



# JAARVERSLAG

# GESCHILLENCOMMISSIE

## 2020



Opgroeien

GROEIPAKKET

Beste lezer,

Het voorliggende jaarverslag<sup>1</sup> is het tweede van de Geschillencommissie die op 1 januari 2019 bij Kind en Gezin<sup>2</sup> werd ingericht om juridische klachten van burgers over het Groeipakket<sup>3</sup> te behandelen.

In dit jaarverslag worden de doelstellingen, de bevoegdheid en de werking zoals deze conform de toepasselijke regelgeving verder vorm heeft gekregen tijdens het afgelopen jaar, toegelicht.

De lezer kan in dit verslag ook diverse nuttige statistische gegevens raadplegen over het aantal ingediende verzoeken en de wijze waarop deze behandeld werden.

Op inhoudelijk vlak geeft dit jaarverslag een overzicht van de beslissingen van de Geschillencommissie in 2020 en geeft het een kijk op de wijze waarop zij zich gekweten heeft van de haar door de decreetgever toebedeelde taak van rechtsbescherming van de burger inzake de Vlaamse gezinstoelagen.

Zoals voorzien bij decreet, bevat dit verslag ook een aantal adviezen om de toepassing van het Groeipakketdecreet te verbeteren of om vastgestelde anomalieën op te lossen.

Ik wens u alvast veel leesplezier met dit jaaroverzicht van het tweede werkingsjaar van de Geschillencommissie Groeipakket.

Herman Verlinden,

voorzitter van de Geschillencommissie Groeipakket

22 februari 2021

Hallepoortlaan 27, 1060 Brussel

<https://www.kindengezin.be/groeipakket/geschillencommissie/>

<https://www.groeipakket.be/nl/klacht>

---

<sup>1</sup> Overeenkomstig artikel 114, eerste lid van het Decreet van 27 april 2018 tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid, *BS* 31 juli 2018 (hierna ‘Groeipakketdecreet’) brengt de voorzitter van de Geschillencommissie jaarlijks, uiterlijk op 1 maart, aan de minister die het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin onder zijn bevoegdheden heeft, verslag uit over de werkzaamheden die in het voorafgaande jaar zijn uitgevoerd.

<sup>2</sup> Sinds 18 april 2019 is “Opgroeien Regie” de nieuwe benaming van het agentschap “Kind en Gezin” (cf. artikel 5 van het decreet van 1 maart 2019 tot ontbinding van het Fonds Jongerenwelzijn en tot wijziging van het decreet van 30 april 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Kind en Gezin en het decreet van 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp).

<sup>3</sup> Het Groeipakket is de volledig vernieuwde Vlaamse kinderbijslag die op 1 januari 2019 werd ingevoerd voor kinderen die hun woonplaats hebben in het Nederlandse taalgebied.

# DEEL I. OPDRACHT, BEVOEGDHEID EN KENMERKEN

## 1. Opdracht

Bij de invoering van het Groeipakket<sup>4</sup> op 1 januari 2019 werd er beleidsmatig voor gekozen om conflicten tussen de burgers en de uitbetalingsactoren<sup>5</sup> over de gezinstoelagen, op te lossen zonder dat meteen een klassieke gerechtelijke procedure moet worden opgestart.<sup>6</sup>

Meer bepaald kan de burger zijn geschil met de uitbetalingsactor voorleggen aan een Geschillencommissie<sup>7</sup> die bevoegd is om het geschil te onderzoeken en te beslechten door een beslissing te nemen die bindend is voor de partijen.<sup>8</sup>

## 2. Bevoegdheid

De Geschillencommissie is bevoegd voor beroepen ingesteld tegen een beslissing van een uitbetalingsactor over de toelagen in het kader van het gezinsbeleid of tegen het uitblijven ervan na afloop van de termijn waarin de uitbetalingsactor een beslissing moet nemen.<sup>9</sup>

---

<sup>4</sup> Sinds de zesde staatshervorming is de Vlaamse Gemeenschap bevoegd inzake gezinsbijslagen (artikel 6, IV, Bijzondere Wet van 6 januari 2014 inzake de 6<sup>de</sup> Staatshervorming, *BS* 31.1.2014). Sinds 1 januari 2019 is de nieuwe Vlaamse kinderbijslag, het Groeipakket, in werking getreden (Decreet van 27 april 2018 tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid, *BS* 31 juli 2018, hierna 'Groeipakketdecreet').

<sup>5</sup> Cf. Sinds 1 januari 2019 zijn er in Vlaanderen vijf uitbetalingsactoren actief voor het beheer en de betaling van de gezinsbijslag, namelijk 1 publieke uitbetalingsactor FONS (voorheen FAMIFED) en 4 private uitbetalingsactoren: Infino (voorheen Acerta en Securex), Kidslife Vlaanderen (voorheen ADMB, Group S, Horizon Het Gezin), MyFamily (voorheen Xerius) en Parentia Vlaanderen (voorheen Partena, Attentia, Future Generations/Mensura).

<sup>6</sup> Memorie van toelichting van 17 januari 2018 bij het voorontwerp van decreet tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid, nr. 1450 (2017-2018), nr. 1, p. 8 (hierna 'MvT').

<sup>7</sup> Artikelen 104 tot 115 Groeipakketdecreet; Besluit van 29 juni 2018 van de Vlaamse Regering betreffende de oprichting van een commissie van beroep tegen de beslissing van de uitbetalingsactor over de toelagen in het kader van het gezinsbeleid of tegen het uitblijven ervan, *BS* 12 oktober 2018 (hierna 'BVR Geschillencommissie'); ministerieel besluit van 16 juli 2019 houdende goedkeuring van het huishoudelijk reglement van de commissie van beroep tegen de beslissing van de uitbetalingsactor over de toelagen in het kader van het gezinsbeleid of tegen het uitblijven ervan, *BS* 23 augustus 2019.

<sup>8</sup> Naast een beroepsprocedure bij de Geschillencommissie, kan de burger er ook steeds voor kiezen om zich te richten tot de Klachten- en bemiddelingsdienst (Agentschap Uitbetaling Groeipakket) die bevoegd is om klachten over de werking en activiteiten van de uitbetalingsactoren te behandelen, alsook te bemiddelen tussen een uitbetalingsactor en een begunstigde bij een geschil over een recht op toelagen of over de uitbetaling van toelagen in het kader van het gezinsbeleid (MvT, p. 4).

<sup>9</sup> Artikel 104, tweede lid Groeipakketdecreet.

Het verzoek dient te zijn ingediend binnen de voorziene beroepstermijn, namelijk uiterlijk 3 maanden na de kennisgeving van de beslissing van de uitbetalingsactor of na het uitblijven ervan.<sup>10</sup>

De Geschillencommissie is niet bevoegd voor geschillen over de aanwijzing van de begunstigde<sup>11</sup> en evenmin voor geschillen over de kwalificatie van de ernst van de ondersteuningsbehoefte inzake de zorgtoeslag<sup>12</sup>.

De Geschillencommissie is enkel bevoegd voor beroepen tegen beslissingen van de uitbetalingsactoren genomen sinds de inwerkingtreding van het Groeipakket op 1 januari 2019 en voor periodes vanaf 1 januari 2019.<sup>13</sup>

### 3. Kenmerken

#### 3.1. Laagdrempelig

De beroepsprocedure voor de Geschillencommissie wordt bewust laagdrempelig<sup>14</sup> gehouden: via een eenvoudig verzoek (via e-mail, brief of afgifte) kan de burger die het niet eens is met de beslissing van de uitbetalingsactor over de gezinstoelagen, een beroepsprocedure opstarten.

De burger hoeft dan ook geen advocaat aan te duiden om een verzoek in te dienen of om voor hem of haar op te treden tijdens de procedure.

Voorts is de beroepsprocedure voor de Geschillencommissie kosteloos. Enkel indien de Commissie zou oordelen dat het beroep tergend en roekeloos is ingesteld, is de verzoeker ertoe gehouden de kosten te betalen.<sup>15</sup> Beslist de verzoeker om toch een advocaat aan te duiden, dan draagt hij uiteraard wel zelf de advocatenkosten.

In 2020 deden slechts 26 van de 167 verzoekers beroep op een advocaat voor de indiening van een verzoek of voor bijstand tijdens de beroepsprocedure. In 15 gevallen werd het verzoek in naam van de ouders ingediend door een vertegenwoordiger (vb. OCMW).

---

<sup>10</sup> Artikel 11, §§ 3, 4 en 5 BVR Geschillencommissie.

<sup>11</sup> Geschillen over de aanwijzing van de begunstigde behoren tot de bevoegdheid van de familierechtbank (artikel 104, derde lid Groeipakketdecreet).

<sup>12</sup> Geschillen over de zorgtoeslag behoren tot de bevoegdheid van de arbeidsrechtbank (artikel 104, vierde lid Groeipakketdecreet).

<sup>13</sup> Voor geschillen over kinderbijslag inzake periodes vóór 1 januari 2019 is de arbeidsrechtbank of de familierechtbank bevoegd (cf. tot 31 december 2018 was de Algemene Kinderbijslagwet (AKBW) van toepassing.)

<sup>14</sup> MvT, p. 8.

<sup>15</sup> Artikel 15 BVR Geschillencommissie.

### 3.2. Onafhankelijk en onpartijdig

De Geschillencommissie biedt de burger een georganiseerd bestuurlijk beroep bij een onafhankelijk orgaan.<sup>16</sup>

De voorzitter en de leden van de Geschillencommissie werden benoemd voor een bepaalde termijn van vier jaar, die hernieuwbaar is.<sup>17</sup>

Opdat de voorzitter en de leden hun rol in maximale onafhankelijkheid kunnen uitoefenen, zijn er diverse onverenigbaarheden vastgelegd, waardoor een aantal functies niet mogen worden uitgeoefend tijdens de duur van de benoeming.<sup>18</sup>

De Geschillencommissie bestaat uit de voorzitter en twee assessoren: één assessor op voordracht van het agentschap Opgroeien regie en één assessor op voordracht van de uitbetalingsactoren.<sup>19</sup> Deze laatste assessor zetelt bij beurtrol, waarbij de onpartijdigheid verzekerd wordt doordat dit lid nooit kan zetelen voor klachten van een burger tegen de uitbetalingsactor die de assessor vertegenwoordigt.<sup>20</sup>

Tevens werden een plaatsvervangende voorzitter en plaatsvervangende leden aangeduid om de continuïteit en de rechtsgeldige samenstelling van de Commissie te verzekeren.

De Geschillencommissie wordt bij al haar verrichtingen in het kader van de behandeling van het beroep bijgestaan door de secretaris.<sup>21</sup>

Verder wordt de Geschillencommissie op administratief en juridisch vlak bijgestaan door een secretariaat, bestaande uit medewerkers van het agentschap Opgroeien regie.<sup>22</sup>

De voorzitter, de leden en het personeel van het secretariaat van de Commissie zijn gehouden tot de discretieplicht in verband met de feiten, daden en inlichtingen waarvan ze kennis genomen hebben tijdens de werkzaamheden van de Commissie.<sup>23</sup>

Wanneer een bij de Geschillencommissie ingediend verzoek ontvankelijk wordt verklaard, wordt de verzoeker geïnformeerd over de samenstelling van de Commissie om een eventuele wraking mogelijk te

---

<sup>16</sup> Mvt, p. 97.

<sup>17</sup> Ministerieel besluit van 31 januari 2019 tot benoeming van de leden van de commissie van beroep tegen de beslissing van de uitbetalingsactor over de toelagen in het kader van het gezinsbeleid of tegen het uitblijven ervan en tot vaststelling van het presentiegeld (*BS* 18 juni 2019), zoals gewijzigd bij MB van 9 april 2019 (*BS* 18 juni 2019) en bij MB van 5 december 2019 (*BS* 20 december 2019).

<sup>18</sup> Artikel 2 BVR Geschillencommissie.

<sup>19</sup> Artikel 105, §2 Groeipakketdecreet.

<sup>20</sup> Artikel 105, §6 Groeipakketdecreet.

<sup>21</sup> Artikelen 105, §5 en 106 Groeipakketdecreet.

<sup>22</sup> Artikel 105, §5 Groeipakketdecreet.

<sup>23</sup> Artikel 32 van het huishoudelijk reglement.

maken indien de burger zou menen dat het aangeduide lid niet onpartijdig zou kunnen oordelen.<sup>24</sup> In de loop van 2020 hebben er geen wrakingen plaatsgevonden, evenmin heeft een lid zich op eigen initiatief aan een zaak moeten onttrekken.

Terwijl de Geschillencommissie in 2019 10 keer diende samen te komen voor het behandelen van de geagendeerde verzoeken, leidde de toename van het aantal verzoeken (118 in 2019 tegenover 167 in 2020) ertoe dat de Geschillencommissie in 2020 14 keer samenkwam, namelijk op 7 februari, 21 februari, 6 maart, 3 april, 17 april, 8 mei, 26 juni, 11 september, 25 september, 9 oktober, 23 oktober, 20 november, 27 november en 4 december.

De Geschillencommissie heeft zich flexibel aangepast om rekening te houden met de in 2020 geldende maatregelen ter bestrijding van COVID-19, met name door maximaal digitale bijeenkomsten te organiseren en door bij het horen van de betrokkene alle veiligheidsmaatregelen nauwlettend te respecteren; 1 betrokkene werd telefonisch gehoord op zijn vraag.

### Samenstelling Geschillencommissie op 31.12.2020

Lid via beurtrol	Voorzitter	Vast lid
	Herman Verlinden	Ignace Lambert
	plv. Edwig Steppé	plv. Kristien Roete
UA FONS Anja Hellemans (plv. Jurgen Poels)		
UA Infino Vlaanderen Rita Louwagie (plv. Ann Himschoot)		
UA Kidslife Vlaanderen Maarten Vankeersbilck (plv. Pol Pirard)		
UA MyFamily Peter Keustermans (plv. Nele De Blauwe)		
UA Parentia Vlaanderen May-li Marchand (plv. Renata Sterken)		

---

<sup>24</sup> Artikel 16 BVR Geschillencommissie.

### 3.3. Snel

De Geschillencommissie beoogt een snelle toegang tot geschillenbeslechting te verzekeren.<sup>25</sup>

Wanneer een verzoek wordt ingediend bij de Geschillencommissie, wordt zonder verwijl een dossier samengesteld bestaande uit alle feitelijke, administratieve en juridische elementen zodat de burger op vrij korte termijn een beslissing ontvangt aangaande het ingediende verzoek. De Geschillencommissie streeft er steeds naar de ingediende verzoeken zo snel mogelijk te behandelen, uiteraard ook rekening houdende met de minimaal vereiste duur om de vaak complexe dossiers samen te stellen.

In 2019 was de gemiddelde **doorlooptijd** tussen de beslissing over de ontvankelijkheid van het verzoek en de finale beslissing over de gegrondheid van het verzoek 8 weken. Terwijl begin 2020 nog dezelfde doorlooptijd van 8 weken gold zoals in 2019, kon dit tempo ten gevolge van de coronacrisis vanaf midden maart 2020 onmogelijk nog aangehouden worden door de belangrijke impact van de coronacrisis/lockdownperiode op de beschikbaarheid van de medewerkers van het secretariaat van de Geschillencommissie in de voorbereiding van de dossiers voor de Commissie. Tevens dienden een aantal zittingen die normaliter in fysieke aanwezigheid van de betrokkenen zouden doorgaan, te worden geheragendeerd naar digitale zittingen. Door deze factoren is er tijdelijk een verlengde doorlooptijd (18 weken) ontstaan, tevens in combinatie met de periode van het zomerverlof, waarna de zittingen zo snel mogelijk opnieuw werden ingepland vanaf september. Tegen het einde van het jaar 2020 kon voor de nieuwe verzoeken ingediend vanaf september opnieuw een korte doorlooptijd van 9 weken gehaald worden.

Eén van de in het najaar 2020 ingediende verzoeken betreffende de weigering van de selectieve participatietoelage (schooltoelage) voor een kroostrijk gezin werd met **extreme spoed** behandeld gelet op de duidelijke financiële hoogdringendheid voor het gezin: de Geschillencommissie nam een beslissing nauwelijks twee weken nadat de moeder het verzoek indiende.<sup>26</sup> Voor dit verzoek kon de Geschillencommissie een juridisch gefundeerde oplossing aanreiken zodat de schooltoelage toch kon uitbetaald worden: zodoende kon door de tussenkomst van de Geschillencommissie tegemoet gekomen worden aan een euvel in de betalingsapplicatie waarbij geen rekening kon gehouden worden met een medisch attest uitgereikt in het kader van de coronacrisis omdat dit niet zo voorzien was (kon voorzien zijn) in de betalingsapplicatie. Het dient gezegd dat dit zeer mooi het opzet van de Vlaamse Geschillencommissie illustreert waarbij de Commissie snel kan tussenkomen zonder de nodige tijdsduur van een gerechtelijke procedure en zonder bijkomende advocatenkosten voor het gezin.

### 3.4. Jurisprudentie voor de sector

Door een bestuurlijk beroep mogelijk te maken bij één Geschillencommissie, wordt de nodige samenhang in de beslissingen van de uitbetalingsactoren gegarandeerd. Het bestuurlijk beroep moet worden uitgeput alvorens desgevallend een jurisdictioneel beroep in te stellen bij de arbeidsrechtbank.<sup>27</sup>

Door de specifieke samenstelling van de Commissie wordt ervoor gezorgd dat binnen de sector een vorm van jurisprudentie wordt gemaakt. Dit geeft als meerwaarde dat na verloop van tijd duidelijk wordt hoe

---

<sup>25</sup> MvT, p. 20.

<sup>26</sup> Beslissing nr. 2020/025 d.d. 4 december 2020 van de Geschillencommissie Groeipakket.

<sup>27</sup> MvT, p. 97.

een interpretatie over een bepaalde problematiek vorm krijgt, waardoor de uitbetalingsactoren hun dienstverlening daarop kunnen afstellen.<sup>28</sup>

Tevens draagt het ook bij tot de afbouw van een overmatige juridisering van geschillen.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> MvT, p. 9.

<sup>29</sup> MvT, p. 9.



## DEEL II. WERKING VAN DE GESCHILLENCOMMISSIE

### 1. Indienen van een verzoek

Een burger die een beroepsprocedure bij de Geschillencommissie wenst op te starten, kan zijn verzoek naar keuze indienen via e-mail, brief of persoonlijke afgifte.

Contactgegevens:

- ✓ via e-mail aan [geschillencommissie@kindengezin.be](mailto:geschillencommissie@kindengezin.be)
- ✓ per brief aan:  
Opgroeien Regie (Kind en Gezin<sup>30</sup>)  
Geschillencommissie  
Hallepoortlaan 27  
1060 Brussel
- ✓ afgifte aan het onthaal op voormeld adres

Deze contactgegevens en de informatie over de beroepsprocedure worden verspreid via verschillende kanalen, met name via de briefwisseling van de uitbetalingsactoren alsook via de Groeipakket-website<sup>31</sup> en de website van het Agentschap Opgroeien Regie<sup>32</sup>.

Wanneer niet alle vereiste gegevens vermeld zijn in het verzoek, worden de ontbrekende gegevens actief opgevraagd bij de verzoeker, met het oog op een maximale behandeling van de ingediende verzoeken.

### 2. Onderzoek van het verzoek

#### 2.1. Aantal ingediende verzoeken

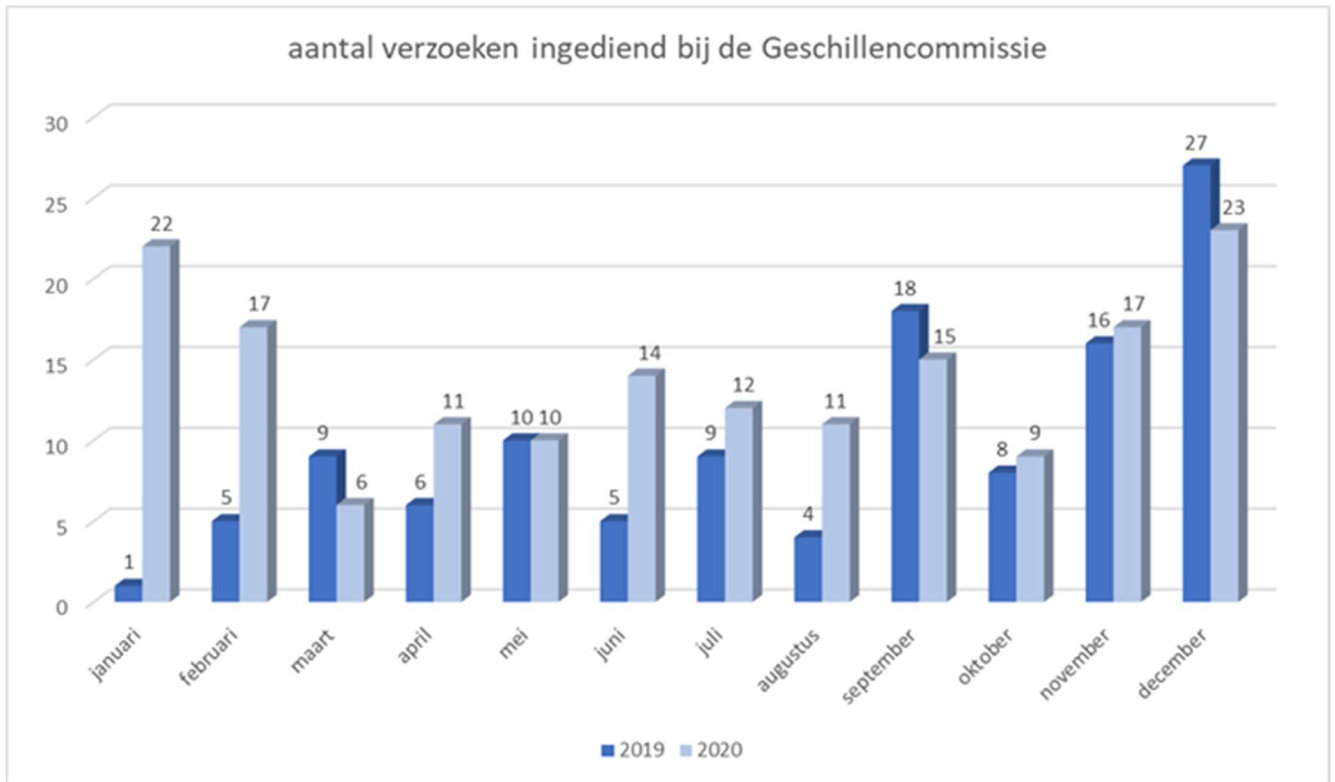
In 2020 ontving de Geschillencommissie 167 verzoeken.

---

<sup>30</sup> "Opgroeien Regie" is de nieuwe benaming van het agentschap "Kind en Gezin" (cf. artikel 5 van het decreet van 1 maart 2019 tot ontbinding van het Fonds Jongerenwelzijn en tot wijziging van het decreet van 30 april 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Kind en Gezin en het decreet van 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp).

<sup>31</sup> <https://groeipakket.be/nl/klacht>

<sup>32</sup> <https://www.kindengezin.be/groeipakket/geschillencommissie/>



Terwijl in 2019 de Geschillencommissie als nieuw opgerichte instantie wellicht nog aan bekendheid diende te winnen en 118 verzoeken ontving, is er in 2020 een duidelijke stijging van het maandelijks aantal ingediende verzoeken waarneembaar.

## 2.2. Behandeling van de verzoeken

In 2020 werden de ingediende verzoeken na onderzoek als volgt behandeld.

### 2.2.1. Afgesloten verzoeken

Er werden 25 verzoeken beslecht via een beslissing van de Geschillencommissie ter zitting.<sup>33</sup>

Voor 29 andere verzoeken had de verzoeker geen belang meer om de beroepsprocedure verder te zetten omdat het kinderbijslagdossier mede door de tussenkomst van de Geschillencommissie kon geregulariseerd worden door de uitbetalingsactor of de betrokkene nadere toelichting kreeg bij zijn

<sup>33</sup> De beslissingen betreffen verzoeken ingediend in 2020 of verzoeken die werden ingediend in 2019 en in 2020 werden geagendeerd ter zitting.

dossier, zodat het verzoek – met instemming van de betrokkene - niet meer ter zitting diende te worden behandeld.

Zo nam de Geschillencommissie kennis van een aantal klachten van burgers die zich zorgen maakten omdat ze de schooltoeslag of sociale toeslag die ze de voorgaande jaren wel ontvingen, dit jaar nog niet ontvangen hadden. Voor deze klachten kwam het secretariaat van de Geschillencommissie tussen bij de uitbetalingsactor om te informeren of het uitblijven van de betaling gelegen was in een juridisch probleem inzake het voldaan zijn van de toekenningsvoorwaarden of eerder gelegen was in een technisch probleem bij de uitbetaling. Zo bleek in een aantal gevallen dat het ging om een technisch probleem dat de uitbetaling verhinderde, of dat er nog bepaalde gegevens ontbraken bij de uitbetalingsactor om het kinderbijslagdossier te kunnen afronden of regulariseren. In deze gevallen kon de klacht van de betrokkenen derhalve in der minne worden geregeld en kwam het niet tot een behandeling van de klacht ter zitting van de Geschillencommissie.<sup>34</sup> Echter kon wel vastgesteld worden dat de burgers zich gesterkt voelden doordat hun klacht in behandeling werd genomen, zo blijkt bijvoorbeeld uit de volgende reactie van een verzoeker:

*“(...) ik heb een mail gekregen dat het goedgekeurd is en intussen hebben ze ook het geld gestort Ik ben dankbaar dat jullie mijn dossier wilden behandelen. (...)*

Soms ging het ook om complexe dossiers, met een complexe leefsituatie of een complex verloop van het kinderbijslagdossier in combinatie met de vrij recente regelgeving inzake het Groeipakket waarbij het voor de betrokkenen soms niet duidelijk was of hun dossier correct beheerd werd of niet, en het gezin/de vertegenwoordiger hier geen duidelijk zicht op leken te hebben. Ook in die gevallen kwam het secretariaat van de Geschillencommissie tussen bij de uitbetalingsactor en kon de nodige verduidelijking geboden worden aan het betrokken gezin of meegedeeld worden welke informatie nog ontbrak om hun rechten te kunnen doen gelden. Zo kan bijvoorbeeld verwezen worden naar het volgende geval dat aan de Geschillencommissie werd overgemaakt door de contextbegeleider<sup>35</sup>:

*“Na veelvuldig(!) heen en weer getelefoneer de laatste maanden, stellen wij vast dat het gezin ....., met 5 kinderen nog steeds geen kinderbijslag mocht ontvangen, gedurende 14 (!) maanden. (...) Tot op vandaag slaagt er blijkbaar niemand in om de knoop te ontwarren zodat het gezin de kinderbijslag kan ontvangen. (...) Ik hoef U ook niet te vertellen dat het gezin door het niet uitbetalen van de kinderbijslag steeds verder in schulden komt, naast het leven in extreme armoede. De ontwikkeling van de kinderen, de huisvesting, de voeding, ... komt danig in het gedrang. Daarnaast vernam ik, via een gesprek met een medewerker, dat er op ..... een bedrag werd uitgekeerd aan vader van 1550.86 euro terwijl de kinderen bij moeder verblijven. Ze konden me evenwel niet vertellen waarvoor dit bedrag stond en wat de reden is waarom dit bedrag werd uitbetaald. (...) De schooltoelage werd ook uitgekeerd (volgens medewerker aan de telefoon) , moeder ontving de brieven bij haar thuis, maar de uitbetaling werd niet aan haar gedaan. (...) Graag had ik u gevraagd om dit dossier met hoge prioriteit te behandelen zodat de moeder, na meer dan een jaar, haar kinderen kan onderhouden zoals het hoort.*

---

<sup>34</sup> Cf. ref. GC/20/A0005, GC/20/A0009, GC/20A0012, GC/20/A0017, GC/20A0021, GC/20/A0027, GC/20/A0028, GC/20/A0049.

<sup>35</sup> Cf. ref. GC/20/A0067.

*(...)Is het mogelijk mij op de hoogte te houden van alle stappen die nog nodig zijn om een uitbetaling te verzekeren.”*

Na tussenkomst van de Geschillencommissie bij de uitbetalingsactor werd de contextbegeleider uitgebreid geïnformeerd over de complexe samenloop van de diverse plaatsingsmaatregelen met de Groeipakketregelgeving, de regularisaties in het dossier en de nog te vervullen administratieve formaliteiten. Nadien ontving de Geschillencommissie het volgende bericht van de contextbegeleider:

*“Alles is ondertussen goed verlopen en afgehandeld. We danken jullie voor jullie tussenkomst waardoor onze vraag meteen een behandeling kreeg bij de betrokken diensten.”*

In een ander dossier werd door de Geschillencommissie nader contact opgenomen met de beleidsmedewerkers van Opgroeien en het Agentschap Uitbetaling Groeipakket over de berekeningswijze van de inkomensgegevens voor de toekenning van de Covid-19-toeslag. Op basis van de ingewonnen informatie bleek dat de uitbetalingsactoren nog nieuwe richtlijnen zouden ontvangen over de berekeningswijze en werd de behandeling van het verzoek ter zitting door de Geschillencommissie om die reden uitgesteld in afwachting van een herziening.<sup>36</sup> Het betrokken gezin werd hierover verwittigd door het secretariaat van de Geschillencommissie.

### **2.2.2. Lopende verzoeken**

Van de verzoeken die in 2020 werden ingediend, zijn 18 verzoeken ingepland voor behandeling ter zitting van de Geschillencommissie in 2021.

Daarnaast werden 13 verzoeken on hold gezet in afwachting van een uitspraak door de arbeidsrechtbank voor de betwiste periode voorafgaand aan 1 januari 2019. Wanneer de Geschillencommissie vaststelt dat de betwiste periode van vermeende samenwoning zich voor en na 1 januari 2019 situeert en de verzoeker voor de periode voorafgaand aan 1 januari 2019 een beroepsprocedure inleidde bij de arbeidsrechtbank<sup>37</sup>, behandelt de Geschillencommissie het verzoek nog niet ten gronde, zulks in afwachting van een uitspraak ten gronde door de arbeidsrechtbank. Zodoende kan de Geschillencommissie bij haar behandeling van het verzoek naderhand de uitspraak van de arbeidsrechtbank in aanmerking nemen.

Die werkwijze is ingegeven door een aantal beweegredenen. Vooreerst dient in overweging te worden genomen dat het beginpunt van de vermeende domiciliefraude het belangrijkste beoordelingspunt is en onder de bevoegdheid van de arbeidsrechtbank valt. Tijdens de procedure voor de arbeidsrechtbank hebben de partijen overigens ruim de mogelijkheid om alle elementen en bewijsstukken betreffende de feitelijke situatie ter griffie neer te leggen en de argumentatie daaromtrent via conclusies uit te wisselen. Met al deze elementen kan dan nadien ook rekening worden gehouden door de Geschillencommissie bij de beoordeling van het verzoek betreffende de periode met ingang van 1 januari 2019 zonder dat er zich een mogelijk probleem betreffende de privacy of het geheim van een eventueel lopend strafonderzoek zou voordoen (bv. processen-verbaal van politiediensten). Tot slot kan de beoordeling van de vermeende domiciliefraude betreffende de periode voorafgaand aan 1 januari 2019 door de

---

<sup>36</sup> Cf. ref. GC/20/A0091.

<sup>37</sup> Cf. Verzoeken die betrekking hebben op een periode voorafgaand aan 1 januari 2019, d.w.z. vóór de inwerkingtreding van het Groeipakketdecreet, behelzen de toepassing van de vroegere kinderbijslagwetgeving (Algemene Kinderbijslagwet – AKBW) en behoren tot de bevoegdheid van de arbeidsrechtbank.

arbeidsrechtbank implicaties hebben voor de periode met ingang van 1 januari 2019, zoals een mogelijke regularisatie, die een verdere behandeling door de Geschillencommissie overbodig zou maken. In het geval de rechtbank daarentegen tot domiciliefraude zou besluiten, kan de Geschillencommissie nog steeds toetsen of er al dan niet andere of nieuwe elementen voorhanden zijn, specifiek voor de periode met ingang van 1 januari 2019 of die nog niet aan bod waren gekomen tijdens de procedure voor de arbeidsrechtbank, die voor deze periode tot een andere conclusie zouden (kunnen) leiden.

Wordt er daarentegen geen gerechtelijk geschil aanhangig gemaakt voor de periode voorafgaand aan 1 januari 2019, dan vraagt de Geschillencommissie toestemming aan het parket om eventuele politiestukken die voorhanden zijn en waaruit de domiciliefraude zou blijken, te mogen gebruiken in het kader van de procedure voor de Geschillencommissie zodat een volledig dossier kan samengesteld worden.

### **2.2.3. Geheroriënteerde verzoeken**

In een aantal gevallen diende de Geschillencommissie zich onbevoegd te verklaren om het verzoek verder te behandelen:

- hetzij omdat het ging om een geschil over de zorgtoeslag (15 verzoeken): voor deze verzoeken werd de betrokkene geïnformeerd over de beroepsmogelijkheden bij de arbeidsrechtbank ofwel werd de klacht geheroriënteerd naar de bevoegde administratieve dienst binnen het Agentschap Opgroeien;
- hetzij omdat het ging om een geschil over de aanwijzing van de begunstigde waarvoor de Geschillencommissie niet bevoegd is (4 verzoeken): voor deze verzoeken werd de betrokkene geïnformeerd over de beroepsmogelijkheden bij de familierechtbank;
- hetzij omdat het geschil ging over een periode vóór 1 januari 2019 (9 verzoeken): in deze gevallen werd de verzoeker erover geïnformeerd dat niet de Geschillencommissie maar wel de arbeidsrechtbank/familierechtbank bevoegd is voor geschillen betreffende de Algemene Kinderbijslagwet die tot 31 december 2018 van toepassing was;
- hetzij omdat het ging om een klacht over een beslissing van een uitbetalingsactor inzake de gezinsbijslag in een andere deeltiteit dan Vlaanderen (2 verzoeken): dergelijke klachten behoren uiteraard niet tot de bevoegdheid van de Geschillencommissie die enkel oordeelt over geschillen betreffende het Vlaamse Groeipakket. De verzoeker werd hierover geïnformeerd en het verzoek werd doorverwezen naar de bevoegde dienst.
- hetzij omdat de verzoeker stukken bezorgde aan de Geschillencommissie (5 verzoeken) naar aanleiding van een vraag of onderzoek van de uitbetalingsactor en het aangewezen bleek dat deze verzoeken werden geheroriënteerd naar de bevoegde uitbetalingsactor zodat deze een eindbeslissing kan nemen (waarna alsnog beroep bij de Geschillencommissie openstaat);

#### **2.2.4. Bemiddeling**

Indachtig de beleidskeuze in het Groeipakketdecreet om bij de geschillenbeslechting de nodige ruimte te laten voor een bemiddelingspoging<sup>38</sup>, werden 50 verzoeken die tegelijk gericht waren aan de Geschillencommissie en aan de Klachten- en bemiddelingsdienst (Agentschap Uitbetaling Groeipakket) in eerste instantie in behandeling genomen door deze laatste dienst.

Indien de verzoeker zich niet kan vinden in een (voor hem ongunstig) advies van deze dienst, dan kan het verzoek bij de Geschillencommissie opnieuw geactiveerd worden met het oog op een bindende uitspraak<sup>39</sup>: zo kozen 6 verzoekers ervoor om hun dossier bij de Geschillencommissie opnieuw te activeren. In 1 van die 6 gevallen besliste de Geschillencommissie de vordering van de verzoeker alsnog ontvankelijk en gegrond te verklaren terwijl de Geschillencommissie in een ander geval de vordering van de verzoeker ontvankelijk maar ongegrond verklaarde; de overige 4 gevallen zijn nog in onderzoek door de Geschillencommissie en werden ingepland op zittingen van de Geschillencommissie in 2021.

#### **2.3. Samenstelling bezwaardossier - Onderzoeksmiddelen**

Ter voorbereiding van de zitting zorgt het secretariaat van de Geschillencommissie voor een volledige dossiersamenstelling met alle nuttige administratieve en juridische elementen zodat de Geschillencommissie beschikt over alle relevante informatie om met kennis van zaken te kunnen oordelen over de ontvankelijkheid en de gegrondheid van het verzoek.

Zo zal het secretariaat de verzoekende partij vragen om alle nuttige elementen, stukken, ... te bezorgen. Ook de uitbetalingsactor wordt gevraagd om de betwiste beslissing uitvoerig te motiveren.

De Geschillencommissie kan tijdens het onderzoek ook deskundigen uitnodigen om te worden gehoord.<sup>40</sup> In 2020 werd geen beroep gedaan op deskundigen.

De Geschillencommissie kan tevens een controle door de sociale inspectie- en begeleidingsdienst van het Agentschap Uitbetaling Groeipakket gelasten.<sup>41</sup> In 2020 werd geen beroep gedaan op controleurs.

### **3. Verloop van de hoorzitting**

#### **3.1. Aanwezigheid van de partijen**

De zittingen van de Commissie vinden in beginsel één keer om de twee weken plaats.

---

<sup>38</sup> MvT, p. 8.

<sup>39</sup> De beroepstermijn voor het indienen van een verzoek bij de Geschillencommissie wordt gestuit door het instellen van een klacht bij de Klachten- en bemiddelingsdienst.

<sup>40</sup> Artikel 110, eerste lid Groeipakketdecreet.

<sup>41</sup> Artikel 110, tweede lid Groeipakketdecreet.

De burger die de klacht indiende alsook de uitbetalingsactor tegen wie de klacht gericht is, ontvangen beiden een uitnodiging voor de hoorzitting.<sup>42</sup>

Het is niet vereist om aanwezig te zijn op de zitting maar het kan nuttig zijn wanneer een partij bijkomende toelichting wenst te geven (vb. recente nieuwe elementen).

De afwezigheid van één van de partijen kan in elk geval niet in diens nadeel spelen.

In 2020 woonde de verzoekende partij in 5 dossiers de zitting bij: in 3 gevallen was de burger zelf aanwezig en in 2 gevallen woonde de advocaat van de betrokkene de zitting bij.

In 2020 was de uitbetalingsactor als verwerende partij in geen enkele zaak aanwezig op de zitting, en bleef het verweer dus beperkt tot een schriftelijke verdediging van de beslissing die de uitbetalingsactor nam in het kinderbijslagdossier.

### **3.2. Besluitvorming**

De Geschillencommissie kan alleen geldig beraadslagen en stemmen als de voorzitter en de twee bijkomende leden of hun plaatsvervangers aanwezig zijn.<sup>43</sup>

Alleen de voorzitter en de leden van de Commissie of hun plaatsvervangers zijn stemgerechtigd. Ze hebben elk een stem.<sup>44</sup>

De Commissie beslist bij meerderheid van stemmen.

De voorzitter en de leden waken over het geheim karakter van de beraadslaging.

In 2020 werden alle beslissingen van de Geschillencommissie unaniem genomen.

### **3.3. Beslissing van de Geschillencommissie**

Wanneer de behandeling van het bezwaar tijdens de hoorzitting is afgerond, sluit de voorzitter de debatten waarna, uiterlijk binnen vier weken na de hoorzitting, de beslissing aan de betrokken partijen wordt meegedeeld.<sup>45</sup>

De beslissing wordt schriftelijk genomen en bevat:

- een omschrijving van het voorwerp van het beroep,
- de overwegingen in feite en in rechte waarop de beslissing is gebaseerd,
- de namen van de leden die de beslissing hebben genomen,

---

<sup>42</sup> Artikel 111, tweede lid Groeipakketdecreet.

<sup>43</sup> Artikel 8, derde lid BVR Geschillencommissie.

<sup>44</sup> Artikel 8, tweede lid BVR Geschillencommissie.

<sup>45</sup> Artikel 112, §1, eerste lid Groeipakketdecreet.

- en de namen van de deskundigen die naar aanleiding van de beslissing werkzaamheden hebben verricht.<sup>46</sup>

In 2020 vonden er 14 zittingen van de Geschillencommissie plaats, tijdens dewelke 25 beslissingen werden genomen:

- In 9 gevallen besliste de Geschillencommissie dat het verzoek van de burger gegrond was;
- In 14 gevallen besliste de Geschillencommissie dat het verzoek van de burger ongegrond was;
- In 2 gevallen besliste de Geschillencommissie dat het verzoek zonder voorwerp was (vb. ten gevolge van een regularisatie door de uitbetalingsactor);

In 2020 vonden slechts 6 zittingen van de Geschillencommissie fysiek in Brussel plaats ten gevolge van de strenge maatregelen ter bestrijding van het covid-19-virus die de Commissie diende te respecteren; de overige zittingen vonden via digitaal overleg plaats.

#### **4. Uitvoering van de beslissing**

De beslissing van de Geschillencommissie is bindend en uitvoerbaar.<sup>47</sup>

Dat betekent dat de uitbetalingsactor de beslissing van de Geschillencommissie zal uitvoeren.

#### **5. Jurisdictioneel beroep bij de arbeidsrechtbank**

Een partij bij een geschil waarover de Geschillencommissie heeft geoordeeld, kan, op straffe van verval, binnen drie maanden na de kennisgeving van de beslissing van de Geschillencommissie beroep instellen bij de bevoegde arbeidsrechtbank.<sup>48</sup>

In 2020 was één beroepsprocedure nog lopende aangaande een beslissing van de Geschillencommissie waartegen in 2019 beroep werd aangetekend.

In januari 2021 werd tegen één beslissing van de Geschillencommissie van 2020 beroep aangetekend door de burger wiens verzoek door de Geschillencommissie ongegrond werd verklaard.

#### **6. Publicatie van de beslissingen**

De beslissingen van de Geschillencommissie worden in geanonimiseerde vorm bekendgemaakt op de website GPedia (kennisportaal Groeipakket).

---

<sup>46</sup> Artikel 112, §1, tweede lid Groeipakketdecreet.

<sup>47</sup> Artikel 112, §2, eerste lid Groeipakketdecreet.

<sup>48</sup> Artikel 115, §1, eerste lid Groeipakketdecreet.



De beslissingen kunnen geraadpleegd worden via deze URL:

<https://gpedia.groeipakket.be/nl/reglementering/rechtspraak/beslissingen-geschillencommissie>

## DEEL III. THEMATISCH OVERZICHT EN SYNTHESE VAN DE BESLISSINGEN VAN DE GESCHILLENCOMMISSIE

In dit deel wordt een thematisch overzicht gegeven van de beslissingen die de Geschillencommissie nam in 2020.

Bij het behandelen van de door de gezinnen ingediende verzoeken heeft de Geschillencommissie steeds de haar toebedeelde opdracht in acht genomen, namelijk jurisprudentie scheppen voor de kinderbijslagsector en op onafhankelijke en onpartijdige wijze juridisch gefundeerde beslissingen nemen waarbij de door de decreetgever beoogde finaliteit van het Groeipakketdecreet wordt afgetoetst.

Mede gelet op de beleidskeuze dat het bestuurlijk beroep bij de Geschillencommissie moet worden uitgeput alvorens een juridictioneel beroep in te stellen bij de bevoegde arbeidsrechtbank, heeft de Geschillencommissie steeds betracht geen louter formele tussenetappe te vormen, maar wel degelijk een reële meerwaarde te bieden door het aftoetsen van geschillen naar de letter en de geest van het Groeipakketdecreet, steeds binnen de contouren van de haar toebedeelde bevoegdheid.<sup>49</sup>

Hierna wordt enkel een synthese weergegeven van de beslissingen van de Geschillencommissie. De originele beslissingen met de volledige juridische argumentatie zijn terug te vinden via deze URL: <https://gpedia.groeipakket.be/nl/reglementering/rechtspraktijk/beslissingen-geschillencommissie>

Enkel de beslissingen die op inhoudelijk vlak een belangrijke juridische meerwaarde hebben, werden hierna opgenomen. De beslissingen waarin de Geschillencommissie ter zitting kon vaststellen dat het geschil intussen zonder voorwerp was geworden<sup>50</sup> omdat de uitbetalingsactor spontaan overging tot regularisatie, werden hierna niet opgenomen, maar zijn wel raadpleegbaar via de voormelde URL.

### 1. Overgangsregeling voor gezinnen met kinderen geboren vóór 1 januari 2019

#### 1.1. Nieuw samengestelde gezinnen – Domiciliewijziging – Rangbetaling

Voor kinderen geboren vóór de inwerkingtreding van het Vlaamse Groeipakketdecreet, zijnde 1 januari 2019, is er een specifieke overgangsregeling van toepassing waarbij het kind vanaf 1 januari 2019 het bedrag behoudt waarop het recht had op 31 december 2018 volgens de rang van het kind binnen de groepering rond de bijslagtrekkende.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> Cf. artikel 29 van het huishoudelijk reglement van de Geschillencommissie.

<sup>50</sup> Cf. beslissing nr. 2020/002 van 21 februari 2020 van de Geschillencommissie Groeipakket.

<sup>51</sup> Artikel 210, §1, tweede lid en artikel 210, §2, eerste lid Groeipakketdecreet. De zogenaamde rangregeling houdt in dat het bedrag van de kinderbijslag wordt bepaald door de plaats die het kind inneemt in het gezin volgens de volgorde van de geboorte van de kinderen.<sup>51</sup> Dit betekent dat de kinderen gerangschikt worden van oud naar jong, waarbij het oudste kind een eerste rang wordt toegekend, het tweede kind een tweede rang, en het derde en elk

In 2019 deed de Geschillencommissie reeds een aantal keren uitspraak<sup>52</sup> over klachten van nieuw samengestelde gezinnen waarbij een kind van de ene ouder naar de andere verhuisde in de periode november-december 2018, d.w.z. net voor de inwerkingtreding van het nieuwe Groeipakketdecreet, en de gezinnen via hun uitbetalingsactor vernamen dat de domiciliewijziging te laat was gebeurd en dat er dus geen financieel voordeligere groepering (volgens de tot 31.12.2018 toepasselijke kinderbijslagreglementering) meer mogelijk was. De uitbetalingsactoren argumenteerden dat de gevolgen van de domiciliewijziging pas vanaf de eerste dag van de maand na de wijziging van de bijslagtrekkende konden ingaan.

Dit stuitte op onbegrip en een gevoel van onrechtvaardigheid bij de betrokkenen die zich gegriefd voelden en argumenteerden dat de officiële domiciliewijziging diende te worden in aanmerking genomen en niet de datum van de administratieve afhandeling of inwerkingtreding. De betrokken gezinnen haalden tevens aan geen specifieke informatie te hebben ontvangen over de mogelijke (financiële) impact van de nieuwe regelgeving.

Ook in 2020 ontving de Geschillencommissie nog enkele klachten aangaande deze problematiek waarbij de Commissie in de lijn van de uitspraken in 2019 oordeelde.

Zo nam de Geschillencommissie kennis van een klacht van een gezin waarbij alle kinderen op 12 december 2018 op hetzelfde adres gedomicilieerd waren maar dit voor de kinderbijslagregeling als te laat werd beschouwd omdat de administratieve uitwerking pas vanaf de eerste dag van de volgende maand mogelijk was (artikel 70bis, eerste lid AKBW).<sup>53</sup>

Vooreerst stelde de Geschillencommissie vast dat in het betwiste kinderbijslagdossier alle constitutieve elementen die essentieel zijn voor de gewijzigde groepering van de betrokken kinderen voorhanden waren vóór het ijkpunt van 31 december 2018. In die zin is dan ook voldaan aan de letterlijke tekst van de overgangsbepaling van art. 210, §2, eerste lid Groeipakketdecreet: *‘Een rechtgevend kind dat recht geeft op kinderbijslag overeenkomstig §1, blijft recht geven op de kinderbijslag, zoals die bestond binnen de groepering rond de bijslagtrekkende op 31 december 2018, overeenkomstig artikel 42 AKBW.’* Immers, de geciteerde bepaling verwijst enkel uitdrukkelijk naar artikel 42 AKBW, en niet naar de bepaling betreffende de uitwerking in de tijd van een wijziging van bijslagtrekkende in artikel 70bis, eerste lid AKBW.

De Geschillencommissie stelde verder vast dat het Groeipakketdecreet uitdrukkelijk stipuleert dat de Algemene Kinderbijslagwet (AKBW) wordt opgeheven en dat de artikelen waarnaar verwezen wordt in de overgangsbepalingen van toepassing zijn voor de kinderen die geboren zijn vóór 1 januari 2019. Nazicht leert dat er in die overgangsbepalingen uitdrukkelijk wordt verwezen naar tal van toepasselijke artikelen van de opgeheven Algemene Kinderbijslagwet (AKBW) maar dat er noch in de overgangsbepalingen van het decreet, noch in de Memorie van toelichting, wordt verwezen naar de toepassing van artikel 70bis, eerste lid AKBW. Daarom meent de Geschillencommissie dat uit de

---

volgend kind een derde rang.<sup>51</sup> De bedragen zijn oplopend van de eerste rang, over de tweede rang en tot de derde rang. Bij het bepalen van de rangregeling worden de rechtgevende kinderen gegroepeerd rond de bijslagtrekkende, dit is degene die het kind opvoedt en aan wie de kinderbijslag wordt betaald.<sup>51</sup>

<sup>52</sup> Beslissingen nrs. 2019/004 dd. 14 juni 2019, 2019/007 dd. 28 juni 2019, 2019/009 dd. 28 juni 2019 en 2019/010 dd. 6 september 2019 van de Geschillencommissie Groeipakket.

<sup>53</sup> Beslissing nr. 2020/001 dd. 7 februari 2020 van de Geschillencommissie Groeipakket.

wetgevingstechnische opmaak van het decreet niet kan worden afgeleid dat het de wil van de decreetgever was om een verdragingseffect toe te passen op het groeperingsmechanisme in het kader van de specifieke overgangsmaatregelen van het Groeipakketdecreet.

Voorts nam de Geschillencommissie tevens de ratio legis van art. 70bis, eerste lid AKBW in acht, namelijk om omwille van intern-administratieve redenen eigen aan het dossierbeheer de uitwerking in de tijd van een wijziging van bijslagtrekkende in de loop van een maand op uniforme wijze te laten ingaan voor de toekomst, met name op de eerste dag van de volgende maand waarbij tevens beoogd wordt om retroactieve aanwijzingen van bijslagtrekkende (en regularisaties/terugvordering van onverschuldigde bedragen voor het verleden) te vermijden. Daarbij lijkt het de Geschillencommissie echter weinig relevant om dat verdragingsmechanisme te laten spelen in het kader van het consolideren van de feitelijke gezinssituatie op het ijkpunt van 31 december 2018 waarbij het bedrag van de gezinstoelagen op dat moment wordt vastgeklekt in de overgang van de Algemene Kinderbijslagwet naar het Groeipakketdecreet.

De Geschillencommissie nam in 2020 voorts ook nog kennis van een klacht van een moeder die zich op aanraden van de Vlaamse Ombudsdienst richtte tot de Geschillencommissie.<sup>54</sup>

Na beraadslaging oordeelde de Geschillencommissie dat – niettegenstaande één van de kinderen op 31 december 2018 nog bij de vader was gedomicilieerd – er rekening dient te worden gehouden met de wil van de rechtbank zoals blijkt uit het begin 2019 tussengekomen vonnis van de familierechtbank waarbij de moeder retroactief als bijslagtrekkende wordt aangeduid voor het kind met ingang van februari 2018 (overeenkomstig haar vordering ingesteld bij de rechtbank in april 2018). Zoniet zou de moeder - ondanks het vonnis dat in haar voordeel werd uitgesproken - op 31 december 2018 niet kunnen aanzien worden als bijslagtrekkende en dus niet meer het voordeel van de groepering van de kinderen kunnen genieten bij het vastklikken van de bedragen op het ijkpunt van 31 december 2018. Indien de rechtbank van oordeel zou zijn geweest dat de moeder pas vanaf de datum van het vonnis als bijslagtrekkende voor het kind mocht worden beschouwd, en dat er dus met het kind geen rekening kon worden gehouden bij de omkering van de rangen op 31 december 2018 in het gezin van de moeder, dan zou zij de moeder niet als bijslagtrekkende met terugwerkende kracht tot februari 2018 hebben aangeduid.

## 1.2. Financieel herverdelingseffect bij gescheiden ouders

In 2020 ontving de Geschillencommissie opnieuw een klacht over het zogenaamde financieel herverdelingseffect bij gescheiden ouders. De Geschillencommissie nam er in 2019 reeds nota van dat er vooral bij gescheiden ouders een belangrijke impact kan zijn ten gevolge van de overgangsmaatregelen in het Groeipakketdecreet maar dat deze maatregelen uitdrukkelijk in het decreet bepaald zijn en de uitbetalingsactor ertoe gehouden is ze als dusdanig toe te passen. De Geschillencommissie stelde toen ook vast dat het zogenaamde financieel herverdelingseffect tevens gekend is op beleidsniveau, maar dat er in de actuele stand van zaken geen initiatieven bekend zijn om hieraan te verhelpen.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Beslissing nr. 2020/013 d.d. 11 september 2020 van de Geschillencommissie Groeipakket.

<sup>55</sup> Beslissingen nrs. 2019/012 d.d. 4 oktober 2019 en 2019/018 dd. 22 november 2019 van de Geschillencommissie Groeipakket.

In een nieuwe klacht die de Geschillencommissie in 2020 ontving, legt de moeder uit dat zij voor haar kind uit een vorige relatie met de vader was overeengekomen (bij ouderschapsovereenkomst gehomologeerd door de familierechtbank in 2019), dat de kinderbijslag voor de helft aan de vader en voor de helft aan de moeder zou toekomen. Zij begreep dan ook niet hoe het mogelijk is dat zij uiteindelijk toch 25 EUR minder kinderbijslag ontving terwijl zij op de website over het Vlaamse Groeipakket las dat de bedragen niet zouden veranderen voor kinderen geboren vóór 1 januari 2019.

Na onderzoek stelde de Geschillencommissie in dit dossier vooreerst vast dat ingevolge de transitie maatregelen bepaald door het Groeipakketdecreet voor kinderen geboren vóór 1 januari 2019<sup>56</sup>, meer bepaald de omkering van de rangen en de samenvoeging van dossiers, er een financiële herverdeling ontstaat van de uitbetaalde gezinsbijslagen hoewel er op gezinsniveau geen sprake is van een verlies van gezinsbijslagen.

De moeder ontving echter een lager bedrag doordat de verdeling bij helften zoals voorzien bij vonnis van de familierechtbank door de uitbetalingsactor werd toegepast op het bedrag dat voor het kind verschuldigd was na de omkering van de rangen. De moeder heeft namelijk een tweede kind uit een nieuwe relatie waardoor de rangen tussen haar eerstgeborene en haar tweede kind werden omgekeerd.

In het voorliggende dossier hebben de transitie maatregelen derhalve als effect dat er voor de betrokken kinderen een ander bedrag verschuldigd is maar er in totaal op gezinsniveau geen verlies aan kinderbijslag is. De Geschillencommissie stelde dan ook vast dat er geen afbreuk wordt gedaan aan het basisbeginsel van het behoud van de verworven rechten dat centraal stond bij de invoering van het Groeipakket op 1 januari 2019 en verwijst daarbij naar haar eerdere beslissingen in die zin, nl. de beslissing nr. 2019/012 d.d. 4 oktober 2019 en de beslissing nr. 2019/018 d.d. 22 november 2019.

Aldus werd in de Conceptnota<sup>57</sup> het behoud van de verworven rechten in het kader van het Groeipakket voor kinderen die geboren zijn vóór 1 januari 2019 als volgt toegelicht:

*“Bij de overgangsmaatregelen, is het een belangrijk uitgangspunt, dat geen enkel kind minder krijgt op moment van de transitie. We maken hiervoor een onderscheid tussen kinderen geboren voor het moment van de transitie en kinderen geboren na het moment van de transitie.*

*Alle kinderen die geboren worden voor 01/01/2019 (het moment van de invoering van het groeipakket), behouden het recht op hun basiskinderbijslag via het oude systeem. Dit betekent hun rangbedrag en hun leeftijdstoelage en dit tot ze uitstromen uit de kinderbijslag (maximum 25 jaar).*

*Omwille van de complexiteit die de rangorde nu teweegbrengt en verder zou meebrengen, wordt de rangorde van kinderen in het oude systeem bevroren.”*

Zo ook formuleert de Raad van State het in het advies nr. 62.258/1 als volgt (p. 32):

*“Het ontworpen decreet kiest voor een overgangsregeling waarbij het uitgangspunt is dat geen enkel gezin na 1 januari 2019 een lager totaalbedrag aan gezinsbijslagen zal ontvangen dan het kreeg op 31 december 2018 met toepassing van de vroegere federale kinderbijslagregeling (m.i.v. leeftijdsbijslagen en rangorde) en*

---

<sup>56</sup> Artikel 210 Groeipakketdecreet.

<sup>57</sup> Cf. Conceptnota ‘Voor elk kind en elk gezin een groeipakket op maat’, goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 31 mei 2016.

*met dien verstande dat voor de kinderen waarvoor reeds kinderbijslag werd ontvangen onder de vroegere federale kinderbijslagregeling de rangorde op 31 december 2018 wordt bevroren, de rangbedragen op 31 december 2018 worden omgedraaid en het bedrag van de kinderbijslag aan het rechtgevend kind wordt “vastgeklikt”.*

*(...) De ontworpen overgangsregeling heeft tot gevolg dat de rechtmatige verwachtingen van de betrokken rechthebbenden worden geëerbiedigd, aangezien de rechten die ze genieten onder het huidige kinderbijslagstelsel behouden blijven.”*

Uit de klacht van de moeder blijkt dat het voornoemde financieel herverdelingseffect een belangrijke financiële impact heeft aangezien er door de toegepaste transitimaatregelen een groter aandeel van de gezinsbijslagen voor haar eerste kind betaald wordt aan de vader dan de moeder oorspronkelijk bedoeld had bij het ondertekenen van de ouderschapsovereenkomst.

De Geschillencommissie stelt evenwel vast dat de uitbetalingsactor correct handelde door het vonnis dat haar geldig werd ter kennis gegeven, uit te voeren tot zij een andersluidend vonnis van latere datum zou ontvangen, zelfs al lijkt de bedoeling van de ouderschapsovereenkomst niet overeen te stemmen met de huidige toepassing die ervan gemaakt wordt.

De Geschillencommissie heeft de moeder wel gewezen op de volgende opties:

- De moeder en haar ex-partner kunnen onderling een nieuw akkoord bereiken over de betalingsmodaliteiten van de gezinstoelagen;
- Bij gebreke aan akkoord kunnen zij zich wenden tot de familierechtbank om een passende regeling te treffen voor de uitbetaling van de verschuldigde gezinstoelagen overeenkomstig artikel 104 juncto art. 194 Groeipakketdecreet;
- De moeder (of/en haar ex-partner) kan de uitbetalingsactor schriftelijk verzoeken om de bepalingen over de aanwijzing van begunstigden en over de regels van de uitbetaling, vermeld in boek 2, deel 4, titel 1, hoofdstuk 1 en deel 4, titel 2, hoofdstuk 1, toe te passen, conform art. 225, § 3 Groeipakketdecreet. Op die manier kan er een nieuw rekeningnummer worden gekozen waarop de gezinsbijslagen kunnen worden gestort, conform art. 65 Groeipakketdecreet. De moeder kan hierover inlichtingen inwinnen bij de uitbetalingsactor, onder meer inzake de mogelijkheid tot betaling van het globale bedrag aan kinderbijslag op het nieuwe rekeningnummer en de opties naargelang de beide ouders hierover al dan niet een akkoord bereiken.

## **2. Schooltoeslag**

De Geschillencommissie ontving in 2020 diverse klachten over de selectieve participatietoeslag of ook schooltoeslag genoemd, die vanaf het schooljaar 2019-2020 kan toegekend worden op basis van het Groeipakketdecreet<sup>58</sup>. Het betreft een (gedeeltelijke) overheveling van de schooltoelagen vanuit het departement Onderwijs.

---

<sup>58</sup> Decreet van 27 april 2018 tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid, BS 31.7.2018 (hierna Groeipakketdecreet).

Onder selectieve participatietoelagen wordt verstaan: toelagen die tot doel hebben een bijdrage te leveren aan de democratisering van het onderwijs, en die worden toegekend aan de leerling ter ondersteuning van zijn deelname aan het onderwijs of aan de student bovenop de studietoelage ter ondersteuning van zijn deelname aan hoger onderwijs (artikel 3, §1, 38° Groeipakketdecreet).

Om recht te hebben op de schooltoeslag dient te zijn voldaan aan een aantal voorwaarden (artikel 24 Groeipakketdecreet), namelijk nationaliteitsvoorwaarden, pedagogische voorwaarden en financiële voorwaarden.

De Geschillencommissie werd ertoe geroepen elk van die voorwaarden nader te onderzoeken in het kader van de klachten die zij ontving.

## 2.1. Nationaliteitsvoorwaarde schooltoeslag

De Geschillencommissie nam kennis van een klacht aangaande de zogenaamde nationaliteitsvoorwaarde voor de toekenning van de schooltoeslag: die toekenningsvoorwaarde houdt in dat een leerling die niet de Belgische nationaliteit bezit, dient toegelaten of gemachtigd te zijn om in België te verblijven of er zich te vestigen overeenkomstig de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (artikel 24, 1° Groeipakketdecreet).

De moeder ging niet akkoord met de weigering van de uitbetalingsactor om de selectieve participatietoeslag (schooltoeslag) voor de jongste kinderen in haar gezin toe te kennen. De kinderen hebben net als hun ouders allen de Poolse nationaliteit. Voor het oudste kind dat beschikt over een geldige E-kaart kon er wel een schooltoeslag betaald worden. De moeder achtte het discriminerend dat er voor de jongste kinderen geen schooltoeslag werd betaald.

Ze verwoordde haar klacht als volgt<sup>59</sup>:

*"(...) Vorig jaar ontving ik een supplement studietoelagen, dit jaar is een groot probleem. Ik ontving een vergoeding voor mijn oudere zoon (...). Voor twee jongere kinderen (...) ontving ik helemaal niets. Ik heb verschillende keren gebeld, telkens was er een ander antwoord. Vandaag ontving ik een e-mail dat mijn jongere kinderen niet voldoen aan de Belgische voorwaarden om geld te ontvangen. Mijn jongere kinderen gaan sinds 2012 naar school, ze hebben Belgische kaarten en een vast adres. Ik begrijp de situatie niet. (...) Oudere zoon (...) ontving in december de studietoelagen en de jongere worden geweigerd (...). (...) Ik voel discriminatie van mijn kinderen. (...)"*

Na onderzoek bleek dat de twee jongste kinderen in het gezin, die beiden jonger dan 12 jaar zijn, niet beschikken over een verblijfsdocument zoals hun ouders en oudere broer, maar enkel over een identiteitsbewijs. Kinderen onder de 12 jaar met een vreemde nationaliteit krijgen immers geen verblijfskaart, maar enkel een identiteitsbewijs.

Tijdens de procedure voor de Geschillencommissie contacteerde de uitbetalingsactor de moeder om haar overeenkomstig de toepasselijke administratieve onderrichtingen (Mededeling A/11 van 11 februari

---

<sup>59</sup> Beslissing nr. 2020/010 d.d. 17 april 2020 van de Geschillencommissie Groeipakket.

2020 van het Agentschap Uitbetaling Groeipakket) te vragen om bij de gemeente langs te gaan om 'informatietype 2020' in te vullen zodat de elektronische gegevens van het veld 'wettelijk verblijf' van haar kinderen zou zichtbaar zijn in de betalingsapplicatie voor het Groeipakket. Zodra dit in orde was gebracht, kon de schooltoeslag wel betaald worden zodat de Geschillencommissie finaal het geschil zonder voorwerp heeft verklaard.

In het kader van een andere klacht van een gezin dat geen schooltoeslag had ontvangen voor hun kind jonger dan 12 jaar omdat niet voldaan was aan de nationaliteitsvoorwaarde, informeerde het secretariaat van de Geschillencommissie het gezin over de voormelde werkwijze om bij de gemeente langs te gaan. Dit dossier kon uiteindelijk in der minne afgesloten worden nadat de betrokkene de schooltoeslag effectief ontving nadat de ontbrekende informatie werd aangevuld.<sup>60</sup>

## 2.2. Pedagogische voorwaarden schooltoeslag

De Geschillencommissie nam kennis van een klacht van een moeder voor wie de uitbetalingsactor geen selectieve participatietoeslag (schooltoeslag) kon uitbetalen voor haar kinderen omdat niet voldaan was aan de zogenaamde pedagogische voorwaarden die verband houden met de tijdige schoolinschrijving van de kinderen (artikel 24, 1<sup>e</sup> lid, 2<sup>o</sup> Groeipakketdecreet).

De pedagogische voorwaarden houden in dat het kind moet ingeschreven zijn in een door de Vlaamse Gemeenschap erkende, gefinancierde of gesubsidieerde onderwijsinstelling en voldoende aanwezig moet zijn. Bij uitschrijving uit een school moet de leerling opnieuw ingeschreven worden binnen de 15 kalenderdagen (cf. artikelen 32 en 34 Groeipakketdecreet).

De moeder legde uit dat door de aard van de aandoening (luchtwegen) van haar zoon het volgens de behandelende arts in het licht van de coronacrisis medisch niet aangewezen voorkwam om de broers en zussen naar school te laten gaan omwille van het te hoge risico op besmetting, en dit tot 29 oktober 2020. Om die reden konden de broers en zussen het schooljaar 2019-2020 niet tijdig starten. De moeder legde een medisch attest voor waarin de geneesheer voorschreef de kinderen pas vanaf 30 oktober 2020 op school in te schrijven.

Voor haar zoon wordt er naast de basiskinderbijslag een zorgtoeslag voor kinderen met een specifieke ondersteuningsbehoefte betaald door de uitbetalingsactor: het gaat om het allerhoogste bedrag aan zorgtoeslag aangezien de zorgbehoefte van haar zoon werd geëvalueerd op +20 punten. De moeder licht de precaire medische toestand van haar zoon toe als volgt:

*"(...) Mijn jongste dochter was zeer fier dat ze in september mocht starten in het middelbaar.*

*Echter is het voor iedereen een zeer rare en angstige tijd met covid-19.*

*Zo ook voor ons gezin.*

*Mijn zoontje ..... is palliatief en heeft maar 1 long.*

*Indien hij besmet raakt kan hij onmiddellijk overlijden.*

---

<sup>60</sup> Ref. GC/20/A0002.



*Vandaar dat na een zeer lang en intensief gesprek met de huisarts besloten werd dat de kinderen pas mochten opstarten op 30 oktober. (...)*

*Maar dan krijg ik gisteren te horen dat volgens de toelichtingsnota de studietoelagen niet betaald worden. Omdat ze door bovenstaande ernstige medische redenen pas op 30 oktober mochten worden ingeschreven.(...)*

*De school kon de kinderen niet per 1 september inschrijven omdat dit met de afwezigheid niet correct kon worden ingegeven.(...)*

*De mensen van de uitbetaling waren echt enorm geschrokken en zeiden dat ze niet zouden geloven dat in deze situatie niet menselijk zou worden gereageerd.(...)*

*Ze zeiden ook meermaals dat deze corona tijd een zeer gevaarlijke en nare tijd is, dat wij hier niet voor kozen.*

*Ze zeiden ook dat wij het advies van de dokter zeker niet moesten negeren en het leven van al een zeer kwetsbaar gehandicapt kind dat niet kan eten, praten, staan, kromme rug heeft, maar 1 één long heeft en niet groeit nog meer in gevaar brengen.(...)"*

De Geschillencommissie oordeelde als volgt<sup>61</sup>.

Uit de argumentatie die de uitbetalingsactor verstrekke, blijkt dat op basis van de beschikbare elektronische gegevensfluxen (met gegevens afkomstig van Onderwijs) en de wijze waarop de decretaal vereiste gegevens om de schooltoeslag toe te kennen, zijn geprogrammeerd in de betalingsapplicatie, de uitbetalingsactor geen schooltoeslag kon toekennen.

Zoals de moeder aangeeft in haar verzoekschrift, werden de kinderen pas laattijdig ingeschreven omdat de gezondheidsrisico's voor hun broer te groot waren, waardoor de kinderen omwille van medische redenen niet in de mogelijkheid waren zich in te schrijven, aldus geattesteerd door de behandelende arts.

Daarbij stelt de Geschillencommissie vast dat de toekenning van de schooltoeslag geconceptualiseerd is als een incentive doordat de schooltoeslag een selectieve participatietoeslag is, d.w.z. niet onvoorwaardelijk zoals de basisgezinsbijslag maar selectief (nl. enkel voor de kinderen die ingeschreven zijn bij een erkende onderwijsinstelling en voldoende aanwezig zijn).

Die incentive, in het licht van de democratisering van het onderwijs en om spijbelgedrag tegen te gaan, blijkt ook zeer duidelijk uit de Conceptnota en de Memorie van toelichting betreffende het Groeipakketdecreet. Daaruit blijkt echter ook zeer sterk dat de Vlaamse decreetgever wil inzetten op de democratisering van het onderwijs en wil vermijden dat een financiële drempel het de gezinnen zou bemoeilijken om hun kinderen naar school te laten gaan, omwille van de schoolkosten (aankoop boeken, ...), zeker in het secundair onderwijs.

De Geschillencommissie stelt vast dat uit het verzoekschrift allesbehalve blijkt dat de laattijdige inschrijving van de kinderen zou gelegen zijn in spijbelgedrag. De laattijdige inschrijving is daarentegen gebeurd buiten de wil van de ouders en de kinderen om, omdat het om medische redenen zo werd voorgeschreven door de behandelende arts gestaafd met een medisch attest.

---

<sup>61</sup> Beslissing nr. 2020/025 d.d. 4 december 2020 van de Geschillencommissie Groeipakket.

Daarbij stelt de Geschillencommissie vast dat voor de kinderen een geldige schoolinschrijving voorhanden is zoals het Groeipakketdecreet vereist en dat de afwezigheid van de kinderen op school in de periode september-oktober 2020 gedekt wordt door een medisch attest.

De situatie van overmacht waarin het gezin zich bevond door de vergaande gevolgen van een wereldwijde gezondheids crisis (COVID-19-virus) die in onze maatschappij tot tal van strenge maatregelen noopte om in het bijzonder personen die tot een risicogroep behoren te beschermen, is zeer duidelijk aangezien in het gezin het risico op een besmetting voor de broer van de schoolgaande kinderen gelet op zijn gezondheidstoestand, te groot werd geacht door de behandelende geneesheer.

Rekening houdende met de teneur van de uitzonderlijke gezondheids crisis, het medisch attest dat de laattijdige inschrijving van de kinderen wettigt en verklaart, de situatie van overmacht van het gezin waarbij absoluut geen sprake was van spijbelgedrag, alsook het opzet zoals blijkt uit de Conceptnota en de Memorie van toelichting dat de schooltoeslag bedoeld is om de financiële kosten voor schoolgaande kinderen te dragen en zo de democratisering van het onderwijs te faciliteren, meent de Geschillencommissie dat in casu het doel van de wetgever niet zou bereikt worden indien de schooltoeslag geweigerd zou worden op basis van de beschikbare elektronische gegevensfluxen waarbij louter de laattijdige inschrijving blijkt maar niet de (gewettigde) reden erachter. Een situatie van overmacht zoals in casu gewettigd door een medisch attest kan namelijk in de huidige programmatie van de gegevensfluxen en de Groeipakketapplicatie (betalingsapplicatie) niet ingevoerd worden.

Dit alles neemt niet weg dat de uitbetalingsactor geen andere keuze had dan zich te baseren op de beschikbare elektronische gegevens aangezien in de administratieve onderrichtingen uitdrukkelijk is bepaald dat de uitbetalingsactor enkel rekening kan houden met die gegevens.

Ten slotte merkt de Geschillencommissie op dat de situatie waarbij door het COVID-19-virus de schoolgaande kinderen de gezondheidssituatie van hun broer als risicopatiënt ernstig zouden kunnen in gevaar brengen, uiteraard zeer uitzonderlijk is en eigen aan de besmettingsgraad van het COVID-19-virus, en het daardoor ook moeilijk kon voorzien zijn in het Groeipakketdecreet.

Na beraadslaging oordeelde de Geschillencommissie dat er recht is op een selectieve participatietoeslag voor de kinderen in de mate dat voldaan is aan de overige (financiële) toekenningsvoorwaarden voor de selectieve participatietoeslag.

## **2.3. Financiële voorwaarden schooltoeslag**

De Geschillencommissie ontving een aantal klachten van gezinnen die zich vragen stelden bij de weigeringsbeslissing die zij ontvingen omdat niet zou zijn voldaan aan de financiële voorwaarden voor de toekenning van de schooltoeslag.

### **2.3.1. Gezinsnotie in het Groeipakket (financiële draagkracht) – Feitelijke gezinsvorming**

#### **2.3.1.1. Inkomsten samenwonende partner die niet de biologische vader is van het kind**

De Geschillencommissie nam kennis van de klacht van een moeder die niet begreep waarom zij voor het schooljaar 2019-2020 geen schooltoeslag meer ontving, in tegenstelling tot het vorige schooljaar,. Zij

begrijpt niet waarom nu plots rekening wordt gehouden met de inkomsten van haar partner voor de toekenning van de schooltoeslag.

De moeder verwoordde dit zelf als volgt:

*(...) "Vorig jaar kreeg ik wel nog een schooltoelage, nu blijkbaar niet meer aangezien er nu plots rekening wordt gehouden met beide lonen?"*

*Als het om kinderen gaat van beide ouders kan ik hier volledig mee akkoord gaan;*

*Maar hier gaat het om MIJN dochter, nieuw samengesteld gezin, waarbij de biologische vader ook nog eens helemaal niks betaalt. Ik ben dan ook van mening dat mijn vriend niet moet 'opdraaien' voor schoolkosten van mijn dochter."*

Vooreerst stelde de Geschillencommissie vast dat er rekening wordt gehouden met de inkomsten van het gezin waartoe de leerling behoort om te bepalen of een leerling voldoet aan de decretaal bepaalde financiële voorwaarden.<sup>62</sup>

Vervolgens stelde de Geschillencommissie op grond van de duiding in de Conceptnota en de Memorie van toelichting betreffende het Groeipakketdecreet vast dat er sinds de invoering van het Groeipakketdecreet in Vlaanderen op 1 januari 2019 en dus vanaf het schooljaar 2019-2020 voor de studiefinanciering d.m.v. de toekenning van de selectieve participatietoelage wordt uitgegaan van een inkomsten- en gezinsnotie die verschilt van de voorgaande jaren. Meer bepaald wordt sindsdien nadrukkelijk uitgegaan van de financiële draagkracht van het gezin waartoe de leerling behoort als referentie om te bepalen of de leerling recht heeft op studiefinanciering en waarbij het inkomstentotaal van het gezin wordt getoetst aan bepaalde inkomensgrenzen teneinde zo te bepalen of er recht is op een selectieve participatietoelage.

De Geschillencommissie verwijst hierbij naar de volgende passages in de Conceptnota en de Memorie van toelichting:

*"Bij het toetsen aan een inkomensgrens moet bepaald worden wiens inkomsten er meegeteld worden. In het gezinsbegrip vertrekken we van het principe van draagkracht en houden we enkel rekening met (de inkomens van) de personen die bijdragen aan de draagkracht van het gezin, van zij die consumptiemogelijkheden creëren voor zichzelf en voor de kinderen, en dus de kosten voor de kinderen delen.*

*We nemen hierbij het gezinsbegrip van het huidige kinderbijslagstelsel over: om een feitelijk gezin te vormen moet men samenwonen op hetzelfde adres, geen bloed- of aanverwant zijn t.e.m. de derde graad, en samen een huishouden regelen en daartoe elk financieel of op een andere manier bijdragen.*

*Dit heeft als gevolg dat we de inkomsten van volgende personen samentellen:*

- wettelijk samenwonenden;*
- gehuwden;*
- feitelijk samenwonende partners die een bloedverwantschap hebben met het kind (of het kind erkend*

---

<sup>62</sup> Artikel 37, eerste lid Groeipakketdecreet juncto artikel 3 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019 betreffende de selectieve participatietoelagen leerling, BS 15.7.2019, hierna afgekort 'BVR Selectieve Participatietoelagen'.

hebben). Dit geldt ook voor feitelijk samenwonenden die niet aan elkaar verwant zijn en waarbij één van de volwassenen geen erkende band heeft met het kind, maar die wel samen een huishouden regelen.”<sup>63</sup>

*“Om te bepalen of een leerling recht heeft op studiefinanciering, geldt de financiële draagkracht van het gezin waartoe de leerling behoort, als referentie. De selectieve participatietoelagen beogen de leerling financieel te ondersteunen bij zijn school- en studiekosten om op die manier de leerling toe te laten deel te nemen aan onderwijs, wat de democratisering van het onderwijs ten goede komt. De omvang van de studiefinanciering zal evenwel afhankelijk zijn van het studieniveau om reden dat ook de onderwijskosten sterk afhankelijk zijn van het studieniveau. De financiële voorwaarden zoals deze reeds in het kader van de schooltoelage bestaan, worden voor de toekenning van de selectieve participatietoelagen afgestemd op de sociale toeslagen. Dit leidt er ook toe dat de inkomensgrenzen zo moeten vastgesteld worden dat het aandeel van de leerlingen dat in aanmerking komt voor de selectieve participatietoelagen niet zal verminderen.”*

*“Bij de toekenning van de selectieve participatietoelagen leerling wordt rekening gehouden met de inkomsten van het gezin waartoe de leerling behoort.(...) Het begrip “inkomsten” voor de selectieve participatietoelagen wordt afgestemd op het begrip “inkomsten” voor de sociale toeslagen binnen de gezinsbijslagen. (...) Ook het gezinsbegrip wordt nagenoeg volledig afgestemd op het gezinsbegrip van de sociale toeslagen binnen de gezinsbijslagen. (...) Implicatie van de harmonisering is wel dat het inkomen van nieuwe partners in een nieuw samengesteld gezin ook zal worden meegeteld wanneer er geen enkele band is met de kinderen. Deze keuzes zorgen voor een systeem waarbij de kans op het verlies van het recht op de huidige schooltoelage geminimaliseerd wordt, voor een harmonisering die qua toepassing efficiëntiewinsten zal toelaten en maakt het mogelijk dat de selectieve participatietoelagen de sociale toeslagen binnen de gezinsbijslagen kunnen versterken en aanvullen.”<sup>64</sup>*

Gelet op de geciteerde ratio legis alsook de expliciete bepalingen in het Groeipakketdecreet en het BVR Selectieve participatietoelagen, meent de Geschillencommissie dat er kan worden gesteld dat het effectief de bedoeling was om bij de toekenning van de selectieve participatietoelagen rekening te houden met het inkomen van de ouder en met het inkomen van de persoon met wie deze een feitelijk gezin vormt op 31 december van het betreffende schooljaar.

De uitbetalingsactor heeft volgens de Geschillencommissie bijgevolg correct gehandeld en heeft terecht rekening gehouden met het inkomen van de moeder en haar samenwonende partner.<sup>65</sup>

Ook inzake gelijkaardige klachten van gezinnen die (voor het eerst) geen schooltoelage meer ontvingen, besliste de Geschillencommissie na beraadslaging en op basis van de voormelde elementen dat in de mate dat op basis van het Rijksregister blijkt dat de verzoekster, haar dochter en de nieuwe partner van de moeder op hetzelfde adres gedomicilieerd waren, de uitbetalingsactor correct heeft gehandeld door

---

<sup>63</sup> Conceptnota van de Vlaamse Regering ‘Voor elk kind en elk gezin een groeipakket op maat’.

<sup>64</sup> Cf. p. 56 en p. 61-62 van de Memorie van toelichting.

<sup>65</sup> Beslissing d.d. 26 juni 2020 nr. 2020/014 van de Geschillencommissie Groeipakket.

rekening te houden met het inkomen van de moeder én met het inkomen van de nieuwe partner van de moeder. Aldus verklaarde de Geschillencommissie de vorderingen ongegrond.<sup>66</sup>

### 2.3.1.2. Gezamenlijke aankoop woning

De Geschillencommissie nam kennis van een klacht waarbij de uitbetalingsactor op basis van het verslag van een sociale controle door een gezinsinspecteur van het Agentschap Uitbetaling Groeipakket vaststelde dat de moeder (hoewel als alleenstaande ingeschreven in het Rijksregister) volgens het verslag van de controleur dient te worden beschouwd als *“samenwonend met de heer ..... vanaf de gezamenlijke aankoop van hun appartement op .....*” en dat er duidelijk sprake is van *“een gemeenschappelijk project, gedeelde kosten en een gedeeld huishouden”*.

Op basis van deze vaststelling had de uitbetalingsactor besloten dat ten onrechte een selectieve participatietoeslag werd toegekend vermits rekening diende te worden gehouden met de gezamenlijke inkomsten van de moeder en haar partner en dat deze inkomsten het toegelaten grensbedrag hebben overschreden.

In haar verzoek argumenteerde de moeder als volgt:

*“Het is juist dat ik woon in een appartement dat ik samen met de heer ..... heb gekocht.*

*Maar hij is enkel mede-eigenaar van dit appartement. Onze huishoudens zijn verder strikt gescheiden.*

*Het levensonderhoud en dus ook de studiekosten van ..... worden geheel gedragen door mij en de vader van ..... (die apart woont). Dit blijkt ook uit de bijgevoegde en door de rechter vastgestelde echtscheidingsovereenkomst.*

*Wilt u bepalen of er teveel is uitbetaald, dient u dan ook enkel de inkomsten van mij en de vader van ..... als richtsnoer te nemen.”*

De moeder geeft derhalve aan dat eerder rekening dient te worden gehouden met de inkomsten van de biologische vader van het kind vermits deze samen met haar de kosten van het levensonderhoud en de studiekosten van hun dochter draagt.

De Geschillencommissie stelde vooreerst vast dat voor de vaststelling van de gezinsinkomsten rekening dient te worden gehouden met de inkomsten van de persoon aan wie de selectieve participatietoeslag wordt uitbetaald en van de persoon met wie hij/zij een feitelijk gezin vormt<sup>67</sup> ongeacht de band van deze laatste met het desbetreffende kind, doch daarentegen in geen geval met de inkomsten van enig persoon waarmee op de referentiedatum geen feitelijk gezin wordt gevormd (ook al gaat het om de biologische vader van het kind die mee de kosten van het levensonderhoud en de studiekosten van zijn dochter draagt).

---

<sup>66</sup> Beslissing d.d. 6 maart 2020 nr. 2020/003 van de Geschillencommissie; beslissing nr. 2020/020 d.d. 23 oktober 2020 van de Geschillencommissie Groeipakket.

<sup>67</sup> Artikel 37, eerste lid Groeipakketdecreet juncto artikel 3, §1 en §2, 1<sup>e</sup> t.e.m. 4<sup>e</sup> lid van het Besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019 betreffende de selectieve participatietoelagen leerling, hierna BVR Selectieve participatietoelagen genoemd.

Wat betreft de betwisting of er al dan niet sprake is van feitelijke gezinsvorming, hield de Geschillencommissie rekening met de volgende beschikbare elementen uit het proces-verbaal van de sociale controle ter plaatse die op afdoende wijze de conclusie van de gezinsinspecteur bleken te ondersteunen:

- de partner van de moeder verblijft in regel op het adres van de moeder van zodra de omstandigheden (praktische regeling betreffende zijn beide kinderen uit een eerdere relatie) dit toelaten;
- de naam van de partner van de moeder blijkt mede op de bel van het appartement van de moeder te zijn aangebracht;
- hoewel ze geen gemeenschappelijke rekening hebben, betalen de moeder en haar partner gezamenlijk de kosten van het huishouden in functie van "wat nodig is";
- de partner van de moeder betaalt sinds een 6-tal maand (te rekenen vanaf de datum van de sociale controle) per overschrijving een deel van de maandelijkse kosten;
- de partner van de moeder betaalt maandelijks zijn bijdrage in de afbetaling van de lening van de gezamenlijke aankoop van de woning;
- de moeder en haar partner zorgen gezamenlijk voor hun kindje.

Gelet op de voornoemde vaststellingen van de gezinsinspecteur, impliceert de gezamenlijke aankoop van een appartement door de moeder en haar partner, in toepassing van de bepalingen van artikel 3, §2, laatste lid, 2° BVR Selectieve participatietoelagen dat de door de gezinsinspecteur vastgestelde vorming van een feitelijk gezin niet kan worden weerlegd.

Na beraadslaging besliste de Geschillencommissie dat de uitbetalingsactor terecht rekening heeft gehouden met de gezamenlijke inkomsten van de moeder en haar partner voor het bepalen van het recht op de schooltoeslag.<sup>68</sup>

### **2.3.2. Recente samenwoning**

De Geschillencommissie ontving tevens een aantal klachten van gezinnen die niet begrepen waarom een zeer recente samenwoning met hun partner ertoe kon leiden dat er voor het volledige schooljaar geen recht was op een schooltoeslag aangezien er pas recent sprake was van een samenvoeging van de inkomsten van beide partners.<sup>69</sup>

Qua tijdstip diende de Geschillencommissie evenwel vast te stellen dat het de situatie is op basis van het domicilie van de rechthebbende leerling op 31 december 2019 die bepalend is voor de definitieve

---

<sup>68</sup> Beslissing d.d. 20 november 2020, nr. 2020/021 van de Geschillencommissie Groeipakket.

<sup>69</sup> Beslissing d.d. 23 oktober 2020, nr. 2020/020 van de Geschillencommissie Groeipakket; beslissing nr. 2020/023 van 27 november 2020 van de Geschillencommissie Groeipakket, beslissing nr. 2020/014 van 26 juni 2020 van de Geschillencommissie Groeipakket.

vaststelling van het recht op schooltoeslag voor het schooljaar 2019-2020. Die referentiedatum om het recht op de schooltoeslag te onderzoeken is expliciet zo bepaald in het Groeipakketdecreet.<sup>70</sup>

De Geschillencommissie noteerde daarbij dat de ratio legis van die regeling erin bestaat om door de toestand van het gezin waartoe de rechthebbende leerling behoort te bepalen op grond van de toestand op 31 december van het betrokken schooljaar, alle leerlingen binnen één schooljaar gelijk te behandelen.<sup>71</sup>

### 3. Motivering van de (weigerings)beslissingen door de uitbetalingsactoren

De Geschillencommissie nam een aantal keren kennis van klachten van gezinnen voor wie het op basis van de weigerings- of terugvorderingsbeslissing van de uitbetalingsactor niet duidelijk was waarom een bepaalde toeslag (vb. schooltoeslag, sociale toeslag of covid-19-toeslag) werd geweigerd.

Hoewel na onderzoek door de Geschillencommissie vaak bleek dat de beslissing van de uitbetalingsactor wel degelijk gegrond was, had een procedure voor de Geschillencommissie misschien wel vermeden kunnen worden indien de betrokkene beter geïnformeerd was geworden en uit de brief van de uitbetalingsactor had kunnen afleiden waarom een bepaalde toeslag werd geweigerd.

#### 3.1. Vaststelling van (frauduleuze) samenwoning

Zo diende een moeder klacht in tegen de beslissing van haar uitbetalingsactor tot terugvordering van de eenoudertoeslag/sociale toeslag die zij had ontvangen omdat er volgens de uitbetalingsactor vanaf een bepaalde datum sprake was van feitelijke gezinsvorming met haar partner.<sup>72</sup>

De advocaat van de moeder betwist de beweerde samenwoning en hekelt tevens het gebrek aan motivering van de terugvorderingsbeslissing van de uitbetalingsactor, als volgt:

*“Verzoekster kreeg voor de periode van ..... tot ..... kinderbijslag als alleenstaande moeder.*

*Op ..... verzendt ..... een beslissing waarbij wordt overgegaan tot terugvordering van een beweerd onterecht ontvangen bedrag ten belope van 5.523,86 euro meer 1.772,33 euro interesten ingevolge beweerde samenwoont met de heer .....*

---

<sup>70</sup> Volledigheidshalve kan hier gemeld worden dat artikel 25 werd gewijzigd door het decreet van 10 juli 2020 tot wijziging van het decreet van 27 april 2018 tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid, waarbij in artikel 25, eerste en tweede lid de woorden “31 december van het schooljaar in kwestie” vervangen worden door “31 augustus voorafgaand aan het schooljaar in kwestie”. Dit artikel is in werking getreden op 1 augustus 2020 voor de toekenning van de selectieve participatietoelagen vanaf het schooljaar 2020-2021. In het voorliggende dossier geldt dus wel nog de referentiedatum van 31 december aangezien de betwisting betrekking heeft op de schooltoeslag voor het schooljaar 2019-2020.

<sup>71</sup> Mvt., p. 56.

<sup>72</sup> Zie beslissing nr. 2020/016 van 25 september 2020 van de Geschillencommissie Groeipakket.

*De beslissing is niet gemotiveerd. Uit de beslissing blijkt niet op welke basis werd besloten dat verzoekster met de heer ..... zou samenwonen.*

*Er worden geen stukken toegevoegd.*

*De beslissing vermeldt evenmin de verplichte vermeldingen zoals voorzien in artikel 89 van het Groeipakketdecreet.(...)"*

Na onderzoek van de beschikbare stukken kon de Geschillencommissie de grieven van de moeder over de motivering van de terugvorderingsbeslissing enigszins bijtreden.

Immers de terugvorderingsbeslissing van de uitbetalingsactor vermeldt summier:

*"(...) Bij nazicht van je dossier zagen we dat je voor de periode van .... tot ..... ingevolge sociale fraude een bedrag van 5523,86 EUR kreeg waar je geen recht op had.*

*De reden hiervan is de volgende: u woont samen met ..... sedert .....*

*De betaling was in tegenspraak met artikel 41 van de kinderbijslagwet. (...)*

*Je verkreeg de kinderbijslag door frauduleuze handelingen."*

Na onderzoek door de Geschillencommissie bleek dat de door de uitbetalingsactor weerhouden datum van de feitelijke samenwoning gebaseerd was op de conclusie van een controleverslag.

Het Groeipakketdecreet regelt de motiveringsplicht als volgt<sup>73</sup>:

*"Elke individuele beslissing die in rechten raakt, moet met redenen worden omkleed. Als de beslissingen betrekking hebben op geldsommen, moeten ze de wijze vermelden waarop die berekend zijn. De mededeling van de berekeningswijze geldt als motivering en kennisgeving. (...)"*

De Memorie van toelichting becommentarieert voormeld artikel 88 Groeipakketdecreet als volgt:

*"Dit artikel regelt de motiveringsplicht. Deze motiveringsverplichting geldt voor elke individuele beslissing die in rechten raakt. Deze motivering dient bij de kennisgeving van de beslissing te gebeuren. Deze motivering moet gebeuren in een begrijpelijke taal. Dit is een inspanningsverbintenis. Een loutere opsomming van het van toepassing zijnde decreet of andere bepalingen is onvoldoende."*

Niettegenstaande de uitbetalingsactor conform de geldende administratieve richtlijnen heeft gehandeld met betrekking tot de mededeling van gegevens in de beslissing, meent de Geschillencommissie dat – mocht de terugvorderingsbeslissing grondiger gemotiveerd zijn geweest - mogelijkerwijze een geschil voor de Geschillencommissie vermeden had kunnen worden, omdat de moeder dan toch minstens de oorsprong van de vaststelling van frauduleuze samenwoning zou gekend hebben. Zeker gelet op de omvang van het teruggevorderde bedrag, is het begrijpelijk dat de moeder zich vragen stelt bij de terugvorderingsbeslissing.

---

<sup>73</sup> Artikel 88 Groeipakketdecreet.



Verder stelde de Geschillencommissie vast dat de beslissing tot terugvordering van de uitbetalingsactor niet correct in rechte gemotiveerd was voor de periode vanaf 1 januari 2019. De uitbetalingsactor had moeten verwijzen naar de toepasselijke bepalingen van artikel 18 van het Groeipakketdecreet betreffende de voorwaarden voor de toekenning van de sociale toeslag.

### 3.2. Telefonische weigeringsbeslissing

Het gebrek aan inzicht bij de betrokkene omtrent de reden van de weigering van een toeslag was zeker een heikel punt in het kader van een klacht over de weigering om de schooltoeslag uit te betalen waarbij de betrokkene aangaf dat zij enkel een telefonische weigeringsbeslissing kreeg.<sup>74</sup>

Het betrof een studente, zelf moeder van een dochtertje, die de afgelopen jaren aanspraak kon maken op de schooltoeslag voor zichzelf. Zij gaf in haar verzoek bij de Geschillencommissie aan dat haar door de uitbetalingsactor telefonisch werd meegedeeld dat zij geen recht meer heeft op een schooltoeslag voor haarzelf voor het schooljaar 2019-2020, hoewel zij nog steeds voltijds aan dezelfde school studeert. De betrokkene gaf aan dat zij aan de uitbetalingsactor een bewijs van de weigering had gevraagd, maar er zou haar zijn meegedeeld dat het niet gebruikelijk is om daar een document over te bezorgen.

Betrokkene formuleerde het zelf als volgt:

*“Ik heb de kinderbijslag telefonisch gecontacteerd voor mijn studietoelage.*

*Er werd mij gezegd dat ik geen recht hierop meer heb.*

*Ik had hier vorig jaar wel recht op en studeer nog altijd voltijds op dezelfde school.  
Ik woon sinds kort wel samen.*

*Ik vroeg een bewijs (e-mail) dat ik dit jaar geen recht meer heb op studietoelage maar er werd mij gezegd dat dit niet gedaan wordt.*

*Kan dit voor mij nagekeken worden?*

*Ik vind het raar dat ik plots geen recht hierop meer heb en ook geen dossiernummer of e-mail ter bevestiging kan krijgen.”*

De uitbetalingsactor leverde naar aanleiding van het verzoek bij de Geschillencommissie toch nog een formele weigeringsbeslissing af waarin wordt gesteld dat de schooltoeslag in het schooljaar 2019-2020 niet betaald kan worden omdat de inkomsten van de betrokkene en haar partner te hoog zijn.

Na onderzoek door de Geschillencommissie bleek finaal dat de uitbetalingsactor correct rekening had gehouden met het inkomen van de betrokkene en haar partner om het recht op een selectieve participatietoeslag te bepalen. De Geschillencommissie kan evenwel goed begrijpen dat de verzoekster zich vragen stelde bij de telefonische weigeringsbeslissing die haar onvoldoende inzicht kon geven in de redenen van de weigering.

---

<sup>74</sup> Beslissing nr. 2020/020 van 23 oktober 2020 van de Geschillencommissie Groeipakket.

Bovendien werd de formele schriftelijke weigeringsbeslissing pas na het verzoekschrift van de betrokkene bij de Geschillencommissie opgesteld. Maar zelfs die formele weigeringsbeslissing was geen omstandig schrijven en werd zeer beknopt opgesteld. Aldus deelde de uitbetalingsactor het volgende mee aan de betrokkene:

*“Wij hebben het recht op een schooltoeslag in het Groeipakket onderzocht.*

*Je hebt geen recht op een schooltoeslag voor het schooljaar 2019-2020.*

*Je komt niet in aanmerking omdat de gezamenlijke inkomsten van u en uw partner te hoog zijn.*

*Dat is een voorlopige berekening op basis van de gegevens waarover wij nu beschikken.”*

De Geschillencommissie stelde vast dat aan de betrokkene bijvoorbeeld niet wordt meegedeeld dat er gekeken wordt naar de gezinsinkomsten op basis van het aanslagbiljet dat betrekking heeft op het inkomen van 2017, noch op het feit dat de situatie op 31 december 2019 bepalend is voor de toekenning van de schooltoeslag voor het volledige schooljaar 2019-2020. Mogelijks had een uitgebreidere motivering ervoor gezorgd dat de betrokkene begreep waarom zij geen recht meer had op een schooltoeslag, terwijl zij daar de jaren voordien blijkbaar wel recht op had, en had een betwisting voor de Geschillencommissie vermeden kunnen worden.

#### **4. Terugvordering van onverschuldigd betaalde gezinstoelagen – fout van de uitbetalingsactor**

De Geschillencommissie nam kennis van de klacht van een moeder die de schooltoeslag voor haar vier kinderen had ontvangen, maar waarbij deze naderhand deels werd teruggevorderd door de uitbetalingsactor.<sup>75</sup>

Na onderzoek bleek dat de uitbetalingsactor de schooltoeslag had uitbetaald zonder over de (buitenlandse) inkomstegegevens van de samenwonende partner van de moeder te beschikken.

Uit het verzoek van de moeder kan worden begrepen dat zij het er niet mee eens is dat zij het onverschuldigde bedrag moet terugbetalen terwijl de uitbetalingsactor een vergissing maakte.

De vertegenwoordiger van de moeder formuleerde haar klacht als volgt:

*“Mevrouw ..... moet 680,97€ terugbetalen aan ....., omwille van onterecht uitbetaalde Schooltoeslag van september 2019. (...)*

*Gezien het hier om een vergissing lijkt te gaan van ..... en ze niet met zijn inkomen hebben rekening gehouden, en haar vriend nog niet lang bij haar inwoonde, vindt mevrouw het niet eerlijk dat ze dit moet terugbetalen omdat ze zelf niet wist hoe de berekening gebeurde en ze niet door had dat hier geen rekening mee gehouden werd. (...)*

---

<sup>75</sup> Beslissing nr. 2020/023 d.d. 27.11.2020 van de Geschillencommissie Groeipakket.

De vraag die de Geschillencommissie diende te beantwoorden was derhalve of de uitbetalingsactor het verschilbedrag al dan niet mocht terugvorderen.

De bepalingen van artikel 92, § 1, 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> lid Groeipakketdecreet vormen hierbij een uitzondering op het algemene principe van de terugvordering van onverschuldigd betaalde toelagen (artikel 1376 BW en artikel 103, §1, eerste lid Groeipakketdecreet) in de mate dat wordt gesteld dat:

*“Als de uitbetalingsactor vaststelt dat een beslissing over toelagen in het kader van het gezinsbeleid aangetast is door een juridische of materiële fout, trekt hij die beslissing in en neemt hij op eigen initiatief een nieuwe beslissing die uitwerking heeft op de datum waarop de ingetrokken beslissing is ingegaan of had moeten ingaan, met behoud van de toepassing van de bepalingen van hoofdstuk 2 van deze titel.*

*Als het gaat om een fout van de uitbetalingsactor, waarvan de begunstigde zich normaal geen rekenschap kan geven, en het bedrag van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid kleiner is dan het bedrag dat aanvankelijk was toegekend, neemt de uitbetalingsactor een nieuwe beslissing die uitwerking heeft op de eerste dag van de maand na de kennisgeving ervan.”*

De Memorie van toelichting betreffende het Groeipakketdecreet bevat hierover de volgende toelichting:

*“Dit artikel regelt de situatie waarin een beslissing van een uitbetalingsactor aangetast is door een juridische of materiële fout.*

*De uitbetalingsactor die een juridische of materiële fout vaststelt, trekt de oorspronkelijke beslissing in en neemt een nieuwe beslissing die uitwerking heeft op datum van de oorspronkelijke beslissing.*

*Van bovenstaand principe wordt afgeweken wanneer de fout te wijten is aan de uitbetalingsactor en het bedrag waarop de begunstigde recht heeft op grond van de nieuwe beslissing kleiner is dan wat aanvankelijk was toegekend. In dat geval heeft de nieuwe beslissing enkel uitwerking voor de toekomst. De ratio legis is duidelijk dat de begunstigde niet de gevolgen moet dragen van een fout van de uitbetalingsactor.*

*Het moet echter gaan om een fout die de begunstigde redelijkerwijze niet kon opmerken.*

*Indien een begunstigde bijvoorbeeld een bedrag ontvangt waarvan hij redelijkerwijze moest beseffen dat hij daarop geen recht had, dan zal de nieuwe beslissing wel uitwerking hebben op datum van de oorspronkelijke beslissing en kan dus geen toepassing gemaakt worden van de uitzondering.”*

Voor het toepasselijke referentiekader inzake rechtspraak en administratieve praktijk verwijst de Geschillencommissie naar de eerdere beslissing nr. 2019/017 d.d. 22.11.2019 van de Geschillencommissie.

Nadat de Geschillencommissie vaststelde dat de uitbetalingsactor een fout begaan heeft door de schooltoeslag reeds uit te betalen zonder over de vereiste inkomensgegevens te beschikken, onderzocht de Geschillencommissie vervolgens of de moeder er zich rekenschap van had kunnen geven dat de betaling onverschuldigd of minstens voorbarig was (cf. artikel 92, §1, tweede lid Groeipakketdecreet).

De Geschillencommissie stelde daarbij vast dat in de brief van de uitbetalingsactor duidelijk aan de moeder werd meegedeeld dat de inkomsten van haar partner nodig waren voor de toekenning van zowel de sociale toeslag als de selectieve participatietoeslag (schooltoeslag), waarbij eveneens een overzicht werd gegeven van welke inkomsten in rekening dienden te worden gebracht en moesten worden meegedeeld. De vermelding in de brief van de uitbetalingsactor dat het bedrag van de schooltoeslag een

voorlopige berekening betrof op basis van de op dat moment door de uitbetalingsactor beschikbare gegevens, kon derhalve redelijkerwijs niet anders worden begrepen als een toegekend bedrag volgend uit een voorlopige berekening op basis van onvoldoende gegevens vermits de moeder wist dat zij de gevraagde inkomsten van haar partner nog niet aan de uitbetalingsactor had meegedeeld.

Hoewel in casu geenszins blijkt dat er sprake zou kunnen zijn van enige frauduleuze handeling of valse of onjuiste verklaring vanwege de moeder, besloot de Geschillencommissie, gelet op de heersende administratieve onderrichtingen en de beschikbare feitelijke gegevens, dat op afdoende wijze blijkt dat de uitbetalingsactor de moeder in die mate de nodige informatie heeft verstrekt dat zij er zich redelijkerwijs rekenschap had van kunnen geven dat - afhankelijk van de inkomsten van de partner van de moeder - de reeds toegekende selectieve participatietoelagen mogelijks gedeeltelijk of volledig onverschuldigd waren.

In die zin gaat de argumentatie van de moeder waarbij zij meent dat het gaat om een vergissing van de uitbetalingsactor (in haar voordeel) en zij dus sowieso hier niet de dupe kan van zijn, voorbij aan de nuance in de toepasselijke wettelijke bepalingen dat de niet-terugvordering ingeval van een fout van de administratie enkel geldt als de betrokkene zich normaal geen rekenschap kon geven van de onverschuldigde betaling.

## **5. Discrepantie tussen de domiciliegegevens in het Rijksregister en de feitelijke situatie**

De Geschillencommissie ontving een verzoek van de ten behoeve van de zorgbehoevende moeder aangestelde voorlopig bewindvoerder aangaande een bijzondere gezinssituatie.<sup>76</sup>

Aangezien de beide (gescheiden) ouders op hetzelfde adres waren ingeschreven volgens het Rijksregister meende de uitbetalingsactor dat er rekening diende te worden gehouden met de inkomsten van de beide ouders waardoor slechts een lager bedrag aan schooltoeslag kon betaald worden.

De Geschillencommissie nam kennis van de argumentatie van de voorlopig bewindvoerder, o.m. als volgt:

*"(...) Graag geef ik volgende toelichting waarom ik van oordeel ben dat in deze de beslissing, weliswaar op puur objectieve motieven formeel juist lijkt toch niet de juiste beslissing is.*

*Mijn pupil, mevrouw ....., is slachtoffer geworden van een zeer ernstige hersenbloeding, gevolgd met zware gezondheidsproblemen alsook (...).  
Gevolg daarvan is dat mijn pupil volledig hulpbehoevend is en de facto wordt bijgestaan door haar zus.*

*(...)Omdat het pand ..... toch enkel bewoond werd door zijn minderjarige en thans een meerderjarige dochter is ..... [de vader] in ..... ingetrokken doch vormt hij hoegenaamd geen feitelijk gezin met mevrouw .... [de moeder] die daar weliswaar nog formeel ingeschreven staat maar daar niet meer verblijft (kan verblijven).*

*Het betreft dus een zeer bijzondere situatie.*

*Prima facie zou men kunnen zeggen dat partijen samenwonen, de facto wonen partijen hoegenaamd niet samen en is er alleszins geen enkele sprake van het delen van een gezamenlijk inkomen. "*

---

<sup>76</sup> Beslissing nr. 2020/024 van 27 november 2020 van de Geschillencommissie Groeipakket.

De Geschillencommissie stelde vast dat de ex-echtgenoten op de referentiedatum van 31 december 2019<sup>77</sup> met hun gemeenschappelijke kinderen op het adres van de woning van de moeder zijn gedomicilieerd. Op basis van dit gemeenschappelijke domicilie dient te worden besloten dat er sprake is van samenwonen<sup>78</sup> tenzij deze samenwonen wordt weerlegd op een wijze als bepaald bij voormeld artikel 3, § 2, 6e lid BVR Selectieve Participatietoelagen.

Met het oog op dergelijke weerlegging van het wettelijk vermoeden van samenwonen op basis van het domicilie, heeft de raadsman van de moeder een vonnis van de familierechtbank bezorgd. Hieruit blijkt volgens de raadsman dat de gescheiden ouders geen relatie met elkaar hebben en dat de vader de toestemming heeft gekregen van de familierechtbank om in de woning te verblijven doch louter met het oog op de zorg voor de kinderen.

In haar beslissing verwijst de Geschillencommissie naar diverse relevante passages uit het vonnis die de eigenlijke toedracht van de feitelijke gezinssituatie duiden:

*“Vader heeft de zaak aanhangig gemaakt teneinde een werkbare oplossing te zoeken voor de situatie die zich voordoet sinds 27 januari 2018, meer in het bijzonder ingevolge de beroerte die moeder toen trof en de psychisch/fysische behoefte van moeder. Sinds haar beroerte is moeder niet meer in staat enige zorg te dragen voor de kinderen van partijen.*

*Vader blijkt alle zorgen ten behoeve van de kinderen te hebben overgenomen en stelt de bovenvermelde vorderingen teneinde de administratieve en financiële aspecten te kunnen regelen.*

*Ter terechtzitting bevestigt de voorlopig bewindvoerder die zowel over de persoon als over de goederen van moeder werd aangesteld, dat moeder thans bij familie verblijft. (...)*

*Akteverlening m.b.t. verblijf:*

*De rechtbank verleent akte aan het akkoord tussen partijen m.b.t. het precair verblijf van vader in de voormalige gezinswoning bij de kinderen te ..... en het precair recht om zich aldaar in te schrijven om er voor de kinderen te zorgen en zolang dit verblijf niet met de rechten van moeder strijdt, op last voor vader om alleen in te staan voor alle kosten van huisvesting, daaronder ook verstaan de kosten van huur, nutsvoorzieningen en verzekeringen.”*

Nadat het secretariaat van de Geschillencommissie voormeld vonnis aan de uitbetalingsactor had overgemaakt om er kennis van te nemen, heeft de uitbetalingsactor het dossier herzien in de mate dat zij heeft besloten dat het vonnis de samenwonen van beide ouders weerlegt, doch niet op de referentiedatum van 31 december 2019. De uitbetalingsactor stelt namelijk dat het vonnis pas na deze referentiedatum werd uitgesproken en derhalve op dat moment nog niet van kracht was.

De beraadslaging van de Geschillencommissie spitte zich bijgevolg niet zozeer toe op de vraag of de samenwonen aan de hand van voormeld vonnis al dan niet wordt weerlegd, dan wel vanaf welke datum de samenwonen als weerlegd kan worden beschouwd.

Na diverse overwegingen en rekening houdende met het vonnis van de Familierechtbank van februari 2020, oordeelde de Geschillencommissie dat – niettegenstaande het vonnis werd uitgesproken na de

---

<sup>77</sup> Artikel 25, eerste lid Groeipakketdecreet.

<sup>78</sup> Artikel 3, §2, vijfde lid BVR Selectieve Participatietoelagen.

referentiedatum 31 december 2019 voor de schooltoeslag – uit het vonnis blijkt dat de rechter akte heeft genomen van de feitelijke situatie waarbij de moeder sinds geruime tijd ingevolge haar beroerte begin 2018 niet meer op haar officieel domicilie verblijft en waarbij de rechtbank een geheel van maatregelen neemt (grotendeels retroactief) waarbij de feitelijke afwezigheid van de moeder op haar officieel domicilie juridisch wordt veruiterlijkt in de door de rechtbank opgelegde maatregelen.

De Geschillencommissie meent dat op afdoende wijze is aangetoond dat reeds op het moment van de referentiedatum van 31 december 2019 het domicilie van de moeder volgens het Rijksregister niet met de feitelijke situatie overeenstemde en dat er geen sprake was van feitelijke samenwoning met de vader zodat bijgevolg het vermoeden van samenwoning dat volgt uit het domicilie op afdoende wijze wordt weerlegd conform de bepalingen van artikel 3, § 2, 5<sup>e</sup> en 6<sup>e</sup> lid BVR Selectieve participatietoelagen.

De Geschillencommissie meent daarenboven dat artikel 3, §2 van voormeld BVR ook tekstueel een argument vormt om voorgaande zienswijze te staven, met name vermeldt het vijfde lid dat de officiële documenten (zoals een vonnis) die gebaseerd zijn “op de reële gezinssituatie” het samenwonen volgens de gemeenschappelijke domiciliëring kunnen weerleggen. De Geschillencommissie meent dat de zinssnede “op de reële gezinssituatie” er dus wel degelijk op wijst dat het de bedoeling was van de wetgever om met de feitelijke situatie rekening te houden, en waarbij het vonnis in casu ook wel degelijk akte neemt van de feitelijke verblijfsituatie van de gewezen echtgenoten voor een periode voorafgaand aan de referentiedatum 31.12.2019.

## 6. Sociale toeslag

De sociale toeslag in het Groeipakket is bedoeld om de draagkracht van minder kapitaalcrachtige gezinnen te vergroten en is afhankelijk van het inkomen en de gezinsgrootte.

### 6.1. Nieuwe inkomenscategorie

De Geschillencommissie nam kennis van de klacht van een vader die zich vragen stelde over het feit dat de sociale toeslag hem werd geweigerd omdat zijn gezinsinkomsten het toegelaten grensbedrag overschrijden.

De vader acht het discriminatoir dat enkel gezinnen met een kind geboren vanaf 1 januari 2019 in de categorie met inkomensgrenzen tussen 30.986,17 euro en 61.200,00 euro kunnen vallen en aldus met dat inkomen wel recht kunnen hebben op een sociale toeslag.<sup>79</sup>

De vader verwoordt zijn verzoek zelf als volgt:

*“(…) Wij vinden dit wel een discriminerende regel, daarom de vraag naar wie wij ons moeten wenden om hier een officiële klacht tegen in te dienen?”*

*“Ons inziens worden wij sterk benadeeld omdat onze kinderen voor 2019 werden geboren. (…)”*

---

<sup>79</sup> Beslissing nr. 2020/012 van 26 juni 2020 van de Geschillencommissie Groeipakket.

Aangezien alle betrokken kinderen geboren zijn vóór 1 januari 2019, zijn de specifieke overgangsmatregelen in het Groeipakketdecreet van toepassing voor het bepalen van het bedrag van de gezinsbijslag dat aan de kinderen kan worden toegekend.<sup>80</sup>

Aangezien er in het gezin van de betrokkene drie kinderen zijn die allen geboren zijn vóór 1 januari 2019 en er dus geen extra kind is bijgekomen na 1 januari 2019 (dat recht geeft op de gezinsbijslagen in het nieuwe systeem), kan het gezin niet vallen onder de inkomstencategorie tussen 30.389,17 euro en 61.200 euro, zoals voorzien in de toepasselijke wettelijke bepalingen (artikel 222, §1, tweede lid juncto art. 18, tweede lid, 3° Groeipakketdecreet).

Wat betreft het verwijt van de vader dat hij het discriminatoir acht dat hij geen aanspraak kan maken op de toepassing van de nieuwe inkomenscategorie die sinds 1 januari 2019 door het Groeipakketdecreet werd ingevoerd omdat zijn kinderen allen geboren werden vóór 1 januari 2019, meent de Geschillencommissie dat het hier gaat om een kritiek op de beleidskeuzes die werden gemaakt bij de invoering van het Groeipakket.

De Geschillencommissie stelt vast dat in de Memorie van toelichting niet zoveel duiding terug te vinden is betreffende het invoeren van de nieuwe inkomenscategorie, maar meent uit de beschikbare duiding wel te kunnen afleiden dat de beperking van het toepassingsgebied van de nieuwe inkomenscategorie voornamelijk ingegeven is door budgettaire overwegingen en restricties:

- Zo maakte de Vlaamse Onderwijsraad de volgende opmerking<sup>81</sup>: *“De VLOR vraagt om de inkomensgrenzen voor sociale toeslagen meer te differentiëren tussen de grenzen van 30.144 en 60.000 euro.”*  
*“Replik: De toeslag voor gezinnen met een inkomen tussen 30.144 en 60.000 zal geleidelijk opgestart worden. Enkel indien er een derde of volgende kind bijkomt in een gezin vanaf 2019, kan er mogelijk recht zijn op deze sociale toeslag. Aangezien dit een geleidelijke invoering is, zal dit ook kunnen worden gemonitord.”*
- Algemene overweging bij de situering van het Groeipakketdecreet:  
*“We hervormen het bestaande systeem onder de premisse van budgetneutraliteit, waardoor we in het nieuwe systeem naar nieuwe evenwichten zoeken tussen horizontale (kostencompenserende) en verticale (in functie van draagkracht) solidariteit tussen gezinnen met kinderen.”<sup>82</sup>*

Hierbij kan volgens de Geschillencommissie ook nog opgemerkt worden dat de discriminatie die de vader opwerpt, niet wegneemt dat de verzoeker voor zijn kinderen geboren onder de toepassing van de AKBW, dankzij de overgangsbepalingen van het Groeipakketdecreet ook wel net geniet van het behoud van verworven rechten, met name de rangbedragen en de leeftijdstoelagen in een gezin met drie kinderen.

Aldus bepaalt de Conceptnota als volgt:

---

<sup>80</sup> Cf. artikel 222 Groeipakketdecreet juncto artikel 18 Groeipakketdecreet.

<sup>81</sup> Mvt p. 27.

<sup>82</sup> Mvt p. 4.

*“Bij de overgangsmatregelen, is het een belangrijk uitgangspunt, dat geen enkel kind minder krijgt op moment van de transitie. We maken hiervoor een onderscheid tussen kinderen geboren voor het moment van de transitie en kinderen geboren na het moment van de transitie.*

*Alle kinderen die geboren worden voor 01/01/2019 (het moment van de invoering van het groeipakket), behouden het recht op hun basiskinderbijslag via het oude systeem. Dit betekent hun rangbedrag en hun leeftijdstoelage en dit tot ze uitstromen uit de kinderbijslag (maximum 25 jaar).”*

## **6.2. (On)gelijkmatig verdeelde huisvesting**

De Geschillencommissie nam kennis van de klacht van een moeder die het er zeer moeilijk mee had dat haar ex-partner gedurende een bepaalde periode de sociale toeslag voor hun kind ontvangen had terwijl in het kader van haar echtscheidingsprocedure (EOT) was bepaald dat de kinderbijslag aan de moeder, bij uitsluiting van de vader, dient toe te komen.<sup>83</sup>

De moeder verwoordde het als volgt:

*“(…)Door een wijziging in de wet van 1.1.19 wordt indien er een sociale toeslag is deze 50/50 uitbetaald aan beide ouders tenzij er een bekrachtigd vonnis is van het EOT.*

*Er is een EOT bij mijn kinderbijslagfonds en recentelijk vernam ik dat dit een bekrachtigd vonnis moet zijn. Ik bracht dat meteen in orde van zodra ik vernam dat dat plots zo moest.*

*Het kan niet zijn dat een ouder die nooit zorgt voor zijn kind, nooit bijdraagt in bijzondere kosten €51,44/maand kreeg.*

Na onderzoek bleek dat de uitbetalingsactor was overgegaan tot een betaling van de sociale toeslag bij helften aan de ex-echtgenoten (begunstigdenkern) omdat in de administratieve praktijk steeds wordt uitgegaan van gelijkmatig verdeelde huisvesting behoudens bewezen wordt dat het zwaartepunt van de opvoeding bij één van de begunstigen ligt.

Nadat de moeder (via een telefonisch gesprek met de uitbetalingsactor) vernam dat gedurende een bepaalde periode de sociale toeslag aan de vader werd betaald, bezorgde zij de EOT-overeenkomst (die zij reeds in 2013 aan het kinderbijslagfonds bezorgde) om aan te tonen dat de kinderbijslag uitsluitend aan haar mag toekomen. De uitbetalingsactor heeft dit vervolgens rechtgezet doch enkel voor de toekomst en heeft de reeds uitgevoerde betalingen aan de vader dus niet herzien.

De Geschillencommissie nam vooreerst kennis van de finaliteit van de betaling van de sociale toeslag na een echtscheiding<sup>84</sup> in de Memorie van toelichting betreffende het Groeipakketdecreet:

---

<sup>83</sup> Beslissing nr. 2020/015 van 11 september 2020 van de Geschillencommissie Groeipakket.

<sup>84</sup> Artikelen 18 en 58 Groeipakketdecreet.



*“Er wordt gestreefd naar een maximale automatische rechtentoekenning. Aangezien met de sociale toeslag beoogd wordt de draagkracht van een gezin gericht te ondersteunen en bevorderen, is het belangrijk dat de toeslag terecht komt in het gezin waar het kind opgroeit.*

*In geval van gelijkmatig verdeelde huisvesting (50/50) zoals bepaald of bekrachtigd door de rechtbank, wordt naar het inkomen van beide ouders apart, binnen hun nieuw samengestelde gezin, gekeken en bepaald of ze allebei, geen van beiden of één van beiden recht hebben of heeft op een toeslag.(...)*

*In geval van niet gelijk verdeelde huisvesting zoals bepaald of bekrachtigd door de rechtbank, wordt gekeken naar het inkomen van de ouder, binnen zijn of haar nieuw samengestelde gezin, waar het zwaartepunt van verblijf is.”*

Er dient op te worden gewezen dat in artikel 58 Groeipakketdecreet duidelijk wordt bepaald aan wie de sociale toeslag dient toe te komen naargelang er sprake is van gelijkmatig verdeelde huisvesting (onderzoek van de sociale toeslag bij helften) of ongelijkmatig verdeelde huisvesting (onderzoek van de sociale toeslag in hoofde van de ouder bij wie het zwaartepunt van het verblijf van het kind ligt).

Echter - overeenkomstig de administratieve richtlijnen voor een maximaal geautomatiseerd dossierbeheer – is de uitbetalingsactor uitgegaan van gelijkmatig verdeelde huisvesting (en dus onderzoek per gezin van de gescheiden ouders). Nochtans maakte de moeder destijds wel de EOT-overeenkomst over aan het kinderbijslagfonds dat idealiter bij het onderzoek van de sociale toeslag in het kader van het Groeipakketdecreet had moeten onderzoeken of er in casu sprake was van gelijkmatig verdeelde huisvesting of niet, aangezien dit voor de sociale toeslag van het Groeipakket wel degelijk een belang heeft.

Uit de EOT-overeenkomst blijkt dat het zwaartepunt van de verblijfsregeling van het kind duidelijk bij de moeder ligt; ook werd bepaald dat de kinderbijslag aan haar dient toe te komen met uitsluiting van de vader. In het concrete dossier is het dus vrij duidelijk dat de decreetgever bedoeld heeft dat de sociale toeslag volledig aan de moeder zou toekomen.

In die context heeft de regel van het vermoeden van gelijkmatig verdeelde huisvesting als uiting van het streven naar een automatische rechtentoekenning, verhinderd dat het tweede doel dat met het Groeipakketdecreet werd beoogd, nl. het doen toekomen van de sociale toeslag in het gezin waarin het kind wordt opgevoed, afdoende kon worden gerespecteerd.

Na de ontvangst van de kopie van de bekrachtigde EOT-overeenkomst heeft de uitbetalingsactor het dossier rechtgezet, maar niet retroactief. Hoewel de Geschillencommissie begrip heeft voor de zorg om een efficiënt administratief dossierbeheer, moet toch ook gewezen worden op de wil van de decreetgever enerzijds (toekenning van de sociale toeslag in het gezin waar het zwaartepunt van het verblijf van het kind ligt) en de wil van de rechtbank om de kinderbijslag te laten toekomen aan de moeder met uitsluiting van de vader. Het zou niet conform het echtscheidingsvonnis noch het Groeipakketdecreet zijn, dat de vader een deel van de sociale toeslag kan ontvangen.

In die zin oordeelde de Geschillencommissie na beraadslaging dat de klacht van de moeder gegrond was en dat enkel de moeder recht kan hebben op de sociale toeslag.

### 6.3. Samenwoning en feitelijke gezinsvorming

Voor een klacht van een burger tegen de beslissing van de uitbetalingsactor om de eenoudertoeslag terug te vorderen wegens vermeende frauduleuze samenwoning van de betrokkene, besliste de Geschillencommissie in 2019 bij wijze van tussenbeslissing om een controle door de sociale inspectie- en begeleidingsdienst te gelasten.

De moeder betwistte dat zij in de betrokken periode zou hebben samengewoond met een partner.

De Geschillencommissie stelde vast dat de moeder in het Rijksregister alleen stond ingeschreven met haar kinderen.

De Geschillencommissie stelde verder vast dat overeenkomstig de toepasselijke regelgevende bepalingen er voor het recht op de eenoudertoeslag in eerste instantie standaard dient te worden uitgegaan van de gegevens in het Rijksregister. In tweede instantie kan de uitbetalingsactor ingeval van twijfel of de gegevens in het Rijksregister wel overeenstemmen met de feitelijke gezinssituatie, bewijzen dat er sprake is van feitelijke gezinsvorming (aan de hand van de bij artikel 3, §3 BVR Sociale Toeslagen bepaalde bewijsstukken).

Bij BVR is bepaald wat moet worden verstaan onder het begrip gezin voor het toetsen van de inkomsten.<sup>85</sup> Aldus wordt een feitelijk gezin gedefinieerd als: *“een leefeenheid waarin twee personen die geen bloed- of aanverwanten tot en met de derde graad zijn, samenwonen en samen een huishouden regelen, hetzij financieel, hetzij op een andere ondersteunende manier”*<sup>86</sup>.

Het samenwonen blijkt uit een gemeenschappelijk domicilie volgens de gegevens vermeld in het Rijksregister<sup>87</sup>.

Als het samenwonen niet blijkt uit de gegevens van het Rijksregister, kan de vorming van een feitelijk gezin bewezen worden door hetzij:

1° een controle door de gezinsinspecteur;

2° een vaststelling die gemaakt is door een andere overheidsdienst, waaruit de feitelijke gezinssamenstelling blijkt;

3° een beschikking, vonnis of arrest van een rechtbank of hof;

4° een verklaring van feitelijke gezinsvorming van de begunstigde en van de persoon met wie de begunstigde samenwoont<sup>88</sup>.

---

<sup>85</sup> Artikelen 1, 2°, 2 en 3 van het Besluit van 21 september 2018 van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de nadere regels voor het toekennen van een sociale toeslag (hierna BVR Sociale toeslagen).

<sup>86</sup> Artikel 1, 2° BVR Sociale toeslagen.

<sup>87</sup> Artikel 3, §1 BVR Sociale toeslagen.

<sup>88</sup> Artikel 3, §3 BVR Sociale toeslagen.

Bij gebrek aan voldoende elementen om te kunnen beslissen over de gegrondheid van de terugvorderingsbeslissing van de uitbetalingsactor, besliste de Geschillencommissie een controle door de sociale inspectie-en begeleidingsdienst (Agentschap Uitbetaling Groeipakket) te vorderen bij wijze van tussenbeslissing.<sup>89</sup>

Op basis van de verklaringen die de moeder aflegde in het kader van de uitgevoerde controle meent de Geschillencommissie dat verschillende elementen wijzen in de richting van feitelijke gezinsvorming tijdens de betwiste periode van samenwoning. Zo blijkt namelijk uit de eigen verklaring van de moeder dat haar partner – ook nadat hij niet meer officieel was gedomicilieerd op haar adres – wel nog overdag aanwezig was, hulp verleende in het huishouden, boodschappen deed, soms bijsprong in de opvang van een ziek kind als de moeder moest werken, .... Hij droeg financieel niets bij wegens zijn hoge schuldenlast, maar ook bijdragen aan het huishouden op een ondersteunende manier komt in aanmerking overeenkomstig artikel 1, 2° BVR Sociale toeslagen: *“feitelijk gezin: een leefeenheid waarin twee personen die geen bloed- of aanverwanten tot en met de derde graad zijn, samenwonen en samen een huishouden regelen, hetzij financieel, hetzij op een andere ondersteunende manier;”*. De aanneme van de vorming van een feitelijk gezin wordt nog versterkt door de effectieve inschrijving van de partner van de moeder op het adres van de moeder na een onderzoek door de politiediensten.

Na beraadslaging oordeelde de Geschillencommissie dat de beslissing van de uitbetalingsactor niet was gebaseerd op de juiste rechtsgrond aangezien er in de beslissing geen onderscheid werd gemaakt tussen de periode tot en met 31 december 2018 en de periode met ingang van 1 januari 2019, waarbij andere voorwaarden dienden te worden onderzocht om te kunnen bepalen of er respectievelijk recht was op eenoudertoeslag, dan wel sociale toeslag.

Verder was de Commissie van oordeel dat op basis van de tijdens de controle gedane vaststellingen, en de voorgaande overwegingen en vaststellingen, meerdere elementen de Commissie ertoe nopen te besluiten tot feitelijke gezinsvorming in het kader van het Groeipakketdecreet. Aangezien de moeder en haar partner onder het toegelaten grensbedrag blijven, is er evenwel recht op een sociale toeslag voor de betwiste periode.<sup>90</sup>

#### **6.4. Sociale toeslag – Nieuw inkomensconcept Groeipakket – KI vreemd gebruik – Fiscale kwalificatie ‘eigen woning’**

De Geschillencommissie nam kennis van de klacht van een vader tegen de stopzetting van de betaling van de sociale toeslag voor zijn zoon. De vader was met de uitbetalingsactor reeds enige tijd in een discussie verwickeld geraakt over het fiscaal begrippenkader en het begrip KI vreemd gebruik in het Groeipakketdecreet.<sup>91</sup>

---

<sup>89</sup> Beslissing nr. 2019/016 d.d. 22 november 2019 van de Geschillencommissie Groeipakket.

<sup>90</sup> Beslissing nr. 2020/005 d.d. 25 september 2020 van de Geschillencommissie Groeipakket.

<sup>91</sup> Beslissing nr. 2020/018 d.d. 9 oktober 2020 van de Geschillencommissie Groeipakket.

Rekening houdende met het nieuwe inkomensconcept voor de toekenning van de sociale toeslag in het kader van het Groeipakketdecreet vanaf 1 oktober 2019 was de uitbetalingsactor namelijk van mening dat er geen sociale toeslag meer kon worden toegekend.<sup>92</sup> Zodoende hield de uitbetalingsactor rekening met de via de elektronische gegevensflux<sup>93</sup> ontvangen gegevens van alle onroerende bezittingen van de vader om het totale gezinsinkomen te bepalen. De optelsom van de KI's vreemd gebruik leverde aldus een bedrag op waarbij het toegelaten grensbedrag om recht te hebben op een sociale toeslag overschreden bleek.

De vader meende daarentegen dat de wijze waarop rekening gehouden wordt met het KI vreemd gebruik, niet strookt met het fiscale statuut van het betrokken appartement, dat fiscaal wordt beschouwd als eigen woning.

De klacht werd namens de vader als volgt verwoord:

*“Hieronder vindt u het mailverkeer dat wij tot op heden voerden met de bevoegde dienst, en waarin wij overduidelijk uitlegden dat het appartement gelegen te ....., ten onrechte als “kadastraal inkomen – vreemd gebruik” werd aangeduid.*

*Dit appartement wordt door de belastingdiensten aangemerkt als de eigen woning van de heer .....  
....., die om sociale redenen (alleenstaande werkende ouder met een kind ten laste en daardoor tijdens de dag afwezig) gedomicilieerd is bij zijn ouders .*

*Als bewijs van dit gegeven voegden wij de aanslagbiljetten in de personenbelasting voor de aanslagjaren 2018 en 2019 (inkomsten 2017 en 2018) toe, waaruit duidelijk blijkt dat er geen kadastraal inkomen vreemd vermogen is (dit zou belast zijn via de codes 1106, 1107, 1108, 1109, 1112 of 1115 – geen van deze codes komen voor op de aanslagbiljetten). Tevens stuurden wij het attest 281.61 betreffende de aflossingen van de lening voor het verwerven van het betreffende goed mee.*

*Uit de meegestuurde aanslagbiljetten blijkt duidelijk dat de betaalde bedragen werden afgetrokken via de code 3370 . Dit is de code van gewestelijke woonbonus, die enkel van toepassing is voor de lening van de eigen woning, . In bijlage stuur ik u nogmaals een kopie van de twee aanslagbiljetten en van het attest 281.61 mee.*

*Om deze redenen verzoeken wij u de sociale toeslag alsnog met terugwerkende kracht toe te kennen.”*

De Geschillencommissie stelde vast dat er in het kader van het Groeipakketdecreet een welbepaalde definiëring van de begrippen kadastraal inkomen en kadastraal inkomen vreemd gebruik bij BVR is bepaald. Het gaat derhalve om een eigen begrippenkader dat losstaat van het begrippenkader uit het fiscaal recht.

---

<sup>92</sup> Cf. artikel 18 Groeipakketdecreet; Besluit van de Vlaamse Regering van 21 september 2018 (BVR Sociale Toeslagen).

<sup>93</sup> Dit zijn gegevens afkomstig van een authentieke bron: de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie van de Federale Overheidsdienst Financiën.

Binnen de regelgeving van het Groeipakket wordt het kadastraal inkomen 'vreemd gebruik' met name omschreven als het kadastraal inkomen van alle onroerende goederen behalve deze die als eigen hoofdverblijfplaats (waar men dus volgens het Rijksregister is gedomicilieerd) of voor eigen beroepsdoeleinden worden gebruikt.<sup>94</sup> Dit staat echter los van het feit of dat onroerend goed fiscaal wordt aanzien als eigen woning.

Aangezien volgens de gegevens van het Rijksregister, de vader niet gedomicilieerd is op het appartement dat fiscaal als eigen woning wordt beschouwd, maar hij daarentegen gedomicilieerd is op het adres van zijn ouders (waarbij hij voor 50 % blote eigenaar is van dit onroerend goed), meent de Geschillencommissie dat de uitbetalingsactor bijgevolg terecht het KI van het onroerend goed dat verzoeker in eigendom heeft maar waar hij niet gedomicilieerd is, in rekening heeft gebracht als KI vreemd gebruik overeenkomstig de toepasselijke bepalingen van het BVR Sociale toeslagen.

De Geschillencommissie kan wel begrijpen dat er bij de verzoeker onduidelijkheid en begripsverwarring ontstaan is ten gevolge van het feit dat het Groeipakketdecreet er een eigen begrippenkader op nahoudt dat verschilt van het fiscaal recht. Het gaat bovendien om een nieuw inkomensconcept vanaf 1 oktober 2019, weliswaar afgestemd op de bestaande reglementering inzake de KI-test bij de toekenning van de Vlaamse studietoelagen. Hoewel voor de toekenning van de sociale toeslag weliswaar beroep wordt gedaan op de beschikbare fiscale gegevens, worden klaarblijkelijk geen identieke begrippen gebruikt.

Uit de Conceptnota en de Bisnota blijkt daarbij een duidelijke beleidskeuze om met het kadastraal inkomen van bepaalde onroerende goederen via een welbepaalde berekeningswijze rekening te houden voor de sociale toeslag.

Aldus stelde de Conceptnota:

*"(...) Wat het begrip 'inkomen' betreft, is het (opnieuw) belangrijk om de draagkracht van gezinnen te identificeren en een inkomensconcept te gebruiken dat:*

- 1. zoveel mogelijk inkomstenbronnen omvat (i.e. een breed inkomensbegrip)<sup>95</sup>;*
- 2. zo onafhankelijk mogelijk is van de (vaak wijzigende) fiscale regels; en*
- 3. meetbaar is door middel van administratieve datastromen.*

*We kiezen voor een bepaald bruto belastbaar inkomen, zoals vastgesteld o.b.v. het aanslagbiljet. Naast de beroepsinkomsten, worden ook inkomsten uit onroerende goederen (KI vreemd gebruik en voor eigen beroepsdoeleinden) en het belastbare deel van de ontvangen onderhoudsgelden meegenomen in het inkomensbegrip. (...)"*

---

<sup>94</sup> Cf. artikel 4 juncto artikel 1 BVR Sociale toeslagen.

<sup>95</sup> Huidig inkomensbegrip is niet zo breed ingevuld, wat impliceert dat er een hoger bereik is (gezinnen vallen sneller onder de drempel).

Zodoende stelde de Geschillencommissie vast dat de fiscale kwalificatie van het betrokken onroerend goed als eigen woning, geen deel uitmaakt van de begripsomschrijving in de regelgeving betreffende het Groeipakket.

## 7. Wezentoeslag

Het Groeipakketdecreet voorziet dat bij het overlijden van een ouder van een kind, het kind wordt ingekanteld in het Groeipakket, en zo aanspraak maakt op het basisbedrag Groeipakket vermeerderd met een wezentoeslag.<sup>96</sup> Dat betekent derhalve dat het vastgeklikte bedrag waarop het kind, geboren vóór 1 januari 2019, recht had bij de overgang naar het Groeipakket op 1 januari 2019, volledig vervalt en wordt vervangen door het basisbedrag Groeipakket, vermeerderd met een (halve of volledige) wezentoeslag.<sup>97</sup>

De Geschillencommissie nam kennis van de klacht van een moeder die redeneerde dat vanaf het overlijden van de vader van de kinderen, voor haar kinderen (allen geboren vóór 1 januari 2019) de oude kinderbijslagwetgeving nog steeds van toepassing is en dat haar kinderen niet volledig onder de nieuwe regeling van het Groeipakket vallen.

De moeder verwoordde haar verzoek als volgt:

*'(...) Dus samengevat, zou volgens ons het basisbedrag moeten berekend worden volgens de kinderbijslag overeenkomstig [de bepalingen van artikel 210,] paragraaf 1, dat blijft recht geven op de kinderbijslag, zoals die bestond binnen de groepering rond de bijslagtrekkende op 31 december 2018, overeenkomstig artikel 42 van de Algemene kinderbijslagwet, met daarbovenop 50 [procent] van het basisbedrag van deze kinderbijslag.'*

Uit het verzoek van de moeder blijkt dat zij van mening is dat de vanaf het overlijden van de vader van de kinderen verschuldigde kinderbijslag als volgt dient te worden samengesteld:

- de basisbedragen uit de Algemene Kinderbijslagwet rekening gehouden met de groepering rond de bijslagtrekkende zoals die bestond op 31 december 2018, verwijzend naar de uitzondering voor kinderen die vallen onder de bepalingen van artikel 210, § 1 Groeipakketdecreet die is opgenomen in de bepalingen van zowel artikel 13 als van artikel 216 Groeipakketdecreet;
- wezentoeslagen aan 50% van deze basisbedragen waarbij de moeder verwijst naar de bepalingen van artikel 15, § 1 Groeipakketdecreet.

Aangezien alle betrokken kinderen geboren zijn vóór 1 januari 2019, zijn de specifieke overgangsmaatregelen van het Groeipakketdecreet van toepassing voor het bepalen van het bedrag van de gezinsbijslag dat aan de kinderen kan worden toegekend.

---

<sup>96</sup> Artikel 216 Groeipakketdecreet *juncto* artikel 15 Groeipakketdecreet.

<sup>97</sup> Zie ook beslissing nr. 2019/012 van 4 oktober 2019 van de Geschillencommissie Groeipakket.

In casu stelt de Geschillencommissie vast dat de uitbetalingsactor bij toepassing van die overgangsmaatregelen<sup>98</sup> voor de kinderen vanaf 1 januari 2019 de (omgekeerde) rangbedragen die aan de betrokken kinderen toekwamen op 31 december 2018, terecht verder kon uitbetalen.

Ingevolge het overlijden van de vader van de kinderen na 1 januari 2019 dienen de overgangsbepalingen van artikel 216 Groeipakketdecreet te worden toegepast, als volgt:

*‘Een rechtgevend kind dat geboren is vóór 1 januari 2019, dat recht geeft op kinderbijslag als vermeld in artikel 210, §1, en dat vanaf of na 1 januari 2019 wees wordt, geeft vanaf dat ogenblik recht op de gezinsbijslagen, vermeld in boek 2, deel 1, titels 3 tot en met 5, waaronder de wezentoeslag, vermeld in artikel 15.’*

De gezinsbijslagen vermeld in boek 2, deel 1, titels 3 tot en met 5 betreffen de nieuwe bedragen van het Vlaamse Groeipakket, meer bepaald:

- titel 3: het basisbedrag (artikel 13 Groeipakketdecreet);
- titel 4: zorgtoeslagen, bestaande uit de wezentoeslag (artikelen 14 en 15 Groeipakketdecreet), zorgtoeslag voor kinderen met een specifieke ondersteuningsbehoefte (artikel 16 Groeipakketdecreet) en de pleegzorgtoeslag (artikel 17 Groeipakketdecreet);
- titel 5: sociale toeslagen (artikel 18 Groeipakketdecreet).

Deze bepaling impliceert dat zodra er vanaf 1 januari 2019 een overlijden plaatsvindt van een ouder van een kind geboren vóór 1 januari 2019, de betrokken kinderen worden ingekanteld in het Groeipakket, en de kinderen aanspraak kunnen maken op het nieuwe basisbedrag Groeipakket vermeerderd met een wezentoeslag. Dit betekent derhalve dat het vastgeklikte bedrag waarop het kind recht had bij de overgang naar het Groeipakket op 1 januari 2019, volledig vervalt en wordt vervangen door het basisbedrag Groeipakket, vermeerderd met een (halve of volledige) wezentoeslag.

De Geschillencommissie stelt vast dat die beleidskeuze ook blijkt uit de Conceptnota van 31 mei 2016 ‘Voor elk kind en elk gezin een groeipakket op maat’ waarin uitdrukkelijk wordt gesteld:

*‘Bij de wezentoeslag wordt gekeken naar het tijdstip van overlijden.*

*Kinderen die al wees waren in het oude systeem, behouden hun wezentoeslag.*

*Kinderen die wees worden na 1 januari 2019, vallen onder het nieuwe systeem.’*

Uit al de voormelde elementen blijkt voor de Geschillencommissie dat de interpretatie die de moeder geeft aan de betreffende bepalingen van het Groeipakketdecreet niet kan worden bijgetreden.

Meer bepaald is de Geschillencommissie van mening dat de redenering van de moeder dat zij na het overlijden van de vader van haar kinderen sinds de inwerkingtreding van het Groeipakket, nog steeds verder recht zou hebben op het basisbedrag zoals verschuldigd op grond van de AKBW (verworven rechten ingevolge artikel 210, §1 Groeipakketdecreet) vermeerderd met de nieuwe wezentoeslag uit het Groeipakketdecreet (in casu 50 % op het basisbedrag AKBW) niet kan worden aangehouden.

---

<sup>98</sup> Artikel 210 Groeipakketdecreet.

De verwijzingen in artikel 13 Groeipakketdecreet (*“Het rechtgevende kind, met uitzondering van het kind, vermeld in artikel 210, §1, of in titel 2 van deel 2 van boek 5, geeft recht op een maandelijks basisbedrag van 160 euro.”*) naar het artikel 210, §1 Groeipakketdecreet en naar titel 2 van deel 2 van boek 5 kunnen in casu niet langer toepassing vinden sinds de situatie van de kinderen van de moeder gewijzigd is ingevolge het overlijden van hun vader.

De kinderen bevonden zich sinds 1 januari 2019 immers inderdaad in de situatie beschreven in artikel 210, §1 Groeipakketdecreet aangezien alle kinderen geboren waren vóór 1 januari 2019 en de kinderen recht hadden op kinderbijslag in de Algemene Kinderbijslagwet op 31 december 2018. Sinds het overlijden van de vader van de kinderen in 2019 is evenwel een nieuwe bepaling op hen van toepassing, namelijk artikel 216 Groeipakketdecreet dat zowel tekstueel als zoals blijkt uit de Conceptnota, het gezin laat inkantelen in de nieuwe bedragen van het Groeipakket.

Het lijkt dan ook onmogelijk dat het gezin via een soort van cirkelredenering op grond van artikel 13 Groeipakketdecreet toch opnieuw zou kunnen vallen onder de overgangsbepalingen inzake de verworven rechten waarnaar in artikel 13 verwezen wordt. Met de verwijzingen in artikel 13 Groeipakketdecreet naar een aantal overgangsbepalingen heeft de decreetgever volgens de Geschillencommissie enkel willen verduidelijken dat het nieuwe basisbedrag Groeipakket voor alle kinderen in Vlaanderen geldt, tenzij deze nog bij wijze van overgangsmaatregel aanspraak kunnen maken op een ander bedrag, hetzij op het rangbedrag waarop ze recht hadden op 31 december 2018, hetzij op de (verhoogde) wezenbijslag waarop ze recht hadden op 31 december 2018.

Aldus besluit de Geschillencommissie dat de kinderen vanaf het overlijden van hun vader verder recht geven op de nieuwe basisbedragen en niet langer op de basisbedragen uit de Algemene Kinderbijslagwet, en er bijkomend een maandelijks wezentoeslag voor elk van de kinderen kan toegekend worden.

## **8. Nationaliteits- en verblijfsvoorwaarden - Niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV) – hiaten tussen de attesten van immatriculatie**

De Geschillencommissie sprak zich uit over het verzoek van een voogd ten behoeve van 24 minderjarige kinderen met Burundese nationaliteit die als niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV) in België asiel hadden aangevraagd. De voogd vocht aan dat de kinderen geen recht op Groeipakket zouden hebben tijdens de periodes waarin zij volgens de uitbetalingsactor niet toegelaten of gemachtigd waren om in België te verblijven of er zich te vestigen overeenkomstig de wet van 15 december 1980.

Aldus stelde de voogd onder meer:

*“(…)Artikel 2, 2° [van het ‘Ministerieel Besluit d.d. 13/03/2019 houdende de nadere regels over de diverse hoedanigheden van het rechtgevende kind en betreffende de vrijstellingen van de toekenningsvoorwaarden voor de gezinsbijslag, de startbedragen geboorte en adoptie en de universele participatietoelagen] bepaalt zeer duidelijk dat niet-begeleide minderjarigen die op het grondgebied verblijven door middel van een attest van immatriculatie worden geacht te voldoen aan de voorwaarden van toegelaten of gemachtigd verblijf.*

*De minderjarigen waarvan verzoekster voogd is, waren op het moment van de aanvraag allemaal in een lopende asielpcedure en dus in het bezit van een attest van immatriculatie. (...)*



De Geschillencommissie oordeelde als volgt<sup>99</sup>:

Aangezien de kinderen niet de Belgische nationaliteit hebben, is het om recht te hebben op gezinsbijslagen vereist dat de kinderen toegelaten of gemachtigd zijn om in België te verblijven of er zich te vestigen overeenkomstig de Vreemdelingenwet (artikel 8, §1, 1<sup>e</sup> lid, 1<sup>o</sup> Groeipakketdecreet).

Bij BVR werd aan de minister een delegatie verleend om te bepalen wat er gelijkgesteld wordt met de voorwaarde van toegelaten of gemachtigd verblijf.<sup>100</sup>

Aangezien alle kinderen werden erkend als niet-begeleide minderjarige vreemdelingen kan de bij ministerieel besluit bepaalde gelijkstelling voor niet-begeleide minderjarigen worden toegepast voor zover voor het desbetreffende kind de betreffende periode gedekt is door een geldig attest van immatriculatie.

Na onderzoek op basis van het Rijksregister en op basis van de bijgebrachte stukken stelde de Geschillencommissie vast dat slechts een aantal van de kinderen over een attest van immatriculatie beschikten, die slechts geldig waren voor beperkte periodes. Bijgevolg oordeelde de Geschillencommissie dat slechts voor die kinderen en voor die welbepaalde periodes die gedekt zijn door een geldig attest van immatriculatie, de bij artikel 2, 2<sup>o</sup> van het MB van 13 maart 2019 verleende gelijkstelling kan worden toegepast voor het toekennen van het Groeipakket. Vermits namelijk een uitbetalingsactor zich aangaande de afgifte of verlenging van een attest van immatriculatie niet in de plaats kan stellen van de daartoe bevoegde administratieve instanties, dient te worden geconcludeerd dat de bij voormeld ministerieel besluit toegekende vrijstelling enkel kan worden verleend indien het verblijf van het kind voor de desbetreffende periode effectief door een attest van immatriculatie is gedekt.

De argumentatie dat de kinderen zolang de asielpcedure liep, sowieso in het bezit waren van een attest van immatriculatie is volgens de Geschillencommissie een verkeerde veronderstelling aangezien uit de Verblijfwet en de uitgebreide info op de website van het Agentschap Inburgering & Integratie zeer duidelijk blijkt dat de betrokken asielzoeker (of de voogd zoals in casu voor een minderjarige asielzoeker) zich met de bijlage 26 moet aanbieden bij de gemeente. De betrokkene moet daarvoor dus zelf actie ondernemen, ook bij elke verlenging die nodig is aangezien het afgegeven attest van immatriculatie steeds een vervaldatum bevat. De jongere zal enkel in het bezit zijn van een attest van immatriculatie als hij daarvoor de nodige administratieve stappen heeft ondernomen bij de gemeente, en de gemeente het attest van immatriculatie heeft afgegeven.

## 9. Internationaalrechtelijke aspecten

### 9.1. Geboorte van een kind in het buitenland (Zwitserland)

De Geschillencommissie ontving een klacht van een Belgisch gezin dat geen startbedrag ontving voor hun eerste kindje dat in de loop van 2019 in Zwitserland was geboren. Het startbedrag is een eenmalige

---

<sup>99</sup> Beslissing nr. 2020/017 d.d. 9 oktober 2020 van de Geschillencommissie Groeipakket.

<sup>100</sup> Artikel 2 Besluit van 5 oktober 2018 tot vaststelling van de diverse hoedanigheden van het rechtgevend kind en betreffende de vrijstellingen van de toekenningsvoorwaarden voor de gezinsbijslagen, de startbedragen geboorte en adoptie en de universele participatietoelagen.

toelage die op basis van het Groeipakketdecreet uitbetaald wordt naar aanleiding van de geboorte van een rechtgevend kind.<sup>101</sup>

De beide (toekomstige) ouders verbleven voorafgaand aan de geboorte voor de uitoefening van beroepswerkzaamheden in Zwitserland. De ouders verklaren dat zij na de bevalling nog een week in Zwitserland verbleven en eind augustus 2019 terug waren in België.

De vader verwoordde hun grieven als volgt:

*‘(...) Premièrement, il y a au moins 6 mois, mon épouse vous avez envoyé par courrier un certificat de grossesse. Nous avons jamais reçu de retour de votre part.*

*Deuxièmement, je vous ai envoyé un mail le 21 novembre avec tous les documents et je n'ai jamais reçu de réponse de votre part.*

*Troisièmement, vos collègues ont justifié le refus du fait que 2 mois se sont déjà écoulés. Nous avons fait le nécessaire pour vous fournir tous nos documents et au final nous recevons un refus. (...)*

*Enfin, je souhaiterais bénéficier immédiatement de la prime de naissance pour mon fils ....., né le ..... (4mois déjà!) et percevoir les allocations de mon enfant.’*

Inzake het recht op kinderbijslag voor het kindje wijst de Geschillencommissie vooreerst op de woonplaatsvereiste in het Groeipakketdecreet (artikel 8, §1, 1<sup>e</sup> lid, 1<sup>o</sup> Groeipakketdecreet): om recht te hebben op het Vlaamse Groeipakket dient een kind ofwel in Vlaanderen te zijn gedomicilieerd ofwel feitelijk gewoonlijk in Vlaanderen te verblijven indien er geen domicilie-adres gekend is.

De Memorie van toelichting bevat de volgende toelichting betreffende het begrip ‘woonplaats’:

*“(...) De woonplaats wordt gedetermineerd aan de hand van de plaats waar de persoon in de bevolkingsregisters is ingeschreven (...).*

*Slechts indien een persoon (nog) niet in de bevolkingsregisters in België is ingeschreven (omwille van bv. een verhuis uit het buitenland) wordt diens woonplaats gedetermineerd aan de hand van zijn verblijfplaats, zijnde de feitelijke plaats waar de persoon voornamelijk verblijft.”*

De Geschillencommissie meent dat het verzoek dient te worden gezien in het kader van de voormelde laatste zin in de Memorie van toelichting, waarbij het pasgeboren kind vanuit het buitenland (Zwitserland) aankomt in België en feitelijk verblijft bij de ouders die in Vlaanderen zijn gedomicilieerd. Op grond van die feitelijke verblijfplaats van het kind is Vlaanderen volgens de aanknopingsfactoren vastgelegd in het samenwerkingsakkoord tussen de deelentiteiten, bevoegd om het recht op Groeipakket voor het kind te onderzoeken.<sup>102</sup>

Na onderzoek van het geheel aan beschikbare elementen, zoals de hervatting van arbeidsprestaties door de vader in september 2019 alsook de verklaring van de trajectbegeleider van Kind en Gezin, gestaafd door de gegevens uit het opvolgsysteem Mirage die volgens de Geschillencommissie als officieel

---

<sup>101</sup> Beslissing nr. 2020/009 d.d. 26 juni 2020 van de Geschillencommissie Groeipakket.

<sup>102</sup> Cf. samenwerkingsakkoord van 6 september 2017 tussen de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Duitstalige Gemeenschap.

document uitgaande van een overheidsinstantie kunnen beschouwd worden, daarbij rekening houdende met de definiëring van het begrip 'verblijfplaats' in het Groeipakketdecreet, acht de Geschillencommissie dat het aannemelijk voorkomt dat het volledige gezin samen eind augustus terugkeerde naar België, en dat het kind derhalve feitelijk verbleef in Vlaanderen eind augustus 2019.

Terwijl de uitbetalingsactor zich voor het bepalen van de aanvang van het recht op kinderbijslag baseerde op de datum van inschrijving van het kind in het Belgische bevolkingsregister meent de Geschillencommissie op basis van de voorgaande vaststellingen dat reeds vanaf het feitelijk verblijf van het kind in Vlaanderen er recht is op kinderbijslag.<sup>103</sup>

Aangezien het kind geboren is in het buitenland is principieel niet voldaan aan de toekenningsvoorwaarden voor het recht op een startbedrag zodat dient te worden onderzocht of één van de algemene vrijstellingen zoals bepaald bij besluit van de Vlaamse Regering van toepassing is.<sup>104</sup>

Anders dan de uitbetalingsactor initieel voorhield bij het motiveren van de beslissing tot weigering van het startbedrag ten aanzien van de verzoekers, meent de Geschillencommissie dat in het voorliggende dossier niet artikel 50, eerste lid, 2° maar wel artikel 50, eerste lid, 1° van toepassing is gelet op de geboorte in Zwitserland waardoor het kind buiten het toepassingsgebied van de Europese Verordening nr. 492/2011 valt.<sup>105</sup> De Geschillencommissie besluit dat de reden van weigering door de uitbetalingsactor, nl. dat er meer dan twee maanden verstreken zijn tussen de geboorte en de officiële inschrijving in het bevolkingsregister dus niet de juiste reden is voor de weigering van het startbedrag.

Vervolgens onderzocht de Geschillencommissie of er voldaan was aan de voorwaarden voor de toepassing van één van de vrijstellingen.

Na onderzoek bleek dat noch de vader noch de moeder konden beschouwd worden als vanuit België gedetacheerde werknemers.

De Geschillencommissie meent dat de situatie van de verzoekers wel beantwoordt aan de algemene vrijstelling omschreven in het voormeld artikel 47, §1, 7° BVR Rechtgevend kind:

*"7° kinderen die buiten België geboren worden, terwijl een van de ouders zijn woonplaats in het Nederlandse taalgebied heeft, op voorwaarde dat het verblijf van de moeder en van het kind buiten België niet langer dan twee maanden na de geboorte duurt;"*

Uit de beschikbare feitelijke gegevens is immers gebleken dat de ouders gedomicilieerd waren in Vlaanderen op het moment van de geboorte van hun kind in augustus 2019 in Zwitserland. Tevens zijn er voldoende feitelijke bewijzen voorhanden waaruit blijkt dat het kind minstens reeds in september 2019 bij de ouders verbleef in Vlaanderen, zodat het verblijf van de moeder en het kind buiten België dus niet langer dan twee maanden na de geboorte heeft geduurd. Evenwel diende de Geschillencommissie vast te stellen dat niet voldaan is aan de cumulatieve voorwaarde waarbij voor de toepassing van de algemene vrijstelling vereist is dat de ouders tijdens hun verblijf in het buitenland geen winstgevende activiteit

---

<sup>103</sup> Cf. artikel 5, §1, tweede lid Groeipakketdecreet.

<sup>104</sup> Cf. artikel 3, §1, 34° Groeipakketdecreet *juncto* artikelen 8 en 12 Groeipakketdecreet.

<sup>105</sup> Cf. artikel 50 van het Besluit van 5 oktober 2018 van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de diverse hoedanigheden van het rechtgevend kind en betreffende de vrijstellingen van de toekenningsvoorwaarden voor de gezinsbijslagen, de startbedragen geboorte en adoptie en de universele participatietoelagen (hierna BVR Rechtgevend kind).

uitoefenen. De beide ouders oefenden namelijk beroepswerkzaamheden uit tijdens hun verblijf in het buitenland.

Bijgevolg diende de Geschillencommissie te besluiten dat er geen startbedrag kan worden toegekend omdat niet voldaan is aan de voorwaarden voor de toepassing van de voormelde algemene vrijstelling.

De Geschillencommissie merkt hierbij op dat deze regeling ingegeven is door de achterliggende idee dat de ouders tijdens hun verblijf in het buitenland niet hebben bijgedragen tot de Belgische sociale zekerheid, maar wel beroepsactief deelgenomen hebben aan het socio-economische leven in het land van verblijf van het kind. Daarom suggereerde de Geschillencommissie aan de ouders om zich te bevragen bij de bevoegde Zwitserse instanties/werkgever of zij dienaangaande geen rechten kunnen ontlenen indien zij daartoe de nodige aanvraag doen.

## **9.2. Verblijf in het buitenland op het moment van de overschakeling naar het Groeipakket**

De Geschillencommissie nam kennis van de grieven van een vader die in opdracht van zijn werkgever tijdelijk in het buitenland (Afrika) verbleef samen met zijn vrouw en kinderen.<sup>106</sup> In hun verzoek uitten de ouders hun onbegrip betreffende de beslissing van de uitbetalingsactor om hun kinderen (allen geboren vóór 1 januari 2019) bij hun terugkeer uit het buitenland in te kantelen in het Groeipakket en hen de bedragen van het Groeipakket uit te betalen en niet de bedragen waarop zij recht hadden onder de Algemene Kinderbijslagwet die van toepassing was tot 31 december 2018.

De klacht werd namens de ouders als volgt verwoord:

*"(...) ..... werd door zijn firma .....gedurende de laatste jaren gestuurd naar het buitenland (Ghana, Zambia en Mozambique) teneinde een aantal projecten te begeleiden.*

*Op 19 augustus 2019 (bij hun terugkeer uit het buitenland) werden zij terug ingeschreven en werd een aanvraag ingediend voor het opnieuw bekomen van de kinderbijslag.*

*Zij waren volledig onwetend over het feit dat de kinderbijslag werd overgeheveld naar Vlaanderen, waar ondertussen het "groeipakket" van toepassing is.*

*Groot was hun verwondering dat de Vlaamse administratie (ondanks alle kinderen geboren zijn voor 1 januari 2019) besliste dat ze vielen onder de nieuwe regeling en er dus financieel op achteruit gaan. Zij worden nu blijkbaar beschouwd als nieuwe inwoners, hetgeen geenszins het geval is"*

De Geschillencommissie begrijpt uit de in het verzoek aangehaalde elementen dat de ouders een gevoel van onrechtvaardigheid ervaren vanuit de specifieke situatie van het gezin.

De Geschillencommissie nam tevens nota van een schrijven d.d. 4 maart 2020 van minister Wouter Beke, Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding, als volgt:

*"(...) Bij de invoering van het Groeipakket zijn er keuzes gemaakt.*

---

<sup>106</sup> Beslissing nr. 2020/008 d.d. 3 april 2020 van de Geschillencommissie Groeipakket.

*Eenzijds is er expliciet de keuze gemaakt om de bestaande gezinnen zo maximaal mogelijk verworven rechten te garanderen en ervoor te zorgen dat geen enkel kind minder krijgt op het moment van de transitie op 1 januari 2019. (...)*

*(...) op het moment van de verhuis werd het kinderbijslagdossier vermoedelijk afgesloten en was er bijgevolg geen dossier op 31/12/2018, het moment van de hervorming.*

*De keuze om rechten van de bestaande gezinnen maximaal te garanderen kan enkel toegepast worden op de kinderbijslagdossiers die bestonden op dat moment. Er kon onmogelijk rekening gehouden worden met gezinnen die naar het buitenland zijn verhuisd. Het was evenmin mogelijk om alle in het verleden naar het buitenland verhuisde gezinnen op de hoogte te brengen gezien er geen reden is om contact te onderhouden na afsluiting van het dossier.*

*Gezinnen met kinderen die nieuw instromen (met andere woorden zij die geen dossier hadden in België op 31/12/2018) ontvangen daarom de nieuwe basis bedragen uit het Groeipakket.”*

Uit de toepasselijke regelgeving<sup>107</sup> en de Memorie van toelichting betreffende het Groeipakketdecreet<sup>108</sup> blijkt dat voor kinderen geboren vóór 1 januari 2019, de overgangsregeling van het Groeipakketdecreet enkel kan toegepast worden wanneer het kind op de decretaal bepaalde scharnierdatum van 31 december 2018, een recht opende op kinderbijslag, d.w.z. dat op 31 december 2018 de toepassingsvoorwaarden van de kinderbijslagreglementering vervuld waren.

Daarom heeft de Geschillencommissie verder onderzocht of er al dan niet een recht op kinderbijslag kon vastgesteld worden op 31 december 2018 op basis van een algemene (of individuele) afwijking.<sup>109</sup>

Meer bepaald werd nagegaan of al dan niet voldaan was aan de voorwaarden voor de toekenning van een algemene afwijking voor kinderen van werknemers die door hun werkgever naar het buitenland worden gedetacheerd. Aldus ondervroeg het secretariaat van de Geschillencommissie de Directie Internationale Betrekkingen van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ) om te kunnen bepalen of er sprake was van een detachering in hoofde van de vader op datum van 31 december 2018. Uit de informatie van de RSZ bleek uiteindelijk dat het – in tegenstelling tot wat aanvankelijk het geval leek te zijn - niet strikt gaat om een ‘detachering met onderworpenheid aan de RSZ (inclusief de kinderbijslag)’ maar wel om een onderworpenheid aan de overzeese sociale zekerheid die zelf niet in de tak kinderbijslag voorziet. Hieruit volgt dat de voormelde algemene afwijking voor gedetacheerde werknemers niet kan toegepast worden.

Na beraadslaging oordeelde de Geschillencommissie dat na onderzoek en op grond van de stavingsstukken van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ) is gebleken dat op de scharnierdatum van 31 december 2018 geen recht op kinderbijslag op basis van de Algemene Kinderbijslagwet kan vastgesteld worden en dat de ouders bijgevolg voor de betrokken kinderen recht geven op de nieuwe bedragen van het Groeipakket (cf. artikelen 209, §2, 210, §§ 1 en 2 en 228 Groeipakketdecreet).

---

<sup>107</sup> Artikel 209, §2, artikel 210, §§ 1 en 2, artikel 211 en artikel 228 Groeipakketdecreet.

<sup>108</sup> p. 135, 142 en 156.

<sup>109</sup> In de Algemene Kinderbijslagwet (AKBW) die van toepassing was tot 31 december 2018, konden dergelijke afwijkingen immers toegestaan worden door de bevoegde minister of de daartoe aangestelde ambtenaar van de FOD Sociale Zekerheid wanneer niet voldaan was aan bepaalde toepassingsvoorwaarden van de AKBW.

De Geschillencommissie diende op grond van de voormelde toepasselijke wettelijke bepalingen in dezelfde zin te beslissen voor een gezin waarvan de dochter vrijwilligerswerk deed in het buitenland (Costa Rica), waardoor er op 31 december 2018 geen recht op kinderbijslag was volgens de Algemene Kinderbijslagwet. Gelet op de toepasselijke bepalingen van het Groeipakketdecreet diende de Geschillencommissie ook hier te beslissen dat de dochter door de uitbetalingsactor bij haar terugkeer naar België terecht werd ingekanteld in het Groeipakket (met een lager bedrag aan kinderbijslag tot gevolg).<sup>110</sup>

Daarentegen oordeelde de Geschillencommissie dat er voor de dochter reeds met ingang van 1 januari 2019 recht is in het Groeipakket. Er is namelijk een algemene vrijstelling voorzien voor jongeren van 18 jaar die schoolverlater zijn en niet aansluitend hun hogere studies aanvatten - waardoor ze geen rechten kunnen ontlenen als student - maar wel vrijwilligerswerk verrichten buiten België (op voorwaarde dat er een attest wordt voorgelegd door de vrijwilligersorganisatie ter staving van het vrijwilligerswerk).<sup>111</sup> De jongere krijgt als het ware een 'rugzak' met daarin gedurende 12 maanden het recht op de gezinstoelagen, dat doorloopt tot het moment dat de jongere onder een ander statuut kan geplaatst worden, in dit geval als student bij aanvang van de hogere studies in september 2019.

### **9.3. Vermoeden van verblijf van de kinderen in het buitenland**

De Geschillencommissie sprak zich uit over de klacht van een vader tegen de beslissing van de uitbetalingsactor om de betaling van de gezinsbijslagen voor zijn vier kinderen voorlopig stop te zetten.<sup>112</sup>

Uit het verzoek van de vader blijkt dat hij niet begrijpt waarom de betaling van de gezinsbijslag werd stopgezet:

*"Can anyone please help me to know why they stopped my payment for my kids".*

In antwoord op het verzoek van de vader onderzocht de Geschillencommissie twee juridische aspecten, enerzijds de gegrondheid van de beslissing tot voorlopige opschorting van de betalingen en anderzijds de gegrondheid van de beslissing van de uitbetalingsactor tot (gedeeltelijke) hervatting van de toekenning van de gezinstoelagen.

Na onderzoek meent de Geschillencommissie dat de vaststellingen die de uitbetalingsactor ontving van een politie-inspecteur betreffende de domiciliëring van de kinderen, met een mogelijke impact op het kinderbijslagdossier aangezien de verblijfsvoorwaarde van essentieel belang is in het kader van de kinderbijslagregelgeving, van dien aard zijn dat de uitbetalingsactor beschikte over ernstige en

---

<sup>110</sup> Beslissing nr. 2020/007 d.d. 25 september 2020 van de Geschillencommissie Groeipakket.

<sup>111</sup> Art. 47, §1, tweede lid, 3° en art. 40 BVR Rechtgevend kind.

<sup>112</sup> Beslissing nr. 2020/04 d.d. 6 maart 2020 van de Geschillencommissie Groeipakket.

eensluitende aanwijzingen van fraude in de zin van de artikelen 77, §1 en 127 Groeipakketdecreet alsook de artikelen 3 t.e.m. 7 BVR handhaving.

De Geschillencommissie stelde ook vast dat de uitbetalingsactor de betalingen heeft opgeschort voor de duur van het onderzoek door de gezinsinspecteur en nadien de betalingen heeft hervat op basis van de resultaten van de controle en in de mate dat aan de toekenningsvoorwaarden van het Groeipakketdecreet was voldaan.

Aldus meent de Geschillencommissie op grond van de onderzochte elementen dat de uitbetalingsactor correct gehandeld heeft door de betalingen gedeeltelijk te hernemen in de mate dat het op basis van de vaststellingen van de gezinsinspecteur (verblijf in België van de kinderen gestaafd vanaf hun inschrijving in een Belgische school), de eigen verklaringen van de vader (verblijf van twee kinderen in het buitenland) en de informatie in het Rijksregister (schrapping van twee kinderen) bewezen voorkwam dat er voldaan was aan de voorwaarden van het Groeipakketdecreet, en meer bepaald de voorwaarden inzake het verblijf van de kinderen in Vlaanderen (artikel 8, §§1 en 3 Groeipakketdecreet).

#### **9.4. Samenloop Belgische en Nederlandse kinderbijslag**

De Geschillencommissie ontving een klacht van een gezin dat meent recht te hebben op aanvullende Belgische kinderbijslag bovenop de Nederlandse kinderbijslag die zij ontvangen.

Het gezin woont in België; de ouders werken in Nederland.

De Geschillencommissie oordeelde in de lijn van haar beslissing nr. 2019/021 d.d. 20 december 2019.<sup>113</sup>

Indien er een samenloop is van rechten (doordat zoals in het geval van betrokkene er een tewerkstelling is in Nederland, maar het gezin in België woont), is Nederland bij voorrang bevoegd om de gezinsbijslag te betalen (cf. artikel 68 VO 883/2004).

Of de uitkeringen waarop door de samenloop recht is in beide lidstaten, volledig, dan wel per verschil kunnen betaald worden, wordt bepaald in artikel 68, 2) VO 883/2004. Hieruit blijkt dat uitkeringen van dezelfde aard in mindering mogen gebracht worden van elkaar. De classificatie van de verschillende gezinsbijslagen in functie van de aard van de tegemoetkoming is dus van belang in geval van samenloop. Dat verstrekkingen en uitkeringen van dezelfde aard van elkaar in mindering worden gebracht, werd reeds gesteld in het arrest Wiering van 8 mei 2014 (in het kader van een samenloop van het Duitse Elterngeld en de Luxemburgse kinderbijslag).

De Geschillencommissie vestigt de aandacht op de kwalificatie van de Nederlandse kinderopvangtoeslag door Nederland als gezinsbijslag in de zin van de Verordening (EG) nr. 883/2004<sup>114</sup>, reden waarom, bij toepassing van het arrest Wiering, de verschilbetaling kan toegepast worden.

---

<sup>113</sup> Beslissing nr. 2020/022 d.d. 20 november 2020 van de Geschillencommissie Groeipakket.

<sup>114</sup> Dat de Nederlandse kinderopvangtoeslag (KOT) als gezinsbijslag dient aangemerkt te worden in toepassing van de Europese Verordening, is een beslissing van de Europese Commissie die als zodanig door de Nederlandse

De ouders menen dan ook verkeerdelijk dat de Belgische kinderbijslag en de Nederlandse kinderopvangtoeslag geen uitkeringen van dezelfde aard zijn in de zin van artikel 10 van de VO (EG) 883/2004.

De Geschillencommissie besliste daarom finaal na beraadslaging dat de uitbetalingsactor correct de verschilbetaling heeft toegepast, rekening houdende met de reeds in Nederland toegekende kinderbijslag met inbegrip van de kinderopvangtoeslag.

## **10. Vlaamse COVID-19-toeslag – Personele toepassingsgebied: vereiste woonplaats in het Nederlandse taalgebied**

De Geschillencommissie nam kennis van de klacht van een moeder die volgens haar uitbetalingsactor geen recht had op de Vlaamse COVID-19-toeslag.<sup>115</sup>

De COVID-19-toeslag is een nieuwe toeslag die in 2020 werd ingevoerd bij Decreet van 19 juni 2020 tot invoering van een uitzonderlijke gezinsbijslag in het kader van de COVID-19-maatregelen. De toeslag valt dus buiten het Groeipakketdecreet maar de bevoegdheid van de Geschillencommissie vloeit voort uit het artikel 15 van voormeld decreet dat boek 3 ‘Rechtsbescherming en handhaving’ van het Groeipakketdecreet (met o.m. de bepalingen betreffende de Geschillencommissie) van toepassing verklaart.

De Toelichting bij het voorstel van voormeld decreet<sup>116</sup> duidt de invoering van de COVID-19-toeslag als volgt:

*“De Vlaamse overheid voorziet door middel van een COVID-19-toeslag in een extra en tijdelijke gezinsbijslag voor de gezinnen die financieel getroffen zijn door de coronacrisis onder de voorwaarden die in dit decreet worden vastgesteld. (...) Er wordt een extra en tijdelijke gezinsbijslag ingevoerd in de zin van artikel 5, §1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in de vorm van een COVID-19-toeslag voor de gezinnen die financieel getroffen zijn door de coronacrisis.”*

De uitbetalingsactor weigerde de Vlaamse COVID-19-toeslag te betalen omdat de kinderen voor wie de toeslag werd aangevraagd hun woonplaats niet hebben in het Nederlandse taalgebied.

De moeder verwoordde haar verzoek als volgt:

*“(…) Ik heb nederlands geleerd*

---

minister van Sociale Zaken is aanvaard en geïmplementeerd (cf. CO 949 bijlage 71/2 van 14 januari 2010 – Kinderopvangtoeslag (KOT), Kindertoeslag (KIT) en Kindgebonden Budget (KGB): Nederlandse uitkeringen gelijkgesteld met gezinsbijslag. Invloed op de verschilbetaling van de Belgische kinderbijslag. Recuperatie van ten onrechte betaalde Belgische kinderbijslag. Inhoudingen op nog verschuldigde Nederlandse bijslag).

<sup>115</sup> Beslissing nr. 2020/019 d.d. 9 oktober 2020 van de Geschillencommissie Groeipakket.

<sup>116</sup> Toelichting bij het Voorstel van Decreet tot invoering van een uitzonderlijke gezinsbijslag in het kader van de COVID-19-maatregelen, Vlaams Parlement, nr. 351 (2019-2020), nr. 1, p. 2 en 3.



*En mijn kinderen ook*

*Ik werk in vlaams brabant als huishoudhulp*

*Ik woon in brussel maar mijn gezin en ik zijn Vlaams.*

*Aub.*

*Ik wil mijn recht COVID-19"*

De Geschillencommissie begrijpt uit het verzoek dat de moeder weliswaar in Brussel woont, maar dat zij haar gezin beschouwt als een Vlaams gezin.

Na onderzoek door de Geschillencommissie bleek dat er een kinderbijslagdossier voor het gezin is bij Iriscare<sup>117</sup> (KBF 299). Doordat het gezin immers gedomicilieerd is te Sint-Lambrechts-Woluwe komt het gezin in aanmerking voor de uitbetaling van Brusselse kinderbijslag. Immers, sinds de overheveling van de federale kinderbijslagregeling bij de zesde Staatshervorming wordt de kinderbijslag door de bevoegde deelentiteit betaald op basis van het domicilie van het kind.<sup>118</sup>

Rekening houdende met de voormelde bevoegdheidsverdeling blijkt uit de beschikbare informatie dat de bevoegde Vlaamse uitbetalingsactor geen basiskinderbijslag aan het gezin kon uitbetalen. De Vlaamse uitbetalingsactor kon echter wel voor een aantal kinderen in het gezin van de verzoekster de kleutertoeslag en de schooltoeslag betalen in de mate dat voldaan is aan de voorwaarde van inschrijving in een door de Vlaamse Gemeenschap erkende, gefinancierde of gesubsidieerde onderwijsinstelling. Zodoende is het dus mogelijk dat er voor een kind Vlaamse kleutertoeslag/schooltoeslag kan betaald worden omdat het kind naar school gaat in een door de Vlaamse Gemeenschap erkende onderwijsinstelling, maar waarbij de basiskinderbijslag daarentegen betaald wordt door de bevoegde Brusselse uitbetalingsinstelling op basis van het domicilie van het kind (in casu: het Brussels Hoofdstedelijk Gewest).

De Geschillencommissie leidt uit de samenlezing van de toepasselijke decretale bepalingen<sup>119</sup> af dat het om recht te hebben op de Vlaamse COVID-19-toeslag, vereist is dat het kind zijn woonplaats heeft in het Nederlandse taalgebied. Inderdaad blijkt uit de voormelde decretale toelichting dat de decreetgever het recht op de Vlaamse COVID-19-toeslag heeft voorbehouden aan het kind dat recht geeft op de Vlaamse gezinsbijslagen op grond van zijn woonplaats in het Nederlandse taalgebied.

De Geschillencommissie begrijpt dat er bij de moeder mogelijks verwarring is ontstaan doordat zij wel via de Vlaamse uitbetalingsactor de schooltoeslag en de kleutertoeslag uitbetaald kreeg voor een aantal van

---

<sup>117</sup> Iriscare is een bicommunautaire instelling van openbaar nut (ION) die sinds eind 2017 instaat voor het beheer van de bevoegdheden die zijn overgekomen in het kader van de 6<sup>de</sup> Staatshervorming. Iriscare is vanaf 1 januari 2019 het contactpunt voor burgers en professionelen voor alles wat met sociale bescherming te maken heeft in het Brussels Gewest. Zo is Iriscare onder meer sinds 1 januari 2020 verantwoordelijk voor het beleid inzake kinderbijslag. Iriscare stuurt sinds die datum ook het nieuwe Brusselse publieke kinderbijslagfonds, Famiris, betaalt kinderbijslag aan gezinnen met een woonplaats in Brussel. bron: <https://be.brussels/over-het-gewest/gewestelijke-instellingen/iriscare>

<sup>118</sup> Cf. Samenwerkingsakkoord van 6 september 2017 tussen de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Duitstalige Gemeenschap (BS 26.01.2018).

<sup>119</sup> Cf. artikel 4 Covid-19-decreet.

haar kinderen. De rechtsbasis voor de betaling van de schooltoeslag en de kleutertoeslag verschilt evenwel van de rechtsbasis voor de COVID-19-toeslag: terwijl voor het recht op de Vlaamse school- en kleutertoeslag wordt uitgegaan van de inschrijving in een door de Vlaamse Gemeenschap erkende, gefinancierde of gesubsidieerde school (ook al bevindt de school zich in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad), wordt er voor het recht op de COVID-19-toeslag gerefereerd naar het domicilie van het kind in het Nederlandse taalgebied.

De Geschillencommissie besloot bijgevolg dat de uitbetalingsactor terecht een weigeringsbeslissing genomen heeft betreffende de aanvraag van de moeder inzake de Vlaamse COVID-19-toeslag.

De Commissie maakte er de moeder wel attent op dat zij mogelijks wel aanspraak kan maken op de Brusselse COVID-19-toeslag. Voor gezinnen die namelijk reeds een sociale toeslag ontvangen bovenop hun (Brusselse) kinderbijslag, kan er recht zijn op een eenmalige zogenaamde 'Coronapremie' van 100 EUR per kind bovenop de kinderbijslag en sociale toeslag van de maand augustus 2020.<sup>120</sup> In de mate dat deze premie niet werd toegekend, verwees de Geschillencommissie de verzoekster naar de Brusselse bevoegde instelling Iriscare (Famiris) om hierover informatie in te winnen.

---

<sup>120</sup> Cf. Ordonnantie van 17.07.2020 betreffende de eenmalige toekenning van een verhoging van de bedragen van de sociale toeslagen die worden toegekend op grond van de ordonnantie van 25 april 2019 tot regeling van de toekenning van gezinsbijslag in het kader van de COVID-19-crisis, BS 27.07.2020.

## DEEL IV. ADVIEZEN

In het Groeipakketdecreet werd de Geschillencommissie de taak toebedeeld om in het jaarverslag adviezen te formuleren om de toepassing van het Groeipakketdecreet te verbeteren of om vastgestelde anomalieën op te lossen.

In dit verband wordt ook gewezen op het beleidsproject 'Borging' van het Agentschap Opgroeien (in samenspraak met het Agentschap Uitbetaling Groeipakket) teneinde anomalieën in de regelgeving Groeipakket te traceren en operationele of structurele problemen aan te pakken en waar nodig het Groeipakket regelgevend bij te sturen.<sup>121</sup> Hierbij worden signalen vanuit verschillende bronnen gecapteerd, waaronder de Geschillencommissie.

Zodoende leverde de Geschillencommissie in de loop van 2020 aan de werkgroep 'Borging' reeds een aantal elementen aan die op technisch-juridisch vlak de aandacht verdienen met het oog op de coherentie van de regelgeving inzake het Groeipakket.

Daarnaast wenst de Geschillencommissie in dit jaarverslag ook de aandacht te vestigen op een aantal problematieken die op inhoudelijk vlak aan bod kwamen tijdens het juridisch onderzoek van de verzoeken.

Ten slotte formuleert de Geschillencommissie een aantal aanbevelingen waarvan zij meent dat het de rechtsbescherming van de burger in het kader van de gezinstoelagen in ruime zin ten goede kan komen.

### 1. Inhoudelijke aandachtspunten

#### 1.1. Fiscaal begrippenkader

In het kader van het onderzoek van de klacht van een vader tegen de stopzetting van de betaling van de sociale toeslag voor zijn zoon werd de Geschillencommissie ertoe geroepen om de begripsomschrijving KI vreemd gebruik in het Groeipakketdecreet af te wegen tegenover het fiscaal begrippenkader.<sup>122</sup>

De Geschillencommissie stelde hierbij vast dat het gezin en de uitbetalingsactor reeds enige tijd in een fiscaal-technische discussie verwickeld waren geraakt over de correctheid van de beslissing van de uitbetalingsactor waarbij de vader diverse fiscale aanslagbiljetten overmaakte en verwees naar de toepasselijke fiscale codes. De uitbetalingsactor trachtte aan het gezin te verduidelijken dat de notie KI vreemd gebruik deel uitmaakte van het nieuw inkomensconcept binnen het Groeipakket en trachtte de berekeningswijze op basis van de fiscale gegevens te verklaren.

Na een uitgebreid onderzoek stelde de Geschillencommissie vast dat er in het kader van het Groeipakketdecreet een welbepaalde definiëring van de begrippen kadastraal inkomen en kadastraal

---

<sup>121</sup> Zie ook Regeerakkoord Vlaamse Regering 2019-2024, p. 71.

<sup>122</sup> Beslissing nr. 2020/018 d.d. 9 oktober 2020 van de Geschillencommissie Groeipakket.

inkomen vreemd gebruik bij BVR is bepaald, d.w.z. een eigen begrippenkader dat losstaat van het begrippenkader uit het fiscaal recht. Zodoende wordt binnen de regelgeving van het Groeipakket het kadastraal inkomen 'vreemd gebruik' met name omschreven als het kadastraal inkomen van alle onroerende goederen behalve deze die als eigen hoofdverblijfplaats (waar men dus volgens het Rijksregister is gedomicilieerd) of voor eigen beroepsdoeleinden worden gebruikt.<sup>123</sup> Dit staat echter los van het feit of dat onroerend goed fiscaal wordt aanzien als eigen woning.

Aangezien volgens de gegevens van het Rijksregister, de vader niet gedomicilieerd is op het adres van een appartement dat fiscaal als eigen woning wordt beschouwd, maar hij daarentegen gedomicilieerd is op het adres van zijn ouders (waarbij hij voor 50 % blote eigenaar is van dit onroerend goed), oordeelde de Geschillencommissie dat de uitbetalingsactor bijgevolg terecht het KI van het onroerend goed dat verzoeker in eigendom heeft maar waar hij niet gedomicilieerd is, in rekening heeft gebracht als KI vreemd gebruik overeenkomstig de toepasselijke bepalingen van het BVR Sociale toeslagen.

De Geschillencommissie kan wel begrijpen dat er bij de verzoeker onduidelijkheid en begripsverwarring ontstaan is ten gevolge van het feit dat het Groeipakketdecreet er een eigen begrippenkader op nahoudt dat verschilt van het fiscaal recht. Het gaat bovendien om een nieuw inkomensconcept vanaf 1 oktober 2019, weliswaar afgestemd op de bestaande reglementering inzake de KI-test bij de toekenning van de Vlaamse studietoelagen. Hoewel voor de toekenning van de sociale toeslag weliswaar beroep wordt gedaan op de beschikbare fiscale gegevens, worden klaarblijkelijk geen identieke begrippen gebruikt.

Tijdens de procedure voor de Geschillencommissie gaf de uitbetalingsactor aan dat het zeker niet evident is om deze fiscaal-technische materie die zij sinds kort dient toe te passen, te kunnen verduidelijken ten aanzien van burgers die zich vragen stellen over de berekeningswijze. De suggestie werd geopperd dat de uitbetalingsactoren over een beknopt fiscaal compendium zouden kunnen beschikken om op basis daarvan de burger beter te kunnen te woord staan ingeval van vragen. Ook op de websites van de uitbetalingsactoren zou een centraal aangestuurd informatieblok over bepaalde typegevallen een leidraad kunnen bieden ten aanzien van de burger voor bepaalde vaak voorkomende fiscale kwesties in relatie tot het Groeipakket.

De Geschillencommissie meent dat dit een zeer waardevolle suggestie is die zeker kan bijdragen tot een beter begrip bij de uitbetalingsactoren en de burger in het kader van fiscale discussies betreffende het Groeipakket.

## **1.2. Schooltoeslag**

In het kader van de klacht van een moeder tegen de weigeringsbeslissing van de uitbetalingsactor om de schooltoeslag te betalen omdat niet voldaan was aan de pedagogische voorwaarden (tijdige schoolinschrijving) voor de schooltoeslag<sup>124</sup>, bleek het te gaan om een situatie van overmacht waarbij de broers en zussen van hun zieke broertje pas laattijdig ingeschreven konden worden op school gelet op het door de behandelende geneesheer geattesteerde te hoge risico op besmetting met het covid-19-virus.

---

<sup>123</sup> Cf. artikel 4 juncto artikel 1 BVR Sociale toeslagen.

<sup>124</sup> Beslissing nr. 2020/025 d.d. 4 december 2020 van de Geschillencommissie Groeipakket.

De Geschillencommissie besloot toen dat rekening houdende met de teneur van de uitzonderlijke gezondheids crisis, het medisch attest dat de laattijdige inschrijving van de kinderen wettigt en verklaart, de situatie van overmacht van het gezin waarbij absoluut geen sprake was van spijbelgedrag, alsook het opzet (zoals blijkt uit de Conceptnota en de Memorie van toelichting) dat de schooltoeslag bedoeld is om de financiële kosten voor schoolgaande kinderen te dragen en zo de democratisering van het onderwijs te faciliteren, in casu het doel van de wetgever niet zou bereikt worden indien de schooltoeslag geweigerd zou worden op basis van de beschikbare elektronische gegevensfluxen waarbij louter de laattijdige inschrijving blijkt maar niet de (gewettigde) reden erachter.

Tijdens haar onderzoek stelde de Geschillencommissie evenwel ook vast dat een situatie van overmacht zoals in casu gewettigd door een medisch attest volgens de huidige programmatie van de gegevensfluxen en de Groeipakketapplicatie niet ingevoerd worden. Dit blijkt ook zo voor de jongere kinderen in het betrokken gezin (lager onderwijs): hoewel de inschrijving van de kinderen retroageerde tot 1 september 2020 (in acht genomen het medisch attest dat de afwezigheidsperiode september-oktober 2020 dekte), bleef dit in de groeipakketapplicatie toch geregistreerd als een laattijdige inschrijving op de datum dat de inschrijving werd ingevoerd door de school.

Daarbij had de uitbetalingsactor geen andere keuze dan zich te baseren op de beschikbare elektronische gegevens aangezien in de administratieve onderrichtingen uitdrukkelijk is bepaald dat de uitbetalingsactor enkel rekening kan houden met die gegevens.

De Geschillencommissie meent ook te moeten vaststellen dat een medisch attest wel aanvaard wordt ter rechtvaardiging van afwezigheidsdagen tijdens het schooljaar (zie artikel 34, §2 Groeipakketdecreet) en het inconsistent lijkt dat een medisch attest niet de laattijdige opstart van een schooljaar zou kunnen rechtvaardigen.

De Geschillencommissie stelt zich toch de vraag of de programmatie in de Groeipakketapplicatie wel exact vertaalt wat het Groeipakketdecreet oplegt qua vereisten voor de betaling van de schooltoeslag. Immers volgens het Groeipakketdecreet is vereist 1) een inschrijving in een erkende onderwijsinstelling, 2) voldoende aanwezigheidsdagen, 3) uiterlijk 15 kalenderdagen na uitschrijving moet een nieuwe inschrijving volgen.

Uit de Toelichtingsnota nr. 13 (Agentschap Uitbetaling Groeipakket) blijkt dat 3) betrekking heeft op kinderen die in de loop van een schooljaar van school veranderen. In het kader van het onderzoek door de Geschillencommissie is evenwel gebleken dat volgens de programmatie van de Groeipakketapplicatie de termijn van 15 dagen ook zou worden toegepast bij het begin van het schooljaar: in die zin zou dan vereist zijn dat de leerling zich inschrijft tussen 1 en 15 september.

De Geschillencommissie gaat ervan uit dat deze werkwijze mogelijks ingegeven is door het tegengaan van spijbelgedrag en erop gericht is dat ouders hun kind snel bij het begin van het schooljaar inschrijven. Het lijkt logisch dat zodra de gegevens van Onderwijs beschikbaar zijn, die gegevens bij de uitbetalingsactoren ook snel kunnen worden binnengehaald zodat de provisionele betaling van de schooltoeslag kan plaatsvinden. Strikt genomen is in het Groeipakketdecreet evenwel niet bepaald dat de inschrijving bij het begin van het schooljaar tussen 1 en 15 september moet gebeuren, om een recht op de schooltoeslag te kunnen genereren.

De Geschillencommissie doet daarom de suggestie dat deze problematiek nader wordt bekeken opdat het Groeipakketdecreet en de betalingsapplicatie optimaal op elkaar afgestemd zouden zijn.

## **2. Rechtsbescherming**

### **2.1. Jurisprudentie van de Geschillencommissie**

Bij het behandelen van bepaalde verzoeken stelde de Geschillencommissie vast dat de uitbetalingsactor de bepalingen van het Groeipakketdecreet weliswaar strikt genomen correct had toegepast, maar er toch juridisch gefundeerde argumenten waren die de Geschillencommissie ertoe noopten om bij het aftoetsen van de letter en de geest van het Groeipakketdecreet en om ongewenste of niet beoogde effecten van het decreet te vermijden, de vordering van de verzoeker alsnog gegrond te verklaren.

De Geschillencommissie wenst te benadrukken dat het hierbij geenszins de bedoeling is om een steen te werpen naar de betrokken uitbetalingsactor die immers correct gehandeld heeft in toepassing van de geldende administratieve richtlijnen die de uitvoering van het Groeipakketdecreet voor de sector concretiseren.

Indachtig de opdracht van de Geschillencommissie om jurisprudentie voor de kinderbijslagsector te bewerkstelligen, lijkt het de Geschillencommissie belangrijk dat de beslissingen van de Commissie verder actief worden opgevolgd door het Agentschap Uitbetaling Groeipakket, zodat de uitbetalingsactoren hetzij geactualiseerde richtlijnen ontvangen hetzij de nodige handvaten hebben om met de beslissingen van de Geschillencommissie om te gaan ten aanzien van kinderbijslagdossiers waarbij zich een gelijkaardige problematiek voordoet die reeds beslecht werd door de Geschillencommissie.

Zeker met het oog op een optimale rechtsbescherming van de burger is het van groot belang om te vermijden dat een burger naar de Geschillencommissie dient te stappen voor een problematiek die reeds eerder beslecht werd door de Geschillencommissie. Ook om de vlotte werking en de doorlooptijd van de Geschillencommissie niet te hypothekeren is het belangrijk om een administratieve toevloed van gelijkaardige verzoeken te vermijden.

### **2.2. Motivering van de beslissingen van de uitbetalingsactoren**

#### **2.2.1. Vermelding van de beroepsmogelijkheden**

Reeds in het jaarverslag 2019 liet de Geschillencommissie optekenen dat de eindbeslissing waartegen burgers beroep aantekenden bij de Geschillencommissie niet steeds formeel (via brief of e-mail) wordt gecommuniceerd aan de betrokkene zodat er bij de burger onduidelijkheid kan ontstaan over het tijdstip van de toekenning of weigering van een bepaalde toeslag, en over de motieven van een weigering tot toekenning van een toeslag.

Zo behandelde de Geschillencommissie in 2020 ook nog een klacht aangaande een telefonische weigeringsbeslissing met betrekking tot de schooltoeslag die pas tijdens de procedure voor de Geschillencommissie werd geformaliseerd in een (summiere) weigeringsbrief.<sup>125</sup>

Maar de Geschillencommissie stelde in 2020 ook in toenemende mate vast dat – na een opstartfase van het Groeipakket in 2019 – er in het kader van het onderzoek van klachten door de Commissie is gebleken dat de briefwisseling of het mailverkeer vrij vaak de openstaande beroepsmogelijkheden niet, onvolledig of onjuist vermelden. Wanneer de beroepsmogelijkheden op de website van de uitbetalingsactor terug te vinden zijn, stelde de Geschillencommissie vast dat hier ook niet systematisch naar verwezen werd.

Dat kan er in een aantal gevallen toe leiden dat een burger in beroep gaat omdat hij niet zeker is of er reeds een beslissing werd genomen, of omdat hij in het ongewisse blijft over de redenen van de niet-toekenning van een toeslag zodat hij niet met kennis van zaken kan oordelen of het nuttig is om een beroepsprocedure op te starten.

Het kan er ook toe leiden dat een burger geen beroep aantekent omdat hij onvoldoende op de hoogte is van de beroepsmogelijkheden en er zodoende een drempel ontstaat om zijn rechten op het Groeipakket volledig uit te putten. Bovendien bestaat ook het risico dat de burger laattijdig beroep instelt omdat hij onvoldoende gewezen wordt op de beroepstermijnen.

De Geschillencommissie wil daarom de aandacht hierop vestigen zodat enerzijds onnodige beroepsprocedures kunnen vermeden worden, en anderzijds wordt vermeden dat burgers zich niet (tijdig) tot de juiste beroepsinstantie wenden.

Immers, gelet op de bevoegdheid van de arbeidsrechtbank voor betwistingen inzake de Algemene Kinderbijslagwet tot 31 december 2018, en de bevoegdheid van de Geschillencommissie vanaf 1 januari 2019 dient er in de brieven (of op de website van de uitbetalingsactor) naargelang het specifieke dossier duidelijke informatie te worden gegeven over de beschikbare beroepsmogelijkheden (en de beroepstermijnen) zodat de burger tijdig weet of hij zich tot de arbeidsrechtbank dan wel tot de Geschillencommissie moet wenden. Wanneer het gaat om een gemengd debet (periode vóór en na 1 januari 2019) moet de burger dan weer naar de beide beroepsinstanties worden verwezen.

### **2.2.2. Inhoudelijke motivering van de beslissing**

Naast de formele vermelding van de beroepsmogelijkheden in de beslissingen van de uitbetalingsactoren dient een beslissing ook inhoudelijk voldoende te zijn gemotiveerd opdat het gezin inzicht zou hebben in de inhoudelijke grondslag van een weigeringsbeslissing of een beslissing tot toekenning van een verminderde toeslag.<sup>126</sup>

De Geschillencommissie stelde in 2020 tijdens het onderzoek van een aantal verzoeken vast dat de inhoudelijke motivering vaak zeer beknopt was.

---

<sup>125</sup> Beslissing nr. 2020/020 van 23 oktober 2020 van de Geschillencommissie Groeipakket.

<sup>126</sup> Zie de artikelen 88, 89 en 90 Groeipakketdecreet.

Zo wordt bijvoorbeeld bij beslissingen tot weigering van de Covid-19-toeslag of de schooltoeslag in de beslissing geen gedetailleerde informatie gegeven over de inkomensgegevens waarop de berekening gebaseerd is zodat het voor de burger moeilijk is om uit te maken of de berekening wel correct gebeurd is en met welke inkomensgegevens precies rekening werd gehouden.

De Geschillencommissie verwijst ter illustratie naar een verzoek gericht tegen een weigeringsbeslissing inzake de schooltoeslag. Daarbij werd aan de betrokkene niet meegedeeld dat er rekening wordt gehouden met de gezinsinkomsten op basis van het aanslagbiljet dat betrekking heeft op het inkomen van 2017, noch dat de situatie op 31 december 2019 bepalend is voor de toekenning van de schooltoeslag voor het volledige schooljaar 2019-2020. Mogelijks had een uitgebreidere motivering ervoor gezorgd dat de betrokkene begreep waarom zij geen recht meer had op een schooltoeslag voor het schooljaar 2019-2020, terwijl zij daar de jaren voordien wel recht op had.<sup>127</sup>

Ook bij beslissingen van de uitbetalingsactoren over de vaststelling van samenwoning en feitelijke gezinsvorming die leiden tot de weigering of terugvordering van een sociale toeslag of schooltoeslag, stelde de Geschillencommissie vast dat de beslissingen doorgaans karig gemotiveerd zijn. Zo wordt bijvoorbeeld geen duiding gegeven bij de oorsprong van de vaststelling van de frauduleuze samenwoonst die wordt weerhouden door de uitbetalingsactor. Uit de verzoeken die de Geschillencommissie ontving, bleek vaak dat de betrokkene moeilijk kan omgaan met een summiere brief waarin in feite domiciliefraude wordt vastgesteld zonder enige verdere uitleg. Zeker gelet op de omvang van de bedragen die soms teruggevorderd worden, is het begrijpelijk dat de betrokken gezinnen zich vragen stellen over de periode die als domiciliefraude wordt bestempeld.<sup>128</sup>

Met het oog op de rechtsbescherming van de burger werd de problematiek van de motivering van de beslissingen van de uitbetalingsactoren door de Geschillencommissie in het licht van de decretale bepalingen in de artikelen 88, 89 en 90 Groeipakketdecreet, ook signaleerd in het kader van het beleidsproject 'Borging' betreffende de evaluatie van het Groeipakketdecreet.

### **2.2.3. Specifieke vermelding: alarmbelprocedure**

In de beslissingen van de Geschillencommissie over de schooltoeslag waarbij de vordering van de verzoeker niet gegrond kon verklaard worden, wees de Geschillencommissie stevast op de zogenaamde manuele alarmbelprocedure, waarbij een gezin de actuele inkomenssituatie kan inroepen aan de hand van bewijsstukken van minstens zes maanden die aantonen dat de gezinsinkomsten in het kalenderjaar waarin het schooljaar is gestart, onder de inkomensgrenzen liggen (artikel 15 BVR Selectieve participatietoelagen).

Het gezin kan hiertoe een verzoek tot toekenning of herziening richten aan de uitbetalingsactor, vergezeld van bewijsstukken van minstens zes maanden die aantonen dat het gezinsinkomen in het kalenderjaar waarin het schooljaar is gestart, onder de vastgestelde inkomensgrenzen ligt.

---

<sup>127</sup> Beslissing nr. 2020/020 van 23 oktober 2020 van de Geschillencommissie Groeipakket.

<sup>128</sup> Cf. beslissing nr. 2020/016 d.d. 25 september 2020 van de Geschillencommissie Groeipakket.



De Geschillencommissie heeft daarmee de verzoekers hierop willen attent maken, om hen aldus volledig te informeren over hun rechten in functie van hun actuele inkomenssituatie.

De Geschillencommissie oppert daarbij dat het kan aangewezen zijn – teneinde de burger volledig in te lichten over zijn rechten – dat de uitbetalingsactoren in de briefwisseling systematisch verwijzen naar de mogelijkheid om beroep te doen op de alarmbelprocedure.

---