

**GROENBOEK
ZESDE
STAATSHERVORMING**

**DEEL 3
GEZINSBELEID**

16 SEPTEMBER 2013

Inhoud

INLEIDING	3
HOOFDSTUK 1. GEZINSBIJSLAGEN.....	6
HOOFDSTUK 2. FONDS VOOR COLLECTIEVE UITRUSTINGEN EN DIENSTEN (FCUD)	32

INLEIDING

Algemene context

Met de overheveling van de gezinsbijslagen krijgt Vlaanderen een belangrijke bijkomende bevoegdheid op het vlak van het gezinsbeleid. De “gezinsbijslagen” omvatten zowel de gewone kinderbijslag, de leeftijdstoelage(en), de wezenbijslag, de sociale toeslagen, de eenoudertoelage, de toeslag voor kinderen met een handicap als het kraamgeld en de adoptiepremie.

De algemene invoering van de kinderbijslag in België is geregeld door de wet van 4 augustus 1930, nadat geleidelijk aan vanaf 1915 een aantal werkgevers vrijwillig het initiatief genomen had om hun werknemers met gezinslast zelf een toeslag op het loon uit te betalen. Deze wet beperkte zich tot de werknemers. Een wet van 1937 voorzorg in de juridische basis van gezinsbijslagen voor zelfstandigen, maar de praktische uitwerking gebeurde pas na de Tweede Wereldoorlog.

Het recht op kinderbijslag in België is dus historisch gegroeid en is verbonden aan de arbeidspositie van (één van) de ouders. Deze regelingen zijn op te vatten als een “sociale verzekering”. De kinderbijslagen zijn dan ook ingebed in de Sociale Zekerheid. Sinds 1972 is er een “restregeling” ingevoerd voor gezinnen die geen kinderbijslag kunnen verwerven op basis van hun arbeidspositie: de gewaarborgde gezinsbijslag. Dit recht wordt slechts toegekend op voorwaarde dat het inkomen bepaalde plafonds niet overschrijdt. Deze regeling is op te vatten als een vorm van “sociale bijstand”.

Het institutioneel akkoord omvat de overheveling van de kinderbijslagen, de geboortepremies en de adoptiepremie naar de 3 gemeenschappen én de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie voor Brussel. Vóór de overheveling zal het recht op kinderbijslag ingeschreven worden in de Grondwet en dit met name in artikel 23 omtrent de economische, sociale en culturele rechten. Tegelijk wordt het verschil tussen loontrekkenden en zelfstandigen weggewerkt. Na de overheveling zullen de middelen voor de kinderbijslag toegekend worden op basis van de woonplaats van het kind, als criterium om een bepaald kind aan een gemeenschap te kunnen toewijzen.

Samen met de gezinsbijslagen, wordt ook het Fonds voor Collectieve Uitrustingen en Diensten (FCUD) overgeheveld. Dit FCUD heeft als doel om de toegang tot de kinderopvang te vergemakkelijken voor werknemersgezinnen – wordt door werkgeversbijdragen gefinancierd - en is gericht op 4 specifieke vormen van kinderopvang: buitenschoolse, flexibele, urgente en opvang van zieke kinderen. Het institutioneel akkoord bepaalt dat de middelen van het FCUD over de gemeenschappen verdeeld worden via één of meerdere dotaties volgens een aantal gebruikssleutels.

Maatschappelijke context

De kinderbijslagregeling kent vandaag een groot aantal toeslagen en rechten, en is een complex systeem. Dit is te verklaren doordat historisch gezien de regeling geleidelijk aan uitgebouwd is door binnen de bestaande systemen steeds nieuwe mogelijkheden te voorzien.

Ook de doelstellingen van het systeem zijn geleidelijk aan uitgebreid. Initieel en historisch gezien was het systeem voornamelijk opgezet als een door de werkgever betaalde bijslag bij het kostwinnersloon, vooral om de kosten voor kroostrijke gezinnen te ondersteunen. . Na de tweede wereldoorlog zijn de kinderbijslagen opgenomen in de sociale zekerheid en werd financiële solidariteit tussen de gezinnen met en zonder kinderen ingebouwd (horizontale solidariteit). Vanaf de jaren '60 gingen meer en meer vrouwen mee uit werken en werden de

kinderbijslagen ook gezien als facilitering van hun inschakeling in de arbeidsmarkt. Geleidelijk is ook de rationale om kinderbijslagen te gebruiken om kinderarmoede te bestrijden als bijkomende doelstelling geformuleerd. Vandaag pleiten wetenschappers er ook voor om de kinderbijslagen op te vatten als ondersteuning van de noodzakelijke opleiding en productiviteit van jongeren. De jongeren van vandaag zullen immers de vergrijzingskost van de toekomst moeten dragen en – als het kan – ook nog moeten zorgen voor economische groei. In dit verband spreekt men van ‘het generatiepact voor de jongeren’.

Omdat de kinderbijslagen beschouwd worden als een onderdeel van de sociale zekerheid, zijn de Europese Verordeningen met betrekking tot de coördinatie van de sociale zekerheidsstelsels van toepassing. Specifiek voor de kinderbijslag betekent dit dat er rekening moet gehouden worden met het criterium “land van tewerkstelling” voor de toekenning van het recht op kinderbijslag en dat dit primeert op het domicilie als criterium. Binnen het Europees regelgevend kader worden de gemeenschappen, voor de Europese lidstaten, beschouwd als afzonderlijke lidstaten voor deze toepassing.

Tegelijk zal bij de uitbouw van een eigen beleid inzake de kinderbijslagen de zgn. “standstill” een rol spelen. De “standstill” is het verbod op een significante uitholling van sociale en economische rechten zonder redenen van algemeen belang. De kinderbijslagen maken hier deel van uit, al is het maar door de wijze waarop ze in de Grondwet opgenomen worden. Het is bijgevolg belangrijk om bij wijzigingen aan het stelsel rekening te houden met dit principe.

Uitgangspunten voor de inkanteling van de nieuwe bevoegdheden

Binnen het stelsel van de kinderbijslagen is de continuïteit een eerste en belangrijk uitgangspunt. Voor heel wat gezinnen en kinderen is een tijdige betaling van de middelen waarover zij kunnen beschikken in het kader van de kinderbijslagen belangrijk. Bovendien laat de juridische context van de “standstill” niet toe om drastische wijzigingen aan te brengen zonder grondig onderzoek van de betekenis hiervan minstens op juridisch vlak.

Binnen de maatschappelijke uitgangspunten zijn diverse opties mogelijk, afhankelijk van de doelstellingen die met de kinderbijslagen nagestreefd worden. Deze opties worden in deze afdeling besproken.

- Dit kan gaan van een brede (universele) sokkel van horizontale solidariteit tussen gezinnen met en zonder kinderen tot een smalle universele sokkel aangevuld met belangrijke selectieve toeslagen in functie van de kenmerken van het kind of de kenmerken van de context waarbinnen het kind leeft. De kinderbijslagen kunnen beschouwd worden als een afzonderlijke uitkering om de opvoedingskosten van kinderen gedeeltelijk mee te vergoeden. Er kan ook afstemming gezocht worden met een ruimer kindbeleid, waardoor kinderbijslagen onderdeel worden van of geïntegreerd worden in een kindgebonden budget (o.a. in relatie tot studie- en schooltoelagen). Binnen een ruimer kader is het ook mogelijk om kinderbijslagen te integreren in een ruimer gezinsbeleid, door afstemming te zoeken met andere gezinsondersteunende maatregelen (kinderopvang, huisvesting voor gezinnen met kinderen, studietoelagen, enz.).

Voor het FCUD ligt de inpassing in het bestaande Vlaams beleid voor de voorschoolse en buitenschoolse kinderopvang voor de hand, volgens de gekozen wijze.

Beheersvormen en de rol van belanghebbenden hierin

Binnen de structuren van de Sociale Zekerheid bestaat er een lange traditie van paritair beheer van de middelen. Dit geldt ook voor de gezinsbijslagen en het FCUD, die momenteel beheerd worden binnen de instellingen van sociale zekerheid RKW en RSVZ. De uitbetaling

van de gezinsbijslagen zelf ligt in ruime mate bij de kinderbijslagfondsen of sociale verzekeringsfondsen, die geen onderdeel zijn van de overheid maar door de overheid gecontroleerd worden. Uitbetalingen gebeuren in sommige gevallen ook door RKW en RSVZ zelf en door een aantal administraties die hun eigen kinderbijslagen nog beheren.

Binnen een participatief model kan de rol van de belanghebbenden op diverse wijzen ingevuld worden. De wijze van participatie kan gaan van geïnformeerd of geconsulteerd worden, formeel advies geven tot het samen produceren of meebeslissen. Elke rol kan zich bovendien afspelen op het vlak van de voorbereiding, de besluitvorming, de implementatie of de evaluatie van het beleid.

De aanwezigheid en het belang van elk van deze wijzen van inspraak leiden tot een keuze voor een bepaald beheersmodel waarbij de rol van de belanghebbenden en die van de overheid leidt tot een heldere verdeling van inspraak over en verantwoordelijkheid voor beleid, beheer en uitvoering. Een goed functionerend adviesstelsel is, in functie van de maatschappelijke gedragenheid van de beslissingen, noodzakelijk om de participatie in de beleidscyclus en de evaluatie te waarborgen. Wanneer de beheers- en uitvoeringsprocessen zo georganiseerd worden dat stakeholders een belangrijke rol spelen in de implementatie of de uitvoering van het beleid, kan medeverantwoordelijkheid gewenst of vereist zijn in functie van de responsabilisering.

Het bestaande structurenkader ten gevolge van het decreet "Beter Bestuurlijk Beleid" met de opties intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid, intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid of extern verzelfstandigde agentschappen, is hiervoor een kader, dat kan uitgebreid of gewijzigd worden naargelang de noodzaak van participatie zich aandient.

HOOFDSTUK 1. GEZINSBIJSLAGEN

Wat zal er veranderen aan de Vlaamse bevoegdheid?

▪ Vóór de zesde staatshervorming

Het recht op kinderbijslag in België is historisch gegroeid (sinds de wet van 4 augustus 1930), hangt samen met de arbeidspositie van (één van) de ouders en is dus ingebed in de sociale zekerheid. Er bestaan 3 “professionele” regelingen (waarbinnen de regels niet helemaal identiek zijn): het stelsel voor werknemers, het stelsel voor ambtenaren en het stelsel voor zelfstandigen. Sinds 1972 bestaat er ook een “restregeling” voor gezinnen die niet in één van de drie eerste categorieën vallen: de gewaarborgde gezinsbijslag.

Elk van de stelsels kent niet alleen een aparte administratie (en actoren) en financiering, maar ook verschillende modaliteiten qua bedragen en voorwaarden.

In de bijlagen bij deel 3, p. 1 vindt u meer informatie.

▪ Na de zesde staatshervorming

Tekst institutioneel akkoord (p. 36):

“-Het recht op kinderbijslag wordt vastgelegd in de Grondwet.

- Overheveling kinderbijslag, geboortepremies en adoptiepremies naar de Gemeenschappen. In Brussel is de GGC bevoegd, met uitsluiting van de twee Gemeenschappen.

- Vóór de overheveling wordt het verschil tussen loontrekkenden en zelfstandigen weggewerkt.

- Tijdens een overgangperiode zullen de Gemeenschappen en de GGC desgewenst een beroep kunnen doen op de huidige betalingsinstellingen om, tegen betaling, het administratieve beheer en de uitbetaling van de kinderbijslagen te blijven verzekeren.”

Tekst institutioneel akkoord (p. 54):

De verdeling van de financieringsmiddelen van de nieuwe bevoegdheden van de Gemeenschappen zal via demografische sleutels gebeuren. De verdeling van de middelen inzake de gezinsbijslag zal

gebeuren volgens de bevolkingssleutel 0-18 jaar inbegrepen van elkeen van de drie gemeenschappen en van de GGC (forfaitaire sleutel). De enveloppes van de deelstaten zullen vervolgens evolueren volgens de consumptieprijzenindex en de groei van de bevolking van 0 tot en met 18 jaar van elke entiteit. Deze middelen zullen worden overgeheveld naar de Duitstalige Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap, met uitzondering van Brussel waar ze naar de

GGC zullen worden overgeheveld. De regering kan, op voorstel van de sociale partners, een deel van de welvaartsenveloppe aan de verhoging van de aan de Gemeenschappen toegekende globale enveloppe « gezinsbijslag » toewijzen, indien de sociale partners vaststellen dat de scholingsgraad van de jongeren in het hoger onderwijs tussen 2012 en het lopende jaar aanzienlijk is toegenomen.”

Voorgestelde wetteksten:

Vóór de overheveling:

✓ Nieuw artikel 23 Grondwet:

“Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.

Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten inzonderheid:

1° het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen

werkgelegenheidsbeleid dat onder meer gericht is op het waarborgen van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, alsmede het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen;
2° het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand;
3° het recht op een behoorlijke huisvesting;
4° het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu;
5° het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing;
6° het recht op gezinsbijslagen.”

Na de overheveling:

- ✓ Nieuw artikel 5, § 1, IV, BWHI:
“De persoonsgebonden aangelegenheden bedoeld in artikel 59bis, § 2bis van de Grondwet, zijn:
IV. De gezinsbijslagen.”
- ✓ Memorie van toelichting bij het voorstel van bijzondere wet m.b.t. de Zesde Staatshervorming, p.67¹:
“[...]overheveling van de kinderbijslag, de geboortepremies en de adoptiepremies naar de gemeenschappen. In Brussel zal de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie bevoegd zijn, met uitsluiting van de twee gemeenschappen”.
- ✓ Memorie van toelichting bij het voorstel van bijzondere wet m.b.t. de Zesde Staatshervorming, p. 68:
“De bevoegdheid inzake gezinsbijslagen omvat de volledige bevoegdheid voor zowel de kinderbijslag als de geboortepremies als de adoptiepremies. Ze omvat de gehele kinderbijslagregeling voor werknemers, voor zelfstandigen, voor overheidspersoneel (met inbegrip van het personeel dat afhangt van de federale overheid en de diensten of instellingen die hiervan afhangen), alsook de gewaarborgde kinderbijslagregeling. Het betreft zowel de bevoegdheid voor de gewone kinderbijslag als voor de toeslagen.
De gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie beschikken ter zake over de volledige wetgevings-, uitvoerings-, en controlebevoegdheid.
De overdracht van de materie van de kinderbijslag brengt daarentegen niet de overdracht met zich mee van de bevoegdheid om de socialezekerheidsbijdragen vast te leggen, wat een federale bevoegdheid blijft.”

Tijdens de overgangperiode:

- ✓ Nieuw artikel 94, § 1bis, BWHI:
“§ 1. Onverminderd het bepaalde in artikel 83, § 2 en 3, blijven de overheden die door de wetten en verordeningen met bevoegdheden belast zijn die onder de Gemeenschappen en de Gewesten ressorteren, die bevoegdheden uitoefenen volgens de procedures door de bestaande regels bepaald, zolang hun Parlementen en hun Regeringen die regels niet hebben gewijzigd of opgeheven.

§ 1bis. In afwijking van paragraaf 1 en uiterlijk tot 31 december 2019, blijven de instellingen die belast zijn met het administratief beheer en de uitbetaling van de gezinsbijslagen, tegen volledige vergoeding, belast met hun taken.

Zolang deze instellingen belast blijven met hun taken, kan noch een gemeenschap noch de Gemeenschappelijke gemeenschapscommissie wijzigingen aan de essentiële elementen van dit administratief beheer en van deze uitbetaling of aan de regels ten gronde die een significante impact hebben op het administratief beheer of de uitbetaling, in werking laten treden.

Tussen de inwerkingtreding van onderhavige wet en het ogenblik dat alle gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie overeenkomstig het derde lid instaan voor

¹ St. Senaat, 2012-2013, 5-2232/1.

het administratief beheer en de uitbetalingen van de gezinsbijslagen, kunnen wijzigingen aangebracht worden aan de essentiële elementen van de modaliteiten van het administratief beheer en van deze uitbetaling of aan de regels ten gronde die een significante impact hebben op het administratief beheer of de betaling van de gezinsbijslagen, door de gemeenschappen en de gemeenschappelijke gemeenschapscommissie via een Samenwerkingsakkoord. Deze wijzigingen zijn toepasselijk ten aanzien van de gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie die nog niet zelf instaan voor het administratief beheer en de uitbetaling.

Elke gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie staat vanaf 1 januari 2020, zelf of via instellingen die zij opricht of erkent, volledig in voor het administratief beheer en de uitbetaling van de gezinsbijslagen. Een Gemeenschap of de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie kan evenwel, elk wat hem betreft, beslissen om het administratief beheer en de uitbetaling van de gezinsbijslagen eerder te verzekeren door haarzelf of door instellingen die zij opricht of erkent. In dit geval notificeert zij deze beslissing aan de Federale Staat ten minste negen maanden voor de overname. De overname gebeurt per 1 januari en ten vroegste op 1 januari 2016.

De gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie sluiten een Samenwerkingsakkoord over de uitwisseling van gegevens of de centralisering ervan. In zoverre het Samenwerkingsakkoord betrekking heeft op de periode vóór 1 januari 2020 is de federale overheid eveneens partij. Zolang dit Samenwerkingsakkoord, niet afgesloten is, blijven de openbare instellingen bedoeld in het eerst lid instaan voor het administratief beheer van de uitwisseling en de centralisering van de gegevens.

In geval van toepassing van de laatste zin van het vorige lid, kan een besluit, vastgesteld na overleg in de Ministerraad, bepalen welke overheidsinstelling het administratief beheer van de uitwisseling en de centralisering van de gegevens verderzet.”

- ✓ **Memorie van toelichting bij het voorstel van bijzondere wet m.b.t. de Zesde Staatshervorming, p. 72:**

“Gedurende deze overgangperiode zullen de bestaande instellingen (RKW, RSZPPO, de kinderbijslagkassen, de sociale verzekeringskassen, de overheden die de kinderbijslag uitbetalen al dan niet samen met de wedde, enz.) het verlenen en de uitbetaling van de bijslagen verderzetten, ongeacht de woonplaats van respectievelijk de rechthebbende, van de bijslagtrekkende en van het kind.

Elke gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie staat vanaf 1 januari 2020, zelf of via instellingen die zij opricht of erkent, volledig in voor het administratief beheer en de uitbetaling van de gezinsbijslagen.

Uiterlijk tot 31 december 2019 blijven de instellingen die belast zijn met het administratief beheer en de uitbetaling van de gezinsbijslagen, tegen volledige vergoeding, belast met hun taken.

Een gemeenschap of de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie kan evenwel, elk wat haar betreft, beslissen om het administratief beheer en de uitbetaling van de gezinsbijslagen eerder te verzekeren door haarzelf of door instellingen die zij opricht of erkent. Indien een gemeenschap of de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie beslist dat het administratief beheer en de uitbetaling van de gezinsbijslagen eerder zal worden verzekerd door haarzelf of door instellingen die zij opricht of erkent, notificeert zij deze beslissing aan de Federale Staat ten minste negen maanden voor de overname. De overname gebeurt per 1 januari en ten vroegste op 1 januari 2016.”

- ✓ **Nieuw artikel 68quinquies BFW:**

“§1. Zolang de federale Staat of de instellingen die ervan afhangen instaan voor het administratief beheer en de uitbetaling van de gezinsbijslagen overeenkomstig artikel 94, §1bis, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, neemt elke gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, elk wat haar betreft, daarvoor de kosten op zich.

De totale kost van het administratief beheer en de uitbetaling van de gezinsbijslagen bedraagt 214.924.478 euro. Die kost wordt ten laste gelegd van elke gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie waarvoor de federale Staat of de instellingen die ervan afhangen, instaan voor het administratief beheer en de uitbetaling van gezinsbijslagen volgens de verhouding van het aantal kinderen van 0 tot en met 18 jaar dat op 1 januari van het betrokken begrotingsjaar is ingeschreven in de bevolkingsregisters van de gemeenten van het taalgebied waar de betrokken gemeenschap of de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie haar bevoegdheid inzake gezinsbijslagen uitoefent, tot het aantal kinderen van 0 tot en met 18 jaar dat op die datum is ingeschreven in de bevolkingsregisters.

Het aldus vastgestelde bedrag wordt jaarlijks aangepast op dezelfde wijze als bedoeld in artikel 47/5, §4.

§2. De uitgaven die zijn uitgevoerd door de instellingen die ten laatste tot 31 december 2019 belast zijn met het administratief beheer van de uitbetalingen van de gezinsbijslagen overeenkomstig artikel 94, 1bis, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, en die ten laste van de Franse Gemeenschap, de Vlaamse Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie vallen, worden elk jaar verrekend met de respectievelijke, in de artikelen 47/5 en 47/8 bedoelde dotaties van deze entiteiten.

Er wordt rekening gehouden met de schatting van deze uitgaven voor de in artikel 54 voorziene doorstorting van de voorschotten.

§3. De vergoeding bedoeld in artikel 94, §1ter, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, bedraagt 80% van de persoonlijke aandelen voor de zorgverstrekkingen bedoeld in artikel 5, §1, I, eerste lid, 3° tot 5°, van dezelfde bijzondere wet. Ze is verschuldigd door de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap of de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie naargelang de genietters ingeschreven zijn in het bevolkingsregister van een gemeente van het Nederlandse taalgebied, het Franse taalgebied of het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Deze vergoeding wordt in mindering gebracht van de respectievelijke, in artikel 47/7 bedoelde dotaties.”

Vooraleer de gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie zelf instaan voor het administratief beheer en de betaling van de gezinsbijslagen, kunnen ze geen enkele wijziging in werking laten treden die betrekking heeft op de essentiële elementen van de modaliteiten van dit administratief beheer en van deze uitbetaling of aan de regels ten gronde die een significante impact hebben op het administratief beheer of de betaling van de gezinsbijslagen.

Uitzonderingen mogelijk:

- Via samenwerkingsakkoord (Memorie van toelichting bij het voorstel van bijzondere wet m.b.t. de Zesde Staatshervorming, p73): het voorstel van wet voorziet erin dat niet essentiële elementen gedurende de vermelde periode kunnen worden aangebracht door de gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie gezamenlijk via een Samenwerkingsakkoord. Deze wijzigingen zijn van toepassing ten aanzien van de gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie die nog niet instaan voor het administratief beheer en de uitbetaling.
- Bedragen (Memorie van toelichting bij het voorstel van bijzondere wet m.b.t. de Zesde Staatshervorming, p.74): De bedragen van de gezinsbijslagen kunnen vanaf de inwerkingtreding van onderhavige wet worden gewijzigd door een gemeenschap of de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

Financieel:

✓ Nieuw artikel 47/5, BFW:

“§1. Vanaf het begrotingsjaar 2015 wordt aan de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie een dotatie toegekend waarvan het basisbedrag gelijk is aan 6.403.683.360 euro.

§2. Voor het begrotingsjaar 2015 wordt het bedrag dat aan de in paragraaf 1, bedoelde entiteiten samen wordt toegewezen, verkregen door achtereenvolgens:

1° het in paragraaf 1, bedoelde bedrag aan te passen op de wijze bedoeld in het tweede lid, en dit voor het begrotingsjaar 2014;

2° het met toepassing van het 1° bekomen bedrag aan te passen op de wijze bedoeld in het tweede lid, en vervolgens te verminderen op de wijze bedoeld in het derde lid, en dit voor het begrotingsjaar 2015.

De in het eerste lid bedoelde aanpassing gebeurt op basis van:

1° de procentuele verandering van het gemiddelde indexcijfer van de consumptieprijzen van het betrokken begrotingsjaar op dezelfde wijze als bedoeld in artikel 38, §3;

2° de evolutie van het aantal inwoners van 0 tot en met 18 jaar van het Rijk op 1 januari van het betrokken begrotingsjaar ten opzichte van dat aantal op 1 januari van het vorige begrotingsjaar, waarbij het aantal inwoners van 0 tot en met 18 jaar wordt vastgesteld op de in paragraaf 5 bepaalde wijze. In afwachting van de definitieve vaststelling van dat aantal inwoners op 1 januari van het betrokken begrotingsjaar wordt het geraamd aantal op 1 januari van het betrokken begrotingsjaar weerhouden, zoals voorzien in de economische begroting bedoeld in artikel 108, g), van de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen.

Het met toepassing van het tweede lid bekomen bedrag wordt verminderd met een percentage dat bekomen wordt door de verhouding te berekenen van het aantal inwoners van 0 tot en met 18 jaar behorende tot de Duitstalige Gemeenschap op 1 januari van het betrokken begrotingsjaar tot het aantal inwoners van 0 tot en met 18 jaar van het Rijk op 1 januari van het betrokken begrotingsjaar, en waarbij het aantal inwoners van 0 tot en met 18 jaar wordt vastgesteld op de in paragraaf 5 bepaalde wijze.

§3. Voor het begrotingsjaar 2015 worden de middelen per entiteit bekomen door het met toepassing van paragraaf 2 bekomen bedrag tussen de in paragraaf 1 bedoelde entiteiten te verdelen volgens de sleutel van het aantal inwoners van 0 tot en met 18 jaar op 1 januari van het betrokken begrotingsjaar, die bekomen wordt door per entiteit de verhouding te berekenen van:

1° het aantal inwoners van 0 tot en met 18 jaar behorende tot de betrokken entiteit;

2° de som van het aantal inwoners van 0 tot en met 18 jaar behorende tot alle in paragraaf 1 bedoelde entiteiten;

en waarbij het aantal inwoners van 0 tot en met 18 jaar wordt vastgesteld op de in paragraaf 5 bepaalde wijze.

§4. Voor het begrotingsjaar 2016 en elk van de daaropvolgende begrotingsjaren wordt voor de vaststelling van de middelen per entiteit bedoeld in paragraaf 1 uitgegaan van de voor het vorige begrotingsjaar verkregen middelen en deze jaarlijks aan te passen aan:

1° de procentuele verandering van het gemiddelde indexcijfer van de consumptieprijzen van het betrokken begrotingsjaar, op dezelfde wijze als bepaald in artikel 38, §3;

2° de evolutie van het aantal inwoners van 0 tot en met 18 jaar van de betrokken entiteit op 1 januari van het betrokken begrotingsjaar ten opzichte van dat aantal op 1 januari van het vorige begrotingsjaar, op dezelfde wijze als bepaald in paragraaf 2, tweede lid, 2°, en waarbij het aantal inwoners van 0 tot en met 18 jaar wordt vastgesteld op de in paragraaf 5 bepaalde wijze;

3° 25% van de reële groei van het bruto binnenlands product per inwoner. In afwachting van de definitieve vaststelling van die reële groei per inwoner van het betrokken begrotingsjaar, wordt de geraamde reële groei per inwoner van het betrokken begrotingsjaar weerhouden, zoals voorzien in de economische begroting bedoeld in artikel 108, g), van de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen.

§5. Voor de toepassing van de paragrafen 1 tot 4 is het aantal inwoners van 0 tot en met 18 jaar van:

1° de Vlaamse Gemeenschap gelijk aan het aantal inwoners van 0 tot en met 18 jaar behorende tot het Nederlandse taalgebied;

2° de Franse Gemeenschap gelijk aan het aantal inwoners van 0 tot en met 18 jaar behorende tot het Franse taalgebied;

3° de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie gelijk aan het aantal inwoners van 0 tot en met 18 jaar behorende tot het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad;

4° de Duitstalige Gemeenschap gelijk aan het aantal inwoners van 0 tot en met 18 jaar behorende tot het Duitse taalgebied.”

✓ **Nieuw artikel 47/6 BFW:**

“De Koning kan, bij besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, op voorstel van de sociale partners bedoeld in de wet van 23 december 2005 betreffende het Generatiepact, een deel van de welvaartsenveloppe toewijzen aan de verhoging van de in artikel 47/5 bedoelde dotaties toegekend aan de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, indien de sociale partners vaststellen dat de participatiegraad van de jongeren in het hoger onderwijs aanzienlijk is toegenomen in één of meerdere taalgebieden tussen het voorgaande jaar en het laatste jaar waarvoor een deel van de welvaartsenveloppe werd toegewezen aan een verhoging van de dotaties toegekend aan voormelde entiteiten of bij gebrek daaraan het jaar 2015.

De participatiegraad wordt bepaald per taalgebied als de verhouding tussen het aantal jongeren van 19 tot en met 24 jaar dat gedomicilieerd is in het betrokken taalgebied en ingeschreven is voor een opleiding die leidt tot een academische graad van het hoger onderwijs, en het aantal jongeren van diezelfde leeftijd dat gedomicilieerd is in dat taalgebied.

De verhoging van de dotatie van een in het eerste lid bedoelde entiteit wordt bepaald volgens het aandeel van de betrokken entiteit in de toename van de participatiegraad van de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie samen, waarbij de toename wordt waargenomen tijdens de periode bedoeld in het eerste lid en waarbij:

1° het aandeel in de verhoging dat wordt toegewezen aan de Vlaamse Gemeenschap overeenstemt met het aandeel van het Nederlandse taalgebied in de toename van de participatiegraad;

2° het aandeel in de verhoging dat wordt toegewezen aan de Franse Gemeenschap overeenstemt met het aandeel van het Franse taalgebied in de toename van de participatiegraad;

3° het aandeel in de verhoging dat wordt toegewezen aan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie overeenstemt met het aandeel van het tweetalige gebied Brussel–Hoofdstad in de toename van de participatiegraad.

Het aldus bekomen bedrag dat toekomt aan één of meerdere van de in het eerste lid bedoelde entiteiten wordt nominaal constant gehouden en jaarlijks toegevoegd aan de middelen die krachtens artikel 47/5, §1 tot §5 aan die betrokken entiteiten wordt toegewezen.

De toepassingsmodaliteiten van de in het eerste lid bedoelde verhoging worden geregeld bij koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad en genomen na overleg met de gemeenschapsregeringen en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.”

▪ **Wat moet nog besproken worden?**

- Gelijkschakeling werknemers-zelfstandigen²: bij de redactie van het groenboek is deze gelijkschakeling nog niet gerealiseerd en is er dus nog een zekerheid over de wijze waarop dit zal tot stand komen.
- Wordt alleen het basisbedrag gelijk geschakeld of ook de leeftijdstoelagen?

² Budgettaire gevolgen van een gelijkschakeling tussen werknemers en zelfstandigen (Quo Vadis, pg27, pg181):

- Gewone kinderbijslag voor 1° kind van zelfstandige ligt lager (5,4 euro);
- In het stelsel van zelfstandigen wordt de leeftijdsbijslag niet toegekend voor het enig kind of voor het laatstgeboren kind van een groep kinderen.
- In het stelsel van de werknemers zijn vanaf 1 januari 1997 de leeftijdsbijslagen gehalveerd voor de oudste kinderen en de enige kinderen die het gewone bedrag ontvangen. Deze maatregel werd niet ingevoerd in het stelsel van de zelfstandigen.
- Het stelsel van de zelfstandigen kent enkel de verhoogde wezenbijslag en niet de gewone wezenbijslag. In het stelsel van de werknemers daarentegen wordt een onderscheid gemaakt tussen verhoogde en gewone wezenbijslag. Wanneer de overlevende ouder hertrouwt, is de wees nog steeds rechthebbende, maar ontvangt hij slechts de gewone wezenbijslag.

- Worden alleen de bedragen gelijkgeschakeld of ook de toekenningsvoorwaarden? Als de bedragen gelijkgeschakeld (omhooggetrokken) worden naar bijv. niveau werknemers, is er nog de onduidelijkheid rond gezinnen met 3 of meer kinderen, die momenteel meer gezinsbijslag ontvangen in het zelfstandigenstelsel dan in het werknemersstelsel (omwille van leeftijdsbijslag)?
- Is het de bedoeling om het geharmoniseerd stelsel in werking te laten treden vóór de bevoegdheidsoverdracht (hetgeen een exacte budgettaire raming zou toelaten), of wordt het louter een virtuele oefening? Het benodigde budget is voorlopig nog niet voorzien op federaal niveau en het is onduidelijk binnen welke termijn dit budget zal beschikbaar worden gesteld.
- Op internationaal vlak ressorteren de zelfstandigen momenteel niet onder alle bilaterale verdragen waar de werknemers onder ressorteren (voorbeeld verdrag België-Marokko is enkel van toepassing op de kinderbijslag voor werknemers, met uitsluiting van de zelfstandigen). Welke implicaties heeft de gelijkgeschakeling op dit vlak?

▪ Aandachtspunten

Het belangrijkste aandachtspunt in een eerste fase is om continuïteit te verzekeren en ervoor te zorgen dat ieder gezin zijn gezinsbijslag stipt op tijd blijft ontvangen en geen nadelige gevolgen ondervindt van de overheveling. Iedere wijziging aan het bestaande systeem moet voorafgegaan worden door een simulatie die minstens de financiële implicaties en armoede-effecten in beeld brengt.

De demografische verdeelsleutel volgt niet de reële verdeling van de uitgaven. De huidige verdeelsleutel houdt immers geen rekening met het aandeel gezinnen dat rechten opent op sociale toeslagen. Indien in een bepaalde deelentiteit bvb. het aandeel lage inkomensgezinnen of langdurig werklozen met kinderen zou afnemen (of toenemen), wordt dit niet verrekend in de dotatie³. De demografische sleutel maakt daarbovenop geen onderscheid tussen kinderen met en zonder verhoogde rechten (o.b.v. handicap bijvoorbeeld) en houdt ook geen rekening met kinderen van grensarbeiders (aangezien ze niet in het rijksregister aanwezig zijn) en andere gezinssituaties met een buitenlands element (bvb. werkend in België, kinderen woonachtig in een ander EG land). Tot slot is de verdeelsleutel beperkt tot alle kinderen van 0 tot en met 18 jaar. Dit zou, bij ongewijzigd beleid, kunnen leiden tot een tekort of een overschot, dat weliswaar gecompenseerd wordt door het egaliseringsmechanisme.

Behalve dit kritieke element zijn er heel wat aandachtspunten en risico's te vermelden in verband met de overdracht, zowel over de regeling voor de overdracht als nadien. Deze zijn opgenomen in de bijlagen bij deel 3, p.16.

Daarnaast moet er ook aandacht zijn voor de automatische toekenning van de kinderbijslagen.

Welke nieuwe beleidsopties kan Vlaanderen nemen?

In de bijlagen bij deel 3, p. 19 worden gezichtspunten in verband met kinderbijslagen besproken, die van belang zijn in het licht van de opties die hieronder opgenomen zijn.

Optie 1 (Nuloptie): Gevolgen van de domiciliëring als feitelijk bijkomend criterium
Door de overheveling van de kinderbijslagen wordt domicilele het criterium voor de verrekening van de budgetten. Dit is beschreven in de as-is situatie en niet in een alternatief scenario, omdat we ervan uitgaan dat dit een feit is bij de overheveling.

³ Cantillon B., (2012), 'De zesde staatshervorming: Qua vadis sociale zekerheid?', CSB, pg18.

Optie 2: Afstappen van de band tussen socioprofessioneel statuut en kinderbijslag. De basis voor de toekenning van de kinderbijslag wordt momenteel gevormd door het socioprofessioneel statuut van de rechthebbende. Deze regeling leidt er toe dat een afzonderlijke regeling moet voorzien worden voor zij die op basis van hun socioprofessioneel statuut geen recht zouden hebben op kinderbijslag, de zogenaamde gewaarborgde kinderbijslag. Nu door domiciliëring een nieuw criterium toegevoegd is, zou er kunnen afgestapt worden van het socioprofessioneel statuut.

Optie 3: Momenteel bestaat de kinderbijslag uit een (min of meer) universele sokkel. De mogelijkheden in dit verband worden onderzocht in optie 3.

Optie 4: behandelt de mogelijkheden om selectiviteit te voorzien in de regeling van de kinderbijslag.

Optie 5: onderzoekt in hoeverre de rangorderegeling, die nu een manier op zichzelf is om selectiviteit te voorzien, kan aangepast worden.

Optie 6: bespreekt mogelijkheden omtrent de welvaartsvastheid van de kinderbijslagen.

Optie 7: beschrijving van een aantal alternatieven van de kinderbijslagen als afzonderlijk systeem en de integratie in andere beleidsinstrumenten voor kinderen en gezinnen. Hier wordt ook de link met kostendekking enerzijds en overheids- vs. verzekeringsmodel anderzijds aangehaald.

Optie 8: mogelijkheid om de kinderbijslag te koppelen aan voorwaarden in functie van preventief beleid.

Optie 9: de geboorte- en adoptiepremie wordt kort aangehaald omdat deze op zichzelf staat en los kan bekeken worden van de overige vormen van kinderbijslag.

Optie 10: de uitbetaling van de kinderbijslag, meer bepaald welk organisme de Vlaamse kinderbijslag zal betalen en wie de bijslagtrekkende zal zijn.

▪ **Eerste optie: Nuloptie**

De as is-toestand op vlak van doelstellingen, doelgroep, betrokken voorzieningen, financieringsmechanismen en begroting wordt beschreven in de bijlagen bij deel 3, p.21. De middelen voor de kinderbijslag⁴ zullen na de overheveling toegekend worden op basis van woonplaats van het kind, als basis om een bepaald kind aan een gemeenschap te kunnen toewijzen. Dit zal zo opgenomen zijn in de overdrachtsbepalingen. Deze wijziging heeft vooral implicaties op vlak van de uitvoering. De bepaling van de woonplaats van het kind wordt een tussenstap in de toekenning van de kinderbijslag, waarbij de toekenning van elke kinderbijslag toegerekend moet worden aan het beschikbare budget van elke Gemeenschap.

Binnen de kinderbijslagstelsels die overkomen, moet een link gemaakt worden met het Rijksregister of andere mogelijke bronnen om het domicilie van het kind éénduidig te bepalen. Verder kan de huidige werkwijze behouden blijven, omdat dit in hoge mate een tijdige en correcte uitbetaling garandeert en de continuïteit aldus behouden blijft. Het woonplaatsprincipe speelt in die fase enkel een rol in de budgettaire afwikkeling.

⁴ We spreken hier over 'kinderbijslag', maar eigenlijk gaan we uit van de totaliteit aan gezinsbijslagen, dus zowel de (gewone) kinderbijslag als de sociale toeslagen, eenoudertoeslag, leeftijdstoelag, wezentoelag...

Tijdens een overgangperiode kunnen de Gemeenschappen en de GGC een beroep doen op de huidige betalingsinstellingen om - tegen betaling - het administratieve beheer en de uitbetaling van de kinderbijslagen te blijven verzekeren.

Te behandelen knelpunten:

- Tijdens de overgangsfase zal een werkzaam platform moeten gecreëerd worden om de coördinatie tussen de vier verschillende deelentiteiten, de vier bestaande kinderbijslagstelsels en de internationale betalingsverplichtingen mogelijk te maken en om zodoende de dienstverlening aan gezinnen veilig te stellen. De memorie van toelichting bij het voorstel van bijzondere wet m.b.t. de Zesde Staatshervorming bepaalt wel al (p.74) dat de gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, vanaf de publicatie van de bijzondere wet met een raadgevende stem en gedurende de overgangperiode met een beslissende stem, betrokken worden bij het beheer van de gezinsbijslagen.
- Op internationaal vlak blijft het recht verbonden aan de socioprofessionele situatie van de rechthebbende. Indien rechten gebonden zijn aan de woonplaats, kan het woonplaatsbeginsel in conflict komen met het werkplaatsbeginsel dat nu het geheel van de toekenningsregels binnen de sociale zekerheid regelt en ook gehanteerd wordt in de Europese regelgeving.
- Exporteren van kinderbijslag: omwille van de Europese regelgeving moet België gezinsbijslag uitbetalen aan gezinnen waarvan de vader in België werkt en de moeder niet werkt en met de kinderen in een ander Europees land verblijft. Er moet afgesproken worden hoe dit ten laste wordt genomen in welke gemeenschap. Volgens de memorie van toelichting bij het voorstel van bijzondere wet m.b.t. de Zesde Staatshervorming (p.71) zal het aanknopingscriterium aan het grondgebied van een staat dat het resultaat is van internationale verplichtingen zich dus opdringen als een aanknopingscriterium aan de ene of de andere gemeenschap of aan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in de door deze internationale verplichtingen voorziene gevallen.
- Aangezien het domicilie van het kind een belangrijk gegeven wordt moet er aandacht zijn voor het controleren van eventuele domiciliefraude.

▪ **Tweede optie: Kinderbijslag organiseren los van het socioprofessioneel statuut**

In dit alternatief wordt het recht op kinderbijslag gevestigd door het bestaan van een kind en de woonplaats van het kind voor de uitbetalingsmodaliteiten. Het arbeidsstatuut van de ouders maakt geen verschil voor de manier waarop de kinderbijslag toegekend wordt. Dit impliceert dat voor elk kind binnen de Vlaamse Gemeenschap (zonder het BHG) dezelfde regels gehanteerd worden, ongeacht waar en hoe de rechthebbende al dan niet te werk gesteld is.

Voordelen:

- Deze optie kan uitgevoerd worden met minimale financiële impact, behoudens de impact op informaticasystemen, die nog niet te begroten is. De beoogde vereenvoudiging zal wel bijdragen aan de efficiëntie van de administratieve uitvoering.
- Een harmonisatie tussen het werknemers-, overheids- en zelfstandigenstelsel wordt doorgevoerd, met o.a. een gelijkschakeling van de bedragen en schrapping van diverse voorrangregels tot gevolg, waardoor afstemming tussen bestaande diverse stelsels niet meer aan de orde is. Deze vereenvoudiging kan een besparing van de werkingsmiddelen en een vermindering van de administratieve last betekenen. Op het ogenblik dat de eenheidswet in werking treedt, is deze vereenvoudiging een realiteit.

- De ‘rechthebbende’ valt weg, enkel het rechtgevend kind en de bijslagtrekkende zijn van toepassing, behalve voor de Europese regelgeving. Dit betekent na een overgangperiode een aanzienlijke vereenvoudiging van het systeem.
- Wat bijslagtrekkende betreft is er bij de bevraagde stakeholders grote eensgezindheid inzake aan wie de gezinsbijslag moet uitbetaald worden, namelijk aan de persoon die het kind opvoedt én op hetzelfde domicilie als het kind woont. Hiervoor beroept men zich best op het objectief én beschikbaar criterium van officiële domiciliëring. Voor kinderen die grootgebracht worden door een koppel, betekent dit dat de moeder de bijslagtrekkende is. Bij partners van hetzelfde geslacht kan bvb voorrang gegeven worden aan de jongste ouder. Bij (echt)scheiding moet de kinderbijslag betaald worden aan de ouder waarbij het kind is gedomicilieerd. Aandachtspunt is wel dat sommige kinderen niet verblijven op het domicilieadres. Hoe zal achterhaald worden waar deze kinderen verblijven en wie de kinderbijslag moet ontvangen?
- Het stelsel van de gewaarborgde gezinsbijslag wordt overbodig en kan afgeschaft worden waardoor er minder controles nodig zijn, wat kostenbesparend is. Dit stelsel vergt immers onderzoek van de rechten, o.m. door zijn residuair karakter, en is op administratief vlak uiterst complex (en dus tijdrovend) en is in vele gevallen gebaseerd op weinig of niet gekwalificeerde gegevens en dus foutgevoelig. Er moet onderzocht worden wat het effect is op de kostprijs van de kinderbijslagregeling.
- De uitbetalingsinstellingen – ongeacht wie dit zijn - gaan werken op basis van verplicht of vrijwillig lidmaatschap. Dit moedigt de instellingen aan om de dienstverlening en klantvriendelijkheid voortdurend te optimaliseren.

Organisatie/effecten:

- Ouders kunnen zich bij een kinderbijslagfonds van eigen keuze aansluiten. Er moet dan wel over gewaakt worden dat elk gezin aangesloten is, waardoor een hulpkas noodzakelijk is. Om de haalbaarheid van de overheveling te bevorderen, kan het wel interessant zijn dat de huidige klanten (in een overgangsmaatregel) bij de huidige uitbetalingsinstelling en/of stelsel blijven en dat nieuwe klanten kiezen bij wie ze aansluiten. Hierover moeten afspraken gemaakt worden. Indien geopteerd wordt voor vrijwillige aansluiting bij een uitbetalingsinstelling of een andere optie, zal hierover duidelijk gecommuniceerd moeten worden. Vanaf 6 maanden zwangerschap kan bvb de geboortepremie aangevraagd worden, maar als er keuze is voor een fonds, gebeurt de aansluiting niet automatisch, maar het moet wel een automatisch recht worden. Dit is een belangrijk aandachtspunt.
- De functie en toegevoegde waarde van de huidige uitbetalingsinstellingen moet geëvalueerd en geherdefinieerd worden. De huidige kinderbijslagfondsen kunnen kinderbijslag blijven uitbetalen, zelfs als de link met het socioprofessioneel statuut wordt doorgeknipt. Daarnaast kan er ook gekozen worden voor bvb 1 uitbetalingsinstantie en om de kinderbijslagfondsen geen rol meer te geven, maar dan moet er rekening gehouden worden met het huidige personeel dat daar tewerkgesteld is. Om deze reden is het belangrijk om hier zo snel mogelijk duidelijkheid in te verschaffen.
- Een aantal administratieve knelpunten die het gevolg zijn van de invoering van domicilie als enige criterium moeten weggewerkt worden, namelijk in geval van verhuizingen door het kind of bijslagtrekkenden over de grenzen van de gemeenschappen en in geval van co-ouderschap met verblijf in 2 gemeenschappen.
- Als domicilie overblijft als enige criterium, dan houdt de finaliteit van het stelsel “gewaarborgde gezinsbijslag” op te bestaan, omdat dit een rechtstreeks gevolg is van de koppeling aan het socioprofessioneel statuut. Dit moet dan opgevangen worden in een visie over de universaliteit/selectiviteit van de kinderbijslagen – zie derde en vierde optie.
- Er moet bekeken worden wat er moet gebeuren met de bilaterale overeenkomsten die nu afgesloten zijn binnen de sociale zekerheid. In de toekomst kan elke gemeenschap deze bilaterale overeenkomsten voortzetten of opzeggen. Hierin heeft elke lidstaat een verbindingsorgaan voor (sociale beschermings-) situaties met een

internationaal/Europees element. Gaan er bijkomende verbindingsorganen moeten voorzien worden of blijft er één federaal orgaan bestaan ?

- Een zuivere regeling op basis van het domicilie is strijdig met het Europese gemeenschapsrecht, nl. de vrijheid van vestiging en het vrij verkeer (zie Arrest Hof Van Justitie, van 1 april 2008, zaak C-2012/06: Vlaamse zorgverzekering in strijd met het gemeenschapsrecht), wat impliceert dat uitbreidingen op basis van werkplaatsprincipe moeten voorzien worden.

▪ **Derde optie: Mogelijkheden omtrent de universaliteit van de kinderbijslag⁵**

De meerderheid van de bevroegde stakeholders is voor een universele kinderbijslag met een voldoende sterke sokkel, maar ook mits selectiviteit (zie vierde optie). Dit principe van universaliteit zorgt voor een breed draagvlak bij de bevolking.

Een globaal nadeel van elke wijziging ten aanzien van het huidige systeem is dat er complexe overgangsmaatregelen en –periodes nodig kunnen zijn wanneer aan de huidige rechten van een aantal doelgroepen geraakt wordt, in het kader van “stand still”-principe en het behoud van verworven rechten. De universele toekenning van een recht betekent hoe dan ook dat zij die het minder nodig hebben evenveel ontvangen als zij die het moeilijker hebben, wanneer dit niet gecorrigeerd zou worden door het inbrengen van enige selectiviteit (zie ook vierde optie).

Alternatief 1: Ieder kind eenzelfde forfaitair basisbedrag.

Voordelen:

- De administratieve verwerking wordt sterk vereenvoudigd, omdat er geen rekening gehouden moet worden met rangorde, onderzoeken, uitzonderingsprocedures of andere problematieken die zich nu voordoen door de wisseling van bedragen op basis van kindgebonden factoren (specifieke kenmerken, rangorde, etc.).
- Problematiek van ongelijkheid en discriminatie die nu kan bestaan in de rangorderegeling (cfr. veroordeling door Grondwettelijk Hof) verval.

Nadelen:

- Om de kinderbijslag in te zetten in het kader van doelstellingen rond armoedebestrijding, is veel geld nodig indien iedereen (ook zij die het financieel gezien niet nodig hebben) een gelijkaardig basisbedrag moet ontvangen.
- Het is niet meer mogelijk om rekening te houden met de evolutie van de kosten in het gezin in functie van het aantal aanwezige kinderen in het gezin – zie verder vijfde optie rond rangorde.
- Het verdwijnen van de rang kan overkomen als een stopzetting van de positieve discriminatie van grote gezinnen – zie verder vijfde optie rond rangorde.

Onduidelijkheid:

- Er moet onderzocht worden of het afschaffen van de rangorde armoederisico's creëert.

Alternatief 2: Ieder kind eenzelfde forfaitair basisbedrag gedifferentieerd volgens leeftijds-categorieën.

Momenteel wordt een leeftijdstoelage toegekend aan volgende leeftijdscategorieën: 0 t.e.m. 5 jaar, 6 t.e.m. 11 jaar, 12 t.e.m. 17 jaar (en 18 t.e.m. 24 jaar indien het kind verder studeert), waarbij er een hogere toeslag is voor de oudere leeftijdscategorieën. De meerderheid van de

⁵ Voor alternatieven met betrekking tot de rangorde, verwijzen we naar de vijfde optie

bevroegde stakeholders vindt dat de toeslag meer moeten afgestemd worden op de kosten volgens de leeftijd van het kind.

Er worden verschillende pistes geopperd:

- Eventueel meer investeren in kleine kinderen, want die zijn duurder (als rekening gehouden wordt met eigen inbreng of mogelijkheden van het kind en de gevolgen daarvan voor de mogelijkheden van de ouders) en het loon ligt vaak lager wanneer de kinderen klein zijn, dus is het armoederisico hoger. Dit wordt ook bevestigd door de OECD⁶ die stelt dat voor de leeftijd van 3 jaar en nog vaker direct na de geboorte, de armoederisico's voor gezinnen met jonge kinderen het hoogst zijn. Van Mechelen en Vandenbroucke (2012)⁷ concludeerden echter dat het armoedereducerend potentieel van een premie voor kinderen van 0 tot en met 3 jaar sterk afhangt van zowel het beschikbare budget dat aan een dergelijke premie besteed kan worden als het design van de maatregel.
- Hogere leeftijdstoelage voor oudere kinderen.
- Zowel voor jonge (-3j) als oudere (+18j) hogere leeftijdstoelage, omwille van het vermoeden dat de kosten dan hoger zijn.

Conclusie: er is extra onderzoek nodig naar de kosten van kinderen volgens leeftijd.

Voordelen:

- De kinderbijslag kan rekening houden met de kostprijs van kinderen gedifferentieerd volgens leeftijdscategorieën.
- Het is mogelijk om andere leeftijdsgebonden premies te integreren.
- De administratieve verwerking blijft eenvoudig, voor zover leeftijd als een beslissend criterium gehanteerd wordt.

Nadelen:

- Het is niet meer mogelijk om rekening te houden met de evolutie van de kosten in het gezin in functie van het aantal aanwezige kinderen in het gezin – zie verder vijfde optie rond rangorde.
- Het verdwijnen van de rang kan overkomen als een stopzetting van de positieve discriminatie van grote gezinnen – zie verder vijfde optie rond rangorde.

Onduidelijkheid:

- Er moet onderzocht worden of het afschaffen van de rangorde armoederisico's creëert.

Alternatief 3: Ieder kind eenzelfde forfaitair basisbedrag rekening houdend met de rangorde in het gezin: zie de bespreking rond rangorde in vijfde optie.

Alternatief 4:

Optie 1 een integratie van de leeftijdsbijslagen en de school- en studietoelagen in de kinderbijslag.

Optie 2 is om (het budget voor) de leeftijdsbijslagen en de school- en studietoelagen te integreren en dit systeem verder uit te bouwen en te verfijnen.

Voordelen

- Een geïntegreerd systeem laat toe om de ondersteuning van gezinnen met betrekking tot school- en studiekosten doelmatiger aan te pakken en op dit vlak een geïntegreerd gezinsbeleid te voeren.

Nadelen

⁶ OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2011), 'Doing better for families', pg57

⁷Van Mechelen & Vandenbroucke (2012), 'Vlaamse Sociale Bescherming: de premie voor jonge kinderen getoetst', CSB bericht

- Sommige gezinnen kunnen in optie 2 hun leeftijdsbijslag verliezen zonder dat deze gecompenseerd wordt door hogere school- of studietoelagen.

▪ **Vierde optie: Selectiviteit in de kinderbijslag**

Over het principe van universaliteit is er grotendeels consensus, maar over de mate van selectiviteit zijn er meer verschillende meningen en pistes. Moet er enkel gedifferentieerd worden o.b.v. kindgebonden kenmerken (zoals leeftijd, handicap, hogere zorgnood), of zijn ook contextgebonden (gezins)kenmerken, zoals gezinsinkomen, de huidige sociale toeslagen of de gezinsgrootte belangrijke criteria?

Een belangrijke kritische succesfactor is het hanteren van een duidelijke definitie van zowel inkomen als gezin. Deze definities hebben immers implicaties bij o.a. toeslagen, eventuele inbedding in gezinsbeleid, enz. en zijn ook belangrijk in het licht van de administratieve vereenvoudiging.

Een aandachtspunt is ook dat hoe selectiever het systeem, hoe meer administratieve taken/controles erbij komen kijken en hoe moeilijker het kan zijn om toeslagen automatisch te kunnen toekennen.

Aangezien het recht op kinderbijslag in de Grondwet wordt ingeschreven moet telkens juridisch worden nagegaan welke de mogelijkheden eventueel zijn voor wijzigingen inzake selectiviteit.

Voordelen:

- Er blijft een universele sokkel over, die als belangrijk ervaren wordt omwille van het solidariteitsmechanisme en de gedragenheid van het systeem.
- De middelen kunnen meer gericht ingezet voor de bestrijding van (kinder-)armoede.
- De beperkte middelen kunnen selectief ingezet worden.

Nadelen:

- Gevaar dat meer selectiviteit leidt tot minder solidariteit en dus minder gedragenheid van het systeem.
- Selectiviteit betekent toename in de complexiteit en de toekenningsregels van het administratief onderzoek en de uitbetaling.
- Het principe van het behoud van verworven rechten geldt hier, wat kan aanleiding geven tot lange overgangperiodes.
- Het is onzeker of deze optie niet in strijd zal bevonden worden met het standstill-principe. Deze optie zal zeer goed moeten gemotiveerd worden om geen probleem te krijgen met het standstillprincipe.

VERSCHILLENDE MANIEREN OM IN SELECTIVITEIT TE VOORZIEN, ZIJN MOGELIJK:

MOGELIJKHEID 1: SELECTIVITEIT OP BASIS VAN KINDGEBONDEN KENMERKEN

a. Een geïntegreerd beleid met betrekking tot kinderen met een handicap/hogere zorgnood:

Verhoogde kinderbijslag voor kinderen met aandoening is legitiem, want er is sprake van een hogere zorgnood (en opvoedingskosten) eigen aan het kind. Er is ook een link met hoger armoederisico. Gezinnen met kinderen met een zware ziekte of een handicap worden geconfronteerd met extra medische kosten die niet vervat zitten in minimumkosten van kinderen omdat deze gebaseerd zijn op gemiddelde gezondheidskosten o.b.v. huishoudbudgetonderzoeken. Deze medische kosten kunnen vaak zeer sterk oplopen en hangen af van de ziekte of handicap, van de zwaarte van deze ziekte of de graad van handicap⁸. Daarnaast blijkt het hebben van kinderen met

⁸ In *Gezinsconferentie "Gezinsbeleid in Vlaanderen". Vlaams Actieplan 2020*, 15 mei 2012, Gezinsbond.

een handicap een sterk negatieve impact te hebben op de arbeidsdeelname van moeders (Ghysels en Van Vlasselaer, 2008⁹). Voor veel gezinnen volstaat een lagere dan gemiddelde werkintensiteit niet om uit de armoede te blijven. In een tijdperk waar tweeverdienerschap de norm is, is de kans groot dat de afwezigheid van een tweede inkomen zich vertaalt in een verhoogd armoederisico. Wat hogere zorgnood betreft, is er ook een grotere tijdsinvestering van ouders nodig bij alle jonge kinderen. De (financiële) gezinsuitgaven stijgen met de leeftijd van het kind, terwijl de ouderlijke tijd(sinvestering) daalt met de leeftijd van het kind (OECD, 2009¹⁰).

Het huidige 3-pijlersysteem dat rekening houdt met zowel de context waarin het kind leeft, de familiale belasting als de mate waarin het kind kan participeren aan de samenleving is aan evaluatie toe. Hierbij is het belangrijk dat er eenduidigheid komt in de diagnosestelling en dat deze afstemming kent met andere “systemen”.

De bijstand aan kinderen met een handicap is momenteel versnipperd over verschillende stelsels: kinderbijslagen, uitkeringen voor personen met een handicap (persoonsvolgend budget), zorgverzekering, zorg in natura ... Het is niet altijd even duidelijk welke kosten door welke uitkeringen gedekt worden. Overlappingsen zijn niet uitgesloten. Om de inzet van deze inspanningen te optimaliseren, zou men ze, op Vlaams niveau, kunnen onderbrengen in één geïntegreerd ondersteuningssysteem voor kinderen met een handicap.

Voordelen:

- De overheidsmiddelen kunnen doelmatiger worden ingezet, afgestemd op de reële noden.
- Geïntegreerde inschaling en inzet van middelen
- Efficiënter dossierbeheer (samenbrengen van de informatie over het kind in één dossier, ...) en eenduidige toekenning met eventuele mogelijkheid tot automatische toekenning
- Gezinnen moeten zich nog tot één instantie richten, transparantie.

Nadelen:

- Een aandachtspunt hierbij is de evaluatie van het inschalingsinstrument en de onderlinge afstemming van de verschillende bestaande evaluatie-instrumenten voor kinderen.
- Een hervorming zal overgangmaatregelen vergen en daardoor bijkomende complexiteit veroorzaken.

b. Leeftijd:

Zie bespreking hierboven

c. Rangorde:

Zie vijfde optie

MOGELIJKHEID 2: SELECTIVITEIT OP BASIS VAN CONTEXTFACTOREN WAARIN HET GEZIN LEEFT

a. Gezinsgrootte:

⁹ Ghysels, J., & E. Van Vlasselaer (2008). 'Child well-being in Flanders: a multidimensional account', *Social indicators research: an international and interdisciplinary journal for quality-of-life measurement* 89 (2), 283-304.

¹⁰ OECD (2009), 'Doing better for children', OECD Publishing.

Een mogelijke piste is om een hogere toeslag toe te kennen naarmate het betrokken gezin meer kinderen telt.
Zie ook vijfde optie.

b. Gezinsinkomen:

Een andere piste is om de kinderbijslag voor alle gezinnen afhankelijk te maken van het gezinsinkomen en dus niet alleen voor de huidige sociale categorieën (invaliden, eenoudergezinnen, werklozen, ...).

Het voordeel is dat het ten goede komt aan alle gezinnen die het financieel moeilijk hebben en niet enkel t.a.v. specifieke doelgroepen. Nadelig is wel dat het gekende inkomen niet altijd overeenstemt met de reële draagkracht. Zo sluit inkomenskoppeling gezinnen uit die wel een aanvaardbaar inkomen hebben, maar die door zware afbetalingen of hoge kosten moeten rondkomen met een laag *beschikbaar* inkomen (wat overblijft na aftrek vaste kosten of de kosten van kredietafbetalingen of (uitzonderlijk) hoge (meestal medische) kosten of lasten (bv onderhoudsgeld)). Anderzijds zijn niet alle inkomens gekend (bijvoorbeeld inkomen ingebracht in vennootschap, inkomen in het buitenland belast, ...).

Een bijkomend nadeel is dat inkomensselectiviteit administratief uiterst complex is, als men probeert rekening te houden met het actuele inkomen en de actuele gezinssituatie. De koppeling van de toeslagen aan het inkomen vereist bovendien een inkomensonderzoek bij een veel grotere groep dan nu het geval is.

Tenslotte vereist de koppeling aan het gezinsinkomen en niet aan het sociaal statuut hetzij bijkomende middelen, hetzij een verlaging van de toeslagen (aangezien de doelgroep vergroot).

Andere aandachtspunten:

- Wat inkomensgrens betreft, is er nood aan een aantal tussencategorieën, om het scenario 'net niet'(inkomensvallen) te vermijden.
- Een (eventueel trapsgewijze) inkomensstoets met een gefaseerde afbouw kan nuttig zijn, zodat inkomensvallen vermeden worden.
- Er moet nagegaan worden wat een objectieve grens is op basis van inkomen en hoe inkomen moet gedefinieerd worden. Is een vermogenskadaster bijvoorbeeld een alternatief?
- Kan automatische toekenning verzekerd worden?

c. Statuut van het gezin:

De bevroegde stakeholders zijn het er grotendeels over eens dat de huidige sociale toelagen te laag zijn en moeten stijgen.

Er kan de keuze gemaakt worden om de bestaande sociale toeslagen te behouden, al dan niet gekoppeld aan een andere inkomensgrens. Een alternatief is om te kiezen de verschillende sociale toelagen op hetzelfde niveau te brengen, want nu zijn er verschillen in bedragen tussen de verschillende sociale toelagen.

Aangezien de informatie over de sociale statuten voornamelijk federaal zit, moeten er goede afspraken gemaakt worden omtrent de organisatie van deze infostromen, bij voorkeur op gelijke wijze voor alle gemeenschappen. Er zullen dus coördinatieregels moeten uitgewerkt worden.

Een andere piste is om een toeslag te voorzien voor kinderen in precare gezinssituaties, bv. door een supplement te voorzien bovenop het forfaitair bedrag dat OMNIO-gerechtigden (of andere groepen – te onderzoeken) voor hun kind(eren) ontvangen. Naast de maandelijkse kinderbijslag kan een dergelijke toeslag ook bekeken worden voor de andere bijslagen (geboortepremie, adoptiepremie, jaarlijkse schoolpremie en de premie voor het jonge kind).

Als voordeel hiervan geldt zeker dat de koppeling van sociale toelagen aan het sociaal

statuut eenvoudiger te controleren is dan het inkomen. Nadelig is dat de toekenning d.m.v. statuten tot moeilijke constructies kan leiden. Alleenstaande ouders bijvoorbeeld die minder verdienen dan 2.230,74 euro bruto per maand, werkloos of werkend, krijgen een toeslag van 45,96 euro (voor het kind in rang 1) op de kinderbijslag.

Samenwonenden die werkloos zijn en een gezamenlijk inkomen hebben minder dan 2.306,94 euro per maand, ontvangen hetzelfde bedrag.

Samenwonenden die werken en onder die inkomensgrens vallen, krijgen geen toeslag. Dat betekent dat een werkende alleenstaande ouder die gaat samenwonen met een partner, de toeslag verliest, zelfs al hebben zij samen een inkomen beneden die 2.306,94 euro. Ook als één van beide werkloos is, gaat de toeslag verloren. Deze gezinnen krijgen de verhoogde kinderbijslag niet, al verkeren ze in dezelfde financiële situatie.

De 'Studio Armoede' (Eeman & Nicaise, 2011¹¹) adviseert in dit verband om de 'scheidingsval' in sociale uitkeringen weg te werken. De 'scheidingsval' houdt in dat verhoogde uitkeringen voor alleenstaande ouders deze ouders ontmoedigen om (opnieuw) met een partner te gaan samenwonen. Hetzelfde geldt voor alternatieve vormen van 'solidair wonen'. Aangezien eenoudergezinnen een belangrijke risicogroep vormen voor kinderarmoede, moet de scheidingsval zoveel mogelijk vermeden worden.

▪ **Vijfde optie: De rangorde als selectief criterium in de kinderbijslagregeling**

Een belangrijk criterium dat selectiviteit inbrengt in de huidige kinderbijslagregeling en dat aanleiding geeft tot ernstige administratieve belasting, is de rangorderegeling. We kunnen de rangorde behouden, wijzigen of afschaffen.

Alternatief 1: Behouden van de rangorde

De huidige kinderbijslagen zijn zo geregeld dat het eerste kind recht heeft op een lager bedrag aan kinderbijslag dan het 2^e, en het 2^e kind minder dan het 3^e en volgende kinderen. Omgekeerd heeft wat de geboortepremie betreft, het eerste kind recht op een hoger bedrag dan het 2^e of volgende kinderen.

Voordeel:

- Er duiken geen mogelijke problemen op met het "standstill"-principe en het principe van verworven rechten voor de huidige gezinnen.

Nadelen:

- De verschillen in uitbetaling op basis van de huidige rangorde leiden tot een zware administratieve belasting.
- Rangorde is een mogelijke factor tot wangebruik en leidt tot complexe (controle)situaties.
- Kan aanleiding geven tot ongelijkheid en discriminatie bij nieuw samengestelde gezinnen (België werd hiervoor al veroordeeld door het Grondwettelijk Hof en vergt bijsturingen¹²).
- Eenoudergezinnen zijn veeleer kleine gezinnen, met meestal slechts één of twee kinderen¹³ en worden dus ongewild gediscrimineerd door de rangorderegeling, want het eerste kind krijgt momenteel minder kinderbijslag dan het tweede, en het tweede kind

¹¹ Bron: https://hiva.kuleuven.be/resources/pdf/publicaties/R1459_Verslag_studio_kinderarmoede_270612.pdf

¹² Een arrest van het Grondwettelijk Hof van 21 februari 2008 stelt dat voor ouders die hun kinderen gelijk verdeeld huisvesten ook de lasten van die kinderen gelijk verdeeld zijn en dus moet de wet rekening houden met de last die elk van beide ouders draagt voor de huisvesting en de opvoeding van de kinderen uit een eerste relatie om de rang te bepalen van de kinderen uit een tweede relatie.

¹³ Bron: RKW, Focus 2008-2, 'Eenoudergezinnen in België'.

minder dan een derde of volgend kind, terwijl het eerste kind duurder is dan het tweede kind¹⁴.

Alternatief 2: Rangorde wijzigen

- a. Rangorde omkeren en meer kinderbijslag geven voor 1^e kind, minder voor 2^e, enz.

Voordelen:

Dit ligt in de lijn met het meer kostendekkende karakter van de kinderbijslag: een eerste kind is duurder, dan volgende kinderen, dus hogere kinderbijslag voor eerste kind. Eén van de oorspronkelijke doelstellingen van kinderbijslag is immers de gedeeltelijke compensatie voor opvoedingskosten van kinderen om ervoor te zorgen dat gezinnen met kinderen een levensstandaard kan worden gegarandeerd die vergelijkbaar is met die van gezinnen zonder kinderen (= horizontale inkomensverdeling tussen gezinnen met en zonder kinderen).

Nadelen:

- Administratief gelijkaardig aan huidige rangorde, zware administratieve belasting, mogelijke factor tot wangebruik en controle nodig, zeker in geval van scheidingen en nieuw samengestelde gezinnen.
- Mogelijk negatief neveneffect: het is voordeliger om kinderen bij een scheiding bij verschillende ouders te domiciliëren, omdat er meer gegeven wordt voor eerste kind.
- De vraag stelt zich of dit in strijd zou kunnen zijn met het gelijkheidsbeginsel?

- b. Rangorde volgens curve: meer voor 1^e kind, minder voor 2^e (en 3^e?) kind en opnieuw meer vanaf x aantal kinderen.

Hier is onderzoek nodig om te bepalen waar het kantelpunt ligt waarop een groter gezin opnieuw duurder wordt

Alternatief 3: Rangorde afschaffen

Ieder kind gelijk, dus elk kind hetzelfde basisbedrag. Indien gekozen wordt om ieder kind een zelfde basisbijslag van 127,3 euro toe te kennen, zou voor ruim 83% van de gezinnen dit scenario een verhoging van de uitbetaalde kinderbijslag betekenen ('Quo Vadis, kinderbijslag?', pg.162). Een gezin met 1 kind zou per maand 43,9 euro meer kinderbijslag ontvangen, een gezin met 2 kinderen 16,87 euro meer. Een gezin met 3 kinderen zou daarentegen 86,25 euro verliezen op maandbasis.

Voordeel:

- De rangorde (geleidelijk) afschaffen betekent een belangrijke administratieve vereenvoudiging in de uitbetaling van de kinderbijslag en meer eenheid in het kinderbijslagsysteem. Ook de fraudegevoeligheid en controlevereisten dalen.

Nadeel:

- Het verdwijnen van de rang kan overkomen als een stopzetting van de positieve discriminatie van grote gezinnen. Er kunnen echter andere manieren gezocht worden om tegemoet te komen aan grote gezinnen, bijvoorbeeld door te compenseren via een bonus voor grote gezinnen (vanaf 3 of 4 kinderen - toeslag per kind) al dan niet via inkomensselectieve toeslagen of door een variatie op de leeftijdstoelage. Een toeslag voor grote gezinnen kan verantwoord worden vanuit de veronderstelling dat een gezin met een groot aantal kinderen bepaalde kosten moet maken die een gezin met een kleiner aantal kinderen niet heeft, zoals op het vlak van behuizing, vervoer, enz. Een

¹⁴ Storms & Van den Bosch, 'Wat heeft een gezin minimaal nodig' (2009) en Gezinsbond, 2012. Uit dit onderzoek blijkt dat kost van een kind het hoogst is voor het eerste kind en vervolgens vermindert voor het tweede kind.

ander alternatief is om grote gezinnen te steunen, maar wel te kijken naar het totaalinkomen en de grootte van het gezin: als het gezinsinkomen onder bepaalde drempel valt, dan krijgt elk kind binnen dat gezin een toeslag. Een risico hierbij is dat dit opnieuw kan leiden tot een erg complex systeem.

Aandachtspunt:

- Er moet onderzocht worden of het afschaffen van de rangorde armoederisico's creëert.

- **Zesde optie: welvaartsvastheid**

Alternatief 1: Niet welvaartsvast

De huidige kinderbijslagen zijn gekoppeld aan de consumptieindex, en evolueren dus in zekere mate volgens koopkracht, maar niet aan de evolutie van het BBP, wat betekent dat ze niet welvaartsvast zijn. Cantillon e.a.(2012)¹⁵ berekenden dat - moesten de uitkeringen in het verleden de stijging van de welvaart hebben gevolgd - de uitkeringen nu tussen de 14 en 31 procent hoger zouden liggen dan het niveau waarop ze zich vandaag bevinden. We zien dat een opwaardering van de kinderbijslagbedragen zou hebben geleid tot een significante vermindering van de kinderarmoede met 3,4 procentpunt, een daling van 20%, een significante vermindering van de armoede bij gezinnen met kinderen van 2,6 procentpunt, (een daling van 17%), en een significante vermindering van de armoede bij eenoudergezinnen met 8 procentpunt, een daling van 20%.

Voordeel:

- De uitgaven groeien beperkt. Een stijging van de kinderbijslagen in verhouding tot de stijging van de welvaart gebeurt niet automatisch, maar zal steeds het voorwerp uitmaken van een beslissing van de Vlaamse regering en het Vlaams parlement.

Nadeel:

- Bij een stijgende algemene welvaart in de samenleving en abstractie makend van andere mogelijke veranderingen – wordt na verloop van tijd de hoogte van de kinderbijslag in het inkomenspakket van gezinnen minder belangrijk, neemt de horizontale herverdeling van gezinnen zonder kinderen naar gezinnen met kinderen af en vermindert de capaciteit van de kinderbijslagen om armoede bij kinderen te bestrijden. Kortom de kinderbijslag is in dit geval minder doelmatig.

Alternatief 2: Basiskinderbijslag welvaartsvast

Een alternatief is om de basiskinderbijslag performant te houden in termen van kostencompensatie door de (evolutie van de) kinderbijslaguitkeringen te koppelen aan de welvaart. Dit betekent dat de basiskinderbijslag voor alle kinderen mee evolueert met de welvaart.

Voordeel:

- Als de basisbedragen hoger/welvaartsvast zijn, zullen er minder toeslagen nodig zijn om te compenseren.

Nadeel:

- Vlaanderen zal zelf deze extra middelen moeten zien te vinden, aangezien de dotatie niet gekoppeld is aan de welvaartsevolutie.

Aandachtspunt:

- Er zijn simulaties nodig om te berekenen hoeveel middelen hiervoor nodig zijn.

¹⁵ Cantillon Bea e.a., 2012, 'Kinderbijslagen en armoede: kan de 6^e staatshervorming het immobilisme doorbreken?', CSB

Alternatief 3: Toeslagen welvaartsvast

Een ander alternatief is om niet de basiskinderbijslagen, maar wel de toeslagen te koppelen aan de welvaart, met het oog op armoedevermindering. Dit betekent dat enkel de toeslagen mee stijgen met de welvaart. Dit zou in principe de meer kwetsbare gezinnen ten goede moeten komen, want de huidige sociale toeslagen komen volgens Cantillon e.a. (2012)¹⁶ terecht bij gezinnen die een groot risico lopen om in armoede te leven: 60% van de gezinnen met kinderen die recht hebben op sociale toeslagen leven in bestaansonzekerheid. Niettegenstaande is de impact van de sociale toeslagen op het armoederisico zeer minimaal. De armoede neemt met slechts 4,4 procentpunt af.

Voordeel:

- Deze piste kan ingezet worden om armoede te bestrijden met beperkte middelen.

Nadeel:

- Aandacht nodig voor mogelijke werkloosheidsvallen¹⁷.
- Vlaanderen zal zelf deze extra middelen moeten zien te vinden, aangezien de dotatie niet gekoppeld is aan de welvaartsevolutie => Simulaties nodig om te berekenen hoeveel middelen nodig zijn.

▪ **Zevende optie: kinderbijslag in relatie tot andere gezinsmaatregelen**

Alternatief 1: Kinderbijslag op zich staand – sui generis

De kinderbijslag heeft een belangrijke aparte plaats op zich want het is een nettobedrag dat het gezin vrij kan besteden, en is een belangrijk onderdeel van het inkomen van gezinnen. Kinderbijslagen zijn een universele maatregel om de minimumkosten van kinderen te compenseren. Wat deze mogelijke kostendekking betreft, is er zicht nodig op en consensus nodig over de minimumkosten van kinderen en deze minimumkosten kunnen gedeeltelijk of volledig gecompenseerd worden.

De redenen om te kiezen voor gedeeltelijke kostendekking zijn verschillend:

- Het kiezen voor kinderen is een persoonlijke keuze en dit houdt ook een financiële keuze in. Ouders moeten dus zelf ook enige financiële verantwoordelijkheid dragen en de kosten van kinderen mogen niet volledig op de maatschappij afgewenteld worden. Het stelsel van de kinderbijslag dient weliswaar solidariteit te organiseren van gezinnen zonder kinderen naar gezinnen met kinderen, maar hoeft niet zo ver te gaan dat gezinnen die voor kinderen kiezen daar geen enkele kost aan zouden mogen hebben.
- Gedeeltelijke compensatie omwille van de beperktheid van middelen. De huidige bedragen zijn niet voldoende hoog om de kosten van kinderen werkelijk te dragen.
- Om efficiënt te kunnen tussenkomen in de opvoedkosten, moet de kinderbijslag voldoende hoog zijn, maar dit impliceert ook dat er meer moet tussengekomen worden bij maatschappelijk kwetsbare gezinnen.

Voor een volledige kostendekking moeten de huidige bedragen substantieel verhogen zodat deze op termijn minstens de minimumkosten van kinderen dekken. Onder minimumkost van een kind verstaat de Gezinsbond het extra inkomen dat een gezin met een basisgezinsinkomen van 2.104,82 euro (ongeveer de armoederisicodrempel voor een gezin met twee kinderen onder de 14 jaar) per kind moet krijgen om het welvaartsverlies te compenseren dat dit gezin lijdt door de opvoeding van kinderen ten aanzien van een koppel met hetzelfde basisinkomen maar zonder kinderen.

¹⁶ Cantillon Bea e.a. (2012), 'Kinderbijslagen en armoede: kan de zesde staats hervorming het immobilisme doorbreken?', CSB

¹⁷ Dit wordt vandaag opgevangen door het behoud van sociale toeslagen gedurende 8 kwartalen.

Aandachtspunten hierbij zijn:

- Het verhogen van de kinderbijslag tot een volledige kostendekking kan als gevolg hebben dat (één van de) ouders meer kiezen om zich niet in te zetten op de arbeidsmarkt.
- Gezinsbestedingen bestaan inderdaad enerzijds uit een monetair deel, maar anderzijds ook uit het tijdsaspect van de ouderlijke zorg (OECD, 2009¹⁸). De (financiële) gezinsuitgaven stijgen met de leeftijd van het kind, terwijl de ouderlijke tijd (investering) daalt met de leeftijd van het kind.

Voordeel:

De uitbetaling van de kinderbijslag wordt los gezien van andere sociale tegemoetkomingen. Voor de duidelijkheid van de burger is het aangewezen dat er instellingen bestaan die zich gericht bezig houden met de uitbetaling van de kinderbijslag.

Nadelen:

- Andere tegemoetkomingen of diensten worden hier niet in rekening gebracht om dekking voor minimumkosten van kinderen te bepalen, wat een onvolledig beeld kan geven.
- Geen afstemming om te komen tot een geïntegreerd Vlaams gezinsbeleid.

Alternatieven:

- De kinderbijslag tot 18 jaar op zich laten bestaan en vanaf 18 jaar de kinderbijslag laten opgaan in een 'studiebudget', gelijkaardig zoals in Luxemburg of Zweden.
- Link met Vlaamse sociale bescherming: differentiatie van (toeslagen op) de kinderbijslag kan opgenomen worden binnen het kader van de Vlaamse sociale bescherming, terwijl de basiskinderbijslag een recht is van ieder kind en er dus los van staat. De (te verwachten) kindpremie afstemmen en integreren als vorm van toeslag voor jonge kinderen.

Inkanteling in Vlaanderen

Voor de inkanteling van een kinderbijslagsysteem dat op zichzelf bestaat en dus niet ingebed wordt in een ruimer kind- of gezinsbeleid kan er gekozen worden voor een overheids- of een verzekeringsmodel.

a) VERZEKERINGSMODEL:

Voordeel:

- Het verzekeringsprincipe waarbij je bijdragen betaalt in verhouding tot je inkomen biedt meer garanties op een blijvende duurzame ondersteuning van gezinnen met kinderen.
- Solidariteit en gedragenheid is een belangrijke component. Dit kan eventueel via (hogere) bijdrage Vlaamse sociale bescherming (VSB)) gerealiseerd worden, wat de solidariteit van het systeem kan versterken.

Nadeel:

- In het geval van de Vlaamse sociale bescherming is de bijdrage momenteel niet in verhouding tot het inkomen, waardoor de solidariteit enkel horizontaal is. Een verdere verhoging van de bijdrage kan problematisch zijn voor lage inkomensgroepen.
- Een inkomensgerelateerde bijdrage vraagt extra administratieve inspanningen (controle, compensatie op uitkering, ...).

b) OVERHEIDSMODEL:

Voordeel:

- Geen verzekeringsprincipe, maar een solidariteitsprincipe.

¹⁸ OECD (2009), 'Doing better for children', OECD Publishing.

- In gevolge de bijzondere wet zullen de kinderbijslagen uit de algemene middelen gegenereerd worden en worden ze niet meer uit bijdragen gehaald. Een verlaten van dit systeem en het gaan naar een financiering uit alternatieve middelen kan de druk op arbeid verminderen. Het zou helpen om een arbeidsvriendelijk klimaat te creëren.

Nadeel:

- Het risico bestaat dat de kinderbijslag een onderdeel wordt van de politieke strijd over de inzet van beschikbare middelen en dus kwetsbaar wordt. Het veiligheidsmechanisme van de sociale zekerheid of bescherming valt weg.

Vraag:

- Is het mogelijk om enerzijds de basiskinderbijslag (en eventueel kindgebonden toeslagen) binnen een overheidsmodel en anderzijds de (kind- en/of contextgebonden) toeslagen binnen een verzekeringsmodel (i.c. de Vlaamse sociale bescherming) onder te brengen? Dit impliceert dat de uitbetaling van de kinderbijslag los wordt gezien van andere sociale tegemoetkomingen. Een voorgestelde piste is om de toekenning en de uitbetaling van de huidige sociale toeslagen in de vorm van een gezinsgemoduleerde toeslag op de sociale uitkeringen uit te besteden.

Alternatief 2: Kinderbijslag onderdeel van kindbeleid

Deze piste vertrekt van de idee om de verschillende tegemoetkomingen voor kinderen in Vlaanderen in kaart te brengen, want de kinderbijslag kan niet geïsoleerd worden bekeken. Er moet ook rekening worden gehouden met o.a.:

- de tarieven in de kinderopvang,
- (de kindpremie,)
- de schooltoelagen
- de studietoelagen
- (de fiscale aftrek voor kinderen, maar dit is federaal),
- en andere.

Voordelen:

- Evolueren naar een totaal kindgebonden budget, dat transparant is.
- Middelen kunnen efficiënter worden ingezet.
- Onderzoeken of multifunctionele loketten mogelijk zijn en hoe uitkeringen rond een kind kunnen geconcentreerd worden ('kinduitkeringen'). Dit zou administratieve winst kunnen opleveren (o.a. via de gegevensstromen) en de automatische toekenning ten goede kunnen komen.

Nadeel:

- Complexe uitvoering want er is afstemming nodig

Inkanteling in Vlaanderen:

Deze optie kan zowel door een nieuw agentschap dat verantwoordelijk wordt voor het gezinsbeleid als door een bestaand agentschap uitgevoerd worden, op voorwaarde dat er goede afspraken gemaakt worden tussen verschillende beleidsdomeinen (bv. welzijn en onderwijs) om de tegemoetkomingen voor kinderen op elkaar te kunnen afstemmen.

Alternatief 3: Kinderbijslag geïntegreerd in het gezinsbeleid

Het gezinsbeleid moet passende antwoorden vinden – vertrekkend van een goede kennis van de realiteit waarin gezinnen en kinderen leven – om de mogelijkheden te creëren om gezin met arbeid te kunnen combineren, zonder in armoede terecht te komen. De kinderbijslag kan dus bekeken worden in een ruimer gezinsbeleid. Maar naast gezinsondersteunende maatregelen zoals kinderopvang, onderwijs, woonbeleid, enz. blijft

een extra inkomensondersteuning zeker voor kwetsbare gezinnen zeer belangrijk. Aanvullend moet er een goede uitbouw zijn van voorzieningen, die laagdrempelig toegankelijk zijn, zodat zeker ook mensen in armoede er gebruik (kunnen) van maken (zie ook Europese aanbeveling kinderarmoede¹⁹ i.v.m. belang van toegankelijkheid diensten voor mensen in armoede).

Voordelen:

- Er wordt rekening gehouden met de impact van de kinderbijslag op andere beleidsdoelstellingen, zoals bijvoorbeeld de combinatie van arbeid en gezin mogelijk maken, wat een geïntegreerd Vlaams gezinsbeleid ten goede komt. Randvoorwaarde is wel dat er een volledig overzicht is van alle tegemoetkomingen en ondersteuning van gezinnen met kinderen in Vlaanderen, zodat kan bepaald worden welk evenwicht moet gevonden worden tussen de kinderbijslag en andere gezinsondersteunende maatregelen.
- Middelen kunnen efficiënter worden ingezet.
- Mogelijkheid om te evolueren naar een multifunctioneel loket: de kinderbijslagfondsen (of een ander loket) kunnen meer taken inzake gezinsbeleid opnemen en zo netwerkpunten vanuit het middenveld worden. Heel wat voorzieningen in de gezinssfeer worden toegekend na een toetsing van dezelfde of gelijkaardige voorwaarden als de kinderbijslag (aantal kinderen, leeftijd kinderen, school, socioprofessionele toestand van de ouders, gezinstype (éénouder, alleenwonend kind)). Deze gegevens zijn in meer of mindere mate gekend in de kinderbijslagfondsen. De gegevens worden ook constant bijgewerkt. Alle voorzieningen in de gezinssfeer zouden dus in één beleid kunnen worden gegoten, met een toegankelijk infopunt (per gemeente?) voor gezinnen met kinderen.

Nadelen:

- Er moet steeds aandacht zijn voor mogelijke (inkomens-, werkloosheids-, scheidings) 'vallen' en automatische rechtentoekenning.
- Moeilijkheid: afstemming en samenwerking nodig tussen verschillende beleidsdomeinen.

▪ **Achtste optie: Conditionering**

In deze optie wordt de mogelijkheid besproken om de kinderbijslag te koppelen aan voorwaarden in functie van preventief beleid. Naar de toekomst toe zal de vraag of en in welke mate de materiële gezinsondersteuning afhankelijk kan en/of moet gemaakt worden van bepaalde gewenste gedragingen waarschijnlijk meer op tafel komen te liggen. We kunnen bijvoorbeeld denken aan het afhankelijk of conditioneel maken van sommige uitkeringen aan het effectieve schoollopen (is het wenselijk dat – naar Brits model – kinderbijslagen worden ingehouden ingeval van spijbelen? Nood aan onderzoek naar de effecten!) of aan het gebruiken van financiële transfers om ouders te stimuleren gebruik te maken van de diensten ter ondersteuning van de zorg voor het jonge kind (zoals kindpremie als instrument om de preventieve gezondheidszorg voor jonge kinderen te optimaliseren)?

Alternatief 1: Geen conditionering

Voordeel:

- Kinderbijslag is een recht (van het kind) en kinderbijslag is onvoorwaardelijk. Dit is in lijn met de universele kinderbijslag.

Alternatief 2: Gedeeltelijke conditionering

¹⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:059:0005:0016:NL:PDF>

Een alternatief kan zijn om eventuele supplementen (gedeeltelijk) aan voorwaarden te koppelen zoals:

- Vanaf bv. 16 jaar kan de kinderbijslag aan het kind zelf uitbetaald worden. Er kunnen dan (gedeeltelijk) voorwaarden aan gekoppeld worden.
- Preventieve voorwaarden koppelen aan het ontvangen van de geboortepremie (zoals o.a. het geval is in Luxemburg);
- Toeslag om kind op te voeden tot 2^e verjaardag van het kind, op voorwaarde dat er 10 medische onderzoeken zijn uitgevoerd bij de zwangere mama en het kind, volgens bepaalde intervallen ('Kinderbetreuingsgeld' in Oostenrijk).
- Kinderbijslag deels linken aan inschrijving in kleuteronderwijs, op voorwaarde dat er een kwaliteitsvol aanbod is (Studio Armoede', Eeman & Nicaise, 2011²⁰)

Voordeel:

- Kan stimulans betekenen voor (maatschappelijk kwetsbare) gezinnen op preventief vlak.

Nadeel:

- Kan leiden tot een sanctionerings- in plaats van preventief beleid.

▪ **Negende optie: Geboorte-/adoptiepremie**

In de huidige kinderbijslagregeling is de geboorte- en adoptiepremie voor het eerste kind hoger dan voor het 2^e en volgende kinderen. Uitzondering zijn tweelingen of meerlingen, want in dit geval wordt aan ieder kind het bedrag van de premie voor het eerste kind toegekend.

Alternatief 1: Geboorte-/adoptiepremie behouden

Indien gekozen wordt om de geboorte- en adoptiepremie te behouden, dan gelden de meeste van de hierboven beschreven opties. Er kan gekozen worden om de geboorte-/adoptiepremie universeel te houden, dan wel selectief te maken, welvaartsvast of niet, volgens rangorde of voor ieder kind gelijk, te koppelen aan een voorwaarde i.k.v. preventief beleid of geen conditionering, enz.

Alternatief 2: Geboorte-/adoptiepremie afschaffen

Voordeel:

- Er moet geen rekening gehouden worden met verworven rechten, want het recht op de geboorte-/adoptiepremie ontstaat pas bij de geboorte/adoptie.
- Er kunnen extra middelen ingezet worden voor de kinderbijslag.

Nadeel:

- De (meeste) gezinnen kunnen een extra financiële steun bij de geboorte van een (eerste?) kind gebruiken, omdat dit extra kosten met zich meebrengt.

▪ **Tiende optie: Uitbetaling van de kinderbijslagen**

De federale kinderbijslagen worden – wat de privésector betreft – uitbetaald door kinderbijslagfondsen (vzw's) die beheerd worden door de werkgeversorganisaties. Dat is overeengekomen in het sociaal pact van 1944. De doelstelling was sociale vrede tussen werkgevers- en werknemersorganisaties, aan wie de uitbetaling van de werkloosheidsuitkeringen werd toevertrouwd. De kinderbijslagen van de ambtenaren worden uitbetaald door de RKW en een aantal diverse overheidsdiensten.

²⁰Bron: https://hiva.kuleuven.be/resources/pdf/publicaties/R1459_Verslag_studio_kinderarmoede_270612.pdf

De bijslagtrekkende is in de regel de moeder van het kind of de persoon die het kind opvoedt. Na de harmonisering van de regelingen van de werknemers en de zelfstandigen, zal dat ook voor de zelfstandigen wellicht het geval zijn.

1. UITBETALINGSINSTELLING

Alternatief 1. Nuloptie: het behouden van de huidige kinderbijslagfondsen

De nuloptie bestaat er in om de huidige kinderbijslagfondsen te behouden, eventueel na een fusie met de sociale verzekeringsfondsen van de zelfstandigen en na een integratie van de ambtenaren. Dit wordt in principe geregeld voor de overheveling op 1 juli 2014. Vlaanderen zou dan samenwerken met de kinderbijslagfondsen, inclusief RSZPPO en RKW, die de kinderbijslag uitbetalen aan de moeder van het kind of aan de persoon die het kind opvoedt. De kinderbijslagfondsen zouden op termijn eventueel alle persoonsvolgende budgetten die met gezinsbeleid te maken hebben, kunnen uitbetalen. Ze zouden op die manier kunnen evolueren naar een uniek loket in het kader van de gezinsondersteuning, dichtbij de burger.

Kosten/aandachtspunten:

- De kinderbijslagfondsen zijn versnipperd. Hiermee moet de overheid rekening houden bij het uitwerken van nieuwe gegevensstromen. Momenteel stellen er zich in de praktijk weliswaar geen problemen dankzij een standaardplatform dat de overheid ontwikkeld heeft om fluxen ter beschikking te stellen.
- Er worden vragen gesteld bij het nut van en de kosten verbonden aan het behouden van de private kinderbijslagfondsen. Is een dergelijk 'tussenstation' nodig?

Baten:

- De kinderbijslagfondsen beschikken over een uitgebreid computernetwerk (kinderbijslagkadaster, ...) en opgeleid personeel.
- De kinderbijslagfondsen beschikken over de expertise inzake de toepassing van het huidige systeem van kinderbijslag. Deze zal alvast noodzakelijk blijven tijdens de overgangperiode (verworven rechten).
- De kinderbijslagfondsen zijn lokaal verankerd en kunnen een laagdrempelige toegang bieden voor gezinnen met vragen over hun kinderbijslag.
- Concurrentie tussen de kinderbijslagfondsen kan leiden tot een permanent streven naar kwaliteitsverbetering in de dienstverlening en tot kostenefficiëntie.
- De vereffening van de kinderbijslagfondsen zou een belangrijk sociaal passief creëren.

Alternatief 2. Uitbetaling in eigen Vlaams beheer

In deze optie kiest Vlaanderen voor een uitbetalingsmodel in eigen beheer, bijvoorbeeld een agentschap met regionale kantoren, dat de kinderbijslag uitbetaalt.

Kosten/aandachtspunten

- Vlaanderen moet de organisatie, het netwerk en de knowhow zelf opbouwen.
- De concurrentie, die de kinderbijslagfondsen continu aanspoort tot verbetering van de kwaliteit en het beheersen van de kosten, gaat verloren.
- Er zal nood zijn aan een verhoging van het aantal ambtenaren, wat niet strookt met de huidige doelstellingen om het overheidsapparaat af te slanken.

Baten

- Er is geen versnippering meer tussen kinderbijslagfondsen, zodat er ook geen regels en tools meer nodig zijn om de uitbetaling te coördineren.
- Uitbetaling in eigen beheer kan een kostenreducerend effect hebben.

Alternatief 3. Uitbetaling door de zorgkassen

Een andere optie is de uitbetaling van de kinderbijslagen door de zorgkassen, als Vlaanderen zou opteren voor een verzekeringsmodel en voor de integratie van de kinderbijslagen in de zorgverzekering.

Kosten/aandachtspunten

- De zorgkassen moeten de organisatie, het netwerk en de knowhow m.b.t. de uitbetaling van de kinderbijslagen zelf opbouwen.
- De zorgkassen zijn versnipperd, zodat er regels en tools nodig blijven om de uitbetaling te coördineren en te controleren. Er bestaat wel al een digitaal platform om gegevens uit te wisselen tussen de zorgkassen onderling en de Vlaamse overheid. Dit platform zou moeten uitgebreid worden met de gegevensstromen over de kinderbijslag.

Baten

- De onderlinge concurrentie zal de zorgkassen aansporen tot continue verbetering van de kwaliteit en het beheersen van de kosten.
- De zorgkassen zijn lokaal verankerd en kunnen een laagdrempelige toegang bieden voor gezinnen met vragen over hun kinderbijslag.
- De zorgkassen kunnen fungeren als uniek loket voor de verschillende onderdelen van de Vlaamse sociale bescherming. Door meer onderlinge afstemming kan het aantal gegevensstromen met het oog op de automatische rechtentoekenning verminderen.
- Aangezien de huidige complexe kinderbijslagregeling wellicht zal blijven bestaan tijdens een lange transitieperiode (verworven rechten), moet ofwel een belangrijke overdracht van kennis en gegevens gebeuren van de kinderbijslagfondsen aan de zorgkassen, ofwel een samenwerkingsverband opgezet worden.
- Een eventuele vereffening van de kinderbijslagfondsen zou een belangrijk sociaal passief creëren. Bovendien bestaat het risico op een voortijdige uitstroom van het personeel van de kinderbijslagfondsen, waardoor de continuïteit van de uitbetaling in het gedrang zou komen.

2. DE BIJSLAGTREKKENDE

Alternatief 1. Nuloptie: behoud van het huidig systeem

In deze optie blijft de moeder of de persoon die het kind opvoedt de bijslagtrekkende.

Kosten en aandachtspunten:

- De persoon die het kind opvoedt is een feitelijk gegeven dat verder geconcretiseerd wordt in regelgeving en rechtspraak, maar de opvolging van dit gegeven vraagt administratieve inspanningen.

Baten:

- Het is een vertrouwd en algemeen aanvaard principe.
- Het leunt nauw aan bij de doelstelling om de kinderbijslag te laten besteden in functie van het kind en dus door de persoon die het kind ook daadwerkelijk opvoedt.
- Continuïteit in de uitbetaling.

Alternatief 2. Het invoeren van andere bijslagtrekkenden

Sommigen stellen dat er vrije keuze moet zijn aan wie de kinderbijslag wordt uitbetaald. Ook wordt de idee naar voor geschoven om de kinderbijslag vanaf (bvb) de leeftijd van 16 jaar aan het kind zelf uit te betalen.

Kosten en aandachtspunten:

- Vrije keuze zal voor gevolg hebben dat de bijslagtrekkende continu onderhevig kan zijn aan wijzigingen, met eventueel een grotere complexiteit voor het dossierbeheer voor gevolg.
- Vrije keuze kan in conflictsituaties een moeilijk te hanteren principe zijn.
- De uitbetaling van de kinderbijslag aan het kind zelf vanaf een bepaalde leeftijd kan sommige kwetsbare gezinnen in de problemen brengen, omdat zij financieel verantwoordelijk blijven voor het kind maar niet meer zelf kunnen beschikken over de kinderbijslag

Baten:

- Een vrije keuze stemt overeen met de huidige regeling in de ziekteverzekering voor personen ten laste en zou op die manier een administratieve vereenvoudiging kunnen betekenen
- Uitbetaling aan het kind kan de onafhankelijkheid van het kind ten goede komen en kan vanaf een bepaalde leeftijd eventueel geconditioneerd worden, zodat het ook een opvoedend effect heeft.

HOOFDSTUK 2. FONDS VOOR COLLECTIEVE UITRUSTINGEN EN DIENSTEN (FCUD)

Wat zal er veranderen aan de Vlaamse bevoegdheid?

▪ Vóór de zesde staatshervorming

Het FCUD werd ingesteld bij de wet van 20 juli 1971 tot wijziging van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders – vervangen bij de programmawet van 24 december 2002 – en moet de toegang tot kinderopvang vergemakkelijken voor werknemersgezinnen. Daartoe subsidieert het FCUD bijzondere vormen van kinderopvang, zoals buitenschoolse opvang, opvang van zieke kinderen, flexibele opvang buiten de normale openingsuren en urgentieopvang.

In de bijlagen bij deel 3, p. 25, vindt u meer informatie.

▪ Na de zesde staatshervorming

Voorgestelde wetteksten:

✓ Nieuw artikel 40quinquies, eerste lid, 4° BFW dat middelen overdraagt naar de Vlaamse en de Franse Gemeenschap samen. Deze middelenoverdracht vloeit voort uit de overheveling van o.a. het FCUD.

✓ Memorie van toelichting bij het voorstel m.b.t. de financiering, p. 7²¹:
“De financiering van de andere aan de gemeenschappen overgehevelde bevoegdheden (Justitiehuisen, jeugdbescherming, het Fonds voor Collectieve Uitrustingen en Diensten (FCUD), het Federaal Impulsfonds Migrantenbeleid (FIM)...) zal gebeuren via één of meerder dotaties en verdeeld worden via sleutels die verbonden zijn aan de bevolking”.

De bevoegdheidsoverdracht gaat in vanaf 1 juli 2014, maar de budgettaire middelen pas vanaf 1 januari 2015.

▪ Wat moet nog besproken worden?

De financiering van de bevoegdheden die aan de Gemeenschappen worden overgedragen zal gebeuren via een of meerdere dotaties. Het voorstel van bijzondere wet m.b.t. de financiering bepaalt dat deze dotaties verdeeld worden via sleutels die verbonden zijn met bevolking. Het nieuwe artikel 40quinquies BFW bepaalt dat de dotatie bestaat uit een bedrag gelijk aan 158.542.548 euro voor de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap samen. Concrete modaliteiten van de verdeling van de dotatie moeten nog uitgeklaard worden. Het is ook niet duidelijk welk deel van het bedrag bestemd is voor FCUD en over welk budget Vlaanderen zal kunnen beschikken. Er moet worden nagegaan welke sleutel aan Vlaanderen een correct aandeel toekent.

Daarnaast is het nog onduidelijk wanneer (en hoeveel) het personeel overkomt. Is dit ook pas vanaf 1 januari 2015, of vanaf 1 juli 2014? Er is nood aan afspraken met het oog op de verdere concrete uitwerking.

In de bijlagen bij deel 3, p. 29, vindt u meer informatie.

²¹ St. Kamer, 2012-2013, 2974/1

▪ **Aandachtspunten**

Er zijn afspraken nodig tussen het federale niveau en de Vlaamse gemeenschap over de afhandeling van de dossiers van het jaar voor de inwerkingtreding (afrekening saldo) en over de lasten in het verleden (leningen, geschillen).

In de bijlagen bij deel 3, p. 32, vindt u meer informatie.

Welke nieuwe beleidsopties kan Vlaanderen nemen?

Optie 1 (Nuloptie): ongewijzigd overnemen van FCUD-middelen en instrumenten

Optie 2: volledige integratie van de FCUD-middelen binnen het beleid en subsidiesysteem van de Vlaamse Overheid voor kinderopvang van baby's en peuters en opvang van schoolkinderen

Optie 3: gedeeltelijke integratie binnen regelgeving voorschoolse en buitenschoolse opvang, met daarnaast behoud van andere huidige subsidiëeringsvormen, zoals opvang zieke kinderen

▪ **Eerste optie: ongewijzigd overnemen van de FCUD-regeling**

Het FCUD subsidieert bijzondere vormen van kinderopvang, zoals buitenschoolse opvang, opvang van zieke kinderen, flexibele opvang buiten de normale openingsuren en urgentieopvang.

Binnen de nuloptie worden de middelen overgenomen conform de huidige FCUD-regelingen, met behoud van de vier vormen van opvang die met die middelen worden gesubsidieerd.

Het FCUD subsidieert vanuit het principe van een extra gezinstoelage voor alle kinderen die recht geven op kinderbijslag of op de gewaarborgde kinderbijslag. Het FCUD subsidieert m.a.w. op basis van het aantal opgevangen werknemerskinderen (= prestatiegebonden financiering).

Binnen deze nuloptie blijven beide subsidiemechanismen naast elkaar bestaan.

Nadelen:

- De verschillende subsidiestromen die historisch gegroeid zijn en geleid hebben tot ongelijke subsidiëring van verschillende opvangvoorzieningen, blijven bestaan. De wirwar aan subsidiesystemen - ofwel volledig gesubsidieerd door het FCUD ofwel volledig gesubsidieerd door Kind en Gezin (met bijdragen vanuit sociale economie) , ofwel door beide gesubsidieerd maar volgens verschillende subsidiesystemen en verschillende normen - blijft bestaan.

Opsomming van de verschillen die zullen blijven bestaan:

- ✓ FCUD berekent de tegemoetkoming in de loonlasten voor begeleiders en coördinatoren op basis van de weddeschalen en voorwaarden van toepassing voor een zelfde ambt uitgeoefend in de federale overheidsdiensten. Kind en Gezin hanteert de barema's uit PC331. De door het FCUD gehanteerde loonbarema's zullen ingepast moeten worden in de geldende barema's van het PC 331. De impact van deze beweging zal moeten ingeschat worden zodat voldoende middelen kunnen voorzien worden.
- ✓ In 2004 werd de loonsubsidie vanuit het FCUD geplafonneerd. Dit betekent concreet dat loonsverhogingen als gevolg van hogere anciënniteit niet langer verrekenend

worden in de subsidie. D.i. ten nadele van voorzieningen met een groot aantal personeelsleden met een lange staat van dienst.

- ✓ FCUD hanteert een subsidienorm van 2 VTE kinderbegeleiders (max. niveau C) per 16 opgevangen kinderen en een ½ VTE begeleider per 4 bijkomende kinderen. Het FCUD subsidieert een 1VTE coördinator (max. niveau B) voor 30 opgevangen kinderen (= omgerekend 0,70 VTE coördinator voor 21 opgevangen kinderen). Het subsidieforfait per plaats dat Kind en Gezin aan de voorzieningen uitkeert houdt rekening met 2 kinderbegeleiders en ½ VTE coördinator voor 21 opvangplaatsen. Naarmate het aantal kinderen toeneemt, voorziet FCUD bijkomende subsidies. Dit principe wordt thans niet gehanteerd binnen Kind en Gezin. Als gevolg van het in 2000 door het FCUD ingestelde moratorium, is de budgettaire situatie in beide types voorzieningen ondertussen wellicht naar elkaar toegegroeid. In hoeverre dat het geval is, en wat de budgettaire implicaties zijn, moet bekeken worden op niveau van de individuele voorzieningen.

- De verschillende subsidiesporen zorgen ervoor dat de subsidiëring niet transparant is, noch voor de voorziening, noch voor de overheid. Een gedetailleerde berekening van het uiteindelijke subsidiebedrag dat een voorziening ontvangt is niet beschikbaar of slechts moeilijk haalbaar.
- Subsidiëring vanuit verschillende overheden en beleidsdomeinen zorgt ook voor administratieve overlast bij de opvangvoorzieningen. Elk van de subsidiërende overheden hanteert andere procedures en andere administratieve verplichtingen voor de aanvraag en de verantwoording van de middelen. De controles van het FCUD op de besteding van de middelen worden grondig en gedetailleerd uitgevoerd. De bewijslast voor de voorziening is groot, zo moeten volgende bewijsstukken aan het FCUD voorgelegd worden:
 - ✓ Bewijs van de werkingskosten (de verzekerings- en farmaceutische kosten, het dagelijks onderhoud van de lokalen en van het linnen, de kosten voor verwarming, water- en elektriciteitsvoorziening, de telefoon- en bureaustkosten, kosten voor het aankopen van speelgoed en didactisch materiaal).
 - ✓ Bewijs van tewerkstelling van contractueel personeel aan de hand van de personeelslijst en arbeidsovereenkomsten.
 - ✓ Bewijs leveren van opvang van werknemerskinderen.
- Voor wie werkt voor een maatschappelijk kwetsbaar publiek is het geen sinecure om de benodigde documenten en attesten bijeen te krijgen als bewijs van opvang van werknemerskinderen.

Nu is de inzet van middelen vanuit het FCUD luik beperkt tot kinderen van werknemers. Wanneer het socioprofessioneel statuut als toekenningsbasis voor de kinderbijlagen verlaten wordt, is het onmogelijk om deze beperking te handhaven, tenzij met een wetgevend initiatief dat echter gecontesteerd kan (zal) worden op basis van het gelijkheidsbeginsel. Uitbreiding naar alle kinderen zal een verhoging meebrengen van de benodigde middelen.

- **Tweede optie: volledige integratie van de FCUD-middelen binnen het beleid en subsidiesysteem van de Vlaamse Overheid voor kinderopvang van baby's en peuters en opvang van schoolkinderen**

De FCUD-middelen worden volledig geïntegreerd binnen enerzijds de regelgeving buitenschoolse opvang (opvang van schoolkinderen) voor de opvangvorm buitenschoolse opvang en anderzijds het decreet baby's en peuters, voor wat het luik flexibele en occasionele kinderopvang betreft. Er is dus sprake van een stroomlijning van de subsidiestromen. Opvang aan zieke kinderen zou binnen dit scenario niet worden behouden, omdat op dit moment binnen het Vlaams beleid op kinderopvang, er geen ruimte is voor subsidiëring van opvang zieke kinderen. Het decreet baby's en peuters laat wel ruimte voor

subsiëring van opvang aan huis, waarbij ook opvang van zieke kinderen een optie zou kunnen zijn.

Voordelen:

- Eenvormig beleid, want FCUD wordt geïntegreerd in de bestaande/nieuwe regelgeving van de voorschoolse en buitenschoolse kinderopvang
- Toepassingsgebied is breed en van toepassing op alle kinderen en niet enkel de kinderen van werknemers.
- Meer transparantie mogelijk i.v.m. middelen, aangezien er geen 2 aparte subsidiestromen meer bestaan.
- Minder administratieve overlast bij de voorzieningen.

Nadelen:

- Subsiëring opvang zieke kinderen kan niet onmiddellijk worden opgenomen omdat dit niet regelgevend kan geïntegreerd worden. Het gaat voor Vlaanderen en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest om 15.921 kinderen in het referentiejaar 2010.
- Voor de buitenschoolse opvang, de flexibele en de urgente opvang zal er niet meer tussengekomen worden in de loonkost voor een logistiek medewerker en een bijkomende (regionale) coördinator (max. niv. A) per 500 opgevangen kinderen.

Onduidelijkheid:

- Deze optie houdt een herverdeling van middelen in, waarbij de budgettaire consequenties van deze optie voor de opvangvoorzieningen nog in kaart moet gebracht worden.

▪ **Derde optie: Gedeeltelijke integratie in het Vlaams beleid wat kan, maar daarnaast behoud van overige subsidiëringvormen**

De middelen voor buitenschoolse kinderopvang worden geïntegreerd binnen de regelgeving buitenschoolse kinderopvang en de flexibele en occasionele kinderopvang binnen het decreet baby's en peuters. Daarnaast wordt de subsiëring opvang aan zieke kinderen en subsiëring van coördinatoren opgenomen in een aparte – nog te bepalen – subsidiestroom.

Voordelen:

- Meer transparantie mogelijk i.v.m. middelen en minder administratieve lasten, aangezien een groot deel van de subsidiestromen ingepast worden in één beleid en subsiëringssysteem.
- De subsidies worden gestroomlijnd, maar de verschillende doelgroepen van het FCUD (buitenschoolse, flexibele en urgente opvang en opvang zieke kinderen) blijven behouden, wat de combinatie werk-gezin ten goede komt.
- Is niet enkel voor kinderen van werknemers, maar voor alle kinderen.
- Middelen voor de regionale coördinatie en ondersteuning aan opvangvoorzieningen blijven behouden.

Nadelen:

- Middelen zullen ontoereikend zijn doordat het ten goede komt aan alle kinderen en niet enkel aan werknemerskinderen, en dus tot een groter gebruik kan/zal leiden.
- Regionale coördinatie is historisch gegroeid en niet gelijkmatig verspreid over Vlaanderen, waardoor er een ongelijke verdeling is over Vlaanderen van deze middelen.