



Akkoord

over uitgangspunten voor de hervorming naar een Vlaamse kinderbijslag

Brussel, 16 maart 2015

Inhoud

1	Situering.....	3
2	Uitgangspunten voor de Vlaamse kinderbijslag.....	3
2.1	Basisprincipes	4
2.2	Compensatie van de kosten voor de opvoeding en de ondersteuning van kinderen.....	4
2.2.1	Context.....	4
2.2.2	Basisbijslag.....	5
2.2.3	Kwetsbare gezinnen en sociale toeslagen	5
2.2.4	Kinderen met bijzondere zorgnoden	6
2.3	Administratieve organisatie en eenvoud	7
2.4	Overgangsmaatregelen	7

1 Situering

De beleidsnota WVG 2014-2019 kiest met betrekking tot de kinderbijslag uitdrukkelijk voor “een universeel systeem op basis van het recht van het kind, ongeacht de socio-professionele status van de ouders. Een kind krijgt een onvoorwaardelijke, gelijke basiskinderbijslag – ongeacht de leeftijd en de rangorde. De kinderbijslag is immers bedoeld als een tegemoetkoming om kosten in de opvoeding te dekken.” Daarnaast verwijst de regering ook naar sociale toeslagen voor gezinnen met lage inkomens met gezinsgemoduleerde inkomensgrenzen.

In zijn akkoord op hoofdlijnen over de uitvoering van de 6^e staatshervorming (27 juni 2012, update 21 november 2012) alsook in zijn advies over de beleidsnota WVG 2014-2019 nam de SERV al een aantal standpunten in met betrekking tot de hervorming van de kinderbijslagen.

Hierna worden de principes voor een hervormde Vlaamse kinderbijslag verder uitgewerkt en verfijnd.

De SERV zal in de komende periode, uitgaande van de onderstaande principes, concrete voorstellen uitwerken tot vormgeving van een Vlaams stelsel van kinderbijslagen en tot gepaste overgangsmaatregelen.

2 Uitgangspunten voor de Vlaamse kinderbijslag

Vooraf

Een Vlaams stelsel van kinderbijslagen heeft maatschappelijk een groot potentieel om tegemoet te komen aan de sociale uitdagingen waarop Vlaanderen een antwoord zoekt.

Voor de hierna ontwikkelde uitgangspunten voor een Vlaamse kinderbijslag zijn volgende contextgegevens van belang:

- De veroordeling door het grondwettelijk hof van de huidige toepassing van het rangprincipe, de administratieve complexiteit van de rang en de maatschappelijke realiteit van de instabiele gezinsrelaties;
- De kosten voor kinderen (huisvesting, voeding, kledij, vrijetijd, onderwijs, transport en kinderopvang) die sterk leeftijdgebonden zijn, een j-curve vormen en vooral minder gedekt worden bij de 18-plussers;
- De toenemende kinderarmoede en het hoog armoederisico van eenoudergezinnen, van gezinnen met een lage werkintensiteit en van gezinnen met 3 of meer kinderen;
- De impliciete saneringsoperatie die de 6^{de} staatshervorming voor de deelgebieden inhoudt en de huidige algemene economische conjunctuur die het budgettaire kader beperkt;
- De toenemende budgettaire druk die op lange termijn zal ontstaan op de kinderbijslagen doordat de financiering van de kinderbijslagen niet volledig voorziet in de koppeling aan de welvaartsevolutie, noch aan de uitgavendynamiek met betrekking tot het aantal sociale toeslagen en het aantal hoger-onderwijs-studenten.

De SERV vraagt om de voorbereiding van een Vlaams stelsel van kinderbijslagen grondig te onderbouwen.

De Vlaamse sociale partners vragen om op structurele wijze in overleg met de Vlaamse overheid te treden met het oog op een gedragen Vlaams stelsel van kinderbijslagen.

2.1 Basisprincipes

- De SERV onderschrijft blijvend de basisprincipes van het bestaande stelsel van kinderbijslagen. De SERV houdt daarbij vast aan een universeel stelsel op basis van het verzekeringsprincipe met universele, substantiële basistoelagen die niet gerelateerd zijn aan het inkomen; dat in oorsprong gebaseerd is op een verticale en horizontale solidariteit in de financiering; en dat voorziet in selectief toegekende sociale toeslagen bovenop een universele sokkel.
- Een Vlaams stelsel van kinderbijslagen moet duidelijke regels bevatten over het vaststellen van het recht en de kinderbijslag voor een individueel kind, samen met duidelijke criteria voor de toekenning van de bijslag aan (één van) de ouders.
- De SERV vertrekt vanuit het idee dat het ondersteunen van de gezinnen en kinderen een taak is van de overheid omdat de kinderen van nu de burgers van morgen zijn. De overheid en de samenleving hebben er, via horizontale en verticale solidariteit, alle belang bij dat alle kinderen voldoende kansen krijgen om zichzelf en hun talenten te ontwikkelen.
- In de voorbije decennia kenden de kinderbijslagen geen aanpassing aan de evolutie van de welvaart waardoor in het algemeen de impact van de kinderbijslagen in het budget van huishoudens met kinderen verhoudingsgewijze is afgenomen. Mede vanuit dit gegeven dient ervoor geijverd dat de kinderbijslagen zodanig worden vastgelegd en kunnen evolueren dat de basis en de doelstellingen van het stelsel die de Vlaamse sociale partners voorop stellen, blijvend gevrijwaard worden. Deze betrachting zal evenwel steeds moeten worden gerealiseerd binnen de geldende Vlaamse budgettaire context.

2.2 Compensatie van de kosten voor de opvoeding en de ondersteuning van kinderen

2.2.1 Context

- De kinderbijslag is als instrument zeer geschikt om de gezinnen op een directe manier (gedeeltelijk) te compenseren voor specifieke kosten voor de opvoeding en de ondersteuning van kinderen.
- Het CEBUD referentiebudgetonderzoek voor Vlaanderen becijfert de kosten voor gezinnen voor de opvoeding en de ondersteuning van kinderen. Deze budgetten houden rekening met de kosten voor voeding, kleding, gezondheid, wonen, ontspanning, transport, kinderopvang en onderwijs. De SERV vestigt de aandacht op de omvang van deze kosten, alsook op het feit dat deze kosten voor de gezinnen stijgen naarmate de kinderen opgroeien.
- De SERV onderstreept dat de verschillende regelingen om de kosten voor de opvoeding en de ondersteuning van kinderen te compenseren, complementair moeten zijn. Het gaat hierbij onder andere over de maximumfactuur in het onderwijs, de studietoelagen, de inkomensgerelateerde ouderbijdragen in de kinderopvang, de fiscale aftrekbaarheid van kinderopvang en over de kinderbijslag. De leeftijdsgebonden kosten van opgroeiende kinderen moeten, in globo, over de verschillende regelingen voor gezinnen heen, op een evenwichtige manier ondersteund worden.
- De SERV vraagt om goed te overwegen via welke regeling en op welke manier de leeftijdsgebonden kosten voor de opvoeding en de ondersteuning van kinderen worden gecompenseerd. Ieder beleidsdomein ter zake moet de nodige verantwoordelijkheid

opnemen om de sociale grondrechten te helpen waarborgen. De complementariteit van de verschillende regelingen impliceert dat bij de hervorming van één of meerdere regelingen gewaakt wordt over perverse effecten en dubbele compensaties.

2.2.2 Basisbijslag

- De SERV ziet de kinderbijslag als een gedeeltelijke compensatie voor de gezinnen van de kosten voor de opvoeding en de ondersteuning van kinderen. Het betreft een substantiële financiële ondersteuning in de kosten voor het onderhoud en de opvoeding van kinderen, zonder dat de kinderbijslag evenwel de kosten van het kind volledig compenseert.
- Vanuit het principe “ieder kind is gelijk” en vanuit de vaststelling dat de meeste kindgebonden kosten niet beïnvloed worden door de rang die het kind in het gezin inneemt¹, ondersteunt de SERV het loslaten van het principe “rang van het kind”. Een belangrijke kanttekening is dat de impact hiervan op (kinder)armoede moet bekeken worden, in het bijzonder voor grote gezinnen. Voor grote gezinnen die niet over een voldoende inkomen beschikken en/of die door de hervorming in armoede zouden terecht komen is een compensatie aangewezen. Die compensatie wordt bij voorkeur ingebouwd in het systeem van sociale toeslagen gerelateerd aan de financiële en sociale situatie van gezinnen (zie punt 2.2.3.).
- Vanuit het principe “ieder kind is gelijk”, moet in iedere leeftijdsfase de relatieve ondersteuning van het gezin en het kind, rekening houdend met de behoeften, gelijk zijn. De SERV pleit vanuit deze visie voor het behoud van het principe van een leeftijdsgebonden kostendekking door de kinderbijslag én voor de hervorming van de huidige leeftijdsbijslagen zodat ze beter aansluiten bij de leeftijdsgebonden kosten voor de opvoeding en ondersteuning van kinderen.

2.2.3 Kwetsbare gezinnen en sociale toeslagen

- Gezinnen hebben nood aan vrij besteedbare uitkeringen die het globale gezinsbudget verhogen. Dit betekent niet dat armoedebestrijding bij gezinnen met kinderen het primaire doel van de kinderbijslag vormt. De basis van de armoedebestrijding bij gezinnen met kinderen wordt gelegd in (aanpassingen in) andere takken van de sociale zekerheid, de sociale bijstand alsook in het beleid van de Vlaamse overheid op relevante domeinen als wonen, werken, onderwijs, gezondheid, Dit belet geenszins dat de impact van elk relevant voorstel voor de hervorming van de kinderbijslag op (kinder)armoede dient te worden afgetoetst.
- Het is belangrijk dat de sociale toeslag voldoende substantieel is. Een hervorming van de kinderbijslagregeling mag er geenszins toe leiden dat de huidige kwetsbare groepen (verder) verarmen. De huidige sociale toeslagen, gebaseerd op de combinatie van inkomen en socio-professioneel statuut, komen uitsluitend terecht bij kwetsbare gezinnen. Echter, door de binding met het socio-professioneel statuut van de ouders of de gezinssamenstelling (alleenstaande ouders) in combinatie met een inkomenstoets, ontvangen niet alle kwetsbare gezinnen een sociale toeslag. Wie enkel aan de inkomenstoets voldoet ontvangt nu geen sociale toeslag.

¹ Storms, Bérénice (2012). Referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie. Doctoraal proefschrift. Sociologie Universiteit Antwerpen.

- Tot zolang er geen gedegen onderbouwde en maatschappelijk gedragen inkomenscriteria worden bepaald, vraagt de SERV om de huidige criteria voor de sociale toeslagen te behouden.
- Een inkomenstoets die rekening houdt met de gezinssamenstelling en die niet gebonden is aan een socio-professioneel statuut kan ook tegemoetkomen aan de noden van grote gezinnen. De keuze van de inkomensgrens en de gebruikte schaal voor gezinsmodulering is hiervoor cruciaal. De keuze van de inkomensgrens en de gebruikte schaal voor gezinsmodulering moet ook rekening houden met de specifieke situatie van de eenoudergezinnen.
- Een hervormd stelsel van kinderbijslagen moet bijzondere aandacht besteden aan gezinnen die een hoog risico op armoede hebben, zoals onder andere de gezinnen met één ouder, grote gezinnen en gezinnen met een lage werkintensiteit. Gezinnen die over voldoende inkomen beschikken, moeten naast de basiskinderbijslag geen bijkomende toeslag ontvangen. Gezinnen die niet over voldoende inkomen beschikken, moeten toegang krijgen tot de sociale toeslagen.
- Elk relevant voorstel voor de hervorming van de kinderbijslag moet drempels voor tewerkstelling, (beroeps)opleiding of promotie, die veroorzaakt kunnen worden door de toegepaste categoriale - of inkomensselectiviteit, vermijden.
- Een sociale toeslag heeft als doel om de gezinnen die voldoen aan de criteria om een sociale toeslag te ontvangen, bijkomend, substantieel en rechtvaardig te ondersteunen. Het is daarom belangrijk dat:
 - binnen het globale budget voor de kinderbijslag voldoende ruimte wordt voorzien om volgens die principes een sociale toeslag te realiseren.
 - de toepassing van de sociale component in de kinderbijslag wordt uitgebreid indien een hervorming van de basistoelage tot armoede zou leiden bij bepaalde types gezinnen.
 - de criteria er voor moeten zorgen dat ze zo nauw als mogelijk aansluiten bij de feitelijke financiële en sociale situatie van de rechthebbenden.
 - de gezinnen de sociale toeslag ontvangen op het moment dat ze aan de gestelde criteria voldoen en bijgevolg nood hebben aan een bijkomende toeslag.
- Bij een verder onderzoek in verband met de hervorming van de kinderbijslag vraagt de SERV om de gebruikte (inkomens)criteria voor het toekennen van het recht op sociale toeslagen gelijk of parallel te laten lopen met andere (inkomens-gerelateerde) systemen. Dit verhoogt de transparantie naar de gezinnen toe en zorgt ook voor een vereenvoudiging van de administratieve processen.

2.2.4 Kinderen met bijzondere zorgnoden

- De SERV benadrukt dat kinderen met speciale behoeften (kinderen met een aandoening en wezen) een compensatie blijven ontvangen die overeenstemt met hun bijzondere behoeften en zorgnoden. De huidige kinderbijslagen voor kinderen met een aandoening en de huidige wezenbijslag kunnen daartoe, in hun modaliteiten en toekenning, behouden blijven.
- In overeenstemming met het aandachtspunt over de nodige complementariteit van verschillende systemen en instrumenten om de kosten voor de opvoeding en ondersteuning van kinderen te compenseren (zie punt 2.2.1), dient erover gewaakt te worden dat ook de betrokken beleidsactoren binnen het brede beleidsdomein WGG (zorg voor personen met een handicap, jeugdzorg, ...) ter zake de eigen en nodige verantwoordelijkheden opnemen om sociale grondrechten te helpen waarborgen. Ook hier geldt dat bij de hervorming van

één of meerdere regelingen gewaakt moet worden over perverse effecten en dubbele compensaties.

2.3 Administratieve organisatie en eenvoud

- De SERV vraagt aandacht voor de administratieve lasten en de transparantie van het stelsel van kinderbijslagen.

Over alle uitgangspunten heen dienen de administratieve lasten voor alle actoren zo beperkt als mogelijk te blijven. Met het oog op eenvoud en de beperking van administratieve lasten voor alle betrokken partijen, pleit de SERV voor een optimaal gebruik van elektronische gegevensstromen en zo mogelijk een automatische toekenning van rechten. Dit wil o.a. zeggen dat informatie voor het bepalen van het recht op kinderbijslag en de verschillende bijhorende modaliteiten zo veel als mogelijk via elektronische gegevensstromen dient te worden verkregen. (Rijksregister – Kadaster van kinderbijslagen – Kruispuntbank sociale zekerheid – fiscale fluxen)

- De architectuur van de verschillende bedragen en modaliteiten van een hervormde Vlaamse kinderbijslag dient voor alle betrokken actoren (gezinnen – uitbetalende instellingen – beheer – overheid) transparant en zo eenvoudig als mogelijk te zijn.
- De SERV pleit ervoor om de ervaring en kennis van de kinderbijslagfondsen maximaal aan te wenden om de efficiëntie en continuïteit van de uitbetaling binnen een Vlaams stelsel te verzekeren.
- De SERV wenst het cruciale belang van coördinatie en overleg tussen de deelentiteiten te onderstrepen. De 6e staatshervorming vertoont een dermate grote complexiteit dat meer dan voordien overleg onontbeerlijk is, zowel tussen het federale niveau en deelstaten als tussen deelstaten onderling. Het opstarten van het comité ad hoc voor de kinderbijslag, zoals aangekondigd door de federale Ministerraad op 13 februari 2015, is daartoe een belangrijk en te ondersteunen initiatief.

2.4 Overgangsmaatregelen

- De hervorming van het stelsel van kinderbijslagen naar aanleiding van de overheveling naar Vlaanderen in het kader van de 6e Staatshervorming mag geen tabula rasa maken met de huidige, historisch gegroeide en op basis van sociaal overleg gefundeerde kinderbijslagen.
- In dit kader onderstreept de SERV het belang van overgangsmaatregelen voor de gezinnen die in een Vlaams stelsel van kinderbijslagen een substantieel lagere kinderbijslag zouden ontvangen dan deze onder de huidige Algemene Kinderbijslagwet. De SERV vraagt er ook over te waken dat het instellen van overgangsmaatregelen geen inactiviteitsvallen creëert.
- Er moet, rekening houdend met het armoederisico van gezinnen, vermeden worden dat gezinnen een abrupte inkomensterugval kennen door de invoering van een nieuw stelsel van kinderbijslagen. Er moet rechtszekerheid gelden voor de gezinnen met kinderen in hun huidige samenstelling en voor de huidige kinderbijslag van het gezin.
- Een lang in de tijd uitgestrekte overgangsperiode moet vermeden worden. De SERV ziet hiervoor meerdere redenen. Ten eerste is het belangrijk om de nieuwe principes die aan de basis van de kinderbijslag liggen, bijvoorbeeld “gelijkheid van ieder kind” zo snel als mogelijk volledig toe te passen. Ten tweede wordt ook de budgettaire impact van de hervorming, door het naast elkaar bestaan van twee kinderbijslagstelsels, in de tijd beperkt gehouden. Ten derde zorgt een korte overgangsperiode er ook voor transparantie en

rechtszekerheid voor de gezinnen. Ten vierde tenslotte beperkt men in de tijd zo de bijkomende administratieve lasten voor FAMIFED, de kinderbijslagfondsen en andere betrokken actoren.

- De SERV vraagt om aan de gezinnen een verworven minimumrecht toe te kennen op het moment van de omschakeling naar een hervormde Vlaamse kinderbijslag. De voorwaarden en modaliteiten om dit minimumrecht vast te stellen, te behouden, dan wel het recht binnen een hervormde Vlaamse kinderbijslag op te nemen dienen verder geconcretiseerd te worden rekening houdend met, onder andere, de standstillverplichting² en het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie³.

² Onder de standstillverplichting wordt doorgaans verstaan dat geen afbreuk mag worden gedaan aan het in de rechtsorde verworven niveau van bescherming van de bedoelde grondrechten. Uit de rechtspraak blijkt dat het Grondwettelijk Hof geen algemeen geldende standstillverplichting uit artikel 23 heeft afgeleid, maar voor de verschillende sociale, economische en culturele rechten afzonderlijk het bestaan en de draagwijdte van die verplichting onderzoekt.

³ De sociale grondrechten en de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie worden gewaarborgd door artikel 23 en respectievelijk de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.