

VOORWOORD



1. Opzet van het vak en van het handboek

Dit handboek maakt deel uit van het cursusmateriaal voor het vak socialezekerheidsrecht. Het vak streeft twee doelstellingen na: 1) het verwerven van een goede kennis van de beginselen onderliggend aan socialezekerheidsstelsels en 2) het toepassen van die beginselen op het Belgische socialezekerheidsrecht om op die manier een goede kennis te verwerven van de inhoud en de werking van het Belgische socialezekerheidsrecht.

Om de vooropgestelde doelstellingen te bereiken, hanteren we in elk hoofdstuk in dit handboek eenzelfde structuur, namelijk:

- bespreking beginselen onderliggend aan socialezekerheidsstelsels;
- toepassing beginselen op het Belgische socialezekerheidsrecht.

De keuze om te vertrekken vanuit de beginselen onderliggend aan socialezekerheidsstelsels is ingegeven vanuit het sterk evoluerende karakter van het socialezekerheidsrecht als rechtsgebied. Een goede kennis van de beginselen is daarom essentieel om hervormingen (klein of groot) in het Belgische socialezekerheidsrecht te kunnen kaderen en begrijpen. De verschillende delen van een hoofdstuk worden het best samen gestudeerd, vertrekkende vanuit de beginselen die dan toegepast worden op het Belgische socialezekerheidsrecht.

2. Structuur van het handboek

Het handboek valt uiteen in vijftien hoofdstukken. Het **eerste blok** van hoofdstukken zijn algemene hoofdstukken waarin we het begrip, de bronnen, de administratie en het toepassingsgebied van de sociale zekerheid bespreken. We lichten daarin ook nader toe welke sociale risico's gedekt worden door de sociale zekerheid en welke sociale prestaties de sociale zekerheid voorziet indien een sociaal risico zich voordoet.

- Hoofdstuk 1
Begrip 'sociale zekerheid'
- Hoofdstuk 2
Bronnen van het
socialezekerheidsrecht
- Hoofdstuk 3
Personeel toepassingsgebied van
het socialezekerheidsrecht
- Hoofdstuk 4
Financiering van de sociale
zekerheid
- Hoofdstuk 5
Administratie van de sociale
zekerheid
- Hoofdstuk 6
Sociale risico's en sociale prestaties

In het **tweede blok** van hoofdstukken komen de verschillende sociale risico's in de sociale zekerheid nader in detail aan bod. Elk hoofdstuk omvat een afzonderlijk sociaal risico, waarbij we ook de verschillende sociale prestaties bespreken die socialezekerheidsstelsels in het algemeen bieden ter bescherming van het sociale risico en de

sociale prestaties in het Belgische socialezekerheidsstelsel:

- Hoofdstuk 7
Ouderdom
- Hoofdstuk 8
Overlijden
- Hoofdstuk 9
Arbeidsongeschiktheid
- Hoofdstuk 10
Werkloosheid
- Hoofdstuk 11
Gezinslasten
- Hoofdstuk 12
Gezondheidszorg
- Hoofdstuk 13
Zorg
- Hoofdstuk 14
Behoeftigheid

In het **derde blok** (hoofdstuk 15) bespreken we het Europese en internationale socialezekerheidsrecht.

- Hoofdstuk 15
Internationaal en Europees recht

HOOFDSTUK 1



BEGRIP 'SOCIALE ZEKERHEID'

Hoofdstuk 1 van dit handboek bespreekt het begrip 'sociale zekerheid'. We vertrekken in het **eerste deel (1)** van de algemene beginselen onderliggend aan socialezekerheidsstelsels en ontwikkelen zo een werkdefinitie van het begrip 'sociale zekerheid'. Vervolgens gaan we nader in op de verschillende sociale risico's die beschermd worden in de sociale zekerheid, alsook de verschillende technieken die gebruikt worden om bescherming te bieden in de sociale zekerheid ('solidariteitstechnieken'). We sluiten het stuk af met een historische schets van enkele solidariteitstechnieken. In het **tweede deel (2)** gaan we nader in op de Belgische context en trachten we het begrip 'sociale zekerheid' nader te definiëren voor België. We toetsen daarbij de inzichten van deel 1 aan de Belgische rechtsorde.

1. / **BEGINSELEN ONDERLIGGEND AAN SOCIALEZEKERHEIDSTELSELS**

1.1. Een omschrijving van sociale zekerheid in het algemeen

1.1.1. *Geen eenduidig begrip*

Het begrip 'sociale zekerheid' wordt in de wereld op erg uiteenlopende wijzen ingevuld. Zowat elke auteur hanteert een eigen definitie. Ook in juridische instrumenten en beleidsinstrumenten van overheden komen heel wat verschillende definities aan bod.

Sommige landen hebben in hun socialezekerheidsrecht het begrip 'sociale zekerheid' omschreven. Andere hebben dan weer expliciet opgelijst welke nationale regelingen deel uitmaken van het socialezekerheidsrecht. Dat zal eerder het geval zijn voor landen die alle rechtsnormen inzake sociale zekerheid in één wetboek hebben verzameld (of die een dergelijke ambitie koesteren). In veel landen ontbreekt echter een duidelijke juridische omschrijving van het begrip 'sociale zekerheid' en komt het aan de socialezekerheids(rechts)leer toe zelf een definitie naar voren te schuiven.

Ook het internationale en Europese recht bevatten geen duidelijke definitie van de sociale zekerheid. In plaats daarvan omschrijven internationale en Europese instrumenten elk hun eigen materiële toepassingsgebied. Dat gebeurt op verschillende manieren. Sommige instrumenten omschrijven de beoogde regelingen inhoudelijk, terwijl andere de bedoelde nationale regelingen bij naam opsommen. Beide technieken kunnen ook gecombineerd worden. Slechts uiterst zelden geeft een internationaal instrument een inhoudelijke omschrijving van het begrip 'sociale zekerheid' als zodanig. We bespreken hier enkele voorbeelden op het internationale en Europese niveau.

Als eerste voorbeeld verwijzen we naar Conventie nr. 102 van de Internationale Arbeidsorganisatie (hierna IAO) over de minimumnormen in de sociale zekerheid. De IAO maakt deel uit van de Verenigde Naties, en is onder andere verantwoordelijk voor de ontwikkeling van minimumstandaarden in het arbeids- en socialezekerheidsrecht, zoals de Conventie nr. 102. Dat instrument bevat concrete minimumnormen waaraan landen zich moeten houden voor verschillende onderdelen van de sociale zekerheid.

Conventie nr. 102 bevat geen inhoudelijke omschrijving van het begrip ‘sociale zekerheid’, maar beschrijft wel de regelingen die deel uitmaken van de sociale zekerheid. Die omschrijving vertrekt van een aantal sociale risico’s zoals werkloosheid of ziekte. De risico’s die worden opgesomd in Conventie nr. 102, worden beschouwd als de klassieke onderdelen van de sociale zekerheid. Doordat dit instrument voor het eerst op een dergelijke wijze de verschillende sociale risico’s definieerde die deel uitmaken van de sociale zekerheid na de Tweede Wereldoorlog, heeft het instrument op het internationale niveau een grote invloed uitgeoefend.

Voorbeeld – Toepassingsgebied van Conventie nr. 102

Conventie nr. 102 bevat minimumstandaarden voor de volgende sociale risico’s: 1) medische zorg, 2) arbeidsongeschiktheid, 3) werkloosheid, 4) ouderdom, 5) arbeidsongevallen, 6) gezinslasten, 7) moederschap, 8) invaliditeit en 9) overlijden.

Op het niveau van de Europese Unie (hierna EU) komen verschillende werkwijzen terug om het begrip ‘sociale zekerheid’ te definiëren. Zo zijn er verschillende instrumenten die op algemene wijze verwijzen naar de regelingen die deel uitmaken van de sociale zekerheid en die vallen onder het EU-instrument in kwestie. Er zijn ook voorbeelden terug te vinden waar de nationale regelingen worden opgesomd. Verordening nr. 883/04¹, die grensoverschrijdende situaties van personen binnen de EU-lidstaten nader regelt, combineert beide werkwijzen:

Voorbeeld – Toepassingsgebied van Verordening nr. 883/04 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels

Het toepassingsgebied in art. 3 verwijst op **algemene wijze** naar de sociale risico’s die vallen onder de verordening:

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

¹ De verordening komt verder aan bod in hoofdstuk 15 over het internationale en Europese socialezekerheidsrecht.

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 en j) gezinsbijslagen.”

Voor sommige regelingen gelden evenwel afwijkende regels. Bijlage X bij Verordening nr. 883/04 somt bijvoorbeeld voor **elk land de nationale regelingen** expliciet op waarvoor enkele afwijkende regels gelden. We geven als voorbeeld de Belgische regelingen die in Bijlage X bij Verordening nr. 883/04 worden opgesomd:

“België

a) *Inkomensvervangende tegemoetkoming (Wet van 27 februari 1987).*

b) *Inkomensgarantie voor ouderen (Wet van 22 maart 2001).”*

De aanpak waarbij het begrip ‘sociale zekerheid’ wordt gedefinieerd door sociale risico’s op te sommen heeft als voordeel dat het op duidelijke wijze de verschillende sociale risico’s weergeeft. Niettemin houdt het ook enkele gevaren in.

Ten eerste laat zo’n aanpak onvoldoende ruimte voor nieuwe (maatschappelijke) ontwikkelingen of sociale problemen binnen de sociale zekerheid, hoewel die wel nieuwe antwoorden van het socialezekerheidsrecht kunnen vragen.

Voorbeeld – Zorg als onderdeel van de sociale zekerheid?

Een voorbeeld is de nood aan zorgondersteuning voor niet-zelfredzamen (bv. ouderen of personen met een zware handicap). Oorspronkelijk boden nationale socialezekerheidsregelingen geen bescherming bij zulke zorgnoden. Door een steeds ouder wordende bevolking is de zorgnood in heel wat landen echter toegenomen. Verschillende landen hebben dan ook maatregelen genomen of maken plannen om tegemoet te komen aan zulke zorgnoden. Conventie nr. 102 vermeldt zorg niet als een van de sociale risico’s gedekt door dat instrument. Nationale regelingen die voorzien in bescherming bij zorgnoden worden dan ook niet meegenomen in de beoordeling of landen Conventie nr. 102 respecteren.

Ook kunnen sociale risico’s een andere invulling krijgen, rekening houdend met nieuwe maatschappelijke evoluties.

Voorbeeld – Overlevingspensioenen en tweeverdienersgezinnen

Een voorbeeld is het sociale risico ‘overlijden’, dat in een uitkering voorziet wanneer de kostwinner van het gezin komt te overlijden. In landen waar steeds meer tweeverdieners zijn in gezinnen zal het sociale risico ‘overlijden’ een andere invulling moeten krijgen of in sommige gevallen afgeschaft worden.

Ten tweede laat een omschrijving die vertrekt vanuit een reeks sociale risico's, zoals Conventie nr. 102, ook niet toe om de nationaalrechtelijke eigenheid van landen mee te nemen. Sociale zekerheid krijgt binnen landen op zeer diverse wijze vorm. Zo vallen bepaalde elementen die in sommige landen al lange tijd als een onderdeel van de sociale zekerheid worden beschouwd, buiten de omschrijving van het materiële toepassingsgebied van Conventie nr. 102. Voorbeelden zijn regelingen in landen die in financiële ondersteuning van studenten of van huurders voorzien en dat ook beschouwen als een integraal onderdeel van de sociale zekerheid.

1.1.2. Voorgestelde werkdefinitie

Sommige auteurs hebben geprobeerd de sociale zekerheid te definiëren als de verzameling van prestaties in geld en in natura, diensten inbegrepen, die aan personen worden verleend. Een bredere benadering van het socialezekerheidsbegrip werd de afgelopen decennia naar voren geschoven door de IAO. Al in de jaren tachtig van de vorige eeuw omschreef de IAO sociale zekerheid als het antwoord op de verzuchting naar zekerheid in de breedste zin, eerder dan als de bijzondere mechanismen waardoor die zekerheid gewaarborgd wordt.²

Ook andere benaderingen knopen aan bij de doelstelling om 'zekerheid' te verschaffen in de zin van de definitie van de IAO. Voorbeelden zijn de definities ontwikkeld door Sinfield en Berghman:³ zij leggen eveneens sterk de nadruk op sociale zekerheid als een staat van zekerheid en minder op de instrumenten noodzakelijk om die staat te bereiken. Sinfield omschrijft sociale zekerheid als een staat van volledige bescherming tegen verlies van middelen (*resources*). Berghman ziet sociale zekerheid als een toestand van volledige bescherming tegen menselijke schade.

Vanuit de hiervoor beschreven invalshoek omvat 'sociale zekerheid' dan alle regelingen die ertoe strekken de mens te beschermen tegen de risico's die verbonden zijn aan de opkomst van de industriële maatschappij en haar verdere ontwikkelingen, kortom tegen het zich voordoen van 'sociale' risico's. Uiteraard blijft dan de vraag wat bescherming is en welke risico's als 'sociaal' beschouwd kunnen worden.

Ondanks de moeilijkheden bij het omschrijven van het concept 'sociale zekerheid' formuleren we aan het begin van dit handboek toch een werkdefinitie. Wij zullen hierna en voor de doeleinden van dit handboek onder sociale zekerheid begrijpen:

² IAO, *Into the 21st century: the development of social security*, Genève, IAO, 1984.

³ Zie de discussie in J. Berghman, 'Basic concepts of social security' in D. Pieters (ed.), *Social security in Europe*, Antwerpen, Maklu, 1991, 8-22.

Werkdefinitie sociale zekerheid

Het geheel van regelingen die vormgeven aan de solidariteit met personen die geconfronteerd worden met (de dreiging van) een gebrek aan inkomen uit arbeid of met bijzondere kosten naar aanleiding van het zich voordoen van een sociaal risico.

1.2. Omschrijving van de 'sociale risico's'

In de verdere hoofdstukken van dit handboek bespreken we nader de regelingen die voorzien in geldprestaties wanneer zich een sociaal risico voordoet. Sociale risico's omvatten (de dreiging van) een gebrek aan inkomen uit arbeid of bijzondere kosten. In hoofdstuk 6 zullen we verder ingaan op de verschillende sociale risico's en de prestaties die bescherming trachten te bieden tegen het zich voordoen van zulke sociale risico's. Op dit moment volstaat het om vast te stellen dat doorgaans de volgende situaties als sociale risico's erkend worden waartegen de sociale zekerheid bescherming tracht te bieden:

- de afwezigheid van een inkomen uit arbeid bij mensen die niet (langer dienen te) werken ten gevolge van ouderdom;
- het wegvallen van een inkomen door het overlijden van de partner die het inkomen verdient;
- de afwezigheid van een inkomen wegens arbeidsongeschiktheid;
- de afwezigheid van een inkomen wegens werkloosheid;
- de nood aan (dekking van de kosten voor) medische verzorging;
- de bijzondere kosten die samenhangen met het opvoeden van kinderen;
- de nood aan dekking van de kosten voor een verlies aan zelfredzaamheid ('zorg');
- het ontbreken van voldoende middelen om een menswaardig bestaan te leiden.

We concentreren ons in deze inleiding op de uitkeringen in geld in het geval van de erkende sociale risico's. Het bespreken van alle sociale voorzieningen, diensten en regelingen die een rol spelen bij de bestrijding van (de kosten van) de hierboven opgesomde sociale risico's zou ons te ver leiden.

We merken nog het volgende op.

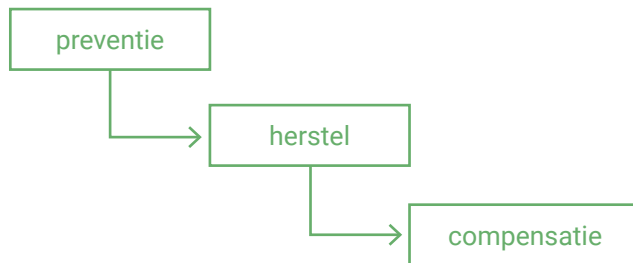
Ten eerste, sociale zekerheid mogen we niet verengen tot loutere compensaties in de vorm van geld. Integendeel zelfs. In de sociale zekerheid zijn er ook steeds meer regelingen waarbij geen bescherming in de vorm van geld wordt geboden ten gunste van zij die geconfronteerd worden met (de dreiging van) een sociaal risico. Traditioneel bood de sociale zekerheid wel in hoofdorde bescherming in de vorm van geld (bv. inkomensvervangende tegemoetkoming bij werkloosheid). Nationale socialezekerheidsstelsels leggen echter steeds meer de nadruk op de noodzaak om eerst te voorkomen dat een sociaal risico zich voordoet en dan pas te denken aan het herstel naar een toestand voorafgaand aan het zich voordoen van het sociale risico.

De bovenstaande benadering werd oorspronkelijk gebruikt voor schade aan de mens (arbeidsongeschiktheid), maar blijkt ook voor andere risico's relevant. Ook bijvoorbeeld bij werkloosheid ligt de nadruk de afgelopen jaren sterk op de nood te verhinderen dat mensen werkloos worden en op de inspanningen geleverd om werklozen door arbeidsbemiddeling en opleiding weer aan een baan te krijgen, eerder dan hen een gelduitkering te verschaffen.

In dat geval spreekt men van 'het activeren' van socialezekerheidsuitkeringen. Dat neemt niet weg dat ook bij uitkeringen in geld herstel en preventie een belangrijke rol spelen. Een uitkeringssysteem kan immers herstel en preventie bevorderen of tegenwerken.

Figuur 1 geeft het voorgaande schematisch weer.

Figuur 1. Activeren van socialezekerheidsuitkeringen.



Ten tweede, dat we hierna het begrip 'sociale zekerheid' vrij eng opvatten als vooral een geheel van regelingen van uitkeringen in geld, doet geen afbreuk aan de grote waarde van een ruimere opvatting van sociale zekerheid. In die opvatting houdt sociale zekerheid zich ook bezig met de veiligheid en de hygiëne op het werk en daarbuiten; met de arbeidsvoorziening en arbeidsbemiddeling; met opleiding en scholing; met allerlei preventie maatregelen op het vlak van de gezondheid; met tal van collectieve voorzieningen voor de opvang van kinderen, zieken, ouderen en kansarmen. Zelfs de regelingen inzake burgerrechtelijke aansprakelijkheid of inzake de vermogensgevolgen van echtscheiding en overlijden kunnen deel uitmaken van een ruim socialezekerheidsconcept. Het is uit de lengte van de opsomming duidelijk dat het niet mogelijk is dat alles in dit handboek mee te nemen.

Ten slotte mag de impact van de verborgen gelduitkeringen van de fiscaliteit niet worden onderschat, vaak aangeduid als 'de verborgen welvaartsstaat'. Dergelijke maatregelen kunnen veel verschillende vormen aannemen. Een voorbeeld betreft de bijzondere bepalingen in het belastingwetboek die afwijken van de algemene belastingregels, meestal ten gunste van specifieke activiteiten of bepaalde groepen van belastingplichtigen.

Ook hier dient opgemerkt te worden dat er binnen het beperkte bestek van deze inleiding geen ruimte is voor de verschillende wijzen waarop een belastingstelsel bijdraagt tot de bescherming van personen tegen de sociale risico's. De band tussen sociale zekerheid en belastingregelingen kan nochtans heel nauw zijn. Zo valt te denken aan het bestrijden van de kosten verbonden aan het hebben en opvoeden van kinderen. In sommige landen bestaat een uitgebouwd stelsel van gezinsuitkeringen (soms met middelentoets), terwijl in andere landen ongeveer dezelfde doelstellingen bereikt worden door vrijstellingen en aftrekken in de inkomstenbelasting.

We geven hieronder enkele voorbeelden.

Voorbeeld 1 – Duitse bescherming voor gezinsbijslag

In Duitsland worden gezinsbijslagen toegekend ofwel via een belastingvermindering ofwel als een socialezekerheidsuitkering. De Duitse socialezekerheidsadministratie gaat na wat het meest voordelige is voor het gezin in kwestie. Voor gezinnen met lagere inkomens zal een belastingvermindering weinig betekenen. Zij dienen geen of maar zeer beperkte belastingen te betalen. Voor die gezinnen zal eerder een maandelijkse prestatie in de vorm van een socialezekerheidsuitkering worden toegekend. Voor gezinnen met hogere inkomens zal een belastingvermindering worden toegekend, aangezien zij door hun hogere inkomen wel meer belastingen moeten betalen. Een belastingvermindering zal dan in hun voordeel spelen. Het Duitse voorbeeld toont aan hoe sociale zekerheid en fiscaliteit hand in hand kunnen gaan.

Voorbeeld 2 – Ondersteuning bij kinderopvang in Vlaanderen en België

In Vlaanderen wordt zowel via de sociale zekerheid als via het belastingstelsel ondersteuning geboden voor de kosten van gezinnen om kinderopvang te betalen. Als deel van de bescherming in de sociale zekerheid voor gezinslasten kunnen ouders per dag een vast bedrag als kinderopvangtoeslag ontvangen. Dat bedrag wordt toegekend per dag dat het kind aanwezig is in een kinderopvang. Daarnaast kent de federale belastingregeling ook een vermindering toe voor de uitgaven van ouders voor kinderopvang. Dat betekent dat het bedrag van de verschuldigde belastingen wordt verlaagd.

1.3. Solidariteitstechnieken om de sociale zekerheid vorm te geven

1.3.1. Korte historiek

Er zijn in de geschiedenis verschillende technieken ontwikkeld met solidariteit als gemeenschappelijk kenmerk. Zulke technieken werden echter niet altijd als sociale zekerheid opgevat. Van oudsher is de mens op zoek geweest naar

meer zekerheid in zijn onzekere bestaan. Sinds de nieuwe tijd, en zeker sinds de eerste industriële revolutie in West-Europa, vertaalde de bestaansonzekerheid zich op individueel vlak vooral in de nood aan een inkomen wanneer men niet in staat was te werken om een inkomen voor zichzelf en zijn gezinsleden te verwerven.

Tegen de dreiging van die ‘sociale onzekerheid’ werden dan in de loop van de decennia een aantal technieken aangewend. Eerst en vooral was er de familiale solidariteit. Het gezin vormde een eerste vorm van ‘sociale zekerheid’. Verder was er ook nog de liefdadigheid beoefend door kerkelijke en wereldlijke groeperingen. Sinds het einde van de achttiende eeuw ontstond er een sociale druk tot sparen en het verwerven van eigendom. Daarnaast ontwikkelde zich ook de burgerrechtelijke aansprakelijkheid als een beveiligingstechniek voor de geleden verliezen die ontstonden door de fout van een andere persoon.

Vanaf het einde van de negentiende eeuw groeide het besef dat grote groepen van de bevolking eigenlijk geen beroep konden doen op de hogervermelde technieken en ook niet terechtkonden bij de toen reeds ontwikkelde particuliere verzekeringen. De groepen van de bevolking die geen recht hadden op bescherming verschaften zich eerst op grond van onderlinge verzekering (‘mutualiteit’) en daarna met de steun van de overheid wat zekerheid. Ook groeide het politieke besef dat de overheid voor al zijn burgers moet zorgen. Verschillende landen besloten dan ook via wettelijke regelingen bescherming te bieden. De wijze waarop landen besloten dat te doen, verschilde sterk. In sommige landen mondde het uit in overheidssteun aan socialeverzekeringsinitiatieven van bepaalde groepen van werknemers. Andere landen kozen dan weer voor een meer universele bescherming in de vorm van een recht op sociale bijstand en/of de inrichting van universele sociale verzekeringen.

Samengevat vormden de familie en het gezin, (de aanmoediging van) het spaarwezen, de wetgeving inzake burgerrechtelijke aansprakelijkheid en onderhoudsplicht de historische antwoorden op de vraag naar solidariteit in geval van het voorkomen van een sociaal risico. Die technieken bestaan nog steeds; de rol van sommige ervan lijkt zelfs opnieuw toe te nemen. Ze worden doorgaans echter niet beschouwd als onderdeel van de sociale zekerheid, al houden de socialezekerheidsregelingen er wel degelijk rekening mee. Die technieken worden in dit handboek slechts behandeld voor zover de socialezekerheidsregelingen ernaar verwijzen. Een voorbeeld betreft de sociale bijstand: een persoon opent maar een recht op bijstand bij gebrek aan financiële middelen. Indien men nog recht heeft op onderhoudsgeld (bv. na een echtscheiding), moet eerst daarop een beroep worden gedaan.

1.3.2. Verticale en horizontale solidariteit

In het vorige punt gaven we aan dat er verschillende solidariteitstechnieken bestaan, zoals loutere liefdadigheid. Ook individuele particuliere verzekeringen, zoals een autoverzekering, zijn technieken van bescherming. Toch verschillen

die solidariteitstechnieken fundamenteel van de sociale zekerheid. Sociale zekerheid moeten we immers zien als een herverdeling op twee assen van solidariteit, zijnde verticale en horizontale solidariteit.

Verticale solidariteit heeft te maken met de solidariteit tussen hoge en lage inkomens. Hoge(re) inkomens dragen meer bij dan lage(re) inkomens. Daarin zit ook een mogelijk gevaar voor het draagvlak van de sociale zekerheid. Als er een te grote solidariteit met lage(re) inkomens wordt gevraagd en de rechten van hoge(re) inkomens te veel beperkt worden, kan de sociale zekerheid onder druk komen te staan. Horizontale solidariteit gaat dan weer over solidariteit tussen mensen die een laag risico lopen en mensen met een hoog risico. Personen die geen risico lopen, staan in voor de personen die een hoog risico lopen.

Bij individuele particuliere verzekeringen is het element van solidariteit, onderliggend aan socialezekerheidsstelsels, te zwak en het kanscontractelement te aanwezig om die verzekeringen onder de notie sociale zekerheid onder te brengen. Bij individuele particuliere verzekering vinden we enkel het idee van horizontale solidariteit terug; het idee van verticale solidariteit blijft afwezig.

Hoewel sommige technieken wel uiting geven aan de notie van solidariteit, kunnen ze alsnog niet gekwalificeerd worden als sociale zekerheid. Zo geeft loutere liefdadigheid uiting aan een solidariteitsidee, maar kan het slechts meegenomen worden in het socialezekerheidsbegrip voor zover die liefdadigheid ingebed is in een publiekrechtelijke regeling. In de mate dat de liefdadigheid opereert buiten elke overheidsaanmoediging of overheidsinmenging hoort de liefdadigheid niet tot de sociale zekerheid. Wanneer we hieronder de verschillende technieken 'sociale verzekering' en 'sociale bijstand' bespreken, zal duidelijk worden dat het publiekrechtelijk karakter essentieel is om een regeling als een onderdeel van de sociale zekerheid te kwalificeren.

1.3.3. Sociale verzekering en sociale bijstand

De twee bekendste solidariteitstechnieken waarvan de sociale zekerheid zich bedient, zijn ongetwijfeld de sociale verzekering en de sociale bijstand.

1.3.3.1. Sociale verzekering

Bij een sociale verzekering worden voor en/of door de leden van het solidariteitssysteem vrijwillig of (meestal) verplicht bijdragen afgestaan. Socialeverzekeringssystemen werken doorgaans met specifieke socialezekerheidsbijdragen, maar de financiering van een regeling via belastingen ontnemt de regeling daarom nog niet haar socialeverzekeringskarakter. Uit verschillende bijdragen worden de leden van de solidariteitskring voorzien van een sociale prestatie indien ze getroffen worden door een sociaal risico. Indien het sociale risico zich voordoet, ontstaat er een subjectief recht op een prestatie.

De deelname aan het socialeverzekeringssysteem is in de regel verplicht. Individuen hebben niet de keuze er al dan niet aan deel te nemen. Er bestaan

evenwel afwijkingen op het verplichte karakter van de sociale zekerheid voor bepaalde sociale risico's of voor bepaalde groepen in verschillende landen. Verder zijn de normering en de administratie van socialeverzekeringsregelingen doorgaans publiekrechtelijk georganiseerd.

Ondanks het verplichte en publiekrechtelijke karakter van de sociale zekerheid, zijn er ook voorbeelden van landen waar delen van de socialeverzekeringsregeling soms niet verplicht zijn of op private wijze georganiseerd worden. Ook wordt er in landen soms de mogelijkheid geboden aan bepaalde groepen om vrijwillig aan te sluiten bij een socialeverzekeringsregeling, waarvan de inhoud overeenstemt met regelingen die voor andere groepen verplicht zijn.

Voorbeeld – Overzeese Sociale Zekerheid in België

De Overzeese Sociale Zekerheid biedt Belgen die buiten de Europese Economische Ruimte, Zwitserland of het Verenigd Koninkrijk werken, de mogelijkheid zich vrijwillig aan te sluiten, ook al zouden zij normaal gezien niet vallen onder de Belgische sociale zekerheid. Die afdeling van de Belgische Rijksdienst voor Sociale Zekerheid richt een facultatieve verzekering in waarbij Belgen die in een van die landen werken, toch gedekt zijn voor de belangrijkste onderdelen van de Belgische sociale zekerheid.

Voorbeeld – Socialezekerheidsbescherming voor zelfstandigen in Duitsland

Zelfstandigen maken niet verplicht deel uit van het Duitse socialezekerheidsstelsel. Zij kunnen er wel voor opteren vrijwillig aan te sluiten. Zo'n vrijwillige aansluiting is evenwel verbonden aan enkele (strikte) voorwaarden. Om aan te sluiten bij de werkloosheidsverzekering moet een zelfstandige voorafgaand verzekerd zijn geweest als werknemer in de werkloosheidsverzekering. Ook moet hij tijdig de aanvraag tot aansluiting indienen na de opstart van een zelfstandige activiteit.

We merken nog het volgende op:

Ten eerste, niet elke publiekrechtelijke en verplichte risicoverzekering is een sociale verzekering. Een voorbeeld is de verplichte aansprakelijkheidsverzekering voor motorvoertuigen. Het solidariteitslement is in dergelijke verzekeringen onvoldoende aanwezig om die te kwalificeren als een sociale verzekering (cf. horizontale en verticale solidariteit).

Ten tweede rijst de vraag in welke mate niet-verplichte regelingen die aansluiten bij en voortbouwen op verplichte sociale verzekeringen ook als sociale verzekeringen aangemerkt moeten worden. Zo zijn er talloze regelingen in voege die de prestaties van de verplichte sociale verzekering aanvullen, bijvoorbeeld bij ziekte of werkloosheid. Het is niet eenvoudig duidelijk af te bakenen in welke mate zulke regeling als een socialezekerheidsregeling moet worden aangemerkt. De vraag die vooropstaat, is de mate van solidariteit die

wordt geboden tussen de leden die deelnemen aan de sociale verzekering. Een eerder losse band tussen de niet-verplichte verzekering en de verplichte verzekering, en/of het gebrek aan publiekrechtelijke normering van de niet-verplichte verzekering en/of het gebrek aan solidariteit binnen de niet-verplichte verzekering zijn elementen die ervoor pleiten zulke niet-verplichte regelingen niet te kwalificeren als sociale zekerheid.

Ten slotte, vele sociale verzekeringen zijn ontstaan als onderlinge verzekeringen waarbij een beroepsgroep zich tracht te verzekeren tegen het zich voordoen van een sociaal risico. Ook daarbij rijst de vraag in welke mate we zulke regelingen als een sociale verzekering kunnen kwalificeren en bijgevolg dus meenemen in het begrip 'sociale zekerheid'. Aandachtspunten om zulke uitkeringen als sociale verzekeringen te kwalificeren zijn de mate van solidariteit, en het publiekrechtelijke karakter van zulke regeling. Ook daarbij dient naar de concrete regeling te worden gekeken om na te gaan of die als sociale zekerheid moet worden aangemerkt.

1.3.3.2. Sociale bijstand

Socialebijstandsuitkeringen kennen uitkeringen toe aan wie daaraan behoefte heeft. Socialebijstandsregelingen worden uit overheidsmiddelen gefinancierd en de toekenning van de sociale prestatie is afhankelijk van een middelentoets, waarbij de financiële middelen van de potentiële ontvanger worden onderzocht. Binnen de sociale bijstand kunnen we twee types onderscheiden, namelijk algemene en categorale sociale bijstand. Algemene sociale bijstand is erop gericht iedereen die behoeftig is een menswaardig bestaan te verzekeren. Categorale sociale bijstand is er voor specifieke categorieën, zoals ouderen of personen met een handicap.

1.3.3.3. Onderscheidende kenmerken tussen sociale verzekering en sociale bijstand

We gaan hieronder nader in op het onderscheid tussen een sociale verzekering en sociale bijstand. Dat onderscheid was vroeger duidelijk(er).

Sociale verzekeringen boden de sociaal verzekerde een subjectief recht op een uitkering bij het optreden van het sociaal risico, zonder toepassing van een middelentoets. De uitkering kwam de sociaal verzekerde toe, ongeacht of hij er al dan niet 'behoefte' aan had. Wie daarentegen een beroep deed op sociale bijstand, moest rekening houden met de evaluatie door de overheid of sociale bijstand werd toegekend. Die uitkering kende dan ook traditioneel een discretionair karakter. De opportuniteit van de verlening van sociale bijstand werd geëvalueerd waarbij in elk geval met de beschikbare bestaansmiddelen van de betrokkene rekening gehouden werd. De bevoegde administratie had dan ook een zekere discretie in het toekennen van een uitkering. Bij gebrek aan beschikbare middelen bij de bevoegde administratie kon er beslist worden geen uitkering toe te kennen.

Voor de doeleinden van dit handboek vatten we de verschillen tussen sociale verzekering en sociale bijstand samen in tabel 1.

Tabel 1. Verschillen tussen sociale verzekering en sociale bijstand.

	Sociale verzekering	Sociale bijstand
Achterliggende afweging risico	Geen middelentoets	'Behoeftigheid'/ Middelentoets
Financiering	Bijdragen	Budget (lokaal/centraal)
Aanspraak	Subjectief recht	Discretionaire bevoegdheid

1.3.3.4. Gemengde uitkeringen ('demogrant')

Sinds enkele jaren is de grens tussen sociale verzekering en sociale bijstand vervaagd: bij socialebijstandsuitkeringen worden subjectieve rechten nu ook erkend, terwijl sommige socialeverzekeringsprestaties in toenemende mate pas na een middelenonderzoek toegekend worden. In zekere zin geeft die vergroeiing tussen beide uiting aan de consolidatie van het begrip 'sociale zekerheid' als dusdanig. Soms zal men prestaties waarvan niet duidelijk blijkt of ze het karakter van sociale bijstand, dan wel van sociale verzekering vertonen, als 'gemengde prestaties' (demogrant) kwalificeren.

Een demogranter uitkering vertoont eigenschappen van zowel de sociale verzekering als de sociale bijstand. Zo wordt een dergelijke uitkering erdoor gekenmerkt dat ze (zoals de sociale bijstand) uit de algemene overheidsmiddelen gefinancierd wordt en dat ze (zoals bij sociale verzekering) aansluit bij een bepaald erkend sociaal risico en niet bij de behoefte. Typische demogranter uitkeringen zijn in vele landen de kinderbijslagen. Ook universele of volkspensioenen worden soms als demogranter beschouwd. Het concept 'demogrant' is echter nog niet algemeen aanvaard en heeft tot op heden ook nog geen rechtsgevolgen gesorteerd. Wij zullen ons hierna dan ook aan de bekende tweedeling tussen sociale verzekering en sociale bijstand houden.

1.3.4. Andere beschermingstechnieken

1.3.4.1. Socialecompensatieregelingen

Sommige nationale socialezekerheidsstelsels onderscheiden naast socialeverzekeringsprestaties, socialebijstandsprestaties en demogranterprestaties, nog andere soorten socialezekerheidsuitkeringen. Daarbij kunnen de socialecompensatieregelingen (*soziale Entschädigung*) als voorbeeld vermeld worden. Het gaat om een geheel van regelingen die gemeen hebben dat de overheid of de gemeenschap erin uitdrukking geeft aan haar solidariteit met personen die door de overheid blootgesteld werden aan bijzondere lasten en schade. Zo valt bijvoorbeeld te denken aan de invaliditeits-, ouderdoms- en overlevingspensioenen voor oorlogsslachtoffers, voor slachtoffers van schendingen van de

fundamentele rechten van de mens door de overheid of voor slachtoffers van verplichte inentingsmaatregelen.

De socialecompensatieregelingen worden door de overheid gefinancierd en de prestaties ervan zijn vaak niet onderworpen aan een middelentoets. Wat opvalt is dat dergelijke regelingen in de meeste landen bestaan, maar vaak niet als een onderdeel van de sociale zekerheid gezien worden. Dat komt wellicht doordat die regelingen veeleer een uitdrukking van de erkentelijkheid of het schuld bewustzijn van de gemeenschap zijn tegenover wie door de overheid onrechtmatig of rechtmatig, maar in elk geval disproportioneel, schade werd toegebracht. Daardoor hebben ze hun karakter verloren van uiting van solidariteit met personen die geconfronteerd worden met (de dreiging van) een gebrek aan inkomen uit arbeid of met bijzondere kosten en beantwoorden ze met andere woorden niet meer aan de werkdefinitie van sociale zekerheid, zoals eerder geformuleerd.

Voorbeeld – Bescherming van personen die het slachtoffer zijn van terreurdaden in België

Na de aanslagen van 22 maart 2016 in Brussel voerde de federale regering een statuut van nationale solidariteit in voor personen die slachtoffer zijn van terreurdaden. Slachtoffers hebben recht op een herstelpensioen en de terugbetaling van alle medische kosten als gevolg van de terreurdaad. Eerdere gelijkaardige statuten bestonden al voor oorlogsslachtoffers.

De socialecompensatieregelingen verschillen van de socialeverzekeringsregelingen omdat ze veel minder het karakter hebben van een georganiseerde solidariteit van de deelnemers voor het geval een van hen slachtoffer wordt van een sociaal risico.

1.3.4.2. Basisinkomen

Op dit moment bestaat de solidariteit met personen die geconfronteerd worden met (de dreiging van) een gebrek aan inkomen uit arbeid of met bijzondere kosten dus in de eerste plaats uit socialeverzekerings- en socialebijstandsregelingen die aanknopen bij de doorgaans erkende sociale risico's.

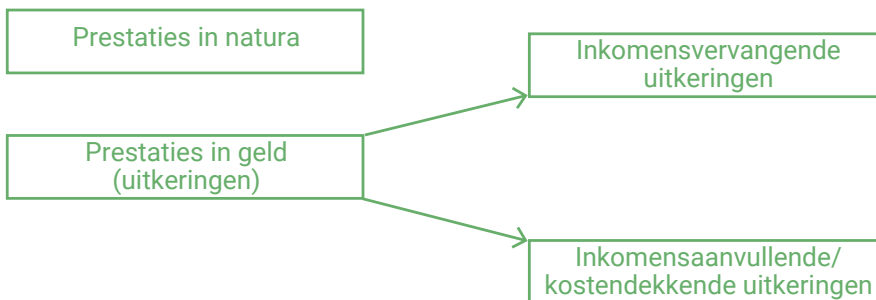
Een nieuw antwoord op de vraag naar solidariteit heeft zich de laatste jaren in de literatuur, maar nog niet in de werkelijkheid gemanifesteerd: het basisinkomen. Daarmee worden stelsels bedoeld die aan alle ingezetenen of burgers van overheidswege een periodieke gelduitkering toezeggen, zonder daaraan voorwaarden van werkwillegheid of behoeftigheid te verbinden. Een dergelijk basisinkomen zou alle gelduitkeringen van de sociale zekerheid overbodig maken en het belastingstelsel zou wat 'te veel' uitgekeerd wordt (bv. wat gegeven werd aan personen met een goed arbeidsinkomen) terugwinnen.

1.4. Opdeling socialezekerheidsprestaties naar inhoud

Socialezekerheidsprestaties kunnen niet alleen ingedeeld worden in sociale-verzekeringssprestaties en socialebijstandssprestaties, maar ze kunnen ook naar hun inhoud geclassificeerd worden. We onderscheiden dan prestaties in natura⁴ en prestaties in geld, de uitkeringen. Ook kunnen we een verder onderscheid maken tussen inkomensvervangende uitkeringen, die de ontvanger ervan in een vervangingsinkomen voorzien, en inkomensaanvullende of kostendekkende uitkeringen, die de ontvanger helpen bepaalde bijzondere kosten te bestrijden.

Figuur 2 vat dit schematisch samen.

Figuur 2. Opdeling socialezekerheidsprestaties naar inhoud.



1.5. Verschillende vormen van solidariteitstechnieken

Eerder wezen we al op de historiek van de verschillende socialezekerheidstechnieken. Vanaf het einde van de negentiende eeuw groeide het besef dat bepaalde groepen geen recht hadden op enige bescherming. Het idee ontstond dan ook dat er vanuit de overheid sociale bescherming geboden moest worden.

De ontwikkeling van de sociale zekerheid kreeg een belangrijke impuls door twee historische figuren die hun naam verleenden aan de twee belangrijkste stromingen in sociale verzekeringen: de negentiende-eeuwse Duitse kanselier Otto von Bismarck, en de Britse politicus en schrijver uit de eerste helft van de twintigste eeuw, Lord Beveridge.

Kanselier Bismarck introduceerde in 1882 het eerste echte, verplichte sociale-verzekeringssysteem voor de arbeiders in het kader van zijn antisocialistenwetten in Duitsland. In de bismarckiaanse benaderingswijze zijn de sociale verzekeringen er voor de werkenden, in de eerste plaats de werknemers. Zij genieten sociale uitkeringen, waarvan het bedrag en soms ook de duur in

⁴ Die prestaties komen in het kader van dit handboek niet nader aan bod, zoals reeds toegelicht.

verhouding staan tot de duur dat ze gewerkt hebben en socialezekerheidsbijdragen hebben betaald en tot het inkomen vóór het optreden van het sociale risico (de beginselen van equivalentie en proportionaliteit).

Het socialeverzekeringsstelsel wordt gefinancierd uit socialezekerheidsbijdragen van de werkenden en hun werkgevers. De administratie wordt toevertrouwd aan de rechtstreeks betrokken partijen, de werknemers- en werkgeversvakorganisaties.

Categorale socialeverzekeringsregelingen, die per bedrijfstak of beroepsgroep georganiseerd zijn (bv. voor mijnwerkers of havenarbeiders) en waar de sociaal verzekerden socialezekerheidsbijdragen betalen, wijzen dus in de richting van een bismarckiaans socialezekerheidsbegrip (ook continentaal socialezekerheidsbegrip genoemd).

Lord Beveridge oefende met zijn rapport tijdens de Tweede Wereldoorlog grote invloed uit op tal van West-Europese socialezekerheidssystemen, als een reactie op het Duitse socialezekerheidsstelsel. In de beveridgiaanse socialeverzekeringsstelsels wordt de dekking van de hele bevolking nagestreefd, en niet enkel de werkenden. De uitkeringen zijn forfaitair en de financiering gebeurt via belastingen. Universele socialezekerheidsregelingen die beogen de hele bevolking sociale zekerheid te bieden en die vaak uit algemene middelen gefinancierd worden, wijzen dus in de richting van een Beveridge-georiënteerd socialezekerheidsbegrip (ook Atlantisch socialezekerheidsbegrip genoemd).

De eerlijkheid gebiedt ons te zeggen dat in de Scandinavische landen de beveridgiaanse benadering reeds avant la lettre toegepast werd, zodat men in hun geval beter spreekt van een Scandinavische socialezekerheidsbenadering.

De verschillende stelsels met hun eigenschappen worden samengevat in tabel 2.

Tabel 2. Eigenschappen van de bismarckiaanse en beveridgiaanse stelsels.

	Bismarckiaanse stelsels	Beveridgiaanse stelsels
Personeel toepassingsgebied	Oorspronkelijk werknemers (nu eerder beroepsactieve bevolking)	Ingezetenen
Uitkering	Inkomensgerelateerd (levensstandaard)	Forfaitair (basisbescherming)
Administratie	Sociale partners (al dan niet met overheid)	Overheid
Financiering	Socialezekerheidsbijdragen	Belastingen

Tegenwoordig is men het erover eens dat de beide types (bismarckiaanse en beveridgiaanse stelsels) nergens nog in zuivere vorm voorkomen. Men kan er dan ook niet van uitgaan dat alle nationale socialezekerheidsstelsels kunnen worden teruggebracht tot erfgenamen van Bismarcks of Beveridges opvattingen inzake sociale zekerheid. De socialezekerheidsstelsels van de meeste landen vertonen in de praktijk kenmerken van beide. In traditioneel bismarckiaanse stelsels krijgen bijvoorbeeld de gezondheidszorg en de kosten verbonden aan het hebben van kinderen toch vaak een universele dekking. Anderzijds wordt de beveridgiaanse sociale verzekering vaak aangevuld met socialeverzekeringsregelingen die gerelateerd zijn aan het beroepsinkomen (zoals ouderdomspensioenregelingen) op basis van de beroepsactiviteit.

2. / BEGINSELEN TOEGEPAST OP DE BELGISCHE CONTEXT

2.1. Een omschrijving van de Belgische sociale zekerheid

2.1.1. Geen eenduidig begrip

We wezen al op het gebrek aan eenduidige definitie van het begrip ‘sociale zekerheid’. Ook in België is er geen eenvormige definitie van het begrip. We bespreken hieronder de definitie van het begrip ‘sociale zekerheid’ in de Belgische (grond)wet, de Belgische rechtsleer en de federale staatsstructuur. Ter afsluiting koppelen we terug naar de werkdefinitie uit deel 1.

2.1.1.1. Definitie in (grond)wetgeving

Wanneer we kijken naar de Belgische Grondwet, zien we dat dit instrument wel een recht op sociale zekerheid en sociale bijstand bevat, maar in de grondwetsbepaling geen eenduidige definitie neerlegt (art. 23 Belgische Grondwet).

Op het niveau van wetgeving kunnen we verwijzen naar de definitie in het Handvest van de Sociaal Verzekerde. Dat Handvest trad in 1997 in werking en bevat een aantal belangrijke principes in verband met de rechten en plichten van de bevolking (‘de sociaal verzekerden’) in hun contacten met socialezekerheidsinstellingen. Het Handvest legt een aantal regels neer waaraan alle socialezekerheidsinstellingen zich moeten houden. Het Handvest definieert in art. 2, eerste lid de zeven onderdelen die onder die wet vallen door te verwijzen naar de wetgeving op dat gebied.

Voorbeeld – Toepassingsgebied Wet Handvest van de Sociaal Verzekerde

Voor deze wet omvat het begrip ‘sociale zekerheid’ de regelingen voor werknemers, voor zelfstandigen, en voor het overheidspersoneel, het stelsel van sociale bijstand, de aanvullende regelingen van de fondsen voor bestaanszekerheid, de overzeese sociale zekerheid en alle regels betreffende de heffing en de invordering van bijdragen en andere inkomsten van de sociale zeker-

heid (art. 2, eerste lid Wet tot uitvoering van het Handvest van de Sociaal Verzekerde).

De verwijzingen naar de wetgeving op dat gebied kunnen evenwel enige onduidelijkheid veroorzaken, wanneer wijzigingen gebeuren aan het wettelijk kader of bij nieuwe evoluties (cf. 1.1.1). We denken maar aan de overheveling van regelingen naar aanleiding van de verschillende staatshervormingen.

2.1.1.2. Definities in de Belgische rechtsleer

De definities gehanteerd in de Belgische rechtsleer leunen sterk aan bij de definities van Sinfield en Berghman die we al eerder aanhaalden.

Een voorbeeld is de definitie gehanteerd door Heylen et al.: *“onder sociale zekerheid verstaat men het geheel van maatregelen en instellingen die tot doel hebben aan elke burger voldoende bestaansmiddelen te waarborgen, op ogenblikken waarop diens bestaanszekerheid ten gevolge van bepaalde sociale risico's wordt bedreigd”*. Aangezien die omschrijving een vrij brede lading dekt, koppelen zij hun definitie aan enkele concrete takken, zoals rust- en overlevingspensioenen, werkloosheid en sociale bijstand.⁵

Ook Van Langendonck wijst op de moeilijkheden om de term 'sociale zekerheid' precies te definiëren. Hij onderstreept het belang van zekerheid en beschouwt sociale zekerheid als een opdracht voor de staat die hij met alle beschikbare middelen moet uitvoeren. In die zin is sociale zekerheid in de eerste plaats een sociaalpsychologisch fenomeen, een streefdoel, een idee.⁶

2.1.1.3. Sociale zekerheid in het licht van de Belgische federale staatsstructuur

Behalve naar de definitie die we terugvonden in het Handvest van de Sociaal Verzekerde, moeten we ook verwijzen naar het begrip van sociale zekerheid in het licht van de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de gemeenschappen en de gewesten.

De Bijzondere Wet Hervorming der Instellingen bepaalt in art. 6, § 1, vijfde lid, VI, 12° dat de regels die tot het arbeidsrecht en de sociale zekerheid behoren, federaal blijven. Met de zesde staatshervorming (2011) werd onder andere de regeling over gezinsbijslagen overgeheveld naar de gemeenschappen. Die regeling wordt in het licht van de bevoegdheidsverdeling niet langer opgevat als deel van de federale sociale zekerheid. Zo'n regeling zou echter wel steeds onder de werkdefinitie vallen die werd geponoerd in deel 1 (cf. 1.1.2). Ook de definities die we terugvonden in de Belgische rechtsleer, omvatten de gezinsbijslagen.

5 D. HEYLEN (et al.), *Socialezekerheidsrecht toegepast: vierde editie*, Intersentia, Antwerpen, 2015, 1.

6 J. VAN LANGENDONCK (et al.), *Handboek socialezekerheidsrecht*, Intersentia, Antwerpen, 2020, 12.

Gelijkaardig wordt de regeling over de Vlaamse sociale bescherming⁷ ook niet begrepen als deel van de sociale zekerheid in het licht van de federale staatsstructuur. Ook daarvoor kunnen we verwijzen naar een regeling die tot voor de zesde staatshervorming wél werd beschouwd als deel van de (federale) sociale zekerheid, maar die werd overgedragen naar de gemeenschappen, namelijk de tegemoetkoming voor hulp voor bejaarden (THAB). Sinds de zesde staatshervorming kunnen we ook die regeling strikt genomen niet langer beschouwen als deel van de sociale zekerheid in het licht van de federale staatsstructuur.

Voorbeeld – Rechtspraak van het Grondwettelijk Hof over de Vlaamse zorgverzekering

In 1999 werd door de Vlaamse Gemeenschap de Vlaamse zorgverzekering (de huidige Vlaamse sociale bescherming) opgericht. De regeling had als doel in bescherming te voorzien voor personen geconfronteerd met hoge kosten naar aanleiding van een zorgnood. Het betrof een regeling die niet was voorzien in de federale wetgeving. Het Grondwettelijk Hof diende zich meermaals over die regeling te buigen aangezien er verschillende vragen rezen naar 1) het personele toepassingsgebied van de regeling en 2) de mogelijkheid voor de Vlaamse Gemeenschap om zo'n regeling in te voeren. We bespreken hier enkel de tweede vraag.

Het Grondwettelijk Hof diende zich te buigen over de vraag of de Vlaamse zorgverzekering geen socialezekerheidsregeling uitmaakte en niet voorbehouden was aan de federale wetgeving op basis van de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid, de gemeenschappen en gewesten (arrest nr. 131/2001 van 13 maart 2001).

Het Grondwettelijk Hof gaf aan dat door de materie van de sociale zekerheid aan de federale overheid voor te behouden, de bijzondere wetgever heeft willen verbieden dat de gemeenschappen en gewesten zich zouden mengen in de door de federale overheid vastgelegde reglementering. De bevoegdheidsverdeling bepaalt echter ook dat gemeenschappen maatregelen over de bijstand tot personen kunnen nemen.

Het Grondwettelijk Hof kwam tot het besluit dat een materie (zoals de toekenning van ondersteuning bij zorg) zowel kan behoren tot het domein van de (federale) sociale zekerheid en de bijstand van personen (gemeenschapsbevoegdheid). Er is dan ook geen sprake van een bevoegdheidsoverschrijding door een gemeenschap wanneer die op basis van haar bevoegdheden aan een aantal personen een bijzondere bijstand toekent, onderscheiden van de bijstand georganiseerd op het federale niveau, en wanneer ze daarbij ook niet raakt aan de federale overheid.

⁷ Die regeling werd oorspronkelijk de 'Vlaamse zorgverzekering' genoemd maar werd in de loop der jaren uitgebreid, o.a. door de bevoegdheidsoverdracht met de zesde staatshervorming. Dat komt nader aan bod in hoofdstuk 13.

2.1.1.4. Terugkoppeling algemene werkdefinitie

De werkdefinitie geformuleerd in deel 1 (cf. 1.1.1) zullen we ook voor het Belgische deel hanteren. Alle regelingen die vormgeven aan de solidariteit met personen die geconfronteerd worden met (de dreiging van) een gebrek aan inkomen uit arbeid of met bijzondere kosten, naar aanleiding van het zich voordoen van een sociaal risico, worden dan ook als sociale zekerheid beschouwd in België.

Die definitie is ruimer dan wat we terugvonden in de definitie in het kader van de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten. Door een ruimer begrip te hanteren, kunnen we ook prestaties meenemen die niet (langer) onder het federale begrip van sociale zekerheid vallen, zoals gezinsbijslagen en de Vlaamse sociale bescherming.

Ook hanteren we een andere aanpak dan het Handvest van de Sociaal Verzekerde, dat een aantal regelingen opsomde die onder het toepassingsgebied van de wet vallen. Onze werkwijze moet ons toelaten wijzigingen in wetgeving en nieuwe evoluties op te vangen.

2.2. Omschrijving van de sociale risico's

In deel 1 (cf. 1.2) verwezen we naar de volgende sociale risico's waarvoor de sociale zekerheid bescherming biedt. Die sociale risico's nemen we eveneens mee in onze analyse voor België. We bekijken dan ook steeds welke bescherming de Belgische regeling biedt bij:

- de afwezigheid van een inkomen uit arbeid bij mensen die niet (langer dienen te) werken ten gevolge van ouderdom;
- het wegvallen van een inkomen door de dood van de partner die het inkomen verdient;
- de afwezigheid van een inkomen wegens arbeidsongeschiktheid;
- de afwezigheid van een inkomen wegens werkloosheid;
- de nood aan (dekking van de kosten voor) medische verzorging;
- de bijzondere kosten die samenhangen met het opvoeden van kinderen;
- de nood aan dekking van de kosten voor een verlies aan zelfredzaamheid ('zorg'); en
- het ontbreken van voldoende middelen om een menswaardig bestaan te leiden.

De Belgische regeling maakt traditioneel een onderscheid tussen verschillende beroepsgroepen. We kunnen dan ook de sociale risico's en de regelingen die de Belgische sociale zekerheid biedt, als volgt samenvatten, op basis van het personele toepassingsgebied. We vertrekken daarbij vanuit de sociale risico's zelf (tabel 3).

In tabel 4 vatten we het personele toepassingsgebied ook samen op basis van de verschillende Belgische regelingen.

Tabel 3. Sociale risico's en de socialezekerheidsregelingen volgens beroepsgroep.

Sociaal risico	Personeel toepassingsgebied			
	Werknemers	Zelfstandigen	Ambtenaren	Ingezetenen
Ouderdom	X	X	X	X (bijstand als inkomensgarantie voor ouderen)
Overlijden	X	X	X	
Ziekte (inkomensvervangende uitkering)	X	X	X	X (bijstand voor personen met een handicap)
Ziekte (arbeidsongeval en beroepsziekte)	X X		X X	
Werkloosheid	X	(X)	(X)	
Ziekte (kosten)	X	X	X	X
Opvoeding kinderen				X
Verlies zelfredzaamheid				X
Menswaardig bestaan				X (leefloon)

Tabel 4. Sociale risico's en de socialezekerheidsprestaties in het Belgische socialezekerheidsrecht.

Sociaal risico	Personeel toepassingsgebied			
	Werknemers	Zelfstandigen	Ambtenaren	Ingezetenen
PENSIOENREGELING • Ouderdom • Overlijden	X X	X X	X X	X (bijstand als inkomensgarantie voor ouderen, IGO)
ZIEKTE EN INVALIDITEIT (inkomensvervangende uitkering) • Arbeidsongeschiktheid (korte termijn) • Arbeidsongeschiktheid (lange termijn) • Moederschap	X X X	X X X	X X X	X (bijstand voor personen met een handicap)
Arbeidsongeval en beroepsziekte (inkomensvervangende uitkering) • Arbeidsongeschiktheid (korte termijn) • Arbeidsongeschiktheid (lange termijn)	X X		X X	
Werkloosheid	X	(X)	(X)	
Ziekte en invaliditeit • Verstrekkingen gezondheidszorg	X	X	X	X
Ziekte en invaliditeit • Verstrekkingen gezondheidszorg (arbeidsongevallen/ beroepsziekten)	X		X	
Sociale bijstand • Maatschappelijke dienstverlening/ maatschappelijke integratie				X
Afhankelijkheid • Vlaamse sociale bescherming				X
Gezinsbijslagen [oude: federale regeling]	X	X	X	X (gewaarborgde gezinsbijslag)
Gezinsbijslagen [nieuwe: regionale regeling]				X

2.3. Solidariteitstechnieken in België

Ondanks de moeilijkheid om tot een definitie te komen van wat de (Belgische) sociale zekerheid omvat, bestaat er toch ruime eensgezindheid welke regelingen tot de Belgische sociale zekerheid behoren. We bespreken die regelingen hierna door ze op te delen op basis van de twee eerder besproken solidariteitstechnieken.

2.3.1. Sociale verzekering

De meeste sociale verzekeringen in België zijn nog steeds van het professionele type. Voor verschillende beroepsgroepen bestaat er bijgevolg een verschillende regeling en het Belgische socialezekerheidsrecht maakt een onderscheid tussen werknemers, zelfstandigen en ambtenaren. Ook al bestaat er een zekere tendens tot harmonisering van de professionele socialeverzekeringsregelingen (het meest in de richting van de werknemersregelingen), toch blijft men principieel vasthouden aan die opdeling.

Voorbeeld – Toepassingsgebied in de federale gezondheidszorgregeling

Art. 32 Gecoördineerde Wet van 14 juli 1994 betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen (hierna GVU-wet) omschrijft het personele toepassingsgebied voor de terugbetaling van de gezondheidszorg. Door de jaren heen is dat toepassingsgebied zodanig verruimd dat het als het ware een (bijna) universele regeling betreft die iedereen dekt. Desondanks vertrekt art. 32 GVU-wet nog steeds vanuit het professionele statuut en somt het op die manier de verschillende rechthebbenden op.

Art. 32 GVU-wet

“Rechthebbenden op de in titel III, hoofdstuk III van deze gecoördineerde wet omschreven geneeskundige verstrekkingen onder de voorwaarden die ze bepaalt, zijn:

1° de werknemers die vallen onder de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging, krachtens de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders met inbegrip van de werknemers die een vergoeding genieten, (welke verschuldigd is naar aanleiding van de onregelmatige beëindiging van de arbeidsovereenkomst, de eenzijdige beëindiging van de arbeidsovereenkomst voor personeelsafgevaardigden, de eenzijdige beëindiging van de arbeidsovereenkomst voor syndicale afgevaardigden of de beëindiging van de arbeidsovereenkomst in gemeenschappelijk akkoord,) [4 of die een ontslagcompensatievergoeding bedoeld in artikel 7, § 1, derde lid, zf), van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders genieten, tijdens de tijdvakken die gedekt zijn door die vergoedingen]4, (...) (of de werknemers ingeschreven in de Pool van de zeelieden ter koopvaardij krachtens artikel 3bis van de wet van 25 februari 1964 houdende

inrichting van een Pool van de zeelieden ter koopvaardij, ingevoegd bij het koninklijk besluit van houdende maatregelen met het oog op de ontbinding van de Regie voor Maritiem Transport in uitvoering van artikel 3, § 1, 6°, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie);

1°bis de zelfstandigen die zijn onderworpen aan de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging, krachtens het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen; <W 2007-03-26/37, art. 16, 131; Inwerkingtreding: 01-01-2008>

2° de werknemers (en de zelfstandigen) die arbeidsongeschikt zijn erkend of de werkneemsters (en zelfstandigen) die (zich in een tijdvak van moederschapsbescherming bevinden) als bedoeld in deze gecoördineerde wet;

3° de werknemers in gecontroleerde werkloosheid;

4° de werkneemsters die aansluitend met een tijdvak bedoeld in 1°, 2°, 3°, 5° of 6°, de arbeid onderbreken of de arbeid niet hervatten, om ten vroegste van de vijfde maand der zwangerschap af, te rusten;

[...]⁸

Een aantal sociale verzekeringen daarentegen zijn van het universele type en richten zich tot alle ingezetenen (van een omschreven geografisch gebied) los van arbeid. Het gaat daarbij in het bijzonder om de sociale verzekeringen ingericht op het niveau van de gemeenschappen.

Voorbeeld – Toepassingsgebied regeling gezinsbijslagen in Vlaanderen

We verwijzen naar het decreet Groeipakket dat de gezinsbijslagen in de Vlaamse Gemeenschap nader regelt. Dat decreet hanteert een universele benadering, en vertrekt vanuit een recht voor elk kind. De oorspronkelijke federale regeling vertrok daarentegen vanuit het professionele statuut van de ouder en kende (tot aan de harmonisering) verschillende regels per statuut.

Art. 8 Decreet van 18 mei 2018 betreffende het groeipakket

“§1. Een kind geeft recht op gezinsbijslagen als het:

1° zijn woonplaats heeft in het Nederlandse taalgebied. Het kind van wie het bewijs niet geleverd wordt dat het de Belgische nationaliteit bezit, moet toegelaten of gemachtigd zijn om in het Rijk te verblijven of er zich te vestigen

⁸ De verdere opsomming hebben wij niet opgenomen in het handboek, maar kan worden geraadpleegd in art. 32 GVV-wet.

overeenkomstig de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen; ...”

De voorgaande analyse betreft enkel de wettelijk uitgewerkte sociale zekerheid. Daarnaast moet ook gewezen worden op het bestaan van aanvullende socialezekerheidsuitkeringen. Die nemen voornamelijk de vorm aan van een bijkomende ziektekostenverzekering of van de creatie van fondsen voor bestaanszekerheid, die bij cao in bepaalde sectoren de werknemers aanvullende uitkeringen verlenen. Ook bestaan er ondernemings- en bedrijfspensioenfondsen, evenals groepsverzekeringen, tot waarborging van een aanvullend pensioen. Dergelijke uitkeringen dienen ter aanvulling van de wettelijke socialezekerheidsprestaties.

We verwijzen bij de bespreking van de verschillende sociale risico's naar die aanvullende instrumenten. Dit handboek neemt evenwel individuele particuliere verzekeringen niet mee. Dergelijke uitkeringen komen niet nader aan bod omdat het solidariteitselement onvoldoende aanwezig is (cf. 1.3.2).

2.3.2. Sociale bijstand

We wezen er al op (cf. 1.3.3.2) dat socialebijstandsuitkeringen uitkeringen toekennen aan wie daaraan behoefte heeft. De Belgische sociale zekerheid kent verschillende regelingen die als sociale bijstand aangemerkt kunnen worden. Binnen de Belgische sociale bijstand kunnen we ook algemene en categorale sociale bijstand onderscheiden.

De Belgische algemene sociale bijstand bevat voor alle ingezetenen een laatste vangnet ('maatschappelijke integratie', ook wel het 'leefloon' genoemd). Daarnaast is er ook de mogelijkheid voor maatschappelijke dienstverlening voor alle ingezetenen, waarbij bijstand wordt geboden op maat van de persoon. Die bijstand kan de vorm aannemen van een uitkering maar ook ondersteuning bij het vinden van een nieuwe betrekking, het betalen van een huurwaarborg, enzovoort.

Verder voorziet de Belgische regeling in enkele inkomensregelingen voor specifieke groepen ('categorale sociale bijstand'), zoals personen met een handicap ('inkomensvervangende tegemoetkoming aan personen met een handicap') of ouderen ('inkomensgarantie voor ouderen').

2.4. Opdeling socialezekerheidsprestaties naar inhoud

Behalve op basis van solidariteitstechnieken, kunnen we de Belgische sociale zekerheid ook opdelen op basis van de inhoud van de socialezekerheidsprestaties. De Belgische regeling kent zowel prestaties in geld als in natura.

De prestaties in geld kunnen we ten eerste opdelen in kostendekkende uitkeringen (ook wel 'inkomensaanvullende uitkeringen'):

- de bijzondere kosten die samenhangen met het opvoeden van kinderen (op het niveau van de gemeenschappen);
- de nood aan dekking van de kosten voor een verlies aan zelfredzaamheid ('zorg') (op het niveau van de gemeenschappen); en
- de nood aan (dekking van de kosten voor) medische verzorging.

De kostendekkende uitkeringen bestaan zowel voor werknemers, zelfstandigen en ambtenaren en zijn niet gekoppeld aan inkomen of loon.

Verder omvat de Belgische regeling ook vervangingsinkomens bij het zich voordoen van een sociaal risico:

- de afwezigheid van een inkomen uit arbeid bij mensen die niet (langer dienen te) werken ten gevolge van ouderdom;
- het wegvallen van een inkomen door de dood van de partner die het inkomen verdient;
- de afwezigheid van een inkomen wegens arbeidsongeschiktheid;
- de afwezigheid van een inkomen wegens werkloosheid; en
- het ontbreken van voldoende middelen om een menswaardig bestaan te leiden.

De toekenning en de omvang van de inkomensaanvullende uitkeringen bij ouderdom, overlijden, ziekte en werkloosheid verschillen naargelang de beroepsgroep. Die verschillen komen nader aan bod in de bespreking van de verschillende sociale risico's.

De Belgische regeling voorziet ook in prestaties in natura. Voorbeelden vinden we terug in de sociale bijstand, maar ook bij de medische verzorging en bij het verlies aan zelfredzaamheid.

2.5. Verschillende vormen van solidariteitstechnieken

Binnen de twee grote typologieën in de sociale zekerheid bevindt België zich in de Bismarcktraditie.

De eerste stappen van de sociale zekerheid in België zoals we die tot op heden kennen, werden gezet eind negentiende eeuw met de syndicale arbeidersbeweging. Na de Tweede Wereldoorlog werden verdere en verregaande stappen gezet in de uitbouw van de sociale zekerheid. Daarbij werd oorspronkelijk vertrokken

vanuit de groep van werknemers, aan wie een ruimere bescherming werd geboden. Pas later werd er bescherming geboden aan zelfstandigen, die in de laatste decennia verder is uitgewerkt, en waar op bepaalde punten een zekere harmonisatie met het werknemersstelsel heeft plaatsgevonden.

Waar de Belgische regeling vertrok vanuit de bismarckiaanse traditie is die opdeling niet langer zo zwart-wit. We verwezen al eerder naar de gezondheidszorg die in de loop der jaren door verschillende uitbreidingen een meer universele insteek kreeg. Algemeen kan men stellen dat de sociale zekerheid op federaal niveau nog steeds eerder van het bismarckiaanse type is. De regionale regelingen (zoals zorg in de Vlaamse sociale bescherming of de gezinsbijslagen) vertrekken vanuit ingezetenschap. Die zijn dan ook eerder van het beveridgiaanse type.

