niet de betrokken Gemeenschappen/Gewesten die de meeste baten, ook financiële, ontvangen van het groter aantal werkenden? Bovendien maken goedwerkende preventiemaatregelen deel uit van de solidariteit en zijn er daartoe navenante middelen voor uitgetrokken die zich ooit bevonden in de nationale pot.

Conclusie

In de kern van de discussie over de toekomst van België als federale staat ligt de essentiële vraag over de waarde van interpersoonlijke solidariteit. Deze vorm van solidariteit, fundamenteel voor onze welvaartsstaat, is in de loop van de twintigste eeuw, na de verwoestingen van beide Wereldoorlogen, zorgvuldig opgebouwd. Het heeft geleid tot een samenleving waarin steun en bescherming voor de meest kwetsbaren een centrale plaats innemen. Indien België echter zou opschuiven in de richting van een confederaal model, dreigt dat deze diepgewortelde solidariteit te ondergraven. Dit zou kunnen leiden tot een fragmentatie van de eens zo sterke sociale verbanden binnen de Belgische federatie. In dit scenario zou niet alleen de samenhang binnen de federatie afnemen, maar vooral zou de zorg voor minderbedeelden, die historisch altijd een prioriteit was, in het gedrang kunnen komen. Daarom is het cruciaal om bij toekomstige beslissingen over de staatsstructuur van België de waarde en het belang van interpersoonlijke solidariteit te blijven erkennen en te beschermen, als fundament van onze gezamenlijke toekomst en welzijn.

Christian Deneve

Voormalig directeur FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg

Bibliografie

[1] in Vlaanderen zijn de gemeenschaps- en gewestelijke instellingen samengesmolten

[2] Van PS zijde kwam (Magnette) het volgende idee naar voor (2020): hij wilde België sterk vereenvoudigen (?), met drie of vier volwaardige gewesten: Vlaanderen, Brussel, Wallonië en een Duitstalig gewest. Meteen zouden de bevoegdheden van de gemeenschappen in Brussel geschrapt mogen worden, en kan Brussel (volgens Magnette) echt een volwaardig gewest worden. Onderwijs en cultuur in Brussel worden dan tweetalig, Brussels.

[3] Die bestaat uit de Federatie Bosnië-Herzegovina en de Servische republiek van Bosnië: Srpska

[4] J. VELAERS, *Federalisme/confederalisme, en de weg er naar toe*, Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Wetenschappen en Kunsten, Klasse Menswetenschappen, 2013, Standpunten 20

[5] De meest vergaande voorstellen gaan uit van de N-VA die tijdens een congres in februari 2014 de basis legde van haar confederale plannen. Het N-VA-model voorziet in een confederaal België dat alleen nog instaat voor defensie, een stukje veiligheid, buitenlandse zaken en de afbouw van de staatsschuld. De rest van de bevoegdheden zit bij de deelstaten, met name Vlaanderen en Wallonië, want Brussel is geen volwaardige deelstaat en krijgt een apart statuut.

[6] P. POPELIER en D. SINARDET, "Stabiliteit en instabiliteit in de Belgische federale staatstructuur", in P. POPELIER, D. SINARDET, J. VELAERS en B. CANTILLON (eds), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming?* Intersentia, Antwerpen, Cambridge, 2012

[7] P. POPELIER en D. SINARDET, l.c., p. 26

[8] Ook omdat hij/zij die in Vlaanderen woont en bijvoorbeeld in Brussel werkt en bijdragen betaalt in de geldstromenstudies gerekend wordt als bijdragebetaler in Vlaanderen (De Coster en Sas 2017, p. 78)

[9] CANTILLON, "Quo vadis sociale zekerheid?" in P. POPELIER, D. SINARDET, J. VELAERS en B. CANTILLON (eds.), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming?* Intersentia, Antwerpen, Cambridge, 2012

[10] Zoals gezien passen de meeste geldstromenstudies het woonland principe toe, iemand die werkt in Brussel maar woont in Wallonië wordt geacht sociale bijdragen te betalen in Wallonië, Sas en De Coster 2017, p. 76

[11] ibidem

[12] B. CANTILLON en T. GOEDEME, *De kinderbijslag in het werknemersstelsel: een terugblik in de toekomst. reflecties bij 75 jaar kinderbijslag*, BTSZ, 2006/1