

Naar een meer gelaagde welvaartsstaat?

Dirk Geldof

*Zin voor nuance en redelijkheid ontbreekt al te vaak in het debat over de staatshervorming, zeker wanneer het gaat over de mogelijke regionalisering van delen van de sociale zekerheid. Droom van de enen, nachtmerrie van de anderen. Het ideologisch debat gaat daarbij al te vaak voorbij aan empirisch inzicht in de feitelijke werking en evolutie van de sociale zekerheid en aan juridische beperkingen. Het boek *De gelaagde welvaartsstaat. Naar een Vlaamse sociale bescherming in België en Europa?* is dan ook een verademing. Een academisch boek, maar verplichte literatuur voor al wie het politieke en maatschappelijke debat over al of niet regionalisering van delen van het sociaal beleid en de sociale zekerheid wil voeren.*

De basisstelling van het boek is genuanceerd én vernieuwend: terwijl het (vaak zwart-wit) debat woedt over regionalisering, voltrekt zich op het terrein een geleidelijke evolutie naar een gelaagde welvaartsstaat. Deze wordt niet beheerst door exclusieve en homogene bevoegdheden, maar door aanvullende (en soms ook concurrerende) bevoegdheden op verschillende niveaus.

Het boek noemt de introductie van de Vlaamse zorgverzekering in 1999 een belangrijke stap naar een gelaagde welvaartsstaat in België. De Vlaamse zorgverzekering was een testcase, die ondanks bezwaren van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, de toetsing door het Grondwettelijk Hof voor het grootste en het meest principiële deel doorstond. De uitspraak van het Grondwettelijk Hof gaf vleugels aan de Vlaamse verzuchtingen naar een eigen sociaal beleid, buiten de staatshervorming om en dus zonder overleg met de Franse taalgemeenschap. Zo stelt de huidige Vlaamse regering in haar Regeerakkoord 2009-2014 dat ze werk wil maken van een 'basisdecreet met betrekking tot de Vlaamse sociale bescherming', dat onder meer een basishospitalisatieverzekering en een financiële tegemoetkoming voor kinderen zou omvatten.

Maar, stellen de auteurs, de uitbouw van zo'n gelaagde welvaartsstaat in België verloopt vandaag op een weinig coherente, vaak inefficiënte wijze en in een context van grote rechtsonzekerheid. De ontwikkeling van complementaire vormen van sociale bescherming komt in de huidige constitutionele setting op een 'rechtsonzekere' manier tot stand. De Vlaamse sociale bescherming zoals deze nu vorm krijgt, ontwikkelt zich formeel binnen een constitutionele architectuur van exclusieve bevoegdheden.

Ten tweede leidt het 'geval per geval' uitwerken van Vlaamse sociale bevoegdheden tot een weinig coherente beleidsarchitectuur. Zo is de Vlaamse zorgverzekering minstens ten dele uitgetekend vanuit het motief om een bevoegdheid te vestigen inzake sociale zekerheid. Dit is niet het goede uitgangspunt voor de uitbouw van een sociaal doelmatig beleid.

Ten derde is nauwelijks sprake van enige coördinatie tussen het beleid van de onderscheiden beleidsentiteiten. Door de communautarisering dreigen we in een spiraal terecht te komen. Immobilisme op federaal niveau versterkt Vlaamse verzuchtingen om meer regionale autonomie. Omgekeerd zorgen de pogingen aan Vlaamse

zijde om eigen sociale bevoegdheden te vestigen mee voor een blokkering van het noodzakelijke moderniseringsbeleid in de federale sociale zekerheid, aldus het boek. Tot slot wijzen de auteurs erop hoe de actuele dynamiek tot een weinig coherente afbakening van nieuwe solidariteitskringen leidt. De Vlaamse overheid werd op grond van het Europees recht gedwongen om de zorgverzekering open te stellen tot inwoners van andere lidstaten die in Vlaanderen werken. Het Hof van Justitie heeft deze verplichting nog uitgebreid tot inwoners in Wallonië die in Vlaanderen werken en gebruik hebben gemaakt van het recht op vrij verkeer binnen de EU als werknemer of zelfstandige. Daarmee is een omgekeerde discriminatie ontstaan tegenover Walen die in Vlaanderen werken, maar die geen beroep kunnen doen op deze rechtspraak.

Vanuit deze dysfuncties gaan de auteurs op zoek naar alternatieven die vertrekken vanuit een visie op een meer gelaagde welvaartsstaat. Het boek combineert verschillende invalshoeken. Herman van Goethem schetst de historiek van de splitsingsgedachte. Politicologen Jan Beyers en Peter Bursens kaderen hoe federale welvaartsstaten vormen van *multi-layered governance* ontwikkelen, maar ook hoe sociaal beleid vaak wordt gezien als een onderdeel van natievorming. De vraag naar de sociale doelmatigheid – beleidsmatig een van de belangrijkste hoofdstukken in het boek - wordt uitgewerkt door Bea Cantillon, die duidelijk besluit dat hervormingen coherenter en efficiënter moeten verlopen.

Verschillende hoofdstukken gaan nauwgezet in op het juridisch kader. Patricia Popelier schetst hoe we in een sociaal federalisme voorbij het exclusiviteitsbeginsel moeten denken. Jürgen Van Praet schetst de mogelijkheden voor een Vlaamse aanvullende sociale bescherming, met de rechtspraak rond de zorgverzekering als precedent. Ninke Mussche analyseert het territorialiteitsprincipe en schetst de grenzen van sociaal burgerschap in een federaal bestel. Herwig Verschuere focus op de invloed van het Europees recht. Bruno Peeters schetst ten slotte de mogelijkheden en beperkingen van de mogelijke overheveling van fiscale bevoegdheden naar de deelstaten.

De auteurs kiezen voor nuance, rekening houdend met het unieke bipolaire karakter van het Belgische federalisme, de complexiteit van het beleid, de verstrengeling van beleidsvelden en de rechtvaardigbare behoeften van deelenheden om een eigen beleid te voeren. Zo formuleren ze drie besluiten.

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

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

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

Voor Bea Cantillon en haar collega's is het duidelijk: indien Vlaanderen echt werk wil maken van een doelmatig Vlaams sociaal beleid, zal het niet om de *multi-level-context* heen kunnen. Het politiek voluntarisme dat uit de Vlaamse resoluties en het regeerakkoord naar voren komt, stuit onvermijdelijk op de grenzen van de Belgische bevoegdheidsverdeling en het Europees recht. Politieke credo's over de noodzaak van een eigen, Vlaams beleid moeten daarom met de nodige omzichtigheid behandeld worden. Hoewel de Belgische sociale zekerheid nood heeft aan een grotere responsabilisering van de deelgebieden en aan een hogere graad van decentralisering om een betere afstemming mogelijk te maken met het beleid op het vlak van werk, onderwijs en zorg, plaatst *De gelaagde welvaartsstaat* zeer belangrijke kanttekeningen bij de opportuniteit en haalbaarheid van splitsing van (delen van) de sociale zekerheid. Ook politieke credo's over de noodzaak van een exclusieve bevoegdheidsuitbreiding worden in vraag gesteld.

Volgens de auteurs is er een bevestiging nodig van de interpersoonlijke solidariteit om de bestaande blokkeringen te overwinnen. Tegelijk zal een minder bedreigend en meer realistisch discours over gedeelde, parallelle of concurrerende bevoegdheden mee de weg effenen naar een duurzaam samenwerkingsfederalisme. Het boek onderbouwt zo een discours van dialoog. Volgens de auteurs moeten beleidsmakers daarbij de oprechte intentie hebben om de sociale doelmatigheid van het systeem te verbeteren.

Dit is meteen de achilleshiel van het boek: een gelaagde welvaartsstaat met overleg en afstemming kan een manier zijn om de sociale bescherming te verbeteren. Maar dat is helaas niet voor alle actoren het einddoel. In de debatten vandaag lijkt de sociale zekerheid voor sommige nationalistes soms een strategische pion op het schaakbord van de staatshervorming. Voor de VOKA's van deze wereld staat regionalisering dan weer gelijk met meer ruimte voor liberalisering en flexibilisering. Dat zijn dan ook de grote bedreigingen bij de verdere evolutie naar een meer gelaagde welvaartsstaat. Enkel wanneer het tot een versterking van de sociale bescherming leidt, is het een wenselijke evolutie. Ook daarom zouden alle politici en opiniemakers het de volgende weken en maanden moeten lezen.

De inleiding kan je lezen op

<http://webhost.ua.ac.be/csb/docs/20100507115325CKQK.pdf>

Bea Cantillon, Patricia Popelier & Ninke Mussche (eds.), *De gelaagde welvaartsstaat. Naar een Vlaamse sociale bescherming in België en Europa?* Antwerpen, Intersentia, 2010.