

Brussel, 15 december 2014

Advies nr. 2014/13

Uitgebracht in toepassing van de wet

Artikel 110, §1, van de wet van 30 december 1992 houdende sociale en diverse bepalingen

Ontwerp van programmawet van december 2014 Regeringsamendement betreffende de welvaartsenveloppe en de financiering van de sociale zekerheid

Het regeringsamendement dat aan het Comité wordt voorgelegd, vult Titel 6 van het ontwerp van programmawet aan met:

- een hoofdstuk over de berekening en de besteding van de welvaartsenveloppe en
- drie hoofdstukken aangaande de financiering van de sociale zekerheid in het licht van de zesde staatshervorming.

Een nieuw hoofdstuk 6 moet ervoor zorgen dat:

- voor de berekening van de welvaartsenveloppe niet langer rekening zal worden gehouden met de gezinsbijslagen;
- wanneer de bevoegde organen voor 15 september van het jaar waarin een beslissing over de verdeling van de welvaartsenveloppe dient te worden genomen, geen gezamenlijk advies geven over de besteding van de enveloppe, er niet langer een mechanisme van automatische welvaartsaanpassing in werking treedt.

Het Comité neemt met tevredenheid kennis van deze wijzigingen. Het brengt evenwel zijn vroegere opmerkingen in herinnering (cf. advies 2014/05) aangaande de vooropgestelde tijdslijmiet van 15 september. Omwille van externe factoren is het in de praktijk zelden mogelijk om een advies uit te brengen voor deze datum. Het Comité stelt daarom voor om de tijdslijmiet op te schuiven of te bepalen in functie van het moment waarop de omvang van de enveloppe daadwerkelijk kan worden vastgesteld.

Verder merkt het Comité op dat het Planbureau en de OISZ-en elk een eigen berekeningswijze hanteren bij de ramingen die zij maken in het kader van de berekening van de enveloppe. Het vraagt in dit verband dat eens men voor een bepaalde berekeningswijze heeft gekozen, men deze consequent verder hanteert.

Tot slot stelt het Comité zich vragen bij de plannen van de regering inzake de fiscalisering van de welvaartsenveloppe. Het is voor het Comité niet duidelijk hoe deze vorm zal krijgen en hoe dit in verhouding staat tot het voorgelegde regeringsamendement. Het vraagt daarom uitdrukkelijk om hierover door de bevoegde ministers te worden geïnformeerd.

De nieuwe hoofdstukken 7 tot en met 9 betreffen respectievelijk,:

- een vermindering van de financiering van de gezondheidszorg vanuit de globale beheren (141.837 duizend euro voor wat betreft het zelfstandigenstelsel);
- een vermindering van de alternatieve financiering uit btw in de initiële begroting 2015 (224.737 duizend euro voor wat betreft het globaal beheer van het zelfstandigenstelsel) en dit

in afwachting van een overleg met de sociale partners over de aanpassing van de financieringsbronnen als gevolg van de zesde staatshervorming

- de financiering van de sociale zekerheidsuitgaven die in het kader van de zesde staatshervorming worden overgeheveld naar de deelgebieden. De uitgaven die begin 2015 gebeuren voor rechten die in 2014 verschuldigd en geboekt zijn, blijven ten laste van de globale beheren.

Het Comité neemt akte van de voorgestelde ingrepen in de financiering van de sociale zekerheid.

Wat betreft de voorgestelde vermindering van de alternatieve financiering, benadrukt het Comité dat dit slechts een eerste stap is in de aanpassing van de financiering van de sociale zekerheid waarmee de budgettaire neutraliteit van de zesde staatshervorming nog niet bereikt is. Het Comité dringt er in dit verband op aan dat de financieringsbronnen van de sociale zekerheid op korte termijn en in overleg met de beheerders van de beide globale beheren (werknemers en zelfstandigen), worden geëvalueerd en hervormd teneinde de budgettaire neutraliteit te realiseren en de alternatieve financiering te vereenvoudigen.

Wat betreft de bepaling inzake de financiering van de in 2014 verschuldigde maar in 2015 betaalde sociale zekerheidsuitgaven, merkt het Comité op dat dit de facto betekent dat het zelfstandigenstelsel voor 2014 13 maanden kinderbijslag financiert, terwijl het maar voor 12 maanden middelen heeft ontvangen.

De tekst die aan het Comité wordt voorgelegd¹, voorziet in een aantal toevoegingen aan Titel 6 'Sociale Zaken' van het ontwerp van programmawet van december 2014.

1 De aan het Comité voorgelegde tekst

Het regeringsamendement voegt vier hoofdstukken toe aan het ontwerp van programmawet.

1.1 Hoofdstuk 6 : welvaartsenveloppe

1.1.1 Berekening van de enveloppe

Afdelingen 1 en 2 van het nieuwe hoofdstuk 6 wijzigen in de wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact de artikelen die de berekeningswijze van de welvaartsenveloppe bepalen (artikelen 6 en 73). Vanaf 31 december 2014 zal bij het vastleggen van de minimale omvang van de enveloppe niet langer rekening worden gehouden met de middelen die men zou nodig hebben om de gezinsbijslagen jaarlijks met 1% te verhogen. Op die manier wordt de wet betreffende het generatiepact² aangepast aan de door de zesde staatshervorming gewijzigde bevoegdheidsverdeling waarbij de deelgebieden voortaan verantwoordelijk zijn voor de gezinsbijslagen.

1.1.2 Besteding van de enveloppe

Afdeling 3 van het nieuwe hoofdstuk 6 moet de incoherentie wegwerken die als gevolg van de wet van 15 mei 2014 houdende de uitvoering van het plan voor de

¹ Regeringsamendement betreffende de welvaartsenveloppe en de financiering van de sociale zekerheid

² En de berekening van de welvaartsenveloppe

competitiviteit, werkgelegenheid en relance, ontstaan is in het besluitvormingsproces betreffende de welvaartsenveloppe.

Vóór de inwerkingtreding van de desbetreffende wet was bepaald dat de regering om de twee jaar een algemene beslissing diende te nemen over de omvang en de verdeling van de financiële enveloppe voor de welvaartsaanpassing en dit na een voorafgaandelijk, gezamenlijk advies van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (CRB) en het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen (ABC)³.

De wet van 15 mei stipuleert dat in geval dergelijk advies niet wordt uitgebracht voor 15 september van het jaar waarin een beslissing over de verdeling van de welvaartsenveloppe moet gebeuren, de sociale uitkeringen – in de periode waarvoor de welvaartsenveloppe van toepassing is – voortaan een jaarlijkse automatische aanpassing zullen kennen a rato de percentages die gebruikt worden voor de berekening van de enveloppe⁴. Dit impliceert tevens dat wanneer de bevoegde adviesorganen geen advies uitbrengen voor 15 september, de regering geen enkele beslissingsvrijheid meer heeft over de besteding van de enveloppe. De welvaartsenveloppe moet dan immers besteed worden zoals wettelijk is vastgelegd in de wet betreffende het generatiepact⁵.

Deze regeling gaat in tegen de geest van de wet betreffende het generatiepact die bepaalt dat de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid over de besteding van de welvaartsenveloppe bij de federale regering berust. Afdeling drie van het nieuwe hoofdstuk 6 moet de beslissingsvrijheid van de federale regering terug herstellen. Hiervoor wordt teruggegrepen naar de teksten van artikel 5, § 3, artikel 72, § 3, en artikel 73bis, § 3 van de wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact, zoals die bestonden voor de aanpassing door de genoemde wet van 15 mei 2014. Ontbreekt een advies voor 15 september, dan wordt een advies geacht gegeven te zijn en stelt de regering een gemotiveerd ontwerp van beslissing op waarover de bevoegde adviesorganen⁶ om advies gevraagd wordt.

Er wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om de verwoording van de artikelen 5, § 3, 72, § 3, en 73bis, § 3 van de wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact op elkaar af te stemmen en de benaming van de diverse adviesraden te corrigeren.

1.2 Hoofdstuk 7: financiering van de gezondheidszorg

Het regeringsamendement voegt aan het ontwerp van programmawet een nieuw hoofdstuk 7 toe betreffende de financiering van de gezondheidszorg. Dit voorziet voor 2015 in een vermindering van de financiering van de gezondheidszorg uit de

³ zowel over de hoegrootheid als over de verdeling van de financiële middelen

⁴ Voor de volledige periode waarvoor de welvaartsenveloppe van toepassing is betekent dit dus een aanpassing ten belope van het dubbele de percentages die gebruikt worden voor de berekening van de enveloppe van het dubbele van

⁵ Artikel 6, tweede lid ; artikel 73, tweede lid ; artikel 73ter, tweede lid

⁶ In het geval van het zelfstandigenstelsel een gezamenlijk advies van het ABC en de CRB

twee globale beheren (werknemers en zelfstandigen), opdat het saldo van de gezondheidszorg nul zou zijn.

Voor wat het globaal beheer der zelfstandigen⁷ betreft, zou het bedrag in de financiering van de gezondheidszorg voor het boekjaar 2015 verminderen met 141.837 duizend euro.

1.3 Hoofdstuk 8: vermindering van de alternatieve financiering

De financiering van de sociale zekerheid dient te worden aangepast als gevolg van de zesde staatshervorming. In overleg met de sociale partners zal er in dit kader bekeken worden hoe de financieringsbronnen van de sociale zekerheid moeten aangepast worden. In afwachting hiervan wordt voor de initiële begroting 2015 de alternatieve financiering uit de btw verminderd⁸. Het gaat om een vermindering met:

- 5.088.202 duizend euro voor wat betreft het globaal beheer RSZ;
- 224.737 duizend euro wat betreft het globaal beheer in het sociaal statuut zelfstandigen.

1.4 Hoofdstuk 9: financiering van de in 2014 verschuldigde maar in 2015 betaalde sociale zekerheidsuitgaven die naar de deelgebieden overgeheveld worden

Het regeringsamendement voegt aan het ontwerp van programmawet een nieuw hoofdstuk 9 toe betreffende de financiering van de sociale zekerheidsuitgaven die in het kader van de zesde staatshervorming worden overgeheveld naar de deelgebieden. Meer bepaald moet dit hoofdstuk de budgettaire neutraliteit van deze overdracht waarborgen door te bepalen dat de uitgaven die begin 2015 gebeuren voor de rechten die in 2014 verschuldigd en geboekt zijn, ten laste blijven van de globale beheren⁹.

2 Advies van het Algemeen Beheerscomité

2.1 De welvaartsenveloppe

2.1.1 Berekeningsbasis

In zijn verslag 2014/02 inzake de voorafbeelding van de begroting 2015 gaf het Comité aan van mening te zijn dat het systeem van welvaartsaanpassingen enkel van toepassing kan zijn op de takken van de sociale zekerheid die onder federale

⁷ Wijziging van artikel 6, § 1bis van het koninklijk besluit van 18 november 1996 strekkende tot invoering van een globaal financieel beheer in het sociaal statuut der zelfstandigen, met toepassing van hoofdstuk I van titel VI van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels

⁸ Hiertoe wordt artikel 66 van de programmawet van 2 januari 2001, laatst gewijzigd bij de wet van 15 mei 2014, wordt aangevuld met een paragraaf 3octies

⁹ In het zelfstandigenstelsel zal hiertoe het koninklijk besluit van 18 november 1996 strekkende tot invoering van een globaal financieel beheer in het sociaal statuut der zelfstandigen, met toepassing van hoofdstuk I van titel VI van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels worden gewijzigd.

bevoegdheid vallen. Gegeven de overdracht van de gezinsbijslagen naar de deelentiteiten enerzijds en het feit dat de gezinsbijslagen hierdoor de sociale zekerheid verlaten, oordeelde het Comité toen dat men voor de berekening van de welvaartsenveloppe 2015-2016 geen rekening zou mogen houden met een verhoging van de gezinsbijslagen. Het Comité was van oordeel dat dit standpunt zelfs zonder wetswijziging kon ingenomen worden. Het voordeel van het regeringsamendement is dat dit nu verduidelijkt wordt in de wet van 23 december 2005.

2.1.2 *Verdelingsmechanisme*

In zijn advies 2014/05 plaatste het Comité vraagtekens bij de budgettaire weerslag van het automatisch mechanisme van welvaartsaanpassing dat in werking zou treden bij het ontbreken van een gezamenlijk advies van de bevoegde adviesorganen vóór 15 september. Het neemt dan ook met tevredenheid kennis van het voorstel om het principe van automatische aanpassingen los te laten en terug te keren naar het oorspronkelijk mechanisme inzake de verdeling van de welvaartsenveloppes.

Het Comité brengt in het kader van het voorgestelde regeringsamendement evenwel de opmerkingen in herinnering die het in datzelfde advies formuleerde bij de vooropgestelde tijdslimiet van 15 september. In het verleden werd een gezamenlijk advies slechts uitzonderlijk voor die datum uitgebracht. Immers,

- de bevoegde adviesorganen zijn afhankelijk van informatie (inz. de omvang van de welvaartsenveloppe) die hen ter beschikking wordt gesteld door het Planbureau en de OISZ-en. Omwille van allerlei praktische omstandigheden (jaarverslag studietoelagencommissie vergrijzing, dringende vragen van de regering, enz.) gebeurt dit meestal niet lang vóór 15 september;
- op basis van de vragen en opmerkingen van de sociale partners moeten gewoonlijk nog zaken worden uitgeklaard of moeten er herberekeningen gebeuren;
- de verdeling van de middelen in de zelfstandigenregeling is afhankelijk van beslissingen genomen in het kader van de werknemersregeling.

Voor de periode 2015-2016 kan evident geen advies meer uitgebracht worden vóór 15 september 2014.

Een alternatief zou erin kunnen bestaan om de tijdslimiet enkele weken op te schuiven of om de periode waarbinnen de bevoegde organen een advies moeten uitbrengen, te laten ingaan vanaf het moment dat de gegevens voorhanden zijn op basis waarvan de omvang van de welvaartsenveloppes kan worden vastgesteld.

2.1.3 *Omvang van de welvaartsenveloppe*

Het Comité herinnert eraan dat de theoretische welvaartsenveloppe voor de zelfstandigen voor 2015 en 2016 als volgt wordt geraamd:

Tabel 1. Raming van de theoretische welvaartsenveloppe 2015-2016 door het Federaal Planbureau en de Parastatalen

	<i>Federaal Planbureau</i>		<i>Parastatalen</i>	
	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>
Pensioenen	28,6 mio EUR	57,8 mio EUR	32,1 mio EUR	65,2 mio EUR
Ziekte en invaliditeit*	4,1 mio EUR	8,7 mio EUR	4,2 mio EUR	8,6 mio EUR
Totaal	32,7 mio EUR	66,5 mio EUR	36,3 mio EUR	73,8 mio EUR

* incl. faillissementsverzekering

De minkosten na toewijzing van de enveloppe 2013-2014 bedragen volgens de berekening van het Planbureau 5,31 mio EUR voor het jaar 2015 en 4,9 mio EUR voor het jaar 2016.

Het Comité wijst op het grote verschil tussen de berekeningen door het Planbureau en de berekeningen door de RVP. Het vraagt in dit verband:

- om te kunnen beschikken over meer precieze informatie over de kostprijs van een verhoging van het minimumpensioen met 1,5%, 2%, 2,5% en 3%;
- dat eenmaal een berekeningsmethode is gekozen, men deze consequent blijft gebruiken.

In zoverre er nog welvaartsaanpassingen binnen de uitkeringsstelsels van de zelfstandigen zouden gebeuren (abstractie makend van de fiscalisering – zie hieronder), dringt het Comité er dan ook op aan dat de ramingen om na te gaan of de voorstellen binnen het vooropgestelde budget blijven, door het Planbureau zouden gebeuren.

2.1.4 Fiscalisering van de welvaartsenveloppe

Het federaal regeerakkoord voorziet dat de besteding van de welvaartsenvolpess via de fiscale weg zal gebeuren. De begrotingsnotificaties van 15 oktober 2014 stellen in opvolging daarvan dat de regering heeft beslist om de welvaartsenveloppe te fiscaliseren.

Het is voor het Comité niet duidelijk hoe deze fiscalisering van de welvaartsenveloppe vorm zal krijgen en hoe dit in verhouding staat tot het regeringsamendement. Dit amendement verandert immers niets aan artikel 5, §1 van de wet van 23 december 2005 waarin bepaald wordt dat de welvaartsaanpassingen de vorm kunnen aannemen van de wijziging van een plafond of inkomensdrempel of van een al dan niet minimale uitkering en dat de nadere regels van de aanpassing per regeling, per plafond of per inkomensdrempel of per uitkering binnen een regeling, of nog, per categorie van uitkeringsgerechtigde, kunnen verschillen.

Het Comité vraagt uitdrukkelijk om hierover door de bevoegde minister(s) te worden geïnformeerd.

2.2 Alternatieve financiering

Het Comité neemt akte van de aanpassing van de alternatieve financiering door het regeringsamendement. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de begrotingsnotificatie van 15 oktober 2014 waarin het volgende wordt gesteld:

« De financiering van de sociale zekerheid moet, zoals aangegeven in de nota van het monitoringcomité, aangepast worden aan de effecten van de zesde staats hervorming. In overleg met de sociale partners zullen de financieringsbronnen van de sociale zekerheid worden geëvalueerd om rekening te houden met de impact van de zesde staats hervorming vanaf 2015. In afwachting van deze hervorming wordt voor de initiële begroting 2015 de alternatieve financiering uit BTW aangepast om te komen tot een evenwicht in ESR-termen voor de sociale zekerheid. »

Het Comité onderstreept dat het regeringsamendement slechts een eerste stap is in de aanpassing van de financiering van de sociale zekerheid. Met deze eerste stap is de volledige budgettaire neutraliteit van de zesde staats hervorming nog niet bereikt. Daarvoor moeten, per globaal beheer, alle uitgaven die het domein van de sociale zekerheid verlaten om te worden overgedragen naar de Gewesten en de Gemeenschappen van de ontvangsten worden afgetrokken.

Het Comité dringt er dan ook op aan dat de financieringsbronnen van de sociale zekerheid op korte termijn geëvalueerd en hervormd zullen worden om enerzijds, de alternatieve financiering te vereenvoudigen en anderzijds, de budgettaire neutraliteit van de zesde staats hervorming te realiseren. Dit kan zowel een aanpassing inhouden van de alternatieve financiering als van het bedrag van de rijkstoelagen. Het Comité gaat ervan uit dat deze oefening in overleg met de beheerders van de beide globale beheren (werknemers en zelfstandigen) zal gebeuren.

2.3 Financiering kinderbijslag december 2014

Het Comité neemt er akte van dat het regeringsamendement ertoe zal leiden dat het globaal beheer van de zelfstandigen de kinderbijslag voor december 2014 – die betaald wordt in januari 2015 – nog zal moeten financieren. Het stelsel zal daardoor in 2014 voor 13 maanden kinderbijslag financieren, terwijl het maar voor 12 maanden middelen heeft ontvangen.

Dit advies werd via elektronische weg goedgekeurd op 15 december 2014 en zal worden bevestigd tijdens de eerstvolgende plenaire vergadering.

Namens het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen, op
15 december 2014.



**Veerle DE MAESSCHALCK,
Secretaris**



**Jan STEVERLYNCK,
Voorzitter**