

DE VLAAMSE MINISTER VAN WELZIJN, VOLKSGEZONDHEID EN GEZIN

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Ontwerp van decreet tot oprichting van een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaams Agentschap voor de Uitbetaling van Toelagen in het kader van het Gezinsbeleid, tot vaststelling van vergunningsnormen voor private uitbetalingsactoren en tot wijziging van het decreet van 30 april 2004 betreffende de oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Kind en Gezin.

Definitieve goedkeuring

1. INHOUDELIJK

Situering

Voorliggend ontwerp van decreet werd een eerste maal principiële goedkeuring door de Vlaamse Regering op 23 december 2016 (VR 2016 2312 DOC.1515/1, DOC.1515/1/2, DOC.1515/3, DOC.1515/4 en DOC.1515/5) en voor de tweede maal op 10 februari 2017 na adviezen van de SAR van 26 januari 2017 en de SERV van 30 januari 2017. De bespreking van deze adviezen werd opgenomen in de nota die aan de Vlaamse Regering werd voorgelegd voor de tweede principiële goedkeuring (VR 2017 1002 DOC.0111/1, VR 2017 1002 DOC.0111/2 en VR 2017 1002 DOC.0111/3).

Momenteel gebeurt de uitbetaling van de kinderbijslag voor een deel door het federaal agentschap FAMIFED en voor een deel door private kinderbijslagfondsen. Het federaal agentschap FAMIFED staat, naast haar functie als uitbetaler, ook in als regisseur voor de uitvoering van het federale beleid over kinderbijslag.

In het kader van de zesde staats hervorming werd de bevoegdheid betreffende de kinderbijslag overgeheveld naar de deelstaten.

De gezinsbijslagen worden in Vlaanderen opgenomen in het gezinsbeleid waarvoor de Vlaamse overheid zal instaan. Op 31 mei 2016 werd de conceptnota "Voor elk kind en elk gezin een groeipakket op maat" goedgekeurd door de Vlaamse Regering.

De Vlaamse overheid neemt de regie en de uitbetaling van het Vlaamse groeipakket over van het huidige federale agentschap FAMIFED vanaf 1 januari 2019. De voorbereiding van deze overgang gebeurt dit jaar en in 2018. Het Vlaamse groeipakket zal bestaan uit een basistoelage, zorgtoeslagen, sociale toeslagen en participatietoelagen. Deze toeslagen worden gedefinieerd in het decreet waarin het groeipakket verder wordt uitgewerkt.

De regiefunctie over het groeipakket wordt gescheiden van de operationele uitbetalingsfunctie. Het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Kind en Gezin neemt de rol op van regisseur. Dat wil zeggen dat Kind en Gezin geen operationele taken met betrekking tot de uitbetaling van de kinderbijslag opneemt. Kind en Gezin staat in voor de beleidsvoorbereiding inzake het nieuwe groeipakketstelsel en de handhaving ervan.

De operationele uitbetalingsfunctie wordt uitgevoerd door een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap en daartoe vergunde private uitbetalingsactoren. Hierbij worden efficiëntiewinsten beoogd, die zowel de burger, de uitbetalingsinstantie(s) als de overheid ten goede komen.

Bij een rationalisatie van het uitbetalingslandschap en de transitie hiernaartoe zijn de garantie van continuïteit van de uitbetaling en een kwaliteitsvolle organisatie van de activiteiten naar de kinderen en de gezinnen toe het belangrijkste uitgangspunt.

Bovendien wordt rekening gehouden met de volgende randvoorwaarden:

- de meest efficiënte inzet van mensen en middelen en het zoeken naar besparingen met behoud van de kwaliteit van de activiteiten (o.a. via responsabilisering);
- de keuzevrijheid van de ouders tussen de uitbetalingsactoren;
- de bereikbaarheid van de uitbetalingsactoren;
- het vermijden of beperken van een sociaal passief, in het bijzonder bij de private uitbetalingsactoren, in functie van het behoud van kennis en expertise.

De Vlaamse Regering streeft naar een vereenvoudiging van het kinderbijslagstelsel, rekening houdend met de maatschappelijke context waarin de gezinnen gevormd worden. Naast een aantal inhoudelijke wijzigingen en vereenvoudigingen die verder uitgewerkt worden in het decreet over het groeipakket, is een ander belangrijk aspect dat van de vereenvoudiging, de automatisering en de keuze voor een zo efficiënt mogelijk ICT-systeem. Verder wordt ook de nieuwe betaalmotor uitgebouwd in overleg met de uitbetalingsactoren, waarbij aandacht wordt besteed aan het mogelijk hergebruiken van (onderdelen van) huidige ICT-applicaties.

Daarnaast wordt ook werk gemaakt van een goed uitgewerkte contact- of loketfunctie, d.w.z. een vorm van rechtstreekse toegang waar de burger terecht kan met al zijn vragen over de kinderbijslag. Deze loketfunctie zal zowel fysiek als digitaal (via telefoon, chat, mail, website, enz.), uitgebouwd worden.

Bovendien zal er blijvend nood zijn aan een administratieve functie met de nodige kennis en expertise ter zake. De bestaande kinderbijslagfondsen, zowel de publieke als de private, beschikken over dergelijke expertise. In functie van continuïteit is het dan ook belangrijk om hen, weliswaar in een andere vorm, een plaats te geven in het nieuwe Vlaamse uitbetalingssysteem. Om een naadloze overgang naar de Vlaamse kinderbijslag te garanderen, is de medewerking van de kinderbijslagfondsen noodzakelijk.

Het uitbetalingslandschap zal aldus steunen op 2 pijlers:

1. Een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap ("Vlaams Agentschap voor de Uitbetaling van de Toelagen in het kader van het Gezinsbeleid") met een dubbele rol:
 - a. Als overkoepelend orgaan van de uitbetalingsactoren optreden, zijnde de private uitbetalingsactoren en de publieke actor. Daarbij heeft zij onder meer als doelstelling om de toekenning van de rechten en de uitbetaling van het groeipakket zo automatisch mogelijk te garanderen en het beheer voor de financiering van de werking van de uitbetalingsactoren te regelen.
 - b. Een rol als publieke uitbetalingsactor die onderdeel is van het agentschap en waarvan het personeelsbestand opgebouwd zal worden uit een deel van de ambtenaren die in het kader van de overheveling van de bevoegdheid overkomen van het huidig federaal agentschap FAMIFED.
2. Maximaal 4 private uitbetalingsactoren die de effectieve uitbetaling van de toelagen in het kader van het groeipakket verzorgen. Deze private uitbetalingsactoren zullen op basis van een procedure vergund worden door Kind en Gezin, vanuit zijn regisseursrol. Om een vergunning te bekommen zullen de private uitbetalingsactoren moeten voldoen aan de vergunningsvoorwaarden en de procedure om deze vergunning te bekommen. Hierbij zullen er bepaalde onverenigbaarheden geformuleerd worden, zoals het opnemen door een private uitbetalingsinstelling van taken in het kader van het gezondheidsbeleid als mutualiteit, als vakbond in het kader van werkloosheid of als zorgkas binnen de Vlaamse Sociale Bescherming.

Samenhang van het regelgevend kader

Om enerzijds het groeipakket te realiseren en om anderzijds het uitbetalingslandschap te rationaliseren, wordt een regelgevend kader in drie delen uitgebouwd:

1. Een decreet waarin het groeipakket uitgewerkt wordt en waarin de basistoelage, de zorgtoelage, de sociale toeslag en de participatietoelagen centraal staan, naast een aantal administratieve aspecten van de uitbetalingswijze, het toezicht op het systeem en de rechten van de begunstigde van het groeipakket. In dit decreet wordt ook het overgangssysteem van de huidige kindbijslagen naar het groeipakket uitgewerkt.
2. Het voorliggend decreet waarin de structuur van het uitbetalingslandschap geregeld wordt in de vorm van de oprichting van het nieuwe publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap voor de uitbetaling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid en de positie van de toekomstige private uitbetalingsactoren in het uitbetalingslandschap. Hierbij worden ook de vergunningsvoorwaarden voor de private uitbetalingsactoren vastgelegd.
3. De wijziging van het decreet houdende de oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Kind en Gezin die inhoudt dat Kind en Gezin de bevoegdheid krijgt over de regie van het groeipakket.
Om de samenhang te bevorderen wordt deze decreetswijziging mee opgenomen in het oprichtingsdecreet van het extern verzelfstandigd agentschap voor de uitbetaling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid.

Er wordt beoogd om alle elementen in het regelgevend kader juridisch te verankeren uiterlijk in 2018, zodat de uitvoering van het groeipakket met haar overgangsmaatregelen effectief kan plaats vinden vanaf 1 januari 2019.

Voor een uitgebreide bespreking van het ontwerp van decreet wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet.

Gevolggeving advies Raad van State

De Raad van State formuleerde een advies op het ontwerp van decreet op 31 maart 2017(advies nr. 60.983/1).

De wetgevingstechnische suggesties van de Raad in verband met het aanpassen van formuleringen van bepalingen ter verhoging van de duidelijkheid werden allen gevolgd en toegelicht bij de artikelsgewijze bespreking in de memorie van toelichting. Hierna volgt de bespreking van het gevolg dat aan de andere opmerkingen werd gegeven.

In het tweede punt van het advies wordt ingegaan op de bepalingen betreffende de verwerking van persoonsgegevens. Artikel 7 van het ontwerp bepaalt dat het agentschap bepaalde gegevens, met inbegrip van persoonsgegevens, verwerkt. De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de nadere regels voor de gegevensregistratie en verwerking te bepalen. Artikel 28, 2°, van het ontwerp bepaalt dat het tot de opdrachten van de private uitbetalingsactoren behoort om het recht op toelagen proactief te onderzoeken op basis van de gegevens die beschikbaar zijn via de elektronische gegevensstromen, met het oog op automatische rechtentoekenning of op het informeren van de begunstigen. De Raad van State beveelt aan om over die bepalingen, met toepassing van artikel 29, § 1, van de wet van 8 december 1992, het advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in te winnen. Zoals in de memorie van toelichting werd beschreven zal in het decreet waarin de toelagen in het kader van het gezinsbeleid worden uitgewerkt nader worden omschreven welke persoonsgegevens door welke instanties zullen worden verwerkt met het oog op de uitbetaling van de verschillende toelagen. Het advies van de privacy commissie zal worden ingewonnen naar aanleiding van dat decreet aangezien dat decreet vastlegt welke gegevens voor welke doeleinden worden verwerkt.

In punt 3.2. wijst de Raad van State erop dat de bevoegdheid voor *het beheer* van de verwerking van persoonsgegevens, of, concreet, de bevoegdheid voor het zgn. "kadaster van de gezinsbijslagen" een federale aangelegenheid blijft, zolang hierover geen samenwerkingsakkoord is gesloten, ook als de gemeenschappen het administratief beheer en de uitbetaling van de gezinsbijslagen volledig in handen hebben genomen. Uit het bij artikel 33 van het ontwerp ingevoegde artikel 7/1, 4° en 5°, van het decreet van 30 april 2004, blijkt dat Kind en Gezin belast wordt met "de ontwikkeling, de uitbouw en het beheer van een gegevensnetwerk in het kader van toelagen in het gezinsbeleid" en "de registratie en verwerking van de noodzakelijke persoonsgegevens om een kadaster van toelagen in het kader van het gezinsbeleid op te richten en te beheren". Artikel 94, § 1*bis*, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt dat het administratief beheer van de uitwisseling en de centralisering van de gegevens tijdens de overgangperiode een taak blijft van de federale overheid, meer bepaald van de openbare instellingen die belast zijn met het administratief beheer en de uitbetaling van de gezinsbijslagen.

De bevoegde deelentiteiten voeren besprekingen over een dergelijk samenwerkingsakkoord.

In punt 3.3. van het advies wijst de Raad in verband met artikel 27, 18°, van het ontwerp dat stelt dat de vergunde private uitbetalingsactoren een werking ontplooiën "binnen de volledige Vlaamse Gemeenschap" op het feit dat activiteiten die deze uitbetalingsactoren ontplooiën op het grondgebied van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, gelet op artikel 128, § 2, van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 63, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse Instellingen', deze activiteiten enkel betrekking kunnen hebben op toelagen die worden toegekend in het kader van hulp en bijstand aan gezinnen en kinderen vermeld in artikel 5, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Deze vaststelling van de Raad stemt overeen met de bedoeling van de Vlaamse Regering om het groeipakket te realiseren binnen de grenzen van de territoriale bevoegdheidsverdeling zoals vastgelegd door de zesde staatshervorming en uitgewerkt in voorliggend ontwerp van decreet.

Om gevolg te geven aan de opmerking van de Raad in punt 8 dat de delegatie aan de Vlaamse Regering in artikel 26, §2, betreffende de evaluatieprocedure van de private uitbetalingsactoren na vier jaar te ruim is worden de essentiële criteria in het decreet ingeschreven. De Vlaamse Regering zal de nodige wijzigingen aan het onderhavig decreet aan het Vlaams Parlement moeten voorleggen wanneer zij zou overgaan tot wijzigingen aan het betalingslandschap.

De Raad merkt in punt 9 op dat erkenningen voor onbepaalde duur het risico meebrengen dat rechten van andere geïnteresseerde verenigingen zouden kunnen aangetast worden door niet met een zekere regelmaat te herbekijken of geen andere vereniging in aanmerking komt om als private uitbetalingsactor te worden vergund kan geen gevolg worden gegeven. Zoals hierboven aangegeven is het de bedoeling van de Vlaamse Regering om een rationalisatie van het betalingslandschap door te voeren. Hierbij is het vermijden of beperken van een sociaal passief bij de private uitbetalingsactoren een belangrijke doelstelling.

Er wordt geopteerd voor een erkenning van onbepaalde duur omdat het ontwerp van decreet een fusie van de bestaande uitbetalingsactoren beoogt. Gezien de omvang van de vergunningsnormen (onder meer aannemelijk maken dat men binnen de zes maanden na het verkrijgen van de vergunning 120.000 kinddossiers behandelt, de vereiste zeer gespecialiseerde kennis en know how betreffende de materie), is het niet realistisch dat na mogelijke initiële fusieoperaties nog kandidaten overblijven die deze normen kunnen halen.

De actoren die een fusie realiseerden krijgen nu de kans om hun efficiëntie te bewijzen. Zij zijn ervan op de hoogte dat na een periode van vier jaar de Vlaamse Regering het systeem zal evalueren en op grond van de resultaten beleidsalternatieven aan het Vlaams Parlement kan voorleggen waarbij het mogelijk is dat het huidige systeem van uitbetaling door private uitbetalingsactoren opgeheven kan worden, waarna enkel nog het agentschap zal instaan voor de uitbetaling van het groeipakket.

Van bij de aanvang reeds de duur van de vergunning beperken tot bijvoorbeeld vier jaar zou in strijd zijn met de mogelijkheid die het decreet biedt dat bij een positieve outcome van de evaluatieprocedure het in voorliggend ontwerp van decreet ontworpen systeem kan voortbestaan in zijn huidige vorm.

In dit kader is het eveneens te benadrukken dat de organisatie van de uitbetaling van de toelagen door de private uitbetalingsactoren aan de begunstigen overeenkomstig rechtspraak van het Hof van Justitie en de mededeling van de Europese Commissie betreffende het begrip 'Staatsteun' d.d. 19 juli 2016¹ voldoet aan de kenmerken van een sociale zekerheidsregeling die op het solidariteitsbeginsel is gesteund. Van dergelijke sociale zekerheidsregelingen wordt aanvaard dat zij gekwalificeerd worden als 'diensten van algemeen belang'.

Eén van de gevolgen van deze kwalificatie is dat de overheid over een ruime bevoegdheid beschikt betreffende de organisatie van de werking van de uitbetalingsactoren, zoals bijvoorbeeld het beperken van het aantal private uitbetalingsactoren en het voorzien van een vergunning van onbepaalde duur, althans zolang de uitbetalingsactoren voldoen aan de vergunningsvoorwaarden. De erkenning van onbepaalde duur is eveneens één van de instrumenten om de continuïteit in uitbetaling van de toelagen gezinsbeleid te kunnen garanderen.

2. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE BEGROTING VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

Geen wijzigingen ten opzichte van de tweede principiële goedkeuring.

3. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE LOKALE BESTUREN

Geen wijzigingen ten opzichte van de tweede principiële goedkeuring.

¹ Mededeling van de Commissie betreffende het begrip 'staatsteun' in de zin van artikel 107, lid 1 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, Pb.2016/C-262,6.

4. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP HET PERSONEELSBESTAND EN DE PERSONEELSBUDGETTEN

Geen wijzigingen ten opzichte van de tweede principiële goedkeuring.

5. KWALITEIT VAN DE REGELGEVING

Geen wijzigingen ten opzichte van de tweede principiële goedkeuring.

6. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar definitieve goedkeuring te hechten aan het bijgaand ontwerp van decreet tot oprichting van een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaams Agentschap voor de Uitbetaling van Toelagen in het kader van het Gezinsbeleid, tot vaststelling van vergunningsnormen voor private uitbetalingsactoren en tot wijziging van het decreet van 30 april 2004 betreffende de oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Kind en Gezin en aan de bijhorende memorie van toelichting;
- 2° de Vlaamse minister, bevoegd voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin te gelasten voornoemd ontwerp van decreet en de bijhorende memorie van toelichting, in naam van de Vlaamse Regering, in te dienen bij het Vlaams Parlement.

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin,

Jo VANDEURZEN

Bijlagen:

- Ontwerp van decreet;
- memorie van toelichting;
- advies Raad van State.