

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1995-1996 (*)

27 MAART 1996

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

inzake de hervorming van de sociale zekerheid

(Ingediend door de heren Patrick Dewael,
Pierre Chevalier, Filip Anthuenis en
Jef Valkeniers)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Sinds Koning Albert II in zijn troonrede aandrong op een nieuw sociaal pact, is over alle partijgrenzen heen, de overtuiging gegroeid dat de sociale zekerheid dringend moet worden hervormd om de uitdagingen van de 21^e eeuw aan te kunnen. Verschillende pogingen zijn op niets uitgelopen : de nota Verplaetse, het sociaal overleg dat daarop volgde en het globaal plan van de regering Dehaene I.

Toen premier Dehaene op 17 februari 1995 vervroegde verkiezingen aankondigde achtte hij zijn toenmalige regeringsploeg niet meer in staat om de twee belangrijkste en ook dringendste problemen op te lossen, namelijk de sanering van de openbare financiën en de hervorming van de sociale zekerheid. Thema's die dan ook de verkiezingen beheersten en daarna de regeringsonderhandelingen.

In het regeerakkoord van de regering Dehaene II lezen we dan ook :

« Tegen het einde van het jaar zal de regering in een beleidsdocument de grote krachtlijnen van de modernisering van de sociale zekerheid voorbereiden

(*) Tweede zitting van de 49^e zittingsperiode.

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1995-1996 (*)

27 MARS 1996

PROPOSITION DE RESOLUTION

relative à la réforme de la sécurité sociale

(Déposée par MM. Patrick Dewael,
Pierre Chevalier, Filip Anthuenis et
Jef Valkeniers)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Depuis que, lors de son discours inaugural, le roi Albert II a préconisé la conclusion d'un nouveau pacte social, la conviction qu'il faut réformer d'urgence la sécurité sociale afin de pouvoir relever les défis du 21^e siècle s'est imposée par-delà les clivages politiques. Plusieurs tentatives ont échoué : la note Verplaetse, la concertation sociale subséquente et le plan global du gouvernement Dehaene I.

Lorsqu'il a annoncé, le 17 février 1995, l'organisation d'élections anticipées, le premier ministre, M. Dehaene, estimait que son gouvernement n'était plus en mesure de résoudre les deux problèmes les plus importants et les plus urgents, à savoir l'assainissement des finances publiques et la réforme de la sécurité sociale; deux thèmes qui ont dès lors dominé les élections et ensuite les négociations gouvernementales.

Dans l'accord de gouvernement de Dehaene II, on peut dès lors lire :

« D'ici la fin de l'année, le gouvernement préparera un document de politique générale comportant les lignes de force de la modernisation de la sécurité

(*) Deuxième session de la 49^e législature.

met het oog op de omzetting in een nieuw wettelijk kader in de loop van 1996. Zij zal evenwel de publicatie hiervan niet afwachten om de maatregelen te nemen die zich opdringen om in het kader van de begroting 1996 het financieel evenwicht van de sociale zekerheid te waarborgen. »

De begroting 1996 was op dit stuk een maat voor niets, gezien er van een eerste aanzet tot hervorming van de sociale zekerheid allesbehalve sprake was.

Eind november 1995 deelde de premier de Kamer mee dat hij zich niet aan kalenders zou laten binden, daar voor hem het realiseren van de doelstelling en het bereiken van een akkoord belangrijker zijn.

Na afloop van de ministerraad van vrijdag 22 december 1995 stelde de premier dat de maatregelen inzake de modernisering van de sociale zekerheid pas op 1 januari 1997 in werking zouden moeten treden.

Medio januari werd over dit uitstel in de Kamer gedebatteerd. De oppositie stelde onder meer dat het Parlement in dit dossier opnieuw tot een stemmachine zou worden herleid, indien het de door de premier geplande werkwijze zou aanvaarden.

De regering wenst immers deze hervorming in besloten kring met de sociale partners, de ziekenfondsen, de artsverenigingen en de andere belangen- en drukingsgroepen te realiseren, waarna de Kamers dan als veredelde notarissen — al of niet met de karwats — deze akkoorden via de stemknop mogen registreren.

Het debat over de modernisering van de sociale zekerheid dat bepalend zal zijn voor onze toekomstige maatschappij mag in een parlementaire democratie, die naam waardig, niet overgelaten worden aan de uitvoerende macht enerzijds en de sociale partners en de belangen- en drukingsgroepen anderzijds.

Een dergelijk maatschappelijk debat dient in de eerste plaats in het Parlement gevoerd te worden. De Kamers moeten op basis van de ontwerpen van de regering dan ook in staat worden gesteld de krijtlijnen van die hervorming uit te tekenen, waarna de regering, hierin desgevallend bijgestaan door de sociale partners, voor de verdere invulling ervan dient te zorgen.

Indien we de procedure die de premier voorstaat aanhouden, betekent dit ook dat de Kamers voor voldongen feiten zullen worden geplaatst, onder meer inzake het tweepijlersysteem en de regionalisering van bepaalde delen van de sociale zekerheid.

Deze en andere herzieningen kunnen niet langer worden uitgesteld. De opeenvolgende staats-hervormingen brachten een zodanig versnipperde bevoegdheidsverdeling tussen gemeenschappen en gewesten met zich mee op het vlak van het gezinsbeleid en de gezondheidszorgen, dat een goed beheer van een aantal sectoren quasi uitgesloten is. Zo beschikken de gemeenschappen over het gros van de bevoegdhe-

sociale en vue de la traduction de celles-ci dans un cadre légal nouveau dans le courant de 1996. Il n'attendra toutefois pas la publication de ce document pour adopter les mesures qui s'imposent pour garantir l'équilibre financier de la sécurité sociale dans le cadre du budget 1996. »

Le budget de 1996 constitue, à cet égard, une mesure pour rien : la réforme de la sécurité sociale n'y est même pas esquissée.

Fin novembre 1995, le premier ministre déclarait à la Chambre qu'il ne s'engagerait pas sur un calendrier et qu'il attachait plus d'importance à la réalisation de l'objectif et à la conclusion d'un accord.

Au terme du Conseil des ministres du vendredi 22 décembre 1995, le premier ministre a déclaré que les mesures de modernisation de la sécurité sociale ne devraient entrer en vigueur que le 1^{er} janvier 1997.

Ce report a fait l'objet d'un débat à la Chambre à la mi-janvier. L'opposition a notamment déclaré que si le Parlement acceptait la méthode de travail prévue par le premier ministre, son rôle dans ce dossier se résumerait une fois de plus à celui d'une machine à voter.

Le gouvernement souhaite en effet réaliser cette réforme en comité restreint avec les partenaires sociaux, les mutualités, les organisations représentatives de médecins et d'autres groupements d'intérêts ou groupes de pression et permettre ensuite aux Chambres, telles des supernotaires presse-bouton, d'entériner — à la cravache ou non — le fruit de ces accords.

Dans une démocratie parlementaire digne de ce nom, le débat sur la modernisation de la sécurité sociale, débat qui sera déterminant pour l'avenir de notre société, ne peut pas être abandonné au pouvoir exécutif, d'une part, et aux partenaires sociaux, groupements d'intérêts et groupes de pression, d'autre part.

Un débat de société de cette importance doit d'abord avoir lieu au Parlement. Les Chambres doivent dès lors être en mesure de tracer les lignes de force de cette réforme sur la base des projets du gouvernement. Ce n'est qu'ensuite que ce dernier, assisté le cas échéant par les partenaires sociaux, devra concrétiser la réforme retenue.

Si l'on retient la procédure préconisée par le premier ministre, cela signifie également que les Chambres seront mises devant le fait accompli, notamment en ce qui concerne le système à deux piliers et la régionalisation de certains pans de la sécurité sociale.

Cette révision, ainsi que d'autres, ne peut plus être différée. Les réformes institutionnelles successives ont entraîné un tel morcellement des compétences entre les communautés et les régions dans le domaine de la politique familiale et des soins de santé, qu'il est quasiment impossible de bien gérer un certain nombre de secteurs. C'est ainsi que si les communautés disposent de la plus grande partie des compéten-

den inzake gezinsbeleid, maar blijven de belangrijkste middelen, met name de kinderbijlagen, in handen van de federale overheid. Hetzelfde geldt voor de gezondheidszorgen. Zijn de gemeenschappen bevoegd voor de toelating en toelagen voor de oprichting van ziekenhuizen, dan zijn zij dit niet voor de planning van de ziekenhuizen, voor de financiering van de werking van de ziekenhuizen en voor de openbare ziekenhuizen wat de verdeling van de tekorten betreft.

Deze bevoegdheidsversnippering geeft soms aanleiding tot tegengestelde maatregelen op de onderscheiden niveaus. Zo wil de Vlaamse Gemeenschap prioritair de thuiszorg bevorderen, terwijl de federale regering omwille van budgettaire redenen hierop wil besparen.

Door deze bevoegdheidsverdeling worden de gemeenschappen dan ook weinig of niet aangespoord om bepaalde van deze taken op een zo accuraat mogelijke manier uit te voeren.

De gemeenschappen zijn bevoegd voor gezondheidsvoorlichting en -opvoeding en voor de organisatie van de preventieve gezondheidszorg. In de gezondheidszorg is een goede preventie essentieel, zowel in het voorkomen als in het vroegtijdig opsporen van een aantal aandoeningen. Het probleem is echter dat de vruchten van elke preventieve actie uitsluitend worden geplukt door de federale overheid onder de vorm van een daling van de uitgaven in de sector van de gezondheidszorgen.

In deze optiek moet dan ook worden gepleit voor homogene bevoegdheidspakketten. Alleen zo is een structurele en duurzame hervorming van deze onderdelen van de sociale zekerheid mogelijk.

De discussie over de al dan niet gerechtvaardigde transfers in de sociale zekerheid en in het bijzonder in de sector van de gezondheidszorgen, versterkt eveneens de vraag naar de federalisering van deze twee takken. Sinds de studie *Sociale zekerheid en federalisme* van Herman De Leeck is de discussie rond de transfers in de sociale zekerheid van Vlaanderen naar Wallonië immers niet meer uit de actualiteit geweest.

Als reactie op deze studie en het daaropvolgende debat, werd onder andere de commissie Jadot opgericht. Deze commissie moest nagaan in welke mate de wetgeving in het hele land op dezelfde wijze werd toegepast, meer bepaald op het stuk van gezondheidszorgen.

De studie van de commissie Jadot toont aan dat in vergelijking met het nationaal gemiddelde, Vlaanderen gemiddeld minder en Wallonië gemiddeld meer medische zorgen verbruikt. Tot op vandaag heeft de commissie echter niet kunnen (of willen) aantonen in welke mate het medisch verbruik al of niet ongeachtvaardigd is.

De weigering van de regering om ernstig onderzoek te doen naar de niet-gerechtvaardigde transfers en om het oververbruik — waar het zich ook situeert — te bestrijden, heeft de vraag naar de fede-

ces en matière de politique familiale, les moyens les plus importants de cette politique, notamment les allocations familiales, continuent de relever de l'autorité fédérale. Cela vaut également pour les soins de santé. Si les communautés sont compétentes pour autoriser et subventionner la création d'hôpitaux, elles ne le sont pas en ce qui concerne leur planning, le financement de leur fonctionnement et, dans le cas des hôpitaux publics, la répartition des déficits.

Cet émiettement des compétences entraîne parfois la prise de mesures contradictoires par les différents niveaux de pouvoir. C'est ainsi que la Communauté flamande veut promouvoir en priorité les soins à domicile, tandis que le gouvernement fédéral, pour des raisons budgétaires, veut réaliser des économies dans ce domaine.

Cette répartition des compétences n'est vraiment pas de nature à inciter les communautés à remplir certaines de ces missions avec toute la motivation requise.

Les communautés sont compétentes pour l'information et l'éducation en matière de santé et pour l'organisation des soins préventifs. La prévention constitue un aspect essentiel des soins de santé et ce, qu'il s'agisse de prévenir ou de dépister précocement une série d'affections. Seules les autorités fédérales récoltent toutefois les fruits des actions préventives qui sont menées, et ce, sous la forme d'une diminution des dépenses dans le secteur des soins de santé.

Il est dès lors indispensable de constituer des blocs homogènes de compétences si l'on entend mener à bien une réforme structurelle et durable de ces composantes de la sécurité sociale.

Le débat sur les transferts — justifiés ou non — au sein de la sécurité sociale et en particulier dans le secteur des soins de santé conforte également les partisans de la fédéralisation de ces deux secteurs. Depuis la publication de l'étude *Sociale zekerheid en federalisme*, d'Herman De Leeck, la question des transferts, au sein de la sécurité sociale, de la Flandre vers la Wallonie est demeurée un sujet de controverse.

Cette étude et le débat subséquent ont notamment entraîné la création de la commission Jadot. Cette commission avait pour mission d'examiner dans quelle mesure la législation avait été appliquée de manière uniforme dans l'ensemble du pays, en particulier dans le secteur des soins de santé.

L'étude réalisée par cette commission montre que par rapport à la moyenne nationale, la consommation médicale est en moyenne moins élevée en Flandre et plus élevée en Wallonie. Jusqu'à ce jour, cette commission n'a toutefois pas pu (ou voulu) préciser dans quelle mesure cette consommation médicale se justifiait.

Le refus du gouvernement d'effectuer une étude approfondie concernant les transferts injustifiés et de lutter contre la surconsommation à tous les niveaux a sans nul doute donné une impulsion supplé-

ralisering van de sociale zekerheid zonder enige twijfel een extra duw geven.

Indien de huidige werkwijze wordt gevolgd zullen de Kamers pas op het einde van de rit en dan nog uitsluitend in de rol van veredeld notaris bij de hervorming van de sociale zekerheid betrokken worden. Alles zal dan reeds zodanig gebetonneerd zijn dat er van de hierboven besproken hervormingen niets meer in huis zal komen.

Het is vanuit deze bekommernis dat het Parlement het best, op basis van de voorstellen van de regering, de krijtlijnen van de hervorming van de sociale zekerheid moet kunnen vastleggen. Dit impliceert dat de regering uiterlijk tegen 1 april 1996 haar voorstellen ter discussie aan het parlement voorlegt.

Deze datum zou geen probleem mogen zijn gelet op het feit dat de regering, naar eigen zeggen, reeds zeer lang bezig is met deze problematiek. Gelet op de korte tijdsperiode zouden we ons ook akkoord kunnen verklaren met het indienen van de documenten uiterlijk bij het begin van de parlementaire werkzaamheden na het paasreces.

Indien de regering haar voorstellen niet aan de Kamers wil voorleggen voor 1 april 1996, moeten de Kamers zelf het debat aangaan op basis van reeds bestaande rapporten en studies, zoals de verslagen Jadot, sociale zekerheid 2003, het verslag van de controledienst op de ziekenfondsen, de rapporten van de Europese Commissie, OESO, en dergelijke meer.

Binnen de krijtlijnen moet er onder meer ruimte zijn om het tweepijlersysteem te realiseren. Daarbij zal een onderscheid gemaakt moeten worden tussen de arbeidsgebonden risico's (werkloosheid, invaliditeit, pensioenen) en de algemene risico's (gezinsbijslagen en gezondheidszorgen). Alleen een juist werkgelegenheidsbeleid vereist dat een aantal sociale voorzieningen niet langer door premies op de arbeid, die de sociale last verhogen, gefinancierd worden. Tevens geeft deze opdeling de kans op korte termijn de sectoren gezinsbijslagen en de gezondheidszorgen met de bijbehorende financiële middelen over te hevelen naar de gemeenschappen, wat in de logica van de staatshervorming ligt.

Alleen op die wijze kan een duurzame én financieel houdbare hervorming van ons sociaal zekerheidssysteem worden doorgevoerd.

P. DEWAELE
P. CHEVALIER
F. ANTHUENIS
J. VALKENIERS

mentaire à la thèse de la fédéralisation de la sécurité sociale.

Si l'on adopte la méthode de travail actuelle, les Chambres ne seront associées à la réforme de la sécurité sociale qu'en fin de parcours et en qualité de « notaire de luxe ». Tout aura été décidé au préalable, de sorte que les réformes évoquées ci-dessus resteront lettre morte.

Aussi le Parlement doit-il pouvoir définir les lignes de force de la réforme de la sécurité sociale sur la base de propositions du gouvernement, ce qui implique que celui-ci lui soumette ses propositions au plus tard le 1^{er} avril 1996.

Cette date ne devrait pas faire problème, étant donné que, selon ses propres affirmations, le gouvernement s'occupe depuis fort longtemps de la question. Vu la brièveté du délai imparti, nous pourrions également accepter que les documents soient déposés au plus tard au lendemain des vacances de Pâques.

Si le gouvernement refuse de soumettre ses propositions aux Chambres avant le 1^{er} avril 1996, celles-ci doivent initier elles-mêmes le débat sur la base d'études et de rapports existants, tels que les rapports Jadot, les rapports sur l'avenir de la sécurité sociale après 2003, le rapport du service de contrôle des mutualités, les rapports de la Commission européenne, les études de l'OCDE, etc.

Il doit être notamment possible, sans sortir de ces lignes de force, de réaliser le système à deux piliers, qui devra établir une distinction entre les risques liés au travail (chômage, invalidité, pensions) et les risques généraux (prestations familiales et soins de santé). Une politique judicieuse en matière d'emploi exige qu'un certain nombre de prestations sociales ne soient plus financées par des cotisations sur le travail, qui augmentent la charge sociale. Ce réaménagement permettrait en outre, à court terme, de transférer les secteurs des prestations familiales et des soins de santé, et les moyens financiers correspondants, aux communautés, ce qui s'inscrirait dans la logique de la réforme de l'Etat.

Ce n'est qu'ainsi que l'on pourra réaliser une réforme de notre système de sécurité sociale qui soit durable et qui tienne la route sur le plan financier.

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

A.1. Aangezien de hervorming van de sociale zekerheid een aangelegenheid van algemeen belang is, dienen de Kamers de krachtlijnen van deze hervorming vast te stellen;

2. Gezien de onduidelijke bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de gemeenschappen inzake het gezins- en het gezondheidsbeleid, wordt een structurele hervorming van de sectoren gezinsbijslagen en gezondheidszorgen zwaar gehypothecerd;

3. Gezien het probleem van deze regering om een ernstig onderzoek te wijden aan de uniforme toepassing van de sociale zekerheidswetgeving in het hele land, worden een aantal noodzakelijke hervormingen onmogelijk gemaakt;

4. Gezien de huidige werkwijze van de regering het parlement voor voldongen feiten plaatst inzake de hervorming van de sociale zekerheid;

B. Om deze redenen vraagt de Kamer van volksvertegenwoordigers de regering haar voorstellen inzake de hervorming van de sociale zekerheid voor het einde van het paasreces ter discussie aan het parlement voor te leggen, zodat de Kamers ten laatste voor het zomerreces de krachtlijnen van deze hervorming zouden kunnen vastleggen, waarna de regering, hierbij al of niet bijgestaan door de sociale partners, voor de verdere invulling ervan kan instaan. Op basis van deze teksten kunnen de Kamers dan de definitieve teksten goedkeuren.

25 maart 1996.

P. DEWAELE
P. CHEVALIER
F. ANTHUENIS
J. VALKENIERS

PROPOSITION DE RESOLUTION

A.1. Etant donné que la réforme de la sécurité sociale revêt un intérêt général, il appartient aux Chambres d'en définir les lignes de force;

2. Etant donné que la répartition des compétences entre les autorités fédérales et les communautés est floue en ce qui concerne la politique familiale et la politique de santé, toute réforme structurelle des secteurs « allocations familiales » et « soins de santé » est lourdement hypothéquée;

3. Etant donné la difficulté qu'éprouve le gouvernement actuel à étudier sérieusement l'application uniforme de la législation relative à la sécurité sociale dans l'ensemble du pays, il est impossible de réaliser un certain nombre de réformes nécessaires;

4. Etant donné que l'actuelle méthode de travail du gouvernement place le parlement devant des faits accomplis en matière de réforme de la sécurité sociale;

B. Pour toutes ses raisons, la Chambre des représentants demande au gouvernement de déposer ses propositions relatives à la réforme de la sécurité sociale au parlement avant la fin des vacances de Pâques, afin que les Chambres puissent arrêter, au plus tard avant les vacances d'été, les lignes de force de cette réforme, que le gouvernement, assisté ou non par les interlocuteurs sociaux, pourra ensuite développer plus avant. Les Chambres se baseront sur les textes ainsi élaborés pour voter les textes définitifs.

25 mars 1996.