

## Hervorming van de financiering van de sociale zekerheid in België: het begin van een nieuw paradigma

*Nabil Sheikh Hassan - studiedienst van de Centrale Nationale des Employés (CNE) en assistent/vorser aan de Faculté ouverte de Politiques économiques et sociales (FOPES)\**

### Samenvatting:

*In het begin van 2017 zag een nieuwe wet op de financiering van de Belgische sociale zekerheid het licht. Het Belgische socialezekerheidsmodel wordt al gekenmerkt door vele veranderingen in de overgang van verzorgingsstaat naar actieve welvaartsstaat. Deze nieuwe financieringswet raakt aan de verschillende assen van de financiering (alternatieve financiering, overheidsdotatie, evenwichtsdotatie, de oprichting van de Commissie "Financiën en Begroting", veranderingen in de financiering van de gezondheidszorg). De wet is het sluitstuk van de overgang van de sociale zekerheid in het kader van de actieve welvaartsstaat en is verankerd in het werkgelegenheidsbeleid en de vermindering van de staatsschuld. Maar de nieuwe wet betekent ook het begin van een nieuw paradigma door de centrale rol in het beheersmodel die aan de staat wordt toebedeeld, door de activering van de sociale partners en door de invoering van een nieuwe beleidsfilosofie in de sociale zekerheid.*

Sleutelwoorden: sociale zekerheid, financiering, sociale partners, tripartiet beheer, RSZ, actieve welvaartsstaat

Op 30 maart 2017 werd door de regeringsmeerderheid (MR, N-VA, CD&V, Open VLD) in het federale parlement een wet tot hervorming van de Belgische sociale zekerheid (Wet houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid. (n.d.). B.S. 28 april 2017.) aangenomen. Dit artikel schetst de hoofdlijnen van de hervorming die door de ministers Maggie De Block (Open VLD) en Willy Borsus (MR) wordt bepleit, en plaatst ze vervolgens in perspectief. Ten eerste maken we een korte analyse van het Belgische socialezekerheidsmodel en de evolutie ervan (1. Het Belgische socialezekerheidsmodel). We leggen ook de context van de hervorming uit met betrekking tot de bijdrage van de sociale partners in het debat (2. Context van de hervorming). Vervolgens beschrijven en analyseren we de belangrijkste maatregelen die zijn opgenomen in de tekst (3. Inhoud en analyse van de wet) en besluiten we door na te gaan of deze hervorming een verandering of voortzetting van ons socialezekerheidsmodel inhoudt (4. Conclusies en perspectieven).

### 1. Het Belgische socialezekerheidsmodel

Meerdere differentiëeringscriteria kunnen worden gebruikt om de socialezekerheidsstelsels te karakteriseren (ESPING-ANDERSEN,

1999). De wijze van beheer, de aard van de financiering van het systeem, de begunstigden van het model, de doelstellingen en de omvang van de dekking zijn allemaal factoren die een analyse mogelijk maken. Na de Tweede Wereldoorlog voerde België een systeem met een gezamenlijk beheer in waarin de sociale partners (vertegenwoordigers van werknemers en vertegenwoordigers van werkgevers) een centrale rol speelden. De rol van de staat in het beheer van de sociale zekerheid was dus voornamelijk tweeledig: enerzijds het controleren van de rekeningen, en anderzijds ook het omzetten van de adviezen en voorstellen van de socialezekerheidsbeheerders naar wetteksten (REMAN & FELTESSE, 2003, p. 106). De financiering is gebaseerd op het gezamenlijke beheer: ze is van in het begin in de eerste plaats gebaseerd op de ingehouden sociale bijdragen op arbeidsinkomsten<sup>1</sup>. Met dit model probeerde men om een zo breed mogelijke sociale bescherming aan de bevolking te bieden op basis van de principes van verzekering en horizontale en verticale solidariteit. Sinds de jaren 80 is dit sociale model geëvolueerd en hebben verschillende gerelateerde verschuivingen plaatsgevonden (REMAN & FELTESSE, 2003, p. 107). We vernoemen er drie.

De eerste is een verandering van de doelstellingen van het model. Van in het begin diende de sociale zekerheid vooral als een beleidsinstrument voor een sociale verzekering en de

\* Onderstaande analyse van de wet geeft de mening en de inzichten van de auteur weer.

<sup>1</sup> In 1960 was 69,4% van de financiering afkomstig uit de sociale bijdragen. In 1970 was dit 73,6 %.

bescherming van individuen om het collectieve welzijn en de economische efficiëntie te verbeteren door ongelijkheden te beperken. De strategie werd aangepast om specifieke en gedeeltelijk tegenstrijdige economische doelstellingen met de oorspronkelijke geest te verzoenen. Enerzijds werd door de explosie van de werkloosheid in de jaren 70 de ondersteuning van het werkgelegenheidsbeleid voorgedragen als onderdeel van de sociale zekerheid in de vorm van loonlastenverlaging voor bedrijven. In de jaren 90 tot vandaag is deze evolutie aanzienlijk versneld<sup>2</sup>. Anderzijds wordt de sociale zekerheid steeds meer ingeschakeld in het terugdringen van de staatsschuld (in de ruime zin als de som van overheidsinstanties en de sociale zekerheid). Hiertoe worden twee methoden gezamenlijk of afzonderlijk toegepast: een herfinanciering om de recepten aan de groeiende behoefte aan te passen of een aanpassing van de sociale bescherming door de uitkeringen te beperken. Deze beperking kan op verschillende manieren worden uitgevoerd: een vermindering van de kwaliteit of kwantiteit van de geleverde diensten of een verhoging van de toegangsvoorwaarden (doelgroep, tegenpartijen, ...) voor recht-hebbenden.

De tweede verandering betreft de financiering van de sociale zekerheid. In de loop van de jaren 70 daalde het aandeel van de sociale bijdragen in de financiering. Om het gewicht van de sociale zekerheid op het tekort te beperken, werd extra financiering gevonden. Zo werden in de jaren 80 de opeenvolgende indexsprongen onder de regeringen Martens-Gol ingezet als een speciale sociale bijdrage ("loonmatiging") om de sociale zekerheid te financieren, waardoor ook het aandeel van de sociale bijdragen in de financiering versterkt werd<sup>3</sup>. Als gevolg van de steeds kleiner wordende sociale bijdragen, de aanhoudende massale werkloosheid en de toenemende behoeften aan gezondheidszorg, werden de algemene middelen van de staat aangewend als aanvullende financiering voor de overheidsdotatie en de alternatieve financiering van de sociale zekerheid. Dit alles heeft geleid tot een geleidelijke verzwakking van het aandeel van de sociale bijdragen in de financiering van het begin van de jaren 90 tot de zesde staatshervorming.

De laatste verandering betreft het Globaal Beheer van de sociale zekerheid. Het oorspronkelijke tweepartijenmodel maakte gaandeweg plaats voor een tripartiet systeem. De invoering van het Globaal Beheer in 1994 zorgde voor een gelijke vertegenwoordiging van werkgevers en vakbonden, maar ook van de overheid, die een vetorecht bezit. Gezien het grote gewicht van de gezondheidszorg in de sociale zekerheid hebben de ziekenfondsen in deze commissie vertegenwoordigers in een adviserende rol. In feite kan het financiële beheer niet gebeuren zonder goedkeuring van de overheid, terwijl het wel kan worden uitgevoerd zonder de instemming van de sociale partners.

Al deze ontwikkelingen vinden plaats in de verschuiving van de verzorgingsstaat naar de actieve welvaartsstaat (VIELLE, POCHE & CASSIERS, 2005). De vraag is hoe men de maatregelen van de nieuwe financieringswet kan karakteriseren met betrekking tot deze verschuiving. Zoals vermeld door Pascale Vielle tijdens de parlementaire hoorzittingen bij de Commissie Sociale Zaken (Volledig rapport - Commissie Sociale Zaken), is een dergelijke analyse complex, maar kan ze worden ondersteund door het werk van Peter Hall, (HALL, 1993) die de overgang van een Keynesiaans geïnspireerd beleid naar een neoliberaal beleid onder Margaret Thatcher analyseerde. Hall noemt drie categorieën van veranderingen in het overheidsbeleid:

- kleinere veranderingen die een invloed hebben op de instrumenten van het sociale beleid (uitgekeerde bedragen, ...);
- grotere veranderingen die betrekking hebben op de instellingen (privatisering van een dienst, wijziging in de financiering, ...);
- en ten slotte de meest fundamentele veranderingen, de zogenaamde paradigmatische veranderingen die betrekking hebben op politieke, economische of sociale doelstellingen.

Het is in deze context dat we de belangrijkste elementen van de nieuwe tekst zullen onderzoeken. Vervolgens zullen we de mogelijke effecten ervan ten opzichte van de reeds vermelde verschuivingen beschrijven, om ten slotte te beoordelen of de hervorming een breuk met of een voortzetting van ons huidige sociale zekerheidsmodel betekent.

## 2. Context van de hervorming

De door de regering Charles Michel voorgestelde hervorming van de financiering van de sociale zekerheid is bedoeld als een reactie op verschillende problemen. De sociale partners hebben herhaaldelijk (in juli 2014 en 2015) de wens uitgesproken om de financieringswet te herzien om een zekere continuïteit van de sociale zekerheid te waarborgen. De context en de uitdagingen die dit verzoek zouden rechtvaardigen zijn talrijk.

- De 6<sup>e</sup> staatshervorming en de daaruit voortvloeiende bevoegdheidsoverdracht op het gebied van de kinderbijslag en de zorgtoeslag hebben een invloed op de financiering van de sociale zekerheid. Na de overdracht van een deel van de inkomsten, maar vooral een groot deel van de uitgaven aan de deelstaten, kwam de sociale zekerheid met financieringsoverschotten die de tussenkomst van de evenwichtsdotatie overbodig maakt. Er was dus een wetgeving nodig om de budgettaire impact van de bevoegdheidsoverdracht naar de deelstaten te neutraliseren.
- In het algemeen vond men dat de financieringsbronnen van de sociale zekerheid te talrijk en te weinig transparant waren.

<sup>2</sup> In 1996, werd een vermindering van de sociale bijdragen van 1,23 miljard euro toegekend. In 2004 was dit 3,798 miljard en in 2016 7,289 miljard.

<sup>3</sup> In 1980 werd de sociale zekerheid voor 60,5% gefinancierd door de sociale bijdragen. In 1984 was dit 58,1% en in 1990 was 74,7% van de financiering afkomstig uit de sociale bijdragen.

Ook werden bepaalde uitgaven gebruikt in het kader van de sociale zekerheid, terwijl ze buiten de kerntaken ervan vielen.

- Tussen 2010 en 2014 moest een evenwichtsdotatie (tijdelijke toekenning en dus niet structureel) het mogelijk maken om de tekorten van de sociale zekerheid, die te wijten zijn aan de onderfinanciering, te voorkomen. (Programma-wet (1) van 23 december 2009; Programma-wet (I) (1) van 29 maart 2012). Vanaf 2015 werd de wettelijke basis voor deze evenwichtsdotatie echter niet vernieuwd door de federale meerderheid (MR, N-VA, CD&V, Open VLD).
- Diezelfde meerderheid besloot in juli 2015 om een grote "tax shift" door te voeren. Deze "tax shift" omvatte, onder andere, een in de tijd gefaseerde vermindering van de sociale bijdragen van de werkgevers, de belangrijkste financieringsbron van de sociale zekerheid. Er werd echter geen enkele rechtsgrond ingevoerd om de alternatieve financiering te versterken en de verwachte uitholling van deze middelen te compenseren.
- De groeinorm van de begrotingsdoelstelling voor de gezondheidszorg werd meermaals verlaagd in de afgelopen jaren, van een wettelijke norm van 4,5% tot 1,5% of zelfs 0,5% in de praktijk (in 2017). Deze verlagingen om budgettaire redenen verontrustten de sociale partners. Naast het debat over de kwaliteit van de dienstverlening en het voorzien in de behoeften, zou een overschrijding van het gezondheidszorgbudget op het einde van het boekjaar, bijvoorbeeld als gevolg van het opleggen van een te lage groeinorm, worden ondersteund door het Globaal Beheer van de sociale zekerheid, zonder dat de sociale partners daar iets aan kunnen doen.

De sociale partners hebben dus opgeroepen voor een financieringssysteem dat rekening houdt met deze verschillende kwesties volgens de volgende principes:

- De bevoegdheidsoverdracht naar de deelstaten moet leiden naar een neutralisatie op budgettair vlak, door het verminderen van de middelen in de overheidsdotatie en de alternatieve financiering. Het relatieve gewicht van de sociale bijdragen in de financiering moet dus toenemen na een dergelijke hervorming.
- Een vereenvoudiging en bestendiging van de alternatieve financiering van de sociale zekerheid moeten worden opgelegd door een wet die voorrang geeft aan twee belangrijke financieringsbronnen (een deel van de opbrengst van de BTW en de roerende voorheffing) en een reservebron (de loonbelasting). Een vereenvoudiging van de uitgaven moet leiden tot functionele overheidsbeleiden die onterechte uitgaven in de sociale zekerheid tegengaan.
- Het mechanisme van de evenwichtsdotatie moet gegarandeerd en bestendig worden door een wet ad hoc, om het evenwicht in de sociale zekerheidsbegroting te verzekeren.
- De verlaagde sociale bijdragen op het federale niveau moeten worden gecompenseerd door alternatieve financiering.
- De financiering van de gezondheidszorg moet vereenvoudigd en aangepast worden. Indien een overschrijding van de begrotingsdoelstelling wordt vastgesteld, vragen de sociale partners dat die door de staat worden gedragen (na rekening te houden met de verantwoordelijkheid van de ziekenfondsen) en niet meer door het Globaal Beheer.

### 3. Inhoud en analyse van de wet

De wet op de hervorming van de sociale zekerheid wil een antwoord zijn op de context en de wensen die door de sociale partners zijn uitgesproken.

De wet houdt namelijk rekening met de verwachtingen van de sociale partners op een aantal gebieden: door de impact van de 6<sup>e</sup> staatshervorming te neutraliseren, door de alternatieve financieringsbronnen te vereenvoudigen, door het principe van de evenwichtsdotatie gedeeltelijk opnieuw te introduceren en tot slot door bepaalde ongeoorloofde uitgaven van de sociale zekerheid te schrappen.

Er moet echter een meer gedetailleerde analyse van de wet worden uitgevoerd om na te gaan of er buiten de voorgestelde technische wijzigingen nog andere kwesties verscholen liggen. We noemen hier vijf gebieden: de alternatieve financiering, de klassieke dotatie, de evenwichtsdotatie, de oprichting van de Commissie "Financiën en Begroting" en de veranderingen in de financiering van de gezondheidszorg.

#### 3.1 De alternatieve financiering

Als gevolg van de staatshervorming neutraliseert de wet de bedragen op de enveloppe van alternatieve financiering en houdt ze de sociale bijdragen intact en op het niveau van de federale sociale zekerheid. De wet vereenvoudigt de alternatieve financieringsbronnen door ze te beperken tot twee belangrijke bronnen: de btw (13,41% van het product, met een minimum van 3,93 miljard) en de roerende voorheffing (40,73% van het product, met een minimum van 1,93 miljard). Er wordt ook een derde financieringsbron voorzien in het geval dat de twee voorgenoemde bronnen onvoldoende blijken, namelijk accijnzen op tabak. Met betrekking tot dat laatste punt volgt de overheid niet het advies van de sociale partners, die bedrijfsvoorheffing als derde inkomstenbron wensen. De alternatieve financiering zal slechts twee bestemmingen hebben voor het globale beheer van loontrekkenden: enerzijds de financiering van de verminderde federale sociale bijdragen en anderzijds de alternatieve financiering voor de gezondheidszorg (\$1quater).

Eveneens in het kader van de alternatieve financiering voorziet de wet in een nieuwe compensatie voor de daling van de sociale bijdragen als gevolg van de tax-shift. Dit bedrag, dat de totale alternatieve financiering doet toenemen, zal niet gelijk zijn aan de brutoverlaging van de sociale bijdragen. De regering verwacht namelijk een positieve terugverdieneffect van de tax-shift. Deze effecten (zoals jobcreatie en werkloosheidsdaling) werden berekend door het Planbureau en de regering houdt hier rekening mee in de berekening van de enveloppe (1,87 miljard in 2017, tot 3,03 miljard in 2020). Vanaf 2021 zal de alternatieve financiering bedoeld om de tax-shift te compenseren worden opgenomen in het basisbedrag van de alternatieve financiering, zodat er nog slechts één alternatieve basisfinanciering overblijft. De impact en evaluatie van de effecten die resulteren uit de tax-shift zouden

dus vanaf deze datum niet langer scheidbaar zijn van de rest van de enveloppe. De wet bepaalt dat de bedragen die voor de alternatieve financiering zijn voorzien jaarlijks kunnen worden aangepast in functie van de impact van de verlaagde sociale bijdragen op de ontvangsten en uitgaven van de sociale zekerheid, en anderzijds in functie van eventuele aanpassingen met betrekking tot de btw en de roerende voorheffing (in opdracht van de ministerraad).

Hoe kunnen we de aanpassingen inzake de alternatieve financiering beoordelen?

Een eerste punt van kritiek werd gegeven door de sociale partners naar aanleiding van het advies van het beheerscomité inzake het wetsontwerp voor de sociale zekerheid. In tegenstelling tot de reservebron die als voorwaarde wordt gesteld (de bedrijfsvoorheffing), leidt de keuze voor tabaksaccijnzen tot een potentiële kwetsbaarheid van de alternatieve financiering. Er is "een reëel risico dat de bron van tabaksaccijnzen ontoereikend zal zijn indien er sprake is van een grote terugval van de btw-inkomsten en/of roerende voorheffing". (Advies van de sociale partners binnen het Beheerscomité SZ, 2016, p. 3).

Een tweede punt van kritiek betreft het relatieve gewicht van de alternatieve financiering en de politieke en institutionele gevolgen op het gebied van het beheer van de sociale zekerheid. Zoals we in de inleiding hebben vermeld, is onder druk van een vermindering van de sociale bijdragen het gewicht van de sociale bijdragen in financiering van de sociale zekerheid gedaald ten koste van de alternatieve financiering die steeds belangrijker wordt. Als de sociale bescherming als geheel in België wordt beschouwd<sup>4</sup>, zal de alternatieve financiering die door de nieuwe wet is voorzien deze tendens alleen maar versterken. In het recente verleden was dit de basis voor de federale aanwezigheid in het beheer van de sociale zekerheid, dat nu tripartiet geworden is. De nieuwe financiering zal zonder twiifel de centrale rol van de overheid in beslissingen over de sociale zekerheid versterken.

De onzekerheid over de toereikendheid van de alternatieve financiering wordt echter niet weggenomen. Aangezien ons sociale-zekerheidsmodel een dubbele doelstelling nastreeft - ondersteuning van het werkgelegenheidsbeleid en participatie in de aanzuivering van de nationale begrotingstekorten - zijn er discussies gevoerd over de wenselijkheid en de haalbaarheid van het gelijktijdig nastreven van deze doelstellingen. De discussie is nog steeds actueel: als de bijdragevermindering wordt toegekend in het kader van de tax-shift, zal de alternatieve financiering een deel van het financieringstekort dekken in afwachting dat het terugverdieneffect het andere deel vult. Er kunnen zich twee situaties voordoen. Het eerste is het succes van het werkgelegenheidsbeleid waarin het terugverdieneffect ruim binnen de begrote proporties valt. Het tweede geval doet zich voor wanneer het terugverdieneffect

ontoereikend is: de alternatieve financiering van de sociale zekerheid wordt dus ontoereikend en het is wachten op een beslissing van de ministerraad om deze te verhogen. Indien dit niet gebeurt, zal het falen van het werkgelegenheidsbeleid dat door de regering werd opgelegd worden opgevangen door diezelfde sociale zekerheid (via een tekort of een verplichting om de uitkeringen te herzien). Als de regering het effect van een ontoereikend beleid op de sociale zekerheid neutraliseert door de alternatieve financiering te verhogen, kan dit natuurlijk een impact hebben op andere overheidsuitgaven indien de middelen die worden aangewend om de financiering te verhogen niet afkomstig zijn uit nieuwe inkomsten.

### 3.2. Klassieke dotatie

De nieuwe wet op de financiering van de sociale zekerheid handhaaft, net zoals in het verleden, de klassieke overheidsdotatie die jaarlijks wordt aangepast op basis van ontwikkelingen in de gezondheidsindex. Het nieuwe element is dat de financiering wordt versterkt om rekening te houden met de demografische evoluties (waaronder de vergrijzing van de bevolking). De dotatie zou inderdaad jaarlijks kunnen worden aangepast via een "verouderingscoëfficiënt". De waarde ervan wordt jaarlijks door de regering bepaald tijdens de ministerraad. Ze is alleen van toepassing als de effectieve leeftijd van de uittreding uit de arbeidsmarkt elk jaar aanzienlijk toeneemt en de werkelijke toename van het BBP minstens 1,5% bedraagt.

Door deze maatregel om het hoofd te bieden aan de vergrijzing van de bevolking wil de federale regering ervoor zorgen dat de overheidsdotatie de toenemende behoeften volgt. Het aanvullende luik van deze dotatie wordt echter aan voorwaarden onderworpen en is dus niet gegarandeerd. Dit is een nieuw fenomeen en houdt een breuk in: voor het eerst wordt een financieringscomponent van de sociale zekerheid formeel gekoppeld aan de handhaving van een minimale economische groei en een arbeidsmarkt criterium (langere loopbanen). Dit is een verschuiving die de centrale rol van de staat in het beheer en de oriëntering van de sociale zekerheid benadrukt: het bedrag van de dotatie is vastgelegd, maar de stijgingen zijn onderworpen aan criteria die extern zijn aan de sociale zekerheid. Om dit bedrag te verkrijgen, moeten de sociale partners een beleid voeren dat overeenstemt met de wil van de regering, in dit geval de loopbaanverlenging. Het mechanisme, als het met andere criteria in andere gebieden van de financiering wordt gebruikt, voorspelt een paradigmaverschuiving waarbij de sociale partners een door de overheid opgelegd beleid moeten uitvoeren om te waarborgen dat de sociale zekerheid aan de behoeften voldoet. Ook moet worden benadrukt dat het verband met een economische groei van 1,5% niet duidelijk (de groei is afhankelijk van economische factoren) en beperkend is (de laatste 20 jaar

<sup>4</sup> Dit is een belangrijke voorwaarde. Met de overdracht van de uitgaven voor de sociale zekerheid naar de gewesten en het handhaven van de volledige sociale bijdragen in de financiering van de federale sociale zekerheid, verhoogt het gewicht van de sociale bijdragen in de financiering van de sociale zekerheid na de bevoegdhedenoverdracht. Als we de perimeter van de sociale bescherming (federaal + gewesten) behouden, neemt dit gewicht af.

waren er 8 jaren met een reële economische groei van minder dan 1,5%).

Zo is de stijging van de klassieke dotatie in verband met de toenemende vergrijzingskosten hier een onzeker antwoord op een reëel probleem, terwijl de sociale partners worden onderworpen aan een nieuwe politieke doelstelling voor de sociale zekerheid inzake werkgelegenheid.

### 3.3. Evenwichtsdotatie

De wet voert opnieuw de evenwichtsdotatie in om het begrotingsevenwicht voor werknemers en zelfstandigen te garanderen. Deze herinvoering gaat gepaard met twee beperkingen. Ten eerste: de evenwichtsdotatie wordt slechts voor vier jaar bepaald (2017-2020). Ten laatste tegen september 2020 moet een evaluatiemechanisme worden ingevoerd waardoor de ministerraad kan beslissen over de aard van de verlenging. Vervolgens wordt de toekenning ervan onderworpen aan bepaalde voorwaarden die zijn gericht op het responsabiliseren van de sociale partners. De lijst met voorwaarden om aanspraak te kunnen maken op de evenwichtsdotatie, is echter niet exhaustief en kan elk jaar door de ministerraad worden aangevuld of gewijzigd.

Welke zijn de criteria die in de wet zijn voorzien? Vanaf nu zal er met name rekening worden gehouden "met de gevolgen van de maatregelen met betrekking tot de strijd tegen sociale fraude en de strijd tegen ongepaste gebruiksmethodes op het niveau van de uitgaven en de inkomsten". Het is ook zaak om de "bijdrage van de sociale zekerheid aan de oplossing van het begrotingstekort te meten". Deze bijdrage kan elk jaar opnieuw worden bepaald. De uitvoering van de besparingsmaatregelen die door de overheid voor de sociale zekerheid zijn gepland en gevraagd, zal worden bestudeerd. Als deze besparingen niet worden gerealiseerd, zal de overheid de oorzaken onderzoeken en een beslissing nemen over compenserende maatregelen. Er zal ook rekening worden gehouden met de budgettaire neutraliteit van de sociale akkoorden die door de sociale partners zijn gesloten. De regering verduidelijkt dat "de term akkoord in de ruime zin van het woord moet worden opgevat. De sociale partners zullen corrigerende maatregelen moeten voorstellen. De overheid beslist dan of ze het akkoord volledig of gedeeltelijk uitvoert en neemt ze vervolgens een beslissing over compenserende maatregelen" (Wet houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid. (n.d.). B.S. 28 april 2017., p. 15.).

Om de achtergrond van deze veranderingen te karakteriseren, moeten we terug naar de overgang van de verzorgingsstaat naar

de actieve welvaartsstaat. Een van de belangrijkste kenmerken daarvan is de activering van de sociale zekerheidsuitgaven. Deze ontwikkeling is met name merkbaar in de pijler van de werkgelegenheid. De uitkeringen of vergoedingen worden gekoppeld aan grotere tegenprestaties (bv. de activering van werkzoekenden), striktere voorwaarden (bv. de criteria voor een leefloon) of kleinere tussenkomsten om het gedrag te beïnvloeden (bv. toenemende degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen of geleidelijk uitdoven van tijdskredietregelingen). Hoewel de modaliteiten verschillen, is de dynamiek dezelfde: de staat voert dit beleid om de werkloosheid terug te brengen en de sociale uitgaven te verminderen<sup>5</sup>. De sociale partners moeten dit beleid toepassen zoals in het algemene kader van het Globaal Beheer van de sociale zekerheid en in het bijzonder het beheerscomité van de RVA.

De veranderingen in de evenwichtsdotatie leiden niet alleen tot een activering van de sociale zekerheidsuitgaven door activering van bepaalde bevolkingsgroepen, maar tot de activering van het beheerscomité en dus de sociale partners zelf. De "responsabilisering" van de sociale partners door de invoering van voorwaarden voor het evenwicht van de sociale zekerheid doet denken aan de responsabilisering van de werkzoekenden. Voortaan weten de sociale partners a priori (na het opstellen van de begroting) dat wanneer de begroting overschreden wordt, de regering dit a posteriori zal analyseren om eventuele corrigerende maatregelen te nemen. Dit mechanisme stelt dat de verantwoordelijkheid voor een eventueel tekort wordt gedragen door de sociale partners. De vastgestelde overschrijdingen zijn echter veel meer het gevolg van economische problemen (lagere economische groei, conjuncturele werkloosheid, negatieve effecten van het overheidsbeleid inzake arbeidsvoorwaarden ...) en structurele problemen (onderfinanciering van de sociale zekerheid terwijl de behoeften toenemen). De corrigerende maatregelen zullen dezelfde zijn als degene die reeds in de overgang naar een actieve welvaartsstaat geïmplementeerd zijn. Alleen zal het op een ongekende schaal zijn. De activering van de sociale partners door middel van responsabiliseringscriteria die door de regering worden opgelegd voor het verkrijgen van de evenwichtsdotatie, wijst op een diepgaande verandering in het beheer van de sociale zekerheid. In tegenstelling tot een maatregel die wordt aangenomen door een overheid zonder sociaal overleg op een specifiek segment van de sociale zekerheid, zijn alle sectoren van de sociale zekerheid betrokken en wordt de behevrijheid ervan sterk beïnvloed.

Wanneer we de lijst van geselecteerde criteria bekijken, zijn sommige de institutionele vertaling van recente praktijken. Het onderzoek naar de "bijdrage van de sociale zekerheid in de realisatie van de begrotingsdoelstellingen zoals bepaald in het

<sup>5</sup> De gevolgen van een dergelijk beleid zijn omstreven. De voorstanders van dit beleid bogen op hun resultaten in termen van werkloosheidscijfers. Voor hen daalde de werkloosheid in België van 9,5% in 1996 naar 8,3% in 2006 en 7,8% in 2016 (Eurostat). De tewerkstellingsgraad in 1996 bedroeg 61,7%, in 2006 was dit 66,5% en in 2016 was dit 67,7%. Critici wijzen erop dat deze cijfers een zeer gemengde realiteit tussen de gewesten van het land maskeren. Bovendien is de tewerkstellingsgraad geen goede weerspiegeling van de kwaliteit van de gecreëerde banen omdat een loondienst van een uur per week of een full-time baan gelijk worden behandeld in de statistieken. Ten slotte vermelden de gedaalde werkloosheidscijfers niet dat de gebruikte methoden niet neutraal zijn. Als de het budget van de RVA tot bijna 1,5 miljard daalde tussen 2013 en 2016, ging dit ten koste van uitgesloten werkzoekenden en een explosie van ziekteuitkeringen van het RIZIV (+0,9 miljard tussen 2015 en 2017).

Stabiliteitspact" (Wet houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid. (n.d.). B.S. 28 april 2017., p. 15.) maakt de positie van de sociale zekerheid als variabele voor begrotingsaanpassingen in het kader van het bezuinigingsbeleid duidelijk. Andere criteria weerspiegelen een nieuw concept van sociale dialoog. Het criterium van budgettaire neutraliteit van de sociale akkoorden legt een zeer restrictieve - zo niet onmogelijke - onderhandelingsvorm op aan de sociale partners, waarbij elk nieuw sociaal voordeel in de begroting moet gecompenseerd worden. In een context waarin het debat over nieuwe financieringsbronnen onmogelijk is geworden, betekent dit dat we ofwel de regering de kans geven om de sociale akkoorden gedeeltelijk uit te voeren, ofwel het sluiten van die akkoorden verhinderen, ofwel elke vooruitgang van de sociale bescherming in een gebied compenseren door strengere voorwaarden of minder dekking in een ander gebied.

Of de responsabiliseringscriteria nu wijzen op de institutionalisering van gevestigde praktijken of de vertaling van een nieuwe tendens zijn, ze tonen duidelijk de wil van de staat om het beheer van de sociale zekerheid aan politieke beslissingen te onderwerpen. Meer in het algemeen verandert de evenwichtsdotatie van een logica van een gegarandeerde continuïteit van de uitkeringen naar een logica waarin deze garantie afhankelijk is van de beslissingen van de regering inzake de sociale zekerheid. Deze breuk is niet zonder gevolgen voor de ziekenfondsen en de vakbonden: ze zijn meer dan voorheen gebonden door de politieke overtuigingen om de omvang van de sociale zekerheid in te perken en de uitkeringen te beperken.

De wet op de financiering van de sociale zekerheid werd uitgewerkt door de regering met het oog op duurzaamheid. De wet bepaalt echter dat vóór september 2020 een analyse moet worden uitgevoerd om het mechanisme te verlengen. Het is dus mogelijk dat er nog nieuwe voorwaarden zullen worden gesteld in ruil voor de verlenging van deze dotatie.

### 3.4. Commissie Financiën en Begroting

De nieuwe financieringswet voorziet een Commissie "Financiën en Begroting" op het niveau van elk Globaal Beheer. De opdracht van deze commissie is het volgen en analyseren van de evolutie van de financiering van de sociale zekerheid en het "volgen van de overheidsmaatregelen door middel van een dashboard". De activiteit van de commissie betreft het gehele boekjaar (aanvankelijke begroting, begrotingscontrole en sluiting). Indien de commissie een "begrotingsontsporing vaststelt", waarschuwt zij de regering en het betrokken beheerscomité en vraagt ze om uitleg en mogelijke maatregelen "om het risico op ontsporing te corrigeren" (Wet houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid. (n.d.). B.S. 28 april 2017., pp. 19-20). Deze commissie bestaat uitsluitend uit deskundigen inzake Globaal Beheer, deskundigen-vertegenwoordigers van de FOD Sociale Zekerheid, FOD Budget en FOD Financiën.

De analyse van de oprichting van een "Commissie Financiën en Begroting" die de sociale partners uitsluit en parallel is aan het

werk dat wordt uitgevoerd in beheerscomités van de sociale zekerheid is in lijn met de voorstellen inzake de evenwichtsdotatie. Deze commissie waakt over het paritaire beheer en controleert dat de regeringsmaatregelen worden toegepast. Haar rol gaat dus verder dan het waken over het beheer van de sociale zekerheid - wat overigens de rol van het beheerscomité is. De commissie is dus een manier om een agenda met een bestek op te leggen om de overheidsdoelstellingen te behalen. Dit versterkt de paradigmaverschuiving van de sociale zekerheid waarvan het zwaartepunt zich verplaatst van een tripartiet beheer naar een door de staat geleid beheer waaraan de sociale partners deelnemen.

### 3.5. Veranderingen in de financiering van gezondheidszorg

Voor deze nieuwe wet financierde de sociale zekerheid op bijzondere wijze de gezondheidszorg via een mechanisme dat de tussenkomst van het Globaal Beheer beperkte. Samengevat bepaalt de genoemde financiering §1bis het bedrag dat door het Globaal Beheer wordt overgemaakt aan het RIZIV. §1quater bepaalt het bedrag van de alternatieve financiering bedoeld voor gezondheidszorg. Dit bedrag stemt overeen met dat van de begrotingsdoelstelling voor gezondheidszorg min het bedrag §1bis. Een derde financieringsbron was een alternatieve financiering die rechtstreeks aan het RIZIV werd toegekend buiten het Globaal Beheer. En ten slotte was er §1ter, dat de budgettaire overschrijdingen voor gezondheidszorg liet betalen door het Globaal Beheer van de sociale zekerheid na responsabilisering van de ziekenfondsen.

De vraag van de sociale partners was dat de staat de begrotingsoverschrijdingen voor haar rekening zou nemen na responsabilisering van de ziekenfondsen en niet door het Globaal Beheer, aangezien de begrotingsdoelstelling is vastgelegd door de regering en de sociale partners weinig invloed hebben op deze uitgaven.

Het nieuwe wetsontwerp stemt de financiering van de gezondheidszorg af op de overdracht van bevoegdheden ingevolge de 6<sup>e</sup> staatshervorming. Het financieringsbedrag §1bis wordt bijgevolg aangepast na advies van de sociale partners. Het Globaal Beheer treedt op voor de financiering van uitgaven voor gezondheidszorg in functie van de groei in sociale bijdragen. Omwille van de tax-shift, die voorziet in een bijdragevermindering, zou dit mechanisme echter pas tot 2022 kunnen worden toegepast - waarvoor het in deze fase is uitgesteld. Gedurende deze voorbereidende periode (2017-2021) is de evolutie louter gebaseerd op de gezondheidsindex. Vervolgens wordt voorzien om de alternatieve financiering rechtstreeks toegekend aan het RIZIV af te schaffen en ze te verplaatsen naar het Globaal Beheer binnen het bedrag bevestigd door §1quater, met als enige bron de btw.

De nieuwe wet houdt geen rekening met de vraag om een einde te stellen aan de betalingen door het Globaal Beheer wanneer de budgettaire doelstellingen voor de gezondheidszorg worden

overschreden. Gezien de groeinorm van de gezondheidszorg op 1,5% ligt, is het risico op budgettaire overschrijding in de gezondheidszorg groot. Het risico zal toenemen wanneer een nog lagere norm wordt opgelegd. Dit kan resulteren in een staatsinterventie, hetzij via het nieuwe mechanisme van de Commissie "Financiën en Begroting", hetzij aan het einde van het proces door de toekenning van de evenwichtsdotatie na de instelling van eventuele extra bezuinigingsmaatregelen.

#### 4. Conclusies en perspectieven

De nieuwe wet op de financiering van de sociale zekerheid volgt uiteindelijk slechts gedeeltelijk het advies van de sociale partners (vereenvoudiging van de alternatieve financiering, het elimineren van een aantal onnodige door de staat gedragen uitgaven, gedeeltelijk herstel van de evenwichtsdotatie).

Uit de analyse bleek ook dat de wet het sluitstuk is van een 30-jarige evolutie van een sociale zekerheid in een verzorgingsstaat naar een sociale zekerheid in een actieve welvaartsstaat. Op basis van het in de inleiding beschreven kader, verankert de sociale zekerheid haar ondersteunende rol in het overheidsbeleid inzake werkgelegenheid (het criterium van de gemiddelde leeftijd van uittreding uit de arbeidsmarkt voor de evolutie van de overheidsdotatie, een alternatieve financiering die de effecten van de tax-shift anticipeert). De sociale zekerheid is ook een variabele voor de aanpassing van de budgettaire doelstellingen van de federale staat in het kader van de Europese verplichtingen. Of het nu verloopt via de "responsabilisering van de sociale partners" in de evenwichtsdotatie of de oprichting van een Commissie "Financiën en Begroting", het is voortaan officieel institutioneel opgenomen dat de sociale zekerheid moet deelnemen aan de budgettaire inspanningen ondanks toenemende behoeften.

Maar de wettekst gaat nog verder. Het tripartiete beheer dat wordt gedomineerd door vertegenwoordigers van de overheid lijkt te vervagen in het voordeel van een sociale zekerheid waarin de financiering afhankelijk is van het naleven van de politieke impulsen van diezelfde vertegenwoordigers van de overheid. Dit maakt de rol van de staat in het beheer centraal en onmisbaar, terwijl de rol van de andere actoren afneemt. De staat wil niet alleen de inhoud van het socialezekerheidsbeleid bepalen, maar maakt gebruik van de nieuwe financieringsmechanismen om ervoor te zorgen dat de sociale partners dit beleid in hun beheerspraktijken incorporeren. De invoering van een evenwichtsdotatie met een voorafgaand onderzoek van de verantwoordelijkheid van de sociale partners op basis van criteria, het onderwerpen van de overheidsdotatie aan groeicriteria en de uittredingsleeftijd, het toezicht op de werkzaamheden van het beheerscomité van de sociale zekerheid door een commissie "Financiën en Begroting" zijn de belangrijkste elementen die deze activering van de sociale partners kenmerken. De talrijke voorwaarden en onzekerheden

omtrent de financiering die in de ministerraad kan worden herzien, maken de toepassing van een alternatief beleid complex. De tekst institutionaliseert sindsdien enige mate van zekerheid in de beleidsbeslissingen en de onzekerheid in de financiering.

De wet introduceert ook een nieuwe politieke filosofie in het socialezekerheidsbeleid. De controle van het beheer door de sociale partners voor, tijdens en na het begrotingsjaar en de mogelijkheid om de toepassing van sociale akkoorden te weigeren als gevolg van een niet-neutrale begroting gaan veel verder dan de wens van een actieve welvaartsstaat. Het lijkt erop dat men niet zozeer de uitgaven voor de sociale zekerheid wil activeren, maar eerder dat men ze wil beperken en deze doelstelling aan de beheerscomités wil opleggen. Al deze elementen ondersteunen de these van het begin van een nieuw paradigma voor de Belgische sociale zekerheid.

De analyse heeft tot nu toe enkele belangrijke veranderingen blootgelegd die werden opgelegd door de initiatiefnemers van deze wettekst. We herinneren eraan dat deze verschuivingen werden uitgevoerd in overeenstemming met de eisen van de sociale partners. Het parlementaire debat heeft deze verschillen geaccentueerd en leidde tot slechts enkele wijzigingen in het oorspronkelijke ontwerp van de tekst. In plaats van op zoek te gaan naar een consensus over een belangrijke sociale structuur, legt de overheid haar visie van de sociale zekerheid op. Gezien de afhankelijkheid van de ingeslagen weg (path-dependency) van constructies zoals de sociale zekerheid (VIELLE, POCHET & CASSIERS, 2005, p. 26), kunnen de toekomstmogelijkheden door de huidige tekst worden beperkt. De voorwaarden van de komende debatten zouden deze verschuiving naar een nieuw paradigma kunnen voltooien. Er zijn nochtans vele uitdagingen: het toenemend aantal intermediaire statuten tussen werknemers en zelfstandigen en het huidige beleid inzake contracten en vergoedingen die min of meer de kas van de sociale zekerheid spijzen, de vergrijzing van de bevolking en de toenemende gevolgen van de automatisering op het aantal, het type en de vormen van werkgelegenheid. Al deze veranderingen - vrijwillig of opgelegd - vragen om vooruitstrevende antwoorden in het kader van een emancipatorische sociale zekerheid.

De uitdaging voor de ziekenfondsen en vakbonden is te voorkomen dat de sociale zekerheid zijn status als schokdemper van het kapitalistische economische systeem verliest, wat zou kunnen leiden tot een groeiend legitimiteitsverlies bij de leden en verminderde effectiviteit in de strijd tegen ongelijkheid en het precariaat. Dit vergt het overtuigen dat de ingeslagen weg niet de juiste is om de rol van de sociale zekerheid als solidaire verzekering tegen risico's voor iedereen te garanderen. Dit vereist ook een mobilisatie om de toekomstige uitdagingen aan te gaan, ondanks de beperkingen die worden opgelegd door tegenstanders die het neoliberale paradigma van de sociale zekerheid verdedigen.

## Bibliografie

Advies van de sociale partners binnen het Beheerscomité SZ. (2016, december 2). *Wet tot hervorming van de financiering van de sociale zekerheid*.

ESPING-ANDERSEN. (1999). *Les trois mondes de l'Etat-providence. Essai sur le capitalisme moderne*. Paris: PUF.

HALL, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning and the State : The Case of Economic Policy-making in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.

Programma-wet (1) van 23 december 2009. (n.d.). B.S., Titel 5, Hfdst V, art. 73. 30 december 2009.

Programma-wet (I) (1) van 29 maart 2012. (n.d.). B.S. 06 april 2012: Titel 6 - Hfdstuk 1.

REMAN, P. & FELTESSE, P. (2003). L'évolution de la gestion paritaire de la sécurité sociale en Belgique. *Reflets et perspectives de la vie économique*, 4, pp. 101-113.

VIELLE, P., POCHET, P. & CASSIERS, I. (2005). L'Etat social actif. *Vers un changement de paradigme ?* Bruxelles: PIE - Peter Lang.

Volledig rapport - Commissie Sociale Zaken. (n.d.). B.S., CRIV 54 COM 562 p.18. 13 januari 2017.

Wet houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid. (n.d.). B.S. 28 april 2017. (n.d.). B.S. 28 april 2017.

## Jaarverslag

In haar recentste jaarverslag maakt CM een balans op van het werkjaar 2016.

Het verslag bestaat uit vier delen.

**Deel 1** staat stil bij een aantal belangrijke ontwikkelingen in de verschillende domeinen van de gezondheidszorg in 2016. Naast een korte beschrijving van maatregelen en evoluties, wordt ook stilgestaan bij de rol van CM hierin. Via studies, beleidsvoorstellen, gerichte acties, via vertegenwoordiging in de talrijke raden en commissies, wil CM actief meebouwen aan de gezondheidszorg van vandaag en morgen. Gedreven door een fundamenteel geloof in het belang van solidariteit en sociale rechtvaardigheid, ijvert CM zo voor een breed toegankelijke en kwalitatieve gezondheidszorg.

**Deel 2** bevat een overzicht van nationale onderzoeken en campagnes, al dan niet met uitlopers in de regionale ziekenfondsen en andere activiteiten van de regionale ziekenfondsen die nauw aansluiten bij de noden en interesses van hun leden.

Aan de hand van deze concrete voorbeelden, wil CM vooreerst de boodschap geven dat ze méér is dan een verzekeraar tegen de risico's van ziekte en arbeidsongeschiktheid. Als 'gezondheidsfonds' neemt CM verschillende initiatieven om een kwaliteitsvolle en toegankelijke gezondheidszorg te garanderen en probeert ze mensen wegwijs te maken in gezondheid en gezondheidszorg. Ook organiseert CM allerhande acties en campagnes om mensen te helpen gezonder in het leven te staan, alsook activiteiten waarin vrijwilligers zich kunnen ontplooiën.

**Deel 3** van dit jaarverslag biedt een overzicht van de samenwerking tussen CM en de verschillende bewegingen in 2016 en van acties die deze bewegingen organiseerden. Bovendien focust dit gedeelte op de rol die CM internationaal vervult.

**Deel 4** ten slotte geeft een aantal kerncijfers weer van CM binnen het landschap van de ziekenfondsen en van het profiel van haar leden. Ook het financieel verslag is in dit deel ondergebracht.

Het jaarverslag 2016 is in digitale vorm beschikbaar en kan geraadpleegd worden op de website van CM.

