

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1992-1993 (*)

16 JULI 1993

WETSONTWERP

tot bekrachtiging van de koninklijke besluiten genomen in uitvoering van artikel 39bis, § 5, van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
SOCIALE ZAKEN (1)

UITGEBRACHT DOOR DE HEER SANTKIN

DAMES EN HEREN,

Uw Commissie heeft onderhavig wetsontwerp besproken tijdens haar vergaderingen van 13 en 14 juli 1993.

Dit wetsontwerp werd besproken in openbare commissievergadering.

(1) Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Flamant.

A. — Vaste leden :	B. — Plaatsvervangers :
C.V.P. HH. Ansoms, Goutry, Mevr. Nelis-Van Liedekerke, HH. Olivier, Vandendriessche.	HH. Breyne, Demuyt, Mevr. Leysen, HH. Schuermans, Taylor, Vanleenhove.
P.S. Mevr. Burgeon (C.), HH. Minet, Perdieu, Santkin.	HH. Collart, Delizée, Namotte, Poty, Van der Biest.
V.L.D. HH. Chevalier, Devolder, Flamant.	HH. Daems, De Groot, Mevr. De Maght-Aelbrecht, H. Van Mechelen.
S.P. HH. Peeters (J.), Sleeckx, Van der Sande.	HH. Dielens, Hostekint, Landuyt, Peeters (L.).
P.R.L. HH. Draps, Severin.	HH. de Clippele, Ducarme, Hazette.
P.S.C. HH. Charlier (Ph.), Hiance.	Mevr. Corbisier-Hagon, HH. Grimberghs, Thissen.
Ecolo/Agalev VI. H. Van Hauthem.	HH. Dallons, Defeyt, Mevr. Dua.
Blok V.U. H. Van Grembergen.	HH. Van den Eynde, Wymeersch.
	HH. Caudron, Lauwers.

Zie :

- 1101 - 92 / 93 :

— N° 1 : Ontwerp overgezonden door de Senaat.

(*) Tweede zitting van de 48^e zittingsperiode.

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1992-1993 (*)

16 JUILLET 1993

PROJET DE LOI

portant confirmation des arrêtés royaux pris en exécution de l'article 39bis, § 5, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DES
AFFAIRES SOCIALES (1)

PAR M. SANTKIN

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre Commission a examiné ce projet de loi au cours de ses réunions des 13 et 14 juillet 1993.

Ce projet de loi a été examiné en réunion publique de commission.

(1) Composition de la Commission :

Président : M. Flamant.

A. — Titulaires :	B. — Suppléants :
C.V.P. MM. Ansoms, Goutry, Mme Nelis-Van Liedekerke, MM. Olivier, Vandendriessche.	MM. Breyne, Demuyt, Mme Leysen, MM. Schuermans, Taylor, Vanleenhove.
P.S. Mme Burgeon (C.), MM. Minet, Perdieu, Santkin.	MM. Collart, Delizée, Namotte, Poty, Van der Biest.
V.L.D. MM. Chevalier, Devolder, Flamant.	MM. Daems, De Groot, Mme De Maght-Aelbrecht, M. Van Mechelen.
S.P. MM. Peeters (J.), Sleeckx, Van der Sande.	MM. Dielens, Hostekint, Landuyt, Peeters (L.).
P.R.L. MM. Draps, Severin.	MM. de Clippele, Ducarme, Hazette.
P.S.C. MM. Charlier (Ph.), Hiance.	Mme Corbisier-Hagon, MM. Grimberghs, Thissen.
Ecolo/Agalev VI. M. Van Hauthem.	MM. Dallons, Defeyt, Mme Dua.
Blok V.U. M. Van Grembergen.	MM. Van den Eynde, Wymeersch.
	MM. Caudron, Lauwers.

Voir :

- 1101 - 92 / 93 :

— N° 1 : Projet transmis par le Sénat.

(*) Deuxième session de la 48^e législature.

I. — INLEIDING VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN

De minister legt uit dat, krachtens artikel 39bis, § 5, van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid, de Koning, bij in ministerraad overlegd besluit, de in 1989, 1990 en 1991 gerealiseerde of te verwachten positieve saldi in de verschillende regelingen van de sociale zekerheid der werknemers geheel of ten dele kan toewijzen aan het Fonds voor het financieel evenwicht van de sociale zekerheid.

In toepassing hiervan werden door de koninklijke besluiten van 17 oktober 1991 en 29 oktober 1992, volgende bedragen afgenomen :

- 670 miljoen frank in de sector uitkeringen van het RIZIV;
- 800 miljoen frank in het stelsel van de arbeidsongevallen;
- 2 405 miljoen frank in het stelsel van de beroepsziekten;
- 4 800 miljoen frank in het stelsel van de kinderbijslagen voor werknemers;
- 21 976 miljoen frank in het stelsel van de pensioenen.

Artikel 39bis, § 5, laatste lid, van voornoemde wet van 29 juni 1981, bepaalt dat die koninklijke besluiten door de wetgevende Kamers moeten worden bekrachtigd.

Deze bekrachtiging is het voorwerp van onderhavig wetsontwerp.

II. — BESPREKING EN STEMMING

De heer Vandendriessche wijst erop dat in de tekst van het in de Senaat ingediende wetsontwerp, voor wat de Rijksdienst voor Kinderbijslag voor werknemers betreft, sprake is van een overdracht van 5 400 miljoen frank. In het ontwerp overgezonden door de Senaat is evenwel sprake van 4 800 miljoen frank.

Spreker wenst te vernemen waarom dit bedrag werd gewijzigd.

De minister van Sociale Zaken antwoordt dat het koninklijk besluit van 17 oktober 1991 houdende uitvoering van artikel 39bis, § 5, van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers (*Belgisch Staatsblad* van 14 november 1991) bepaalt dat een bedrag van 5 400 miljoen frank wordt afgenomen van de in de jaren 1989, 1990 en 1991 door de Rijksdienst voor Kinderbijslag voor werknemers gerealiseerde saldi.

Aangezien bij het opmaken van dergelijke koninklijke besluiten de precieze evolutie van de ontvangsten en uitgaven van de verschillende sociale-zekerheidssectoren nog niet gekend is, wordt in die besluiten eveneens gestipuleerd dat de minister van

I. — EXPOSE INTRODUCTIF DU MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES

Le ministre précise qu'en vertu de l'article 39bis, § 5, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés, le Roi peut, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres affecter totalement ou partiellement au Fonds pour l'équilibre financier de la sécurité sociale les soldes positifs réalisés ou escomptés au cours des années 1989, 1990 et 1991 dans les différents régimes de sécurité sociale des travailleurs salariés.

En application de cet article, les montants suivants ont été prélevés par les arrêtés royaux des 17 octobre 1991 et 29 octobre 1992 :

- 670 millions de francs dans le secteur indemnités de l'INAMI;
- 800 millions de francs dans le régime des accidents du travail;
- 2 405 millions de francs dans le régime des maladies professionnelles;
- 4 800 millions de francs dans le régime des allocations familiales pour travailleurs salariés;
- 21 976 millions de francs dans le régime des pensions.

L'article 39bis, § 5, de la loi du 29 juin 1981 précitée dispose en son dernier alinéa que les Chambres législatives doivent confirmer ces arrêtés royaux.

Tel est l'objet du projet de loi à l'examen.

II. — DISCUSSION ET VOTE

M. Vandendriessche souligne que le texte du projet de loi déposé au Sénat fait état d'un transfert de 5 400 millions de francs en ce qui concerne l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés, alors que le projet de loi transmis par le Sénat mentionne le chiffre de 4 800 millions de francs.

L'intervenant demande pourquoi ce montant a été modifié.

Le ministre des Affaires sociales répond que l'arrêté royal du 17 octobre 1991 portant exécution de l'article 39bis, § 5, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés (*Moniteur belge* du 14 octobre 1991) prévoit qu'un montant de 5 400 millions de francs est prélevé des soldes positifs réalisés au cours des années 1989, 1990 et 1991 par l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés.

L'évolution des recettes et des dépenses des différents secteurs de la sécurité sociale n'étaient pas encore connue avec précision au moment de la confection d'arrêtés royaux de ce type, ces arrêtés prévoient également que le ministre des Affaires sociales est

Sociale Zaken gemachtigd is om het bedrag in schijven af te nemen rekening houdend met de thesauriemogelijkheden van het betrokken organisme.

Aangezien in 1991 de overschotten van de Rijksdienst voor Kinderbijslag van werknemers beperkt waren tot 4 800 miljoen frank werd het oorspronkelijke bedrag van 5 400 miljoen frank tot 4 800 miljoen frank teruggebracht.

Het wetsontwerp werd in die zin door de Senaat gewijzigd en dit volledig in overeenstemming met de opmerking van het Rekenhof.

De heer Olivier is van oordeel dat zich een legistiek probleem stelt.

In het koninklijk besluit is sprake van een overdracht van 5 400 miljoen frank terwijl in het wetsontwerp tot bekrachtiging een bedrag van 4 800 miljoen frank wordt vermeld.

Bekrachtiging houdt toch in dat het koninklijk besluit in zijn oorspronkelijke versie kracht van wet krijgt.

Derhalve dringt zich de vraag op of het besluit niet moet worden verbeterd vooraleer het bekrachtigd wordt.

Volgens de heer Olivier is het aangewezen dat de Wetgevende diensten nagaan of zich geen juridische moeilijkheden stellen.

Volgens *de heer J. Peeters* is het inderdaad wenselijk dat de commissie hierover uitsluitsel krijgt.

De heer Ph. Charlier vraagt of de voor de andere instellingen vermelde bedragen effectief werden overgedragen.

De heer Devolder merkt op dat in de memorie van toelichting bij de wet van 20 juli 1991 houdende begrotingsbepalingen (dat onder meer ertoe strekte artikel 39bis in te voegen in de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid) het volgende werd gepreciseerd :

« Deze uitzonderlijke maatregel (namelijk de overheveling van positieve saldi naar het Fonds voor het financieel evenwicht van de sociale zekerheid) is enkel van toepassing in 1991 en doet geen afbreuk aan de intentie van de Regering om zich in 1991 uit te spreken over stappen die moeten leiden tot een grotere transparantie van de financiering van de sociale zekerheid, via een herstructurering van de bijdragen die rekening houdt met demografische verschuiving » (Stuk Kamer, n° 1641/1-90/91, blz. 2).

Maar intussen is nog steeds geen sprake van dergelijke herstructurering.

Hij stipt vervolgens aan dat de eerste minister enkele dagen geleden eveneens gewezen heeft op de financieringsmoeilijkheden van de sociale zekerheid.

Spreker is van oordeel dat door die transfers de moeilijkheden van de betrokken sociale zekerheidssectoren verdoezeld worden.

Hij vraagt dat hieraan een einde zou worden gesteld.

De heer Draps is van mening dat die overdrachten de geldstromen binnen het sociale zekerheidsstelsel ondoorzichtig maken.

autorisé à prélever le montant par tranche selon les possibilités de trésorerie de l'organisme concerné.

Etant donné qu'en 1991, les excédents de l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés n'ont pas dépassé 4 800 millions de francs, le montant initial de 5 400 millions de francs a été ramené à 4 800 millions de francs.

Le projet de loi a été modifié en ce sens par le Sénat, qui s'est conformé en cela à l'observation de la Cour des comptes.

M. Olivier estime qu'un problème d'ordre légistique se pose.

Il est question, dans l'arrêté royal, d'un transfert de 5 400 millions de francs alors que le projet de loi de confirmation fait état d'un montant de 4 800 millions de francs.

Or, la confirmation implique que c'est l'arrêté royal dans sa version initiale qui acquiert force de loi.

La question se pose dès lors de savoir s'il ne faudrait pas rectifier l'arrêté avant sa confirmation.

M. Olivier estime que les services législatifs devraient vérifier si des problèmes juridiques ne risquent pas de se poser.

Il serait en effet souhaitable, selon *M. J. Peeters*, que la commission soit fixée sur ce point.

M. Ph. Charlier demande si les montants mentionnés pour les autres organismes ont effectivement été transférés.

M. Devolder fait observer que dans l'exposé des motifs de la loi du 20 juillet 1991 portant des dispositions budgétaires (qui avait notamment pour but d'insérer un article 39bis dans la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés), il est précisé ce qui suit :

« Cette mesure exceptionnelle (le transfert des soldes positifs au profit du Fonds pour l'équilibre financier de la sécurité sociale) ne s'applique qu'à l'année 1991 et ne préjuge pas de l'intention du Gouvernement de se prononcer dans le courant de 1991 en vue de réaliser des pas vers une plus grande transparence du financement de la sécurité sociale, via une restructuration des cotisations qui tient compte des glissements démographiques » (Doc. n° 1641/1-90/91, p. 2).

Mais depuis lors, il n'est toujours pas question d'une telle restructuration.

Il rappelle ensuite que le premier ministre a également attiré l'attention, il y a quelques jours, sur les problèmes de financement de la sécurité sociale.

L'intervenant estime que ces transferts masquent les difficultés que connaissent les secteurs concernés de la sécurité sociale.

Il demande que l'on mette un terme à cette situation.

M. Draps estime que ces transferts ne contribueront certainement pas à accroître la transparence des flux financiers au sein de la sécurité sociale.

Hij kan zich helemaal niet akkoord verklaren met deze systematische overheveling van reserves van sommige sociale zekerheidssectoren naar sectoren in moeilijkheden.

Hierdoor wordt het opbouwen van de nochtans noodzakelijke reserves onmogelijk gemaakt. Voor de jaren 1989, 1990 en 1991 wordt bijvoorbeeld van de reserves van de Rijksdienst voor Pensioenen een bedrag van 21,976 miljard frank afgenomen terwijl nu reeds vaststaat dat deze sector begin volgende eeuw met zware financiële problemen zal worden geconfronteerd.

In het 150^{ste} Boek van het Rekenhof werd eveneens gewezen op de noodzaak bijkomende reserves aan te leggen ten einde de demografische en socio-economische ontwikkelingen te kunnen opvangen.

In 1991 bedroegen de bestaande reserves slechts 80 miljard frank of 6,5 % van de totale sociale zekerheidsuitgaven.

Een snelle herstructurering van het bijdragenstelsel is absoluut noodzakelijk maar de heer Draps vreest dat de Regering hiervoor niet de moed zal hebben.

Nochtans heeft het Rekenhof gesteld dat ieder getalm bij de vorming van voldoende reserves van de volgende generatie grote offers zal vragen (150^{ste} Boek, blz. 462).

Vaststellend dat de Rijksdienst voor kinderbijslag voor werknemers een positief saldo van 4 800 miljoen frank heeft gerealiseerd, vraagt *de heer Ph. Charlier* zich af of er geen begin kan worden gemaakt van de gelijkschakeling van de kinderbijslagen tussen het stelsel van de werknemers en dat van de zelfstandigen.

De heer J. Peeters wenst eraan te herinneren dat het Fonds voor financieel evenwicht van de sociale zekerheid in 1982 werd opgericht.

Hij begrijpt dan ook niet goed de kritiek van de VLD en PRL-fracties die in 1982 van de Regering deel uitmaakten en dus voor het ontstaan van het systeem medeverantwoordelijk zijn.

*
* *

De minister van Sociale Zaken legt uit dat de sociale zekerheid gestoeld is op het solidariteitsbeginsel en dat het derhalve niet meer dan logisch is dat de solidariteit ook moet spelen tussen de diverse sectoren onderling.

Het financieel evenwicht van de sociale zekerheid is voor de minister prioritair. Aangezien de demografische ontwikkeling op dat vlak tot moeilijkheden kan leiden, heeft hij de Nationale Arbeidsraad om een advies verzocht.

Hij zal dit advies, zodra hij erover beschikt, aan de wetgevende Kamers verzenden.

Wat de opmerking van de heer Draps over de ontoereikende reserves betreft, merkt de minister op

Il ne peut absolument pas marquer son accord sur ces transferts systématiques de réserves de certains secteurs de la sécurité sociale vers d'autres secteurs en difficulté.

Cette technique empêche la constitution de réserves, qui sont cependant nécessaires. Pour les années 1989, 1990 et 1991, un montant de 21,976 milliards de francs a, par exemple, été prélevé sur les réserves de l'Office national des pensions, alors qu'il est dès à présent établi que ce secteur sera confronté à de graves problèmes financiers au début du siècle prochain.

Dans son 150^e Cahier d'observations, la Cour des comptes a également attiré l'attention sur la nécessité de constituer des réserves supplémentaires compte tenu des perspectives démographiques et socio-économiques.

En 1991, les réserves existantes ne s'élevaient qu'à 80 milliards de francs, soit 6,5 % du total des dépenses de sécurité sociale.

M. Draps souligne qu'il est absolument nécessaire de restructurer rapidement le système des cotisations, mais craint que le Gouvernement n'ait pas le courage de le faire.

La Cour des comptes a pourtant fait observer que tout retard dans la constitution de réserves suffisantes ne ferait qu'accroître l'importance des sacrifices qui seront exigés de la génération suivante (150^e Cahier, p. 463).

Constatant que l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés a réalisé un solde positif de 4 800 millions de francs, *M. Ph. Charlier* demande si l'on ne pourrait pas commencer dès à présent à harmoniser les allocations familiales des régimes des salariés et des indépendants.

M. J. Peeters rappelle que le Fonds pour l'équilibre financier de la sécurité sociale a été créé en 1982.

Il ne comprend dès lors pas très bien les critiques des groupes VLD et PRL, qui faisaient partie de la coalition gouvernementale en 1982 et qui sont donc également responsables de la création du système.

*
* *

Le ministre des Affaires sociales précise que la sécurité sociale repose sur le principe de solidarité et qu'il n'est dès lors que logique que la solidarité s'exerce également entre les divers secteurs.

Aux yeux du ministre, l'équilibre financier de la sécurité sociale est une priorité. Etant donné que l'évolution démographique peut entraîner des difficultés dans ce domaine, il a demandé l'avis du Conseil national du travail.

Il transmettra cet avis aux Chambres législatives dès qu'il sera en sa possession.

En ce qui concerne l'observation de M. Draps concernant l'insuffisance des réserves, le ministre fait

dat de reserves sedert 1991 fors zijn toegenomen en in april 1993 reeds 138 miljard frank beliepen.

De reserves evolueren duidelijk in de goede richting.

In het 150^{ste} Boek van het Rekenhof kon hiermee nog geen rekening worden gehouden.

De opmerkingen van het Rekenhof moeten in het licht van die gunstige evolutie enigszins worden genuanceerd.

*
* *

Wat het door de heer Olivier opgeworpen probleem betreft, geeft *de voorzitter, de heer Perdieu*, lezing van volgende nota :

« Het koninklijk besluit van 17 oktober 1991 houdende uitvoering van artikel 39*bis*, § 5, van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers, bepaalt in artikel 1 dat een bedrag van 5 400 miljoen frank zal worden afgenomen van de in de jaren 1989, 1990 en 1991 door de Rijksdienst voor Kinderbijslagen voor Werknemers gerealiseerde positieve saldi.

Krachtens artikel 2 wordt de minister van Sociale Zaken gemachtigd om dit bedrag in schijven af te nemen, rekening houdend met de thesauriemogelijkheden van het betrokken organisme.

Deze bepaling impliceert dat het bedrag eventueel niet volledig wordt overgedragen indien de thesaurietoestand zulks onmogelijk maakt.

Aangezien de reserves van de Rijksdienst voor Kinderbijslagen voor Werknemers inderdaad ontoereikend waren, werd de overdracht maar gerealiseerd ten belope van 4,8 miljard frank.

In het wetsontwerp tot bekrachtiging van het koninklijk besluit wordt met het effectief overgedragen bedrag rekening gehouden.

Na goedkeuring van dit wetsontwerp heeft de tekst van de wet voorrang op het koninklijk besluit en derhalve moeten de in het wetsontwerp vermelde bedragen als definitief worden beschouwd. Er stelt zich dus geen probleem op legistiek vlak. »

*
* *

Het enig artikel wordt aangenomen met 12 tegen 2 stemmen.

De Rapporteur,

J. SANTKIN

De Voorzitter a.i.,

J.-P. PERDIEU

observer que depuis 1991, ces réserves ont fortement augmenté et s'élevaient déjà à 138 milliards de francs en avril 1993.

Les réserves évoluent manifestement de manière positive.

Dans son 150^e Cahier, la Cour des comptes ne pouvait pas encore tenir compte de cet élément.

Les observations de la Cour doivent dès lors être quelque peu nuancées en fonction de cette évolution favorable des réserves.

*
* *

En ce qui concerne le problème soulevé par M. Olivier, *le président, M. Perdieu*, donne lecture de la note suivante :

« L'arrêté royal du 17 octobre 1991 portant exécution de l'article 39*bis*, § 5, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés prévoit en son article 1^{er} qu'un montant de 5 400 millions de francs sera prélevé sur les soldes positifs réalisés au cours des années 1989, 1990 et 1991 par l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés.

L'article 2 autorise le ministre des Affaires sociales à prélever ce montant par tranches selon les possibilités de trésorerie de l'organisme concerné.

Cette disposition implique que ce montant ne sera éventuellement pas transféré intégralement si l'Etat de la trésorerie ne le permet pas.

Etant donné que les réserves de l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés étaient effectivement insuffisantes, le transfert n'a porté que sur un montant de 4,8 milliards de francs.

Le projet de loi portant confirmation de l'arrêté royal tient compte du montant réellement transféré.

Une fois le projet de loi adopté, la loi primera l'arrêté royal, de sorte qu'il faut considérer les montants mentionnés dans le projet comme définitifs. Il ne se pose donc aucun problème sur le plan légistique. »

*
* *

L'article unique est adopté par 12 voix contre 2.

Le Rapporteur,

J. SANTKIN

Le Président a.i.,

J.-P. PERDIEU