

Advies over het voorontwerp van decreet tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid

Vlaamse Onderwijsraad
Koning Albert II-Haan 37
B-1030 Brussel
T +32 2 219 42 99
info@vlor.be
www.vlor.be

Wijs beleid door overleg

Adviesvrager: Hilde Crevits, viceminister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Onderwijs en Jo Vandeurzen, Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin op 9 juni 2017

Uitgebracht door de Algemene Raad op 29 juni 2017 met eenparigheid van stemmen

Voorbereiding: werkgroep Kinderbijslag op 15 juni 2017 onder voorzitterschap van Nieke Nouwen

Dossierbeheerder: Isabelle De Ridder

1	SITUERING	3
2	ALGEMENE OPMERKINGEN BIJ DE HERVORMING	3
2.1	EÉN BASISBEDRAG?	3
2.2	NOOD AAN EEN STERKERE GEZINS- EN INKOMENSMODULERING VOOR DE SOCIALE TOESLAG	3
2.3	ARMOEDERISICO DAALT, MAAR BEPERKT	4
2.4	VEREENVOUDIGING IN HET MECHANISME, MAAR EEN COMPLEXE OPERATIONALISERING	4
2.4.1	Een te lange overgangperiode	4
2.4.2	Complexe gegevensdoorstroming	4
2.5	GEVOLGEN MOEILIK IN TE SCHATTEN	5
2.5.1	Nood aan extra gegevens op macroniveau	5
2.5.2	Nood aan simulaties op microniveau	5
2.5.3	Nog veel uitvoeringsbesluiten nodig	5
2.5.4	Consequenties van wijziging aan gerelateerde regelgeving?	6
2.6	RANDVOORWAARDEN	6
2.6.1	Nood aan voldoende middelen	6
2.6.2	Nood aan monitoring op microniveau	6
2.6.3	Nood aan een goede informatieverstrekking	6
2.6.4	Een haalbare timing?	7
2.6.5	Nood aan duidelijke en coherente beroepsprocedures	7
3	ASPECTEN IN HET GROEIPAKKET IN RELATIE TOT ONDERWIJS	7
3.1	INTEGRATIE VAN DE SCHOOLTOELAGEN IN HET GROEIPAKKET: DE SELECTIEVE PARTICIPATIETOESLAG	7
3.1.1	Automatisering	7
3.1.2	Minstens eenzelfde bereik van de doelgroep	8
3.1.3	Geen terugvordering van de selectieve participatietoeslag	9
3.1.4	Selectieve participatietoelagen afstemmen op de reële studiekost	9
3.2	DE KLEUTERTOESLAG	9
3.2.1	Financiële stimulansen aanvullen met gezinsondersteunende initiatieven	9
3.2.2	Gerichter inzetten van middelen	9
3.2.3	Geen bijkomende algemene reglementering maar maatwerk	10

3.3 HOGER ONDERWIJS	10
3.3.1 Gezinsdossier behouden	10
3.3.2 Goede informatieverstrekking nodig	11
3.3.3 Ook automatisering van de studietoelagen	11
3.3.4 Middelen voor de studiefinanciering hbo5 zijn een goede zaak	11
3.3.5 Wat met studenten die minder dan 27 studiepunten opnemen?	11
3.4 BIJKOMENDE OPMERKINGEN	12
3.4.1 Geen bijkomende planlast voor scholen	12
3.4.2 Integratie van huisonderwijs?	12
3.4.3 Vraag naar uitbetaling in september	12
3.4.4 Afstemming van regelgeving en definities nodig	12
3.4.5 Afstemming van bevoegdheden nodig	13

1 Situering

Door de zesde staatshervorming werd de bevoegdheid voor kinderbijslag overgeheveld naar de gemeenschappen en gewesten. De Vlaamse Regering zette haar visie over de invulling van deze nieuwe bevoegdheid uiteen in een conceptnota 'Voor elk gezin en elk kind een groeipakket op maat'. De Vlor bracht in het najaar van 2016 advies uit over de integratie van de schooltoelagen in het groeipakket.¹ Vandaag wordt de Vlor om advies gevraagd over het voorontwerp van decreet tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid. De Vlor bekijkt in hoeverre het voorontwerp bijdraagt tot optimale ontwikkelingskansen van alle kinderen en jongeren. Omwille van het korte tijdsbestek waarbinnen dit omvangrijke decreet geadviseerd moest worden, beperkt de Vlor zich tot algemene opmerkingen en doet hij geen artikelsgewijze bespreking. Hij gaat in op de algemene lijnen van het groeipakket en op die aspecten van het groeipakket waar onderwijs bij betrokken is.

2 Algemene opmerkingen bij de hervorming

2.1 Eén basisbedrag?

De Vlor heeft het moeilijk met het wegvallen van de leeftijdstoelage. Hij heeft dit ook al gesteld in zijn advies bij de conceptnota. Het is immers bekend dat de algemene kostendruk stijgt met de leeftijd van het kind. Het verhogen van het basisbedrag voor alle kinderen zet bovendien druk op het totale budget zodat er nog weinig budgettaire ruimte rest voor een doelgerichte bestrijding van kinderarmoede of voor sociale toeslagen. De Vlor betreurt dit. Hij is voorstander van meer gerichte ondersteuning via selectieve toeslagen. Hij is van mening dat er zo meer kans is dat de middelen terechtkomen bij zij die het nodig hebben.

2.2 Nood aan een sterkere gezins- en inkomensmodulering voor de sociale toeslag

De Vlor vraagt om de inkomensgrenzen voor sociale toeslagen meer te differentiëren tussen de grenzen van 30 144 en 60 000 euro. Nu is het systeem veel te sterk alles-of-nietsgericht. Hij heeft dit ook al gesteld in zijn advies bij de conceptnota.

De Vlor vraagt ook om de gezinsmodulering te vergroten. Nu wordt alleen een verschil voorzien vanaf 3 of meer kinderen. Er is geen andere variatie voorzien. Dat het aantal kinderen wel degelijk een impact heeft, wordt aangetoond door de armoedetoets die vaststelt dat er geen daling wordt verwacht van de armoede voor grote gezinnen met meer dan 4 kinderen.

De Vlor vraagt zich bovendien af of de grens van 30 144 euro niet te laag ligt. Mogelijks vallen hierdoor heel wat gezinnen uit de boot die nood hebben aan bijkomende ondersteuning.

¹ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. *Advies over de integratie van de schooltoelagen in een groeipakket n.a.v. de conceptnota 'Voor elk kind en elk gezin een groeipakket op maat'*, 15 september 2016.

2.3 Armoederisico daalt, maar beperkt

De overheid wil met deze hervorming ook de kinderarmoede bestrijden.² De Vlor vindt het bestrijden van de kinderarmoede een belangrijk thema.³ In zijn advies over de conceptnota, vroeg hij daarom naar een armoedetoets. Hij is tevreden dat de resultaten van deze toets ondertussen beschikbaar zijn.⁴

Het resultaat van de armoedetoets geeft aan dat het armoederisico daalt zowel op kind- als op gezinsniveau. In het licht van de beoogde doelstelling van de Vlaamse Regering om tegen 2020 de kinderarmoede te halveren, vindt de Vlor de verwachte daling echter beperkt. Bovendien is de daling van het armoederisico niet voor alle typegezinnen gelijk:

- Voor eenoudergezinnen daalt het armoederisico maar zeer beperkt als zij kinderen hebben die na 1 januari 2019 geboren zijn en blijft het ongewijzigd als zij kinderen hebben die voor 1 januari 2019 geboren zijn.
- Er is geen verbetering voor het veel hoger armoederisico van grote gezinnen.

2.4 Vereenvoudiging in het mechanisme, maar een complexe operationalisering

De overheid stelde de hervorming in de conceptnota voor als een vereenvoudiging. Het mechanisme op zich is vereenvoudigd, maar wanneer men dieper ingaat op het systeem, vreest de Vlor voor een complexe operationalisering die de effectieve invoering ongetwijfeld zal bemoeilijken. Hij stelde dit al in zijn advies bij de conceptnota en is vandaag ook nog niet overtuigd.

2.4.1 Een te lange overgangperiode

Het nieuwe systeem wordt ingevoerd voor kinderen die vanaf 1 januari 2019 geboren worden. Voor de kinderen die ervoor geboren zijn, wordt het huidige systeem van kinderbijslag behouden. Dit betekent dat de twee systemen nog zo'n 25 jaar naast elkaar zullen bestaan. Gedurende deze hele periode zullen er drie types van gezinnen zijn: gezinnen met kinderen die geboren zijn voor 1 januari 2019, gezinnen met kinderen die geboren zijn na 1 januari 2019 en gezinnen met kinderen die zowel voor als na 1 januari 2019 geboren zijn.

De Vlor wijst erop dat een lange overgangperiode een extra kost in administratieve ondersteuning en onderhoud van het systeem betekent. Ook voor gezinnen die kinderen hebben die onder verschillende systemen vallen, is dit een complexe en vervelende situatie. Daarom vraagt de Vlor de overheid om na te gaan of voor deze lange overgangperiode geen alternatief gevonden kan worden.

2.4.2 Complexe gegevensdoorstroming

Het succes van de hervorming is grotendeels afhankelijk van een goede gegevensdoorstroom tussen verschillende instanties en beleidsdomeinen. Omwille van de complexiteit is dat echter

² Conceptnota p. 2. Zie ook het Vlaamse regeerakkoord 2014-2019 waarin de doelstelling naar voren geschoven wordt om tegen 2020 de kinderarmoede te halveren.

³ Zie onder andere Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. *Advies over het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2015-2019*, 23 april 2015.

⁴ Decoster, A. & Vanheukelom, T. 9 maart 2017. *Impactberekening van de Vlaamse kinderbijslaghervorming op het armoederisico*.

niet evident. In het geval van de selectieve participatietoelage bijvoorbeeld, zal het Ministerie van Onderwijs gegevens moeten doorgeven aan Kind & Gezin. Kind & Gezin zal gegevens moeten doorgeven aan de betalingsinstantie en zal ook moeten terugkoppelen naar Onderwijs. Het succes van die complexe datastroom zal afhangen van de vlotheid waarmee de gegevens doorgegeven kunnen worden. De Vlor sluit ook niet uit dat daar extra kosten aan verbonden zullen zijn.

2.5 Gevolgen moeilijk in te schatten

2.5.1 Nood aan extra gegevens op macroniveau

De Vlor betreurt dat de armoedetoets niet werd uitgevoerd voor gezinnen die zowel kinderen hebben die genieten van de huidige kinderbijslag, als kinderen die een groeipakket zullen toebedeeld krijgen. De cijfers van de armoedetoets geven dus geen uitsluitsel over een globale vooruitgang of status quo voor alle gezinnen en alle kinderen.

De Vlor vraagt om voor deze gezinnen tenminste simulaties uit te werken en hen als typegezin mee te nemen in de monitoring.

2.5.2 Nood aan simulaties op microniveau

De cijfers van de armoedetoets geven vooral een beeld op macro- en systeemniveau. De Vlor vindt het echter ook noodzakelijk dat er simulaties op microniveau worden uitgevoerd: wat betekent deze hervorming voor uiteenlopende gezinssituaties? En hoe evolueert deze situatie naarmate kinderen ouder worden, gezinnen uitgebreid worden etc.?

De Vlor vindt het erg moeilijk om een oordeel te vellen over de impact van de voorgestelde hervorming zonder te beschikken over deze simulaties. Hij heeft dit ook al gesteld in zijn advies bij de conceptnota. De Vlor begrijpt dat nog heel wat elementen niet geoperationaliseerd zijn, wat simulaties waarschijnlijk voor een stuk bemoeilijkt. Het dossier dat voorligt, tekent echter in sterke mate een financieel kader uit. Zonder cijfergegevens is het dus moeilijk om de consequenties van de hervorming in te schatten. De Vlor vraagt de overheid met aandrang om deze simulaties alsnog zo accuraat mogelijk te maken en ter beschikking te stellen van het werkveld.

2.5.3 Nog veel uitvoeringsbesluiten nodig

Het voorontwerp verwijst heel wat specificaties door naar uitvoeringsbesluiten. Dit betekent dat er vandaag nog heel wat onduidelijkheden blijven over de invulling van bepaalde regelgeving (zoals het inkomensbegrip). Terzelfdertijd maakt deze manier van werken het heel erg moeilijk om de consequenties van de hervorming vandaag in te schatten.

De Vlor vraagt dat de overheid bij het uitwerken van deze uitvoeringsbesluiten (zoals over een alarmbelprocedure) nog overlegt met het werkveld en de nodige deskundigen raadpleegt.⁵

⁵ Die procedure wordt in het leven geroepen om kort op de bal te kunnen spelen en een sociale toeslag te kunnen toekennen of stopzetten op momenten dat gezinnen er nood of geen nood meer aan hebben. De Vlaamse Regering moet deze procedure nog uitwerken.

2.5.4 Consequenties van wijziging aan gerelateerde regelgeving?

Deze hervorming impliceert heel wat wijzigingen aan de regelgeving. Maar tegelijkertijd wijzigt er ook andere, gerelateerde regelgeving die impact heeft op het inkomen van gezinnen, of zal er in de toekomst ook nog bestaande regelgeving wijzigen. Voor gezinnen is het erg moeilijk om hiervan de consequenties nu al te overzien. Het is belangrijk dat zij hierover goed geïnformeerd worden en bij de overheid terecht kunnen met vragen over de bedragen van de toelagen en inzicht krijgen in hun recht op toelagen. De Vlor vindt het ook belangrijk dat er nog verder overlegd wordt als er door de afstemming van regelgeving, wijzigingen aangebracht worden aan bestaande regelgeving.

2.6 Randvoorwaarden

2.6.1 Nood aan voldoende middelen

2.6.1.1 Extra injectie voor de schooltoelagen en studiefinanciering hbo5: een goede zaak

De Vlor merkte in zijn advies bij de conceptnota op dat het moeilijk zou zijn om deze hervorming budgetneutraal te houden. De raad is dan ook tevreden dat de overheid aanzienlijk meer middelen voor de selectieve participatietoeslag uittrekt en ook middelen voorziet voor het hbo5. Deze ingrepen zijn een grote stap vooruit.

2.6.1.2 Indexering is noodzakelijk

De Vlor stelt wel nog steeds vast dat twee indexsprongen nodig zijn om de financiering van deze hervorming rond te krijgen. Deze zullen wegen op de begroting van de volgende Vlaamse Regering. De Vlor vindt het ongepast dat deze middelen voor een deel verworven worden uit de niet-indexering van de huidige kinderbijslag in 2017, terwijl het leven wel een stuk duurder wordt. De Vlor wijst erop dat het Waalse Gewest en Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie voor het Brussels-Hoofdstedelijk Gewest wel kiezen voor indexering van de kinderbijslag.

2.6.2 Nood aan monitoring op microniveau

De Vlor dringt aan op een nauwgezette monitoring van de hervorming. Het is belangrijk dat nefaste neveneffecten zo snel als mogelijk opgespoord worden zodat er bijgestuurd kan worden.

De raad vindt de geplande oprichting van een monitoringcomité dan ook positief, maar vraagt de overheid om ook te voorzien dat:

- de monitoring zich niet beperkt tot het beleid op het macroniveau, maar ook op gezinsniveau nagaat of de ondersteuning terechtkomt bij die gezinnen die ze nodig hebben;
- de middenveldorganisaties betrokken worden bij de monitoring.

2.6.3 Nood aan een goede informatieverstrekking

2.6.3.1 Wijzigingen voor gezinnen goed communiceren

De Vlor vraagt dat de overheid voldoende aandacht besteedt aan informatie en sensibilisering. Het is belangrijk dat gezinnen weten wat er verandert en wat niet.

2.6.3.2 Keuze voor een uitbetalingsinstantie?

Er wordt verwacht dat gezinnen zelf de stap zetten naar een uitbetalingsinstantie. Voor kwetsbare gezinnen is dit niet evident. Zij moeten hierover op z'n minst goed geïnformeerd worden.

2.6.3.3 Informeren over terugvorderingen

Gezinnen die een toeslag verliezen of waarbij een terugvordering zal worden uitgevoerd, moeten hierover ook tijdig en goed geïnformeerd worden.

2.6.4 Een haalbare timing?

De Vlor wijst erop dat er heel wat legistisch werk moet gebeuren voordat dit systeem in voege kan gaan. Er is afstemming nodig met de regelgeving uit andere beleidsdomeinen, maar er zullen ook akkoorden gesloten moeten worden met Brussel en Wallonië. Bovendien kondigt het decreet ook een heel groot aantal uitvoeringsbesluiten aan die de Vlaamse Regering nog moet uitwerken. Maar ook het ontwikkelen van een informaticasysteem dat deze hervorming ondersteunt, is niet evident en vraagt ongetwijfeld ook tijd. Men kan hier ook maar mee van start gaan, als de uitvoeringsbesluiten gerealiseerd zijn. De Vlor is er niet van overtuigd dat dit alles haalbaar is in de vooropgestelde timing (1 januari 2019 voor de gezinsbijslagen en het schooljaar 2019-2020 voor de selectieve participatietoelagen).

2.6.5 Nood aan duidelijke en coherente beroepsprocedures

De Vlor vindt het belangrijk dat er duidelijke beroepsprocedures voorzien worden voor alle aspecten van het groeipakket. In de conceptnota waren die onvoldoende uitgewerkt. De Vlor stelt echter vast in het voorontwerp dat de overheid nu veel verschillende beroepsprocedures heeft ingeschreven maar zonder afstemming en coherentie.

3 Aspecten in het groeipakket in relatie tot onderwijs

Bij een aantal aspecten van het groeipakket is onderwijs betrokken: in dit voorontwerp van decreet worden de integratie van de schooltoelagen, de kleutertoeslag en de universele participatietoelage gerealiseerd. De Vlor gaat hieronder in op de eerste twee. Zij zijn het meest vernieuwend. Hij voegt ook nog opmerkingen over het hoger onderwijs en een aantal algemene bedenkingen toe. Voor de Vlor is de vraag essentieel of deze hervorming bijdraagt aan een kwaliteitsvollere onderwijsloopbaan van kinderen. In de integratie van de schooltoelagen ziet hij in dit verband goede kansen. Van de kleutertoeslag is hij minder overtuigd.

3.1 Integratie van de schooltoelagen in het groeipakket: de selectieve participatietoelage

De Vlor vindt de integratie van de schooltoelagen in het groeipakket een goede zaak omdat het automatisering van de selectieve participatietoelage mogelijk maakt. Hij heeft dit ook al gesteld in zijn advies bij de conceptnota. De raad geeft hieronder een aantal resterende bezorgdheden mee.

3.1.1 Automatisering

3.1.1.1 Minder non-take-up

De Vlor is zeer verheugd over de vooropgestelde automatisering. Omdat de gegevens van sociale toelagen bekend zullen zijn in het groeipakket, heeft men meer zicht op wie in aanmerking komt voor de selectieve participatietoelage. Op die manier wordt automatische toekenning ervan

mogelijk. Dit is een grote stap vooruit. Dankzij de automatisering zullen ongetwijfeld meer kinderen bereikt worden, vooral kinderen uit gezinnen die kwetsbaar en moeilijk te bereiken of te informeren zijn.

3.1.1.2 Verdere afstemming nodig

De Vlor vreest dat automatisering moeilijk wordt als met andere inkomenstoetsen gewerkt wordt in de sociale toeslag en de selectieve participatietoelage. Als de inkomenstoets in een van de twee systemen moet wijzigen, dan heeft dit ongetwijfeld gevolgen voor de rechthebbende. De Vlor vraagt daarom hierover nog verder te overleggen. Hij is voorstander van een rechtvaardige inkomenstoets voor zij die het echt nodig hebben.

Bij automatisering is het geen evidente zaak om te beschikken over alle nodige gegevens van een leerling en zijn gezin. De overheid werkt hier al langer aan. De Vlor is bevreesd dat leerlingen die toch nog informatie zouden moeten aanleveren, geschrapt worden uit het systeem en hun recht op een selectieve participatietoelage verliezen. Dit mag geenszins de bedoeling zijn.

Omwille van de complexiteit van automatisering, zullen zich ongetwijfeld nog veel operationele problemen stellen. Verdere afstemming is dus nodig.

3.1.1.3 Randvoorwaarden voor automatisering

De Vlor vindt het belangrijk dat de automatische toekenning:

- gebeurt met respect voor de privacy van het individu en het gezin;
- goed wordt gecoördineerd;
- goed wordt gecommuniceerd aan de rechthebbenden.⁶

3.1.2 Minstens eenzelfde bereik van de doelgroep

De Vlor vindt het belangrijk dat in de toekomst minstens eenzelfde doelgroep recht heeft op de selectieve participatietoelage als vandaag op de schooltoelage. De Vlor vindt dit een cruciaal aandachtspunt. Hij heeft dit ook al gesteld in zijn advies over de conceptnota.

Het is vandaag voor de Vlor moeilijk om na te gaan of dit ook zo is, omdat:

- er nog gegevens ontbreken:
er moeten nog uitvoeringsbesluiten komen (bijvoorbeeld de definitie van 'leefeenheid' of de manier waarop het inkomen van de nieuwe partner in nieuw-samengestelde gezinnen zal betrokken worden, moet nog verder bepaald worden).
- er met andersoortige gegevens gewerkt wordt:
de huidige regelgeving werkt met nettobedragen, terwijl het voorontwerp brutobedragen hanteert, ook de KI-toets wordt niet vermeld.
- het voorlopig onduidelijk is hoe de voorziene financiële injectie precies besteed zal worden:

⁶ Zo wordt momenteel in de praktijk vastgesteld dat ouders of studenten niet goed weten wat te doen indien de school- of studietoelage is uitbetaald op basis van het reguliere referentiejaar in plaats van verminderd inkomen (zoals aangegeven door ouders of student op het aanvraagformulier). Zij laten vaak na om na de initiële beslissing het verminderd inkomen aan te tonen, ook al wordt dat gevraagd via de beslissingsbrief. Bij de huidige doelgroep voor automatische toekenning valt tevens op dat ouders of studenten niet weten hoe wel of niet te reageren op de opt-out-brief.

- de bedragen van de schooltoelagen kunnen opgetrokken worden of het aantal rechthebbenden kan worden uitgebreid.
- het bereik waarvan het advies van de inspectie van financiën uitgaat, is lager dan het huidige bereik.⁷ De Vlor vindt dit verontrustend.

3.1.3 Geen terugvordering van de selectieve participatietoeslag

De Vlor vindt het niet opportuun om een terugvordering te doen van schooltoelagen als een kind onvoldoende aanwezig was (wel op basis van het aanleveren van verkeerde of frauduleuze gegevens). Het gaat immers bijna altijd om zeer kwetsbare gezinnen. De terugvordering gebeurt vandaag bijna twee jaar later.

3.1.4 Selectieve participatietoelagen afstemmen op de reële studiekost

De Vlor vindt het belangrijk dat de reële studiekosten op alle onderwijsniveaus gemonitord worden zodat de hoogte van de selectieve participatietoelagen hierop afgestemd kan worden. Dit is vooralsnog niet het geval. De Vlor vraagt de overheid deze afstemming voortdurend te bewaken en de kloof tussen de twee te dichten. Het kan niet zijn dat een leerling beperkt wordt in zijn studiekeuze omwille van de kosten.

3.2 De kleutertoeslag

3.2.1 Financiële stimulansen aanvullen met gezinsondersteunende initiatieven

Met deze hervorming wil de overheid via een financiële stimulans de participatie van kinderen aan het kleuteronderwijs verbeteren. De Vlor is er niet van overtuigd dat dit soort van stimulans de participatie effectief zal vergroten. Losstaande financiële maatregelen zonder ondersteuning schieten hun doel vaak voorbij. De Vlor gelooft veeleer in gezinsondersteunende initiatieven (vooral om de jongste kinderen naar het kleuteronderwijs te loodsen) en vraagt vooral om in te zetten op selectieve participatietoelagen. Hij wijst erop dat kwaliteitsvol onderwijs de basisvoorwaarde is om participatie te stimuleren en kinderen kansen te bieden. Hierop moet dus blijvend ingezet worden, ook financieel.

3.2.2 Gerichter inzetten van middelen

De Vlor is overtuigd dat kleuterparticipatie belangrijk is voor het verder verloop van de schoolloopbaan.⁸ De participatie van kleuters aan het kleuteronderwijs is in Vlaanderen echter al erg hoog in vergelijking met de ons omringende landen. Dit is een van de sterke punten van ons basisonderwijs. Tijdens het schooljaar 2015-2016 stapten ongeveer 3 % van de kleuters niet of te laat in het kleuteronderwijs in. Tijdens het schooljaar 2016-2017 registreerde de overheid dat 1,1 % van de 5-jarige kleuters niet was ingeschreven.⁹ Ongeveer 98 % van de kleuters stapt

⁷ 20 % voor kleuters, 25 % lager onderwijs, 25 % secundair onderwijs terwijl het huidige bereik van de schooltoelagen respectievelijk 21,3 %, 26,6 %, 28,9 % is.

⁸ Heckman, J. J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 312(5782), 1900-1902.

⁹ Ronde van Vlaanderen 2017. Beleidsdomein Onderwijs & Vorming.

normaal in en zal dus in de toekomst de kleutertoeslag krijgen die eigenlijk bedoeld is om participatie aan het kleuteronderwijs te stimuleren. De Vlor vindt dan ook het bedrag van 300 euro¹⁰ voor elke kleuter disproportioneel hoog ten aanzien van de impact. Hij verkiest het inzetten op selectieve middelen voor zij die het echt nodig hebben (de 1 à 2 % kleuters die niet instappen).

3.2.3 Geen bijkomende algemene reglementering maar maatwerk¹¹

Een goede basiswetgeving is uiteraard belangrijk als ankerpunt voor scholen en ouders. Maar de oplossing voor geen of onvoldoende participatie aan het kleuteronderwijs, ligt niet in het verder versterken van deze reglementaire maatregelen die participatie afdwingen. Met algemene reglementaire maatregelen is een bovengrens bereikt. Bovendien is het aantal kleuters dat zich inschrijft, momenteel reeds zeer hoog en tonen cijfers over de afwezigheden van bepaalde leerlingen in het lager onderwijs¹² aan dat zich problemen blijven voordoen, ondanks de leerplicht.

Kleuterparticipatie kan enkel verder versterkt worden indien voluit ingezet wordt op maatwerk om zowel de niet-ingeschreven kleuters als de onvoldoende aanwezige kleuters te bereiken. Dit maatwerk heeft volgens de Vlor volgende kenmerken:

- Het kind staat centraal: de dialoog met ouders/kind en het werken in partnerschap vormt het vertrekpunt;
- Een lokale aanpak die geënt is op de specifieke oorzaak (of oorzaken) van niet of onvoldoende participatie aan het kleuteronderwijs bij dat specifieke kind.

Kleuters die niet naar school gaan, behoren vaak tot moeilijk bereikbare gezinnen. Dat vraagt een integrale aanpak waar het beleidsdomein Welzijn de motor voor moet zijn. Onderwijs kan hierin ook een bijdrage leveren, net zoals ook steden en gemeenten een rol kunnen spelen.

3.3 Hoger onderwijs

3.3.1 Gezinsdossier behouden

De selectieve participatietoeslag voor studenten uit het hoger onderwijs wordt niet geïntegreerd in het groeipakket. Hij wordt niet overgeheveld naar Welzijn en blijft een bevoegdheid van het beleidsdomein Onderwijs. Het decreet over de studiefinanciering¹³ hoger onderwijs blijft dus van kracht.

De voorbije 10 jaar heeft de overheid werk gemaakt van een zogenaamde 'eenheid in het gezin' met een 'gezinsdossier'. Dit betekent dat als een kind in de lagere school recht heeft op een schooltoelage, zijn broer of zus in het hoger onderwijs ook recht heeft op studiefinanciering. Dit voorontwerp wijzigt de inkomensgrenzen en de definitie van leefeenheid voor het leerplichtonderwijs. De regelgeving studiefinanciering hoger onderwijs zal dus niet langer in dezelfde lijn liggen. Het principe van 'eenheid binnen het gezin' komt dus te vervallen. Er zal in

¹⁰ 150 euro voor het eerste jaar in de kleuterklas en 150 euro in het tweede.

¹¹ Vlaamse Onderwijsraad, Raad Basisonderwijs. *Advies over kleuterparticipatie*, 8 februari 2017.

¹² AgODi (2017). *Wie is er niet als de schoolbel rinkelt? Evaluatie 2014-2015*.

¹³ Decreet betreffende de studiefinanciering van de Vlaamse Gemeenschap. 8 juni 2007.

leerplicht- en hoger onderwijs gewerkt worden met andere voorwaarden (nationaliteitsvoorwaarden, pedagogische en financiële voorwaarden). Bovendien wordt de automatisering van de selectieve participatietoeslag ook niet doorgetrokken. Gezinnen kunnen zo niet weten of hun kinderen in het hoger onderwijs recht hebben op studiefinanciering. Binnen een gezin kan het ene kind recht hebben op een schooltoelage en het andere niet. Aangezien de uitvoeringsbesluiten nog moeten uitgewerkt worden, vraagt de Vlor zich af of de overheid de eenheid in het gezin toch niet nog als aandachtspunt kan meenemen.

3.3.2 Goede informatieverstrekking nodig

Aangezien het zogenaamde gezinsdossier komt te vervallen en ook de automatisering van de selectieve participatietoeslag voor studenten er voorlopig niet komt, wordt informatieverstrekking over de mogelijkheden van financiële ondersteuning in het hoger onderwijs des te belangrijker.

De Vlor suggereerde in een eerder advies over studiefinanciering al om leerlingen uit het secundair onderwijs te attenderen als zij mogelijks recht hebben op een studietoelage in het hoger onderwijs.¹⁴ Als de automatisering van selectieve participatietoeslag voor leerlingen een feit is, dan zal de student in het hoger onderwijs voor het eerst zelf een aanvraag moeten indienen. Informatie hierover is cruciaal. Ook studentenvoorzieningen kunnen hierin een rol opnemen.

3.3.3 Ook automatisering van de studietoelagen

De Vlor betreurt dat automatische toekenning van de studietoelagen nog niet onmiddellijk mogelijk wordt, maar hoopt dat dit in de toekomst wel kan gebeuren. Automatische toekenning kan studenten uit financieel kwetsbare gezinnen aanzetten om het hoger onderwijs aan te vatten.

3.3.4 Middelen voor de studiefinanciering hbo5 zijn een goede zaak

De Vlor is zeer verheugd dat de overheid werk maakt van studietoelagen voor hbo5 en dat zij hiervoor ook de nodige middelen voorziet. Hij was hiervoor al langer vragende partij.¹⁵

3.3.5 Wat met studenten die minder dan 27 studiepunten opnemen?

3.3.5.1 Specifiek voor hbo5-studenten

Voor de Vlor moet de studietoelage hbo5 ook toegekend worden als studenten minder dan 27 studiepunten opnemen.¹⁶

De Vlor vraagt zich af wat er gebeurt met het toekennen van het basisbedrag aan +18-jarigen die zich inschrijven in hbo5. Moet hierbij de regelgeving die voor het hoger onderwijs geldt, gevolgd worden, namelijk het behoud van de kinderbijslag tot 25 jaar en voor minstens 27 studiepunten ingeschreven zijn? Studenten in hbo5 zullen vaker werken en studeren combineren en niet altijd

¹⁴ Vlaamse Onderwijsraad, Raad Hoger Onderwijs. *Advies over studiefinanciering hoger onderwijs*, 12 januari 2016.

¹⁵ Vlaamse Onderwijsraad, Raad Hoger Onderwijs. *Advies over studiefinanciering hoger onderwijs*, 12 januari 2016.

¹⁶ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. *Advies over de conceptnota 'Uitbouw van het hoger beroepsonderwijs'*, 26 mei 2016.

27 studiepunten opnemen. De Vlor stelt voor hierover nog verder na te denken en verder te overleggen.

3.3.5.2 Andere studenten

Sommige studenten hebben in hun diplomajaar nog een restprogramma van minder dan 27 studiepunten. In het stelsel van de studiefinanciering is een uitzondering voorzien, waardoor zij in aanmerking komen voor een studietoelage, ook al is niet voldaan aan de 27 studiepuntennorm. De Vlor vraagt een gelijkaardige regeling voor de toekenning van het basisbedrag (de huidige kinderbijslag) en van de universele participatietoelage na de leerplicht, zodat studenten met een restprogramma van minder dan 27 studiepunten in hun diplomajaar toch in aanmerking hiervoor komen. Hetzelfde geldt voor studenten die wegens ziekte geen 27 studiepunten kunnen opnemen.

3.4 Bijkomende opmerkingen

3.4.1 Geen bijkomende planlast voor scholen

Voor de Vlor mag de hervorming geenszins een verhoging van de administratieve belasting voor scholen betekenen.¹⁷

3.4.2 Integratie van huisonderwijs?

De Vlor merkt op dat kinderen niet school- maar leerplichtig zijn. Ouders zijn niet verplicht om hun kind in een school in te schrijven. Soms is huisonderwijs echter geen bewuste keuze, maar een nood. De Vlor vraagt de overheid om alsnog te onderzoeken of deze groep van kinderen voor de toeslagen meegenomen moet worden of niet.

3.4.3 Vraag naar uitbetaling in september

De overheid stelt voorop dat de uitbetaling van de toeslagen (zowel de universele als de selectieve) op één moment zal gebeuren. De Vlor heeft hier in zijn advies bij de conceptnota om gevraagd. De Vlor is tevreden over deze wijziging, maar vraagt dat de uitbetaling dan aan het begin van het schooljaar zou gebeuren omdat de kosten dan het hoogst zijn voor schoolgaande kinderen.

De Vlor vraagt bijkomend om ook na te gaan of een maandelijkse uitbetaling van de selectieve participatietoelage geen optie is. Op die manier heeft één gezin meer zicht op zijn maandelijks budget. Dat wordt immers, zeker voor sociaal kwetsbare gezinnen, voor een groot stuk bepaald door het bedrag van de schooltoelagen.

3.4.4 Afstemming van regelgeving en definities nodig

De Vlor had in zijn advies bij de conceptnota opmerkingen over de onduidelijkheid van de gehanteerde terminologie. De raad apprecieert het dan ook dat de overheid werk gemaakt heeft van definities. Die zijn echter niet altijd afgestemd op de onderwijsregelgeving. Zo is deeltijds onderwijs in het basisonderwijs niet mogelijk. De regelgeving maakt ook een onderscheid tussen een leerling en een regelmatige leerling. De schooltoelage wordt toegekend aan de regelmatige

¹⁷ Dit kadert in de beleidsprioriteit van de minister van Onderwijs 'Kom op tegen planlast'. Zie het 'Eindrapport operatie Tarra' en het nakende actieplan planlastvermindering in het onderwijs.

leerling. Dit moet toch ook gelden voor de selectieve participatietoeslag. De terminologie wordt ook niet in alle boeken van het voorontwerp op dezelfde manier gehanteerd. De Vlor vraagt daarom om het voorontwerp taalkundig en legistisch te screenen.

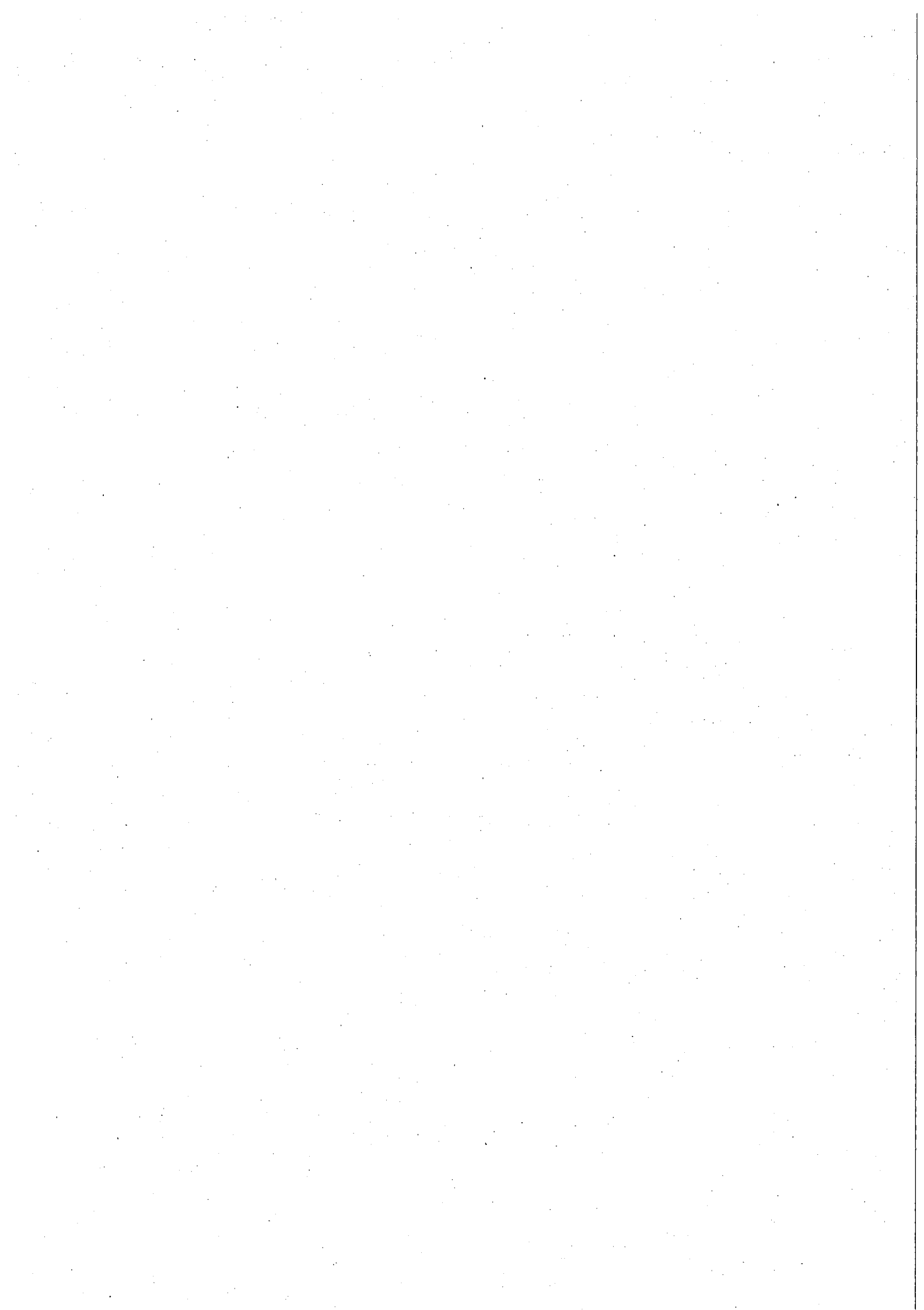
De Vlor merkt op dat het invoeren van deze hervorming, implicaties heeft voor de onderwijsregelgeving en dat daaraan wijzigingen zullen moeten worden aangebracht, bijvoorbeeld aan de regelgeving voor schooltoelagen maar ook aan die voor het inschrijvingsrecht, GOK ... De afstemming van regelgeving moet zorgvuldig gebeuren en de gevolgen voor het werkveld moeten afgetoetst worden.

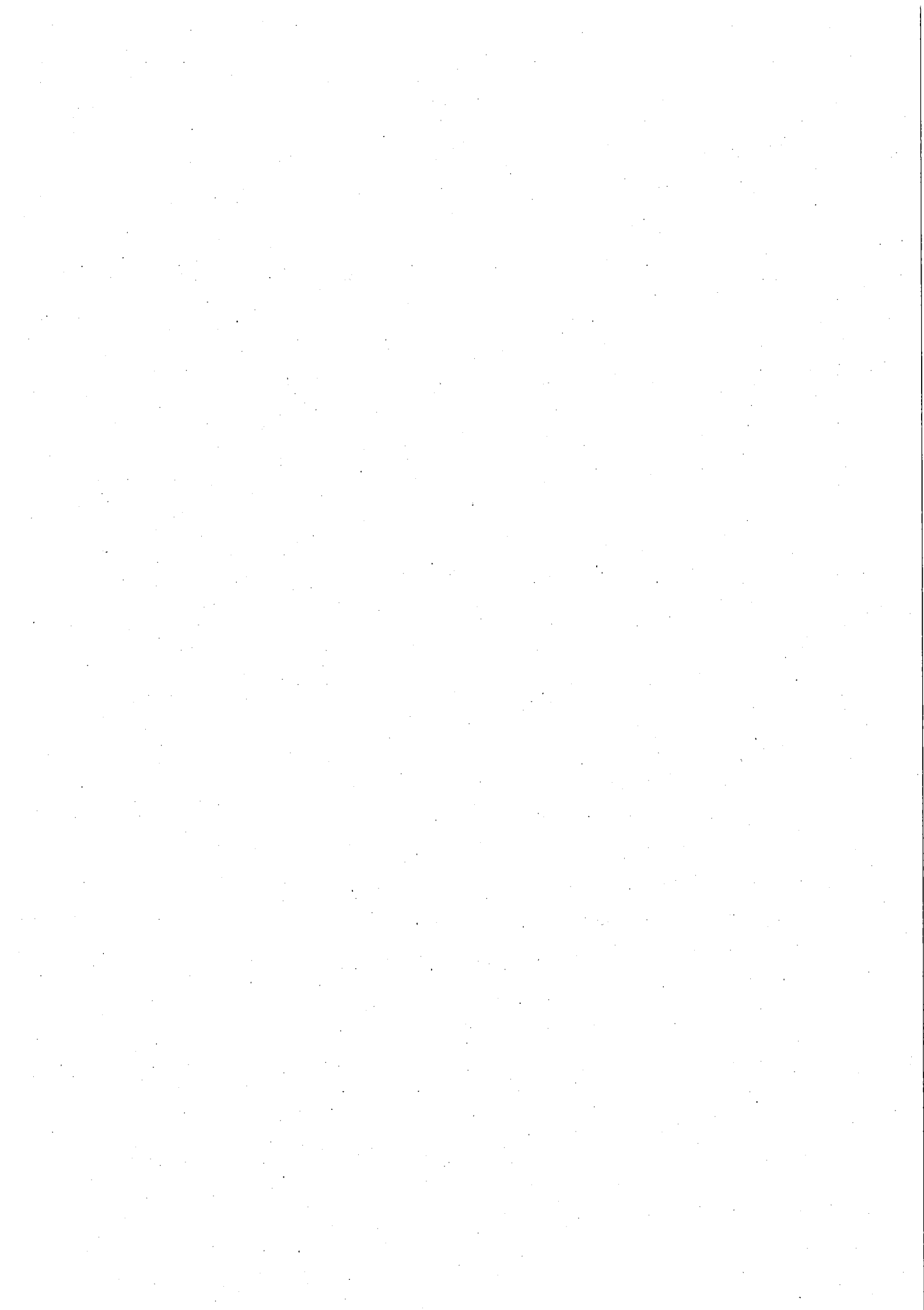
3.4.5 Afstemming van bevoegdheden nodig

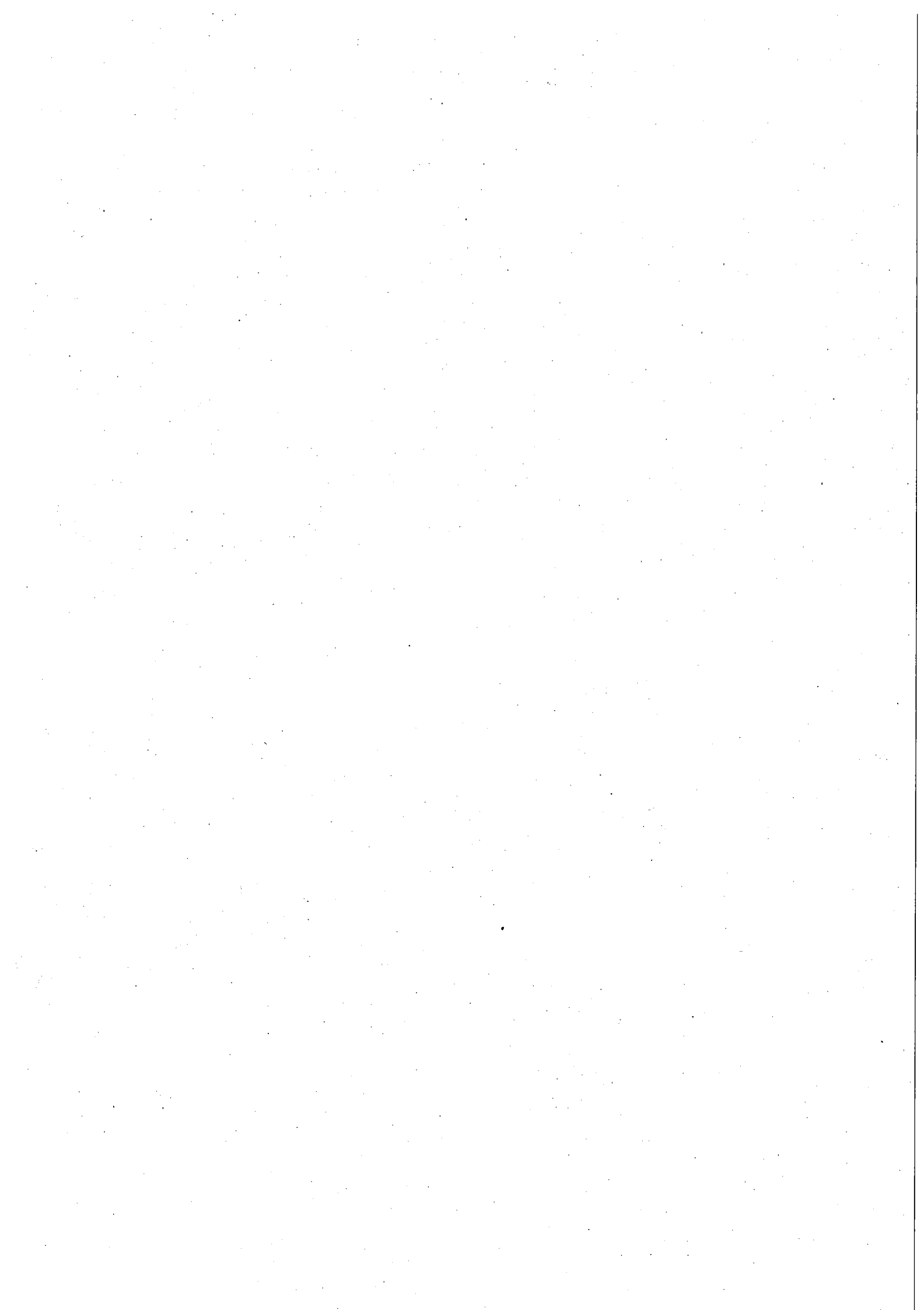
De Vlor gaat ervan uit dat de berekening van de SES-middelen voor scholen een bevoegdheid van het beleidsdomein Onderwijs blijft. Hij vindt dit ook noodzakelijk. Hij wees er hierboven (2.4.2) al op dat een vlotte gegevensuitwisseling tussen de beleidsdomeinen en Kind & Gezin cruciaal zal zijn.

Mia Douterlungne
administrateur-generaal

Harry Martens
voorzitter









Advies

Voorontwerp van decreet tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid

Brussel, 6 juli 2017

Adviesvraag: Voorontwerp van decreet tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid
Adviesvrager: Hilde Crevits – Vlaams minister van Onderwijs en Jo Vandeurzen - Vlaams minister van Welzijn,
Volksgezondheid en Gezin
Ontvangst adviesvraag: 9 juni 2017
Adviestermijn: 30 dagen
Goedkeuring raad: in consensus op 6 juli 2017 na een schriftelijke stemprocedure

Contactpersoon: Gunter Naets - gnaets@serv.be

Inhoud

Inhoud	3
Krachtlijnen van het advies	4
Advies over het voorontwerp van decreet tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid	6
1 Situering adviesvraag	6
2 Algemene beoordeling	7
3 Specifieke vragen en opmerkingen	9
3.1 Gezinsbijslagen	9
3.2 Andere toelagen	10
3.3 Uitbetalingsactoren	10

Krachtlijnen van het advies

De raad kiest ervoor om een beknopt advies te geven over het voorontwerp van decreet aangezien zijn visie en zijn verwachtingen over het systeem van gezinstoelagen reeds werden uiteengezet in het advies van 18 juli 2016 van de raad over de Conceptnota 'Voor elk kind een Groeipakket op maat'.

De SAR WGG keurde voorliggend advies in consensus goed op 6 juli 2017 na een schriftelijke stemprocedure.

De raad stelt vast dat het voorliggende decreet amper afwijkt van de conceptnota, ondanks de duidelijke vragen en bedenkingen die de raad hierover uitte. Nergens heeft de Vlaamse regering verduidelijkt waarom de opmerkingen van de raad niet werden gehonoreerd. **De raad betreurt dat de participatie in dit belangrijke dossier beperkt is.**

De SAR WGG volgt de keuze van de Vlaamse regering om de gezinsbijslagen uit te bouwen als een **sterk universeel systeem met een selectieve bovenbouw**. Het is ook goed dat de schooltoelagen **geïntegreerd** worden in het systeem van de kinderbijslag. We vragen wel erover te waken dat er op die manier geen voorwaardelijkheid in de kinderbijslag optreedt.

Voor de raad zijn de gezinsbijslagen in principe bedoeld als een tegemoetkoming voor de meerkost van kinderen, maar zolang een fundamentele oplossing voor armoede geen realiteit is, moet de kinderarmoede ook door de gezinsbijslagen aangepakt worden. **De raad is dan ook voorstander van een sterk universeel systeem met een groot selectief luik om zo de opvoedingskost te dekken en de kinderarmoede te bestrijden**

De raad wenst volgende opmerkingen, vragen en suggesties over dit voorontwerp van decreet voor reactie aan de Vlaamse Regering over te maken:

1. Met betrekking tot de armoëdetoets verwacht de raad alsnog een antwoord op de vragen over de overgangperiode, de non-take-up en welke elementen de kinderarmoede doen verhogen.
2. De raad vraagt dat procedures en structuren zo worden opgemaakt dat de volledige opname van rechten vergemakkelijkt wordt.
3. De raad vindt dat de Vlaamse regering de wil om te komen tot automatische rechtentoekenning dwingender in het decreet had kunnen opnemen.
4. De raad vraagt om te evolueren naar één inkomensbegrip met betrekking tot de inkomensplafonds om in aanmerking te komen voor de sociale toeslagen in de gezinsbijslagen en met betrekking tot de school- en studietoelagen, de kinderopvang,...
5. De raad maant de Vlaamse regering aan om een efficiënter en effectiever systeem van inschaling te ontwikkelen zodat de non-take-up van de zorgtoeslag vermeden wordt en de huidige wachtlijsten verdwijnen.
6. De raad vraagt om het systeem van de universele participatietoelagen na drie jaar te evalueren op zijn efficiëntie en effectiviteit.
7. In het decreet bepaalt artikel 209 §2 dat de 'rang' omgekeerd wordt voor gezinnen met kinderen die in het bestaande systeem geboren zijn. De raad wenst dat deze maatregel in elk geval geen nadeel oplevert voor gezinnen.
8. De raad heeft zich in het verleden reeds negatief uitgelaten over de concrete uitwerking van de kinderopvangtoeslag. De raad verneemt bovendien graag hoe de toekenning van de

toeslag zal geregeld worden, wanneer bijvoorbeeld slechts een half dag kinderopvang gebruikt wordt.

9. In de conceptnota werd verwezen naar de Huizen van het Kind. Het is voor de raad niet duidelijk of en zo ja, welke rol de Huizen van het Kind zullen toebedeeld krijgen.
10. De raad verwacht dat in de uitvoeringsbesluiten voldoende stimulansen en verplichtingen opgenomen zijn om de verwachtingen ten aanzien van de uitbetalingsactoren effectief te realiseren. Het gaat hierbij over informatieplicht, de raadgevingsplicht en de doorzendplicht, plichten in verband met een duidelijke communicatie en de automatische rechtentoekenning en over de snelheid en de nauwkeurigheid van de werking van de uitbetalingsactoren.

Advies over het voorontwerp van decreet tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid

1 Situering adviesvraag

Op 9 juni 2017 ontving de SAR WGG een adviesvraag van mevrouw Hilde Crevits, Vlaams minister van onderwijs en van de heer Jo Vandeurzen, Vlaams minister van welzijn, volksgezondheid en gezin over het voorontwerp van decreet tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid.

De raad besprak deze adviesvraag op 13 en op 29 juni 2017. De SAR WGG keurde voorliggend advies na een schriftelijke stemprocedure in consensus goed op 6 juli 2017.

De raad kiest ervoor om een **beknopt advies** te geven over het voorontwerp van decreet aangezien zijn visie en zijn verwachtingen over het systeem van gezinstoelagen reeds werden uiteengezet in het advies van de raad van 18 juli 2016 over de **Conceptnota** 'Voor elk kind een Groeipakket op maat'.

In deze conceptnota die op 8 juni 2016 aan de SAR WGG voor advies werd voorgelegd staat beschreven hoe de Vlaamse regering voor de uitbouw van een groeipakket op maat van kinderen en gezinnen kiest. De kinderbijslag wordt in de eerste plaats ontwikkeld als een universeel systeem, waarbij elk kind een gelijke kinderbijslag ontvangt, ongeacht zijn rang en leeftijd. Een toeslag voor kinderen met bijzondere zorgnoden en voor wezen wordt behouden. Om kinderarmoede te bestrijden wordt een sociale toeslag voorzien voor kinderen die opgroeien in een gezin met een laag inkomen. De inkomensgrens van deze toeslag is beperkt gezinsgemoduleerd en houdt dus rekening met de gezinsgrootte. Tot slot voorziet de Vlaamse regering in dit pakket ook enkele toelagen waaraan voorwaarden verbonden zijn.

In het advies van 18 juli 2016 over deze conceptnota schreef de raad dat *de SAR WGG de keuze volgt van de Vlaamse regering om de kinderbijslag uit te bouwen als een sterk universeel systeem met een selectieve bovenbouw.*

Voor de raad is kinderbijslag in principe bedoeld als een tegemoetkoming voor de meerkost van kinderen, maar zolang een fundamentele oplossing voor armoede geen realiteit is, moet de kinderarmoede ook door de kinderbijslag aangepakt worden. Wij zijn dan ook voorstander van een sterk universeel systeem met een groot selectief luik om zo de opvoedingskost te dekken en de kinderarmoede te bestrijden

We betreuren dat er bij de opmaak van het nieuwe concept van de kinderbijslag geen uitgebreide armoedetoets werd uitgevoerd. Zonder een grondige armoedetoets is het onmogelijk om de effecten van deze hervorming op armoede te beoordelen. We vragen dan ook dat de Vlaamse Regering spoedig de uitgebreide armoedetoets uitvoert alvorens de conceptnota definitief goed te keuren. Volgens de conceptnota zou het armoederisico met de vernieuwde kinderbijslag zeer beperkt afnemen. We vinden dit resultaat te pover.

Tot slot uitte de raad ook enkele specifieke bedenkingen bij de conceptnota.

2 Algemene beoordeling

De raad ging in zijn advies van 18 juli 2016 over de conceptnota uitgebreid in op het systeem van de toelagen voor gezinnen. Aangezien dit systeem in het voorliggende voorontwerp van decreet werd overgenomen, blijft het vorige advies van de raad actueel. In voorliggend advies wordt kort ingegaan op enkele nieuwe elementen die in dit decreet werden opgenomen en wordt stilgestaan bij de armoedetoets die werd uitgevoerd.

Participatie

De raad stelt vast dat het voorliggende decreet amper afwijkt van deze conceptnota, ondanks de duidelijke vragen en bedenkingen die de raad hierover uitte. Nergens heeft de Vlaamse regering verduidelijkt waarom de opmerkingen van de raad niet werden gehonoreerd. **De raad betreurt dat de participatie in dit belangrijke dossier beperkt is.**

Armoedetoets

De raad vroeg in zijn advies van 18 juli 2016 over de conceptnota ook om de **armoedetoets** uit te voeren en op basis van de resultaten het systeem van de toeslagen aan te passen zodat kinderarmoede effectief bestreden wordt. De raad vroeg om in de armoedetoets zeker te onderzoeken:

- welke de effecten van het hoge universele basisbedrag zullen zijn, met name een grondige toetsing van het bedrag, de gekozen uitwerking en de toegang tot het systeem;
- waar de selectieve toeslagen effectief zullen terecht komen en of de take-up toeneemt;
- of de inkomensgrenzen goed gekozen zijn om kinderarmoede te verlagen;
- wat de impact van de lange overgangperiode betekent voor de strijd tegen kinderarmoede;
- welke elementen van de hervorming kinderarmoede verhogen;
- of de toename van middelen voor selectieve toeslagen de kinderarmoede evenredig doet afnemen;
- of toekomstige grote gezinnen geen hoger risico lopen om in armoede terecht te komen;
- wat de effecten van een non take-up van de participatietoelagen op kansarmoede zijn.
- ...

De SAR WGG stelt vast dat niet alle vragen werden onderzocht.

De raad verwacht alsnog een antwoord op de vragen over de overgangperiode, de non-take-up en welke elementen de kinderarmoede doen verhogen.

Vandaag stelt de raad vast dat de resultaten van de armoedetoets voor de Vlaamse regering geen aanleiding gaven tot een wijziging van het vooraf bedachte systeem. Dit is niet verwonderlijk aangezien er voorafgaand aan de armoedetoets ook geen specifieke doelstellingen werden geformuleerd. Men had vooraleer de armoedetoets uitgevoerd werd beter bepaald welk armoedebestrijdend effect men voor ogen had.

Vandaag lezen we in de armoedetoets dat de voorliggende hervorming van de gezinstoelagen 16,9% van de nieuwe gezinnen boven de armoededrempel brengt. De regering oordeelt dat hiermee de doelstellingen die in de conceptnota werden bepaald, bevestigd worden. De raad is van mening dat de Vlaamse regering zijn ambitie best geëxpliciteerd had.

Bovendien gaan deze cijfers uit van een volledige take-up van alle toelagen door de (kwetsbare) gezinnen. Het is geen evidentie dat deze volledige take-up ook effectief gerealiseerd zal worden, waardoor het armoedeverlagend vermogen van deze hervorming in de realiteit wel eens minder sterk zou kunnen zijn dan nu vooropgesteld.

De raad vraagt daarom dat procedures en structuren zo worden opgemaakt dat de volledige opname van rechten vergemakkelijkt wordt. Het is opdracht voor de overheid en private uitbetalingsactoren om zich zo te organiseren dat ook de meest kwetsbaren al hun rechten uitputten. Het is goed dat deze spelers deze opdracht als een resultaatsverbintenis opvatten.

Er moet ook onderzocht worden of het personeel toepassingsgebied er niet toe leidt dat gezinnen die voordien wel recht hadden op een vorm van kinderbijslag, dat recht verliezen. In het kader van de strijd tegen kinderarmoede is het aangewezen daarbij ook mee te nemen dat legaal verblijvende gezinnen die een equivalent bedrag via het OCMW krijgen dat terugbetaald wordt door de federale regering (POD Maatschappelijke Integratie) ook in de toekomst niet uit de boot vallen. Het voorontwerp van decreet voorziet alvast dat de Vlaamse regering een vrijstelling kan geven m.b.t. de nationaliteits- en verblijfsvoorwaarde of toch recht op kinderbijslag kan toekennen aan gezinnen die uit de boot zouden vallen (cfr. art. 8 in het decreet).

Proportioneel universalisme en automatische rechtentoekenning

1. **Het is goed dat het systeem van de gezinstoelagen wordt opgezet vanuit de idee van het proportionele universalisme.** *Een louter universeel beleid heeft niet hetzelfde effect bij iedereen in de samenleving. Daarom moeten universele maatregelen ook een complementaire of selectieve vleugel kunnen hebben die varieert naargelang de behoefte¹.* Dit uit zich in de keuze voor het universele basisbedrag en de optie om het systeem uit te bouwen als een recht van het kind, los van het professionele statuut van de ouders.
2. **Het is ook goed dat de schooltoelagen geïntegreerd worden in het systeem van de kinderbijslag.** We vragen wel erover te waken dat er op die manier geen voorwaardelijkheid in de kinderbijslag optreedt.
3. De raad staat achter de ambitie om zoveel mogelijk rechten automatisch toe te kennen. In artikel 85 wordt de basis gelegd voor de automatische rechtentoekenning. De raad begrijpt dat het automatisch toekennen van alle toelagen die in het decreet worden opgesomd, geen sinecure is en nog heel wat werk vergt. **Toch had de Vlaamse regering de wil om te komen tot automatische rechtentoekenning dwingender in het decreet kunnen opnemen.** Zo zou er eerder sprake zijn van een resultaatsverbintenis in plaats van de huidige inspanningsverbintenis. Het zou in elk geval de ambitie van de Vlaamse regering ter zake sterker uitdrukken.

¹ SAR WGG, 24 februari 2011, Visienota 'Maatschappelijk Verantwoorde Zorg', p. 13

3 Specifieke vragen en opmerkingen

De raad heeft enkele fundamentele bedenkingen bij het nieuwe systeem van de gezinstoelagen. Deze bemerkingen werden in het advies van 18 juli 2016 over de conceptnota besproken. In het voorliggende advies vraagt de raad om rekening te houden met volgende opmerkingen en vragen.

3.1 Gezinsbijslagen

1. De raad is **tevreden** dat het decreet voorziet om de bedragen en inkomensgrenzen te indexeren.
2. De raad stelt vast dat de Vlaamse regering in haar beleid het inkomensbegrip niet overal op een gelijke wijze vastlegt. Zo bestaan er verschillen tussen het begrip in voorliggend decreet met betrekking tot de inkomensplafonds om in aanmerking te komen voor de sociale toeslagen in de gezinsbijslagen en het inkomensbegrip in bijvoorbeeld de kinderopvang met inkomenstarief en in de school- en studietoelagen. **De raad vraagt om te evolueren naar één inkomensbegrip.**
Zulk eengemaakt inkomensbegrip maakt de systemen ook transparanter. Daarnaast pleit de raad ervoor dat de individuele invulling van dit inkomensbegrip ook zichtbaar wordt op officiële documenten van gezinnen (zoals het aanslagbiljet) zodat zij snel kunnen vaststellen of zij al dan niet in aanmerking komen voor bepaalde rechten, in functie van het verlagen van de “non-take-up”. Het inkomensbegrip (bruto belastbaar inkomen voor aftrek van forfaitaire of werkelijke beroepskosten) in de Vlaamse gezinsbijslagen vanaf 2019 is momenteel niet zichtbaar op het aanslagbiljet voor de personenbelastingen.
3. Kinderen met een bijzondere zorg- en ondersteuningsnood genieten binnen het systeem van de gezinstoelagen een extra steun. Vandaag krijgen nog heel wat kinderen met een hoge zorg- en ondersteuningsnood (zoals gekend door het VAPH) geen zorgtoeslag. Bovendien gebeurt de inschaling niet efficiënt met wachtlijsten tot gevolg. **De raad maant de Vlaamse regering aan om een efficiënter en effectiever systeem van inschaling te ontwikkelen zodat de non-take-up van de zorgtoeslag vermeden wordt én de huidige wachtlijsten verdwijnen. De raad vraagt welke maatregelen de Vlaamse regering hiervoor zal nemen.**
4. De raad heeft eerder zijn twijfels geuit over de efficiëntie en effectiviteit van het systeem van de universele participatietoelagen. Het maakt ook het systeem van de gezinsbijslagen complexer. Het budget voor de universele participatietoelagen wordt beter op een andere manier in het systeem van de gezinsbijslagen ingezet. **De raad vraagt daarom om het systeem van de universele participatietoelagen na drie jaar te evalueren op zijn efficiëntie en effectiviteit.**
5. In het decreet bepaalt artikel 209 §2 dat de ‘rang’ omgekeerd wordt voor gezinnen met kinderen die voor 2019 in het bestaande systeem geboren zijn. Dit element werd niet meegenomen in de armoedetoets. **Voor de raad is het onduidelijk waarom de Vlaamse regering deze maatregel genomen heeft en of gezinnen hiervan beter worden. De raad wenst dat deze maatregel in elk geval geen nadeel oplevert voor gezinnen.**

3.2 Andere toelagen

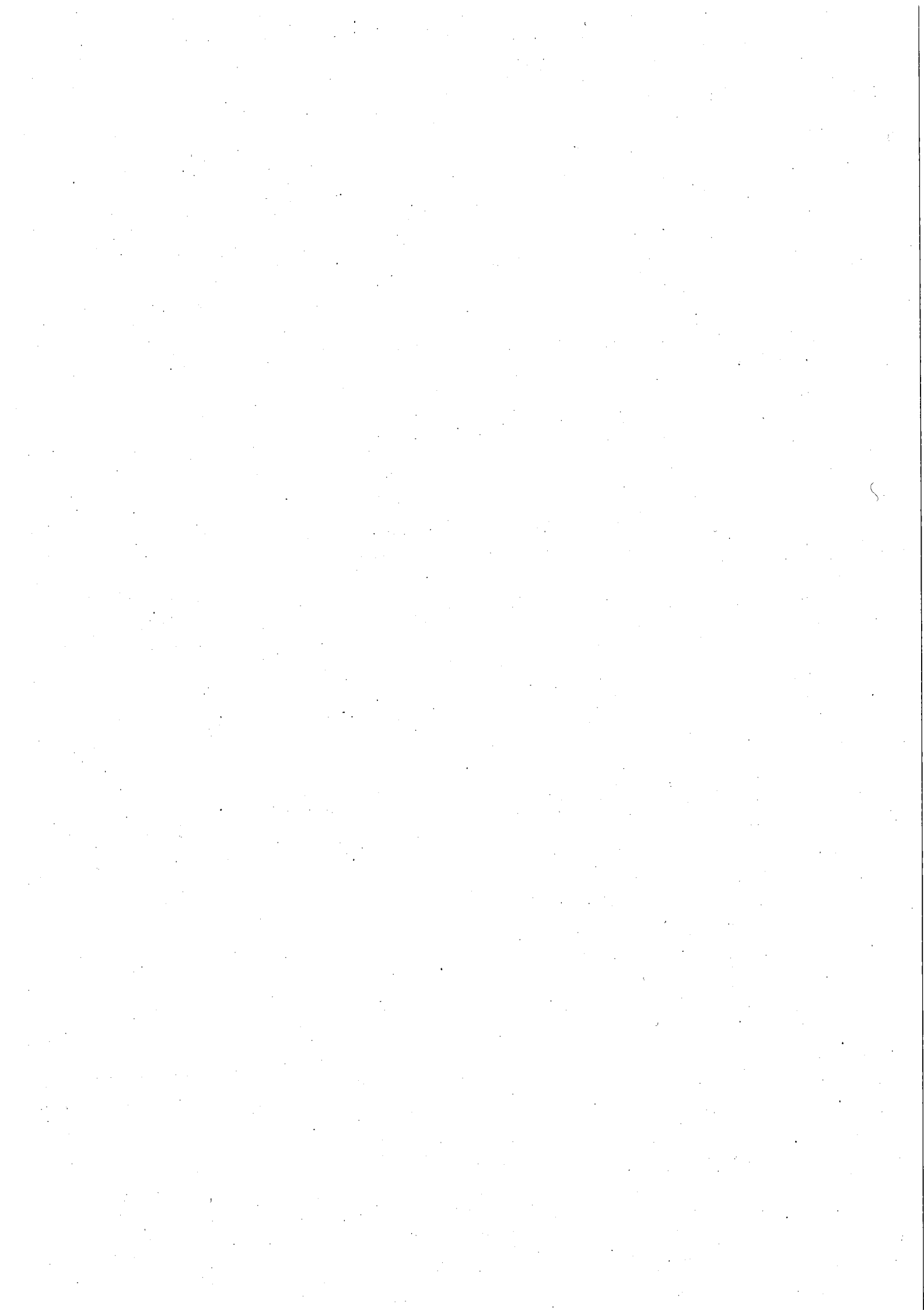
1. De raad heeft zich in het verleden reeds negatief uitgelaten over de concrete uitwerking van de kinderopvangtoeslag en blijft bij zijn standpunt hierrond. Voor de raad is dit eerder een supplementaire subsidie voor bepaalde kinderopvanginitiatieven die niet in dit decreet moet geregeld worden.

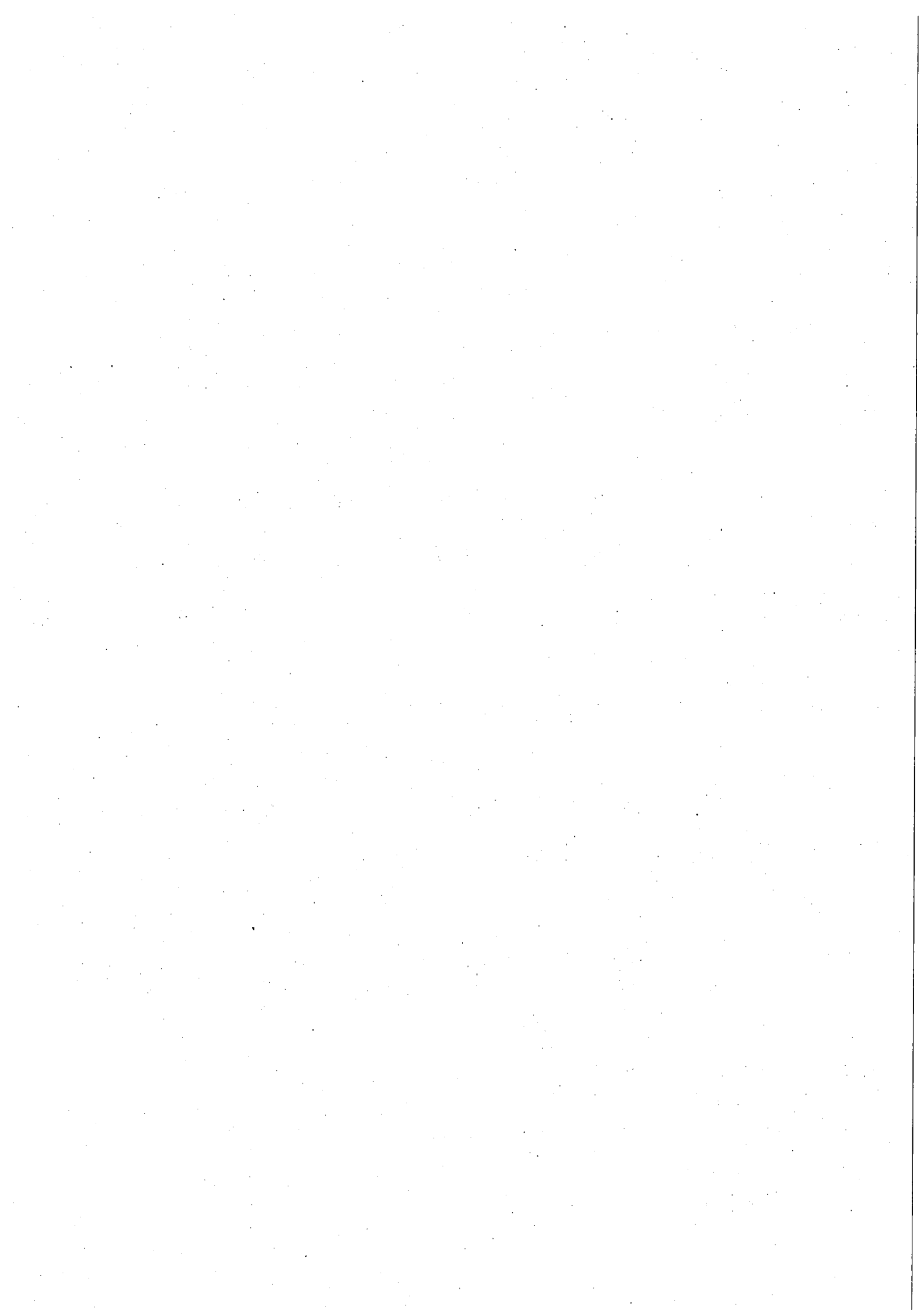
De raad verneemt bovendien graag hoe de toekenning van het bedrag zal geregeld worden. Zo is het bijvoorbeeld nog onduidelijk welk bedrag gehanteerd wordt wanneer er slechts gedurende een deel van de dag gebruik gemaakt wordt van de kinderopvang.

2. In de conceptnota werd verwezen naar de Huizen van het Kind. **Het is voor de raad niet duidelijk of en zo ja, welke rol de Huizen van het Kind zullen toebedeeld krijgen.**

3.3 Uitbetalingsactoren

In het decreet worden bepaalde verwachtingen ten aanzien van de uitbetalingsactoren geëxpliciteerd. Het gaat hierbij onder andere over de informatieplicht, de raadgevingsplicht en de doorzendplicht. Voorts wordt er ook gewezen op plichten in verband met een duidelijke communicatie en de automatische rechtentoekening. Ook worden eisen gesteld over de snelheid en de nauwkeurigheid van de werking van de uitbetalingsactoren. De raad is tevreden dat deze verwachtingen in het decreet zijn opgenomen. Hoe dit alles echter zal verlopen en uitgevoerd worden, wordt echter vaak doorgeschoven naar uitvoeringsbesluiten. **De raad verwacht dat in deze besluiten voldoende stimulansen en verplichtingen opgenomen zijn om deze verwachtingen ten aanzien van de uitbetalingsactoren effectief te realiseren.**







Advies

Voorontwerp decreet toelagen gezinsbeleid

Brussel, 10 juli 2017

Adviesvraag: Voorontwerp van decreet tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid
Adviesvrager: Jo Vandeurzen - Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin
Ontvangst adviesvraag: 9 juni 2017
Adviestermijn: 30 dagen
Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 11 (overlegfunctie)
Goedkeuring raad: 10 juli 2017

Contactpersoon: Kristel Bogaerts - kbogaerts@serv.be

De heer Jo VANDEURZEN
Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin
Ellipsgebouw
Koning Albert II-laan 35 bus 90
1030 BRUSSEL

contactpersoon
Kristel Bogaerts
kbogaerts@serv.be

ons kenmerk
SERV_BR_20170710_decreet toelagen gezinsbeleid_ADV_kb

Brussel
10 juli 2017

Voorontwerp van decreet tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid

Mijnheer de minister

Na het akkoord over de uitgangspunten voor de hervorming naar een Vlaamse kinderbijslag (16 maart 2015) en het advies naar aanleiding van de conceptnota "Voor elk kind en elk gezin een groeipakket op maat" (12 juli 2016), maakt de SERV u nu het advies over dit voorontwerp van decreet over.

Aangezien dit voorontwerp van decreet een louter juridische vertaling is van de conceptnota blijven de eerdere appreciaties en opmerkingen rond het groeipakket actueel. In dit advies concretiseert de SERV enkele van zijn eerdere standpunten.

De automatische rechtentoekenning moet een speerpunt worden doorheen het beleid. Pro-actief werken, administratieve lasten voor de gezinnen en de uitbetalingsactoren beperken en een snellere behandeling van dossiers en wijzigingen in de gezins- en inkomenssituatie maken daar deel van uit. Een sterkere juridische verankering van dit voornemen is volgens de SERV noodzakelijk.

De SERV pleit ook nogmaals voor een verdere verfijning van de voorgestelde gezins- en inkomensselectiviteit. Dat moet toelaten om inkomensvallen zo veel als mogelijk te vermijden en maakt de sociale toelagen en de kleutertoelage ook meer doeltreffend. Belangrijk is om een ideaal gezins- en inkomensconcept uit te werken en dat stapsgewijs te implementeren naarmate het technisch mogelijk wordt.

Verder besteedt de SERV ook aandacht aan de belangrijke rol die de uitbetalingsactoren hebben. De SERV doet een aantal suggesties om de private en publieke uitbetalingsactoren in die rol te ondersteunen.

Het handhavingskader, zowel voor de gezinnen als ten aanzien van de uitbetalingsactoren, moet duidelijk afgebakend zijn. Het voorontwerp van decreet besteedt daar ruim aandacht aan. Zowel naar gezinnen als naar de uitbetalingsactoren toe is echter ook een zekere vorm van maatwerk nodig.

Tot slot vraagt de SERV om naast de monitoring van het macro-budgettaire kader en de lastenmeting van de private uitbetalingsactoren ook evaluaties te voeren rond de doeltreffend- en doelmatigheid van de verschillende onderdelen van het groeipakket.

De SERV hoopt u hiermee van dienst te zijn gewenst en is zeker bereid zijn standpunten verder toe te lichten.

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Ann Vermorgen
voorzitter

Kopie: Mevrouw Hilde Crevits

Inhoud

Inhoud	5
Krachtlijnen	6
Advies	8
1 Situering	8
2 Niet meer dan een juridische vertaling	8
3 Automatische rechtentoekenning moet een speerpunt zijn	9
4 Meer verfijnde gezins- en inkomenselectiviteit is nodig	12
5 Uitbetalingsactoren zijn deel van een geoliede machine	16
6 Handhaving is ook maatwerk	18
7 Monitoring	19

Krachtlijnen

■ Niet meer dan een juridische vertaling

- Het voorliggende voorontwerp van decreet is een loutere juridische uitwerking van de conceptnota waarover de raad eerder al adviseerde. Het politiek overleg primeert in dit dossier boven een maatschappelijk debat, de participatie van het middenveld via verschillende adviesorganen en een academische aftoetsing van alternatieven. Gegeven dit kader blijven alle appreciaties en opmerkingen die de SERV maakte naar aanleiding van de conceptnota 'Voor elk kind een Groeipakket op maat' actueel.

■ Automatische rechtentoekenning moet een speerpunt zijn

- De uitrol van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid heeft alle belang bij een afstemming van begrippen en operationalisering om automatische rechtentoekenning maximaal mogelijk te maken, maar heeft ook nood aan een meer dwingende garanties. Dit gaat ook samen met een streven naar het gebruik van actuelere inkomens. Het kan bovendien bijdragen tot een automatisering van de knipperlichtprocedure.
- Een betere implementatie start bij de operationalisering van de verschillende gebruikte concepten.
- In het kader van de automatische rechtentoekenning moeten ook procedures uitgewerkt worden om de toekenning van zorgtoelagen te versnellen; administratieve drempels te vermijden en wachlijsten weg te werken.

■ Meer verfijnde gezins- en inkomensselectiviteit is nodig

- De verfijning van de gezins- en inkomensselectiviteit is volgens de raad nodig om de selectieve toelagen doeltreffend en doelmatig toe te kennen, maar ook om andere perverse effecten zoals het risico op inkomensvallen te vermijden. Om vals positieve toekenningen en vals negatieve weigeringen te vermijden moeten op verschillende fronten inspanningen geleverd worden om de werkelijke gezins- en inkomenssituatie van de gezinnen te capteren: een breed inkomensbegrip, actuele gegevens en een automatische knipperlichtprocedure.
- Het gekozen inkomensconcept mag zeker geen eindpunt zijn als die keuze louter bepaald wordt door de huidige technische of operationele beperkingen. Op langere termijn moet de praktische uitwerking van het inkomensconcept verfijnd kunnen worden om beter aan te sluiten op de feitelijke sociale en financiële situatie van de gezinnen.
- De SERV vindt het een interessante piste om de schoolgaande kleuters die zich in een kwetsbare positie bevinden bijkomend te ondersteunen door de toekenningsvoorwaarden en het bedrag van de kleutertoeslag te differentiëren met een basisbedrag voor alle kleuters en een bijkomend bedrag voor de kleuters met een schooltoelage.

■ Uitbetalingsactoren zijn deel van een geoliede machine

- In de komende periode moeten de uitbetalingsactoren, publiek en privaat, de tijd en middelen krijgen om hun nieuwe organisatie en taken te ontplooiën en moeten hun inspanningen op dat punt gewaardeerd worden.
- Er direct van uitgaan dat er op korte termijn efficiëntiewinsten geboekt kunnen worden bij de verschillende uitbetalingsactoren waardoor er bespaard kan worden op werkingsmiddelen van de private actoren is in een eerste fase zeker voorbarig. Een monitoring van de taakbelasting moet hier uitsluitsel over brengen. Die monitoring maakt ook deel uit van de

latere evaluatie van de uitbetalingsactoren maar is ook een middel om verbetering en innovatie te stimuleren.

- De SERV merkt hier op dat in dit voorontwerp van decreet niet verwezen wordt naar de loketfunctie via of voor de Huizen van het Kind (HvhK). Als de loketfunctie behouden blijft moet die ook decretaal verankerd worden. De raad vindt dat de HvhK een belangrijke rol hebben als informatieverstrekker en geeft een aantal suggesties in functie van een verdere operationalisering ervan.

■ Handhaving is ook maatwerk

- Een handhavingskader, zowel voor de gezinnen als ten aanzien van de uitbetalingsactoren, moet duidelijk afgebakend zijn. Zowel naar gezinnen als naar de uitbetalingsactoren toe is echter ook maatwerk nodig.
- In de lijn van het SERV-advies over het voorontwerp van decreet houdende het overheidstoezicht in het kader van het gezondheids- en welzijnsbeleid moeten dezelfde principes ook hier gelden voor de toelagen in het kader van het gezinsbeleid. Er zijn verschillende instrumenten nodig voor het handhaven van de regelgeving enerzijds en het garanderen van een kwaliteitsvolle dienstverlening anderzijds.
- Meer nog dan de formele en juridische procedures is het belangrijk dat de gezinnen eerst in dialoog en overleg kunnen gaan met de gezinsinspecteurs enerzijds en hun dienstverlener, de uitbetalingsinstelling anderzijds. In de samenwerkingsovereenkomsten met de uitbetalingsactoren en in de opdracht van de publieke uitbetalingsactor kan gevraagd worden om hierrond actief een beleid te voeren op organisatieniveau.
- Ook naar alle uitbetalingsactoren toe moet gewerkt worden volgens de principes van proportioneel handhaven naar aard, omvang en gevolgen van de niet-naleving. Wanneer mogelijk moet altijd gekozen worden voor de interventiewijze die tegen de laagste kosten het beste resultaat geeft.
- Gezinnen hebben recht op gelijke beroepsmogelijkheden, onafhankelijk van de uitbetalingsactor waarbij ze aangesloten zijn. De geschillencommissie moet dus onpartijdig kunnen oordelen ten aanzien van alle uitbetalingsactoren

■ Monitoring³

- De SERV ziet het monitoringcomité zeker als een noodzakelijk initiatief voor deze ingrijpende beleidswijzigingen. De raad vraagt de finaliteit, bevoegdheden en samenstelling van het monitoringcomité te verduidelijken.
- De raad vraagt om minstens jaarlijks een terugkoppeling te voorzien van het monitoringsrapport aan de SERV.
- Minstens ten aanzien van drie opzichten is een monitoring aangewezen: macro-budgettair, lastenmeting van de uitbetalingsactoren en efficiëntie en effectiviteit van de onderdelen van het groeipakket. Deze taken kunnen vanzelfsprekend niet allemaal door het monitoringcomité ingevuld worden. Er zal zeker ook breder gekeken moeten worden, zoals bijvoorbeeld academische evaluaties.

Advies

1 Situering

De SERV werd op 9 juni 2017 gevraagd om advies te verlenen over het voorontwerp van decreet tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid. Het gaat om een gezamenlijk initiatief van de heer Jo Vandeuren, Vlaams minister van welzijn, volksgezondheid en gezin en van mevrouw Hilde Crevits, Vlaams minister van onderwijs.

Dit voorontwerp van decreet regelt de overname van de bevoegdheid rond gezinsbijslagen na de 6^{de} staatshervorming voor de Vlaamse gemeenschap en is de juridische vertaling van het "Groeipakket", zoals eerder uiteengezet in de conceptnota 'Voor elk kind een groeipakket op maat', goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 3 juni 2016. Het nieuwe model van kinderbijslag is opgebouwd als een ondersteunend groeipakket voor alle kinderen en gezinnen. Het bestaat uit drie pijlers: een basistoelage van bij de start, zorg- en sociale toeslagen voor kinderen met bijzondere noden en participatietoelagen.

De SERV kwam rond dit thema eerder al tot een akkoord en een advies:

- De SERV sloot op 16 maart 2015 een akkoord over uitgangspunten voor de hervorming naar een Vlaamse kinderbijslag¹. Daarin pleit de SERV voor een doelgerichte hervorming van de kinderbijslag, die degelijk onderbouwd is en rechtszekerheid biedt aan alle gezinnen. Het nieuwe stelsel moet voor de SERV eenvoudig en transparant zijn en aangepast aan maatschappelijke realiteiten zoals toenemende kinderarmoede, wijzigende gezinsrelaties, de situatie van eenoudergezinnen en de budgettaire context.
- De SERV adviseerde op 12 juli 2016 over de conceptnota 'Voor elk kind een Groeipakket op maat'². Daarin geeft de raad aan dat het groeipakket een pakket maatregelen bevat dat kinderen en gezinnen zeker zal ondersteunen en het voordeel biedt van meer eenvoud. Zo vinden de sociale partners het bv. positief dat alle gezinnen een substantiële basistoelage krijgen, dat sociale toeslagen ook toegekend worden aan gezinnen met een laag inkomen uit arbeid en dat de schooltoelagen mee inkantelen in het groeipakket. De SERV schaart zich ook achter de doelstellingen van de drie pijlers, maar meent wel dat de middelen effectiever en efficiënter ingezet kunnen worden via een aanpassing van de modaliteiten rond gezinsgemoduleerde inkomensselectiviteit en participatietoelage voor kleuters. De SERV vindt het een gemiste kans dat er geen armoedetoets werd uitgevoerd voor of tijdens de politieke besluitvorming.

2 Niet meer dan een juridische vertaling

De SERV stelt vast dat het voorliggende voorontwerp van decreet een loutere juridische uitwerking is van de conceptnota waarover de raad eerder al adviseerde.

¹ <http://www.serv.be/serv/publicatie/akkoord-uitgangspunten-vlaamse-kinderbijslag>

² <http://www.serv.be/serv/publicatie/advies-conceptnota-groeipakket-maat>

De raad betreurt dat de politieke besluitvorming nauwelijks rekening heeft gehouden met fundamentele opmerkingen en vragen die vervat zitten in de adviezen van de SAR WGG, de VLOR en de SERV, noch met opmerkingen uit de armoedetoets.

In dit maatschappelijk belangrijk dossier moet de raad vaststellen dat het politiek overleg geprimeerd heeft boven een maatschappelijk debat, de participatie van het middenveld via verschillende adviesorganen en een academische aftoetsing van alternatieven.

Gegeven dit kader blijven alle appreciaties en opmerkingen die de SERV maakte naar aanleiding van de conceptnota 'Voor elk kind een Groeipakket op maat' actueel. Dit advies herhaalt de eerdere standpunten niet allemaal, maar werkt een aantal ervan wel verder uit naar aanleiding van de juridische vertaling in een voorontwerp van decreet.

3 Automatische rechtentoekening moet een speerpunt zijn

De uitrol van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid heeft alle belang bij een afstemming van begrippen en operationalisering om automatische rechtentoekening maximaal mogelijk te maken maar heeft ook nood aan een meer dwingende garanties. Dit gaat ook samen met een streven om gebruik te maken van actuelere inkomens en kan bovendien ook bijdragen tot een automatisering van de knipperlichtprocedure.

Operationaliseren in functie van implementatie

Om de belofte om rechten automatisch toe te kennen waar te maken, moeten de definities zelf en de operationalisering ervan, zoals bijvoorbeeld "gezin" en "inkomen", dat minstens toelaten. Maar, de decreetgever kan daar ook ambitieuzer in zijn door bij die operationalisering ook de kaart te trekken van een betere implementatie.

In de eerste plaats is het belangrijk om aandacht te hebben voor concepten die een breed toepassingsgebied kunnen hebben, niet alleen binnen het gezinsbeleid maar ook daarbuiten. Een mogelijkheid die zich daar aanbiedt is bijvoorbeeld om het gezins- en inkomensbegrip dat nu al gebruikt wordt voor de school- en studietoelagen te implementeren voor het hele gezinsbeleid.

Op de tweede plaats is er ook aandacht nodig voor de implementeerbaarheid ervan met het oog op huidige en toekomstige administratieve gegevensstromen.

De SERV meent dat het ook belangrijk is om in het decreet de uiteindelijk gewenste vorm van operationalisering en automatische rechtentoekening te verankeren, ook al is dat op dit moment nog niet volledig realiseerbaar. De raad denkt daarbij bijvoorbeeld aan gegevens die nog niet ontsloten kunnen worden, gegevens die nog niet in een administratieve databank beschikbaar zijn of inkomenscomponenten die nog onvoldoende de realiteit weerspiegelen. Op die manier is het mogelijk een aantal principes voor de toekomst te verankeren, de inspanningen om dit ook effectief te gaan realiseren levend te houden en stapsgewijs te implementeren. Het uiteindelijke doel moet zijn om automatisch de feitelijke financiële en sociale situatie van de gezinnen te gaan capteren en de selectiviteit die ingebouwd is voor de sociale toelagen correct toe te passen (zie ook "Capteer de werkelijke financiële en sociale situatie van de gezinnen").

■ Knipperlichtprocedure activeren

Als we steeds rekening willen houden met de juiste feitelijke financiële en sociale situatie van de gezinnen moeten de gegevens waarmee gewerkt wordt zo actueel mogelijk zijn. Met de huidige technische mogelijkheden staan we daar zeker nog een heel eind van af. De enige optie om dit nu te remediëren is het installeren van een knipperlichtprocedure³.

Een dergelijke procedure moet voor de SERV voldoen aan een aantal voorwaarden.

Ten eerste moet deze procedure in twee richtingen werken, zowel bij een plotse daling als bij een plotse stijging van het inkomen. Het doel moet zijn om gezinnen de toelagen toe te kennen waar ze ook effectief recht op hebben op dat moment én om terugvordering of retroactieve toekenning van sociale of andere toelagen te vermijden.

Ten tweede is het ook belangrijk dat aan de gezinnen voldoende stabiliteit wordt geboden zonder de administratieve acties buiten proportie te verhogen of dubbel werk te laten verrichten. Hierin moet gestreefd worden naar een evenwicht, bv. via een trimestrialisering van een dergelijke procedure en een eventuele wijziging van het bedrag van de gezinstoelagen dat eraan verbonden is.

Ten derde moet de detectie van wijzigingen in de inkomsten of de gezinssamenstelling maximaal automatisch kunnen verlopen. Dit kan mogelijk worden via het ontginnen van bijkomende administratieve bronnen waarin inkomensgegevens zitten (zie ook "Capteer de werkelijke financiële en sociale situatie van de gezinnen"). Twee voorbeelden van wat nu al mogelijk kan zijn : (1) aan de hand van het dagbedrag of maandbedrag van de sociale uitkering kan het benaderend inkomen bepaald worden. Van zodra er indicaties zijn dat men zo onder de inkomensgrens terecht zal komen kan men daar bij de toekenning van sociale toelagen ook effectief rekening mee houden en (2) zodra de BTW aangifte van de zelfstandigen of de RSZ aangifte van werknemers een daling of stijging laat optekenen van 20% t.o.v. de laatste twee kwartalen kan men ook hiermee rekening houden. Wat betreft wijzigingen van de gezinssamenstelling zijn verbeteringen mogelijk in de snelheid van doorstroming van informatie over co-ouderschap en nieuw samengestelde gezinnen.

Ten vierde is het voor de SERV belangrijk dat kosten en baten van een knipperlichtprocedure goed tegen elkaar worden afgewogen. Tegenover de ontginning van bijkomende databronnen en een proactieve knipperlichtprocedure staat een ontwikkelings- en administratieve kost om dat maximaal te realiseren en een risico dat via ex-ante en ex-post verificaties dubbel werk wordt verricht. Het recht van de sociaal verzekerde op een correcte toekenning van de toelagen waar hij of zij recht op heeft kan evenwel ook niet betwist worden.

■ Sterker juridisch verankeren en garanderen

De raad is tevreden dat de bepalingen uit het handvest van de sociaal verzekerde⁴ rond het informeren van de gezinnen over hun rechten (reactief en proactief), de redelijke termijnen voor het beantwoorden van een aanvraag en de effectieve betaling, het motiveren van beslissingen, de herziening van beslissingen en het instellen van beroepsmogelijkheden heeft overgenomen en toegepast in dit voorontwerp van decreet.

³ Het voorontwerpdecreet verwijst hiernaar met de term 'alarmbelprocedure'.

⁴ Wet van 11 april 1995 tot invoering van het "handvest" van de sociaal verzekerde.

Uit de verdere operationalisering van deze bepalingen moet echter nog blijken dat de overheid voldoende garanties inbouwt zodat de publieke en private uitbetalingsactoren hun verplichtingen t.a.v. de gezinnen op deze punten effectief nakomen.

In artikel 85 van het voorontwerp van decreet valt het woord 'ambtshalve' op. In de memorie van toelichting vernemen we dat dit de garantie is voor een automatische toekenning van rechten in het kader van de toelagen gezinsbeleid. Met de AKBW, waar we dit artikel in vergelijkbare vorm ook kunnen terugvinden, is die automatische toekenning op basis van deze bepaling alleszins niet gegarandeerd.

De SERV vraagt dat er meer en afdwingbare garanties voor automatische rechtentoekenning ingebouwd worden voor de gezinnen via een resultaatsverbintenis voor de uitbetalingsactoren (bijvoorbeeld in de samenwerkingsovereenkomst) en via inspanningen om meer en betere automatische gegevensstromen en rechtentoekenning te faciliteren zowel van de Vlaamse regering en als van de EVA voor de uitbetaling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid.

■ **Concretiseer acties voor het versnellen van zorgtoelagen**

In het kader van automatische rechtentoekenning zijn ook acties mogelijk voor een snelle toekenning van zorgtoelagen aan kinderen met een zorg- en ondersteuningsnood. De SERV verwacht concrete engagementen van de Vlaamse regering om dit te realiseren.

Door administratieve drempels en wachtlijsten krijgen nu heel wat kinderen met een hoge zorg- en ondersteuningsnood nu (nog) geen zorgtoeslag. Hiervoor moet op korte termijn naar een oplossing gezocht worden. De afstemming van inschalingsinstrumenten en automatische koppeling van gegevens kunnen hier alvast een eerste stap in zijn.

■ **Inzetten op de verwachte armoedereductie via volledige opname van rechten**

Er zijn verschillende argumenten die pleiten voor een automatische toekenning van rechten. Pro-actief werken, administratieve lasten voor de gezinnen en de uitbetalingsactoren beperken en snellere behandeling van dossiers. Maar ook de verwachte reductie van het aantal kinderen dat in armoede opgroeit hoort daarbij.

De verwachte armoedereductie kan immers alleen gerealiseerd worden met de verschillende pijlers van het groeipakket als men uit gaat van volledige opname van rechten en kan ook enkel onder die voorwaarde gerealiseerd worden.

Het is voor de SERV daarom belangrijk dat alle mogelijke maatregelen genomen worden om een maximale opname van rechten te garanderen. De raad denkt daarbij aan de procedures om gezinnen te detecteren die (nog) geen keuze maakten voor een kinderbijslagfonds, de architectuur van de gebruikte datastromen, het voorzien van toegankelijke informatie voor de gezinnen en de rol die de Huizen van het Kind of andere lokale actoren dichtbij de gezinnen daarin kunnen spelen.

■ **Toelagen koppelen aan leefkosten**

De raad is tevreden met de automatische indexering van de toelagen en inkomensgrenzen die in dit voorontwerp van decreet zijn opgenomen. Op die manier kunnen de huidige toelagen minstens gedeeltelijk de evolutie van de leefkosten volgen en bewaren de toelagen automatisch hun koopkracht.

Vanuit de historische vaststelling dat kinderbijslagen de afgelopen decennia geen aanpassing kenden aan de evolutie van de welvaart, kan vastgesteld worden dat de gezinsbijslagen over de tijd heen minder doorslaggevend werden in de gezinsbudgetten. Om de doelstellingen van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid blijvend te garanderen vraagt de SERV echter ook om de evolutie in vergelijking met de algemene welvaart te monitoren en, binnen de geldende Vlaamse budgettaire context, indien nodig te corrigeren.

4 Meer verfijnde gezins- en inkomensselectiviteit is nodig

Al in het advies over de conceptnota " Voor elk kind en elk gezin een groeipakket op maat" oordeelde de SERV al dat de voorziene koppeling van de sociale toeslagen aan de gezinssamenstelling en het gezinsinkomen onvoldoende fijn was uitgewerkt. Dat is nodig om de selectieve toelagen doeltreffend en doelmatig toe te kennen maar ook om andere perverse effecten te vermijden zoals het risico op inkomensvallen en het maximaal vermijden van vals positieve toekenningen en vals negatieve weigeringen.

■ Meer doeltreffend, minder inkomensvallen

De SERV blijft pleiten voor meer differentiatie in de toegepaste 'gezinsgemoduleerde inkomensselectiviteit' én voor een redelijke vorm van uitfasering met als doel om een grotere doeltreffend- en doelmatigheid van de selectieve toelagen van het groeipakket te realiseren en het risico op inkomensvallen te vermijden.

De raad is bezorgd over de draagkracht van de gezinnen en over de activiteits- en loonvallen die drempels voor tewerkstelling, (beroeps)opleiding of promotie kunnen veroorzaken als er harde inkomensgrenzen worden ingesteld. Vanaf begin jaren 2000 werden door de federale overheid inspanningen geleverd op het vlak van fiscaliteit, sociale zekerheidsbijdragen, uitkeringen en ook kinderbijslagen om inactiviteits- en lage loonvallen terug te dringen. Het is voor de SERV onaanvaardbaar dat nieuwe regelgeving een nieuw risico op (netto) inkomensvallen zou introduceren en zo activiteit of promotie op de arbeidsmarkt zou ontmoedigen.

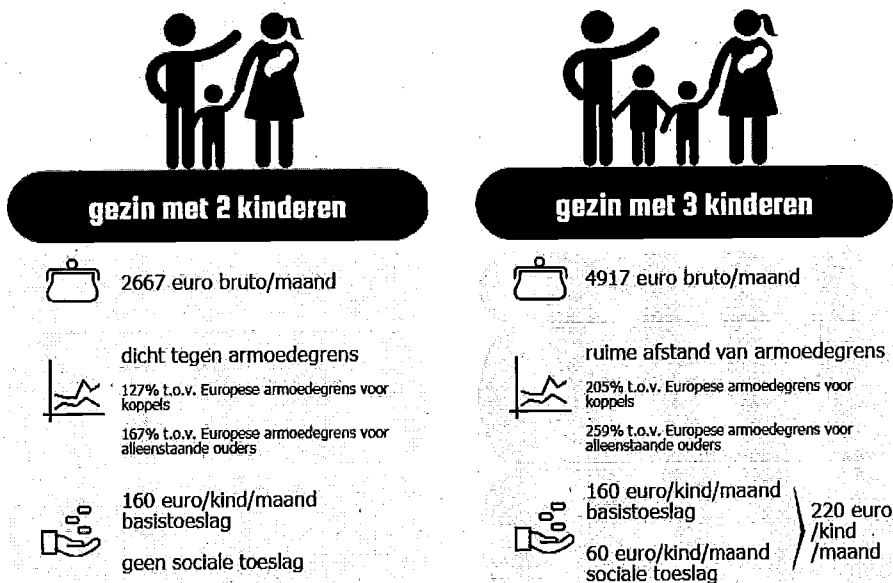
Twee voorbeelden⁵ verduidelijken deze stelling.

We vergelijken een gezin met twee kinderen en een bruto belastbaar inkomen van € 2.667 per maand met een gezin met drie kinderen en een bruto belastbaar inkomen van € 4.917 per maand. Het gezin met twee kinderen ontvangt geen sociale toeslag, ondanks het feit dat ze zich nog niet zo ver boven de armoedegrens bevinden. Het gezin met drie kinderen ontvangt een sociale toeslag van € 60 per maand en per kind. Zij bevinden zich ook zonder de sociale toeslag op ruime afstand van de armoedegrens. Het gezin met twee kinderen zal zo per kind gezinstoelagen ontvangen in pijler 1 en 2 voor een bedrag van € 160 per maand of € 1920 per jaar. Het gezin met drie kinderen zal per kind gezinstoelagen ontvangen in pijler 1 en 2 voor een bedrag van € 220 per maand of € 2640 per jaar. Eventuele school- en studietoelagen kunnen nog een impact

⁵ De SERV hecht er veel belang aan diversiteit te tonen in zijn communicatie. Bij gebruik van een beperkt aantal voorbeelden is dat niet altijd haalbaar. Daarom wil de SERV expliciet stellen dat in de getoonde voorbeelden de volwassenen en de kinderen inwisselbaar zijn voor de verschillende combinaties van M/V/X, personen met een handicap en personen met een migratieachtergrond.

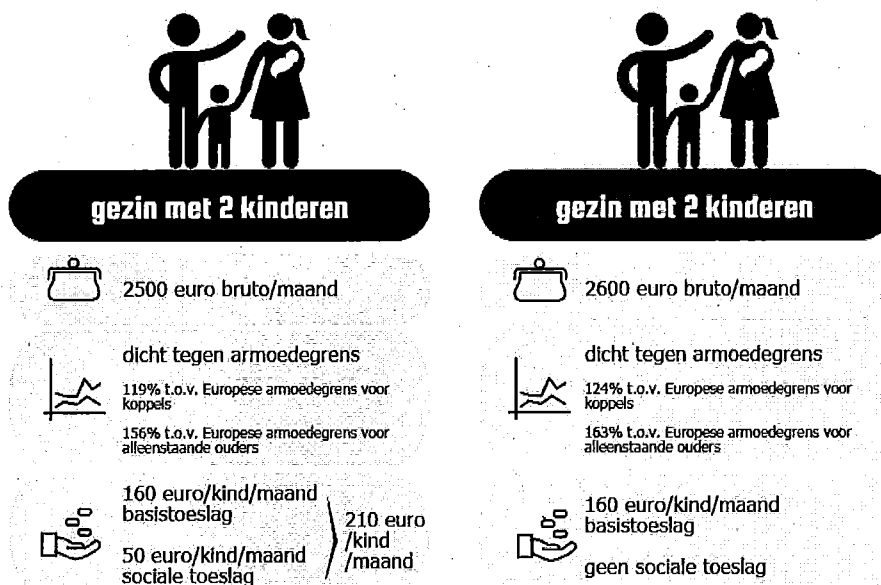
hebben op dit verschil, maar dit effect is sterk afhankelijk van het studieniveau/leeftijd van het kind.

Sociale toelage en draagkracht van gezinnen



We vergelijken ook twee inkomenssituaties van eenzelfde gezin met twee kinderen. In de aanvangssituatie beschikt het gezin over een bruto belastbaar inkomen van € 2.500 per maand, een inkomen net onder de laagste inkomensgrens. In de tweede inkomenssituatie stijgt het inkomen tot net boven de fixe inkomensgrens, nl. tot € 2.600 per maand. Een dergelijke stijging kan zich voordoen door anciënniteitsverhoging, een kleine promotie of een uitbreiding van het aantal gewerkte uren in een deeltijdse tewerkstelling. Toch kan het gezin in de aanvangssituatie over een zelfde of hoger netto beschikbaar gezinsinkomen beschikken dan in de situatie na de bruto inkomensstijging omdat ze het recht hebben op de sociale toeslag van € 600 per kind en per jaar. De bruto inkomensstijging wordt dan gedeeltelijk of geheel teniet gedaan door het verlies van de sociale toeslag. Ook hier kunnen eventuele school- en studietoelagen een impact hebben op dit verschil, maar dit effect is sterk afhankelijk van het studieniveau van het kind. Het effect is sowieso beperkter omdat in de school- en studietoelagen gewerkt wordt met een graduele daling van de toelagen.

Risico op inkomensval



De keuze van de inkomensgrens en de gebruikte schaal voor gezinsmodulering is dus cruciaal.

De differentiatie en uitfasering zoals bij de school- en studietoelagen kunnen voor de SERV gelden als een goede inspiratiebron. Door de architectuur van dat systeem komen die toelagen terecht bij de gezinnen met inkomen dat lager is dan een inkomensgrens die fijner afgestemd is op hun specifieke gezinssamenstelling en wordt de toelage ook gradueel afgebouwd.

De SERV is zich ervan bewust dat de introductie van een uitfasering ook een impact heeft op het budget dat nodig is voor de sociale toeslagen. Echter, door de beschikbare middelen voor de sociale toeslagen doelgerichter in te zetten naar de gezinnen in de lagere equivalente decielen (op basis van inkomens gestandaardiseerd naar gezinssamenstelling) of inkomensgrenzen te gebruiken die beter afgestemd zijn op specifieke gezinssamenstellingen wordt er meer ingezet op differentiatie en selectiviteit en komt er budget vrij om gezinnen met een gelijkaardige draagkracht op een vergelijkbare manier te ondersteunen en om mogelijke inkomensvallen te verkleinen of te voorkomen.

De SERV vraagt aan de Vlaamse Regering om in samenwerking met academische experts de mogelijkheden om differentiatie en uitfasering te combineren te bekijken en uit te werken. De technische en budgettaire haalbaarheid van verschillende opties moet worden nagegaan.

Capteer de werkelijke financiële en sociale situatie van de gezinnen

Voor de SERV moet er telkens naar gestreefd worden om het inkomen van het gezin vast te stellen op een manier die zoveel als mogelijk aansluit bij de feitelijke sociale en financiële situatie van de gezinnen. De aangekondigde knipperlichtprocedure maakt daar deel van uit. In die zin pleit de SERV voor het formuleren van een ideaaltypisch inkomensconcept in het decreet zelf dat gefaseerd uitgewerkt en geïmplementeerd wordt rekening houdend met de technische mogelijkheden.

De bruto belastbare inkomens (voor aftrek van de beroepskosten) vertellen slechts een deel van het verhaal.

De SERV vraagt om rekening te houden met een aantal suggesties die bijdragen tot de effectiviteit van de sociale toelagen.

- De inkomsten van de ouders of gelijkgestelden bepalen de draagkracht van een gezin, maar er mag geen discriminatie ontstaan tussen gehuwden/wettelijk samenwonenden en feitelijk samenwonenden. De inkomsten van inwonende verwanten moeten buiten beschouwing gelaten worden. Zo ontstaat er geen ontmoediging om bv. ouders te laten inwonen in het kader van mantelzorg.
- Ook de regeling die wordt uitgewerkt voor de gezinnen met co-ouderschap is belangrijk. Het bepalen van de draagkracht van deze gezinnen, zeker in het geval er een groot inkomensverschil is tussen beide partners, verdient bijzondere aandacht.
- Voor het niet belastbare deel van de onderhoudsgelden voor de kinderen, nl. het deel dat ontvangen wordt als tegemoetkoming voor de kosten van de kinderen op basis van de ongelijkheid in inkomen of op basis van ongelijkheid in verblijfsduur, moet dezelfde logica gevolgd worden als de belastbare onderhoudsgelden.
- Een KI test zoals nu wordt gebruikt bij de school- en studietoelagen moet overgenomen worden voor de andere toelagen in het kader van het gezinsbeleid.
- Voor de inkomsten uit onroerende goederen moet men rekening houden met de werkelijk ontvangen huurgelden en niet enkel met het kadastraal inkomen.
- Gezien de achterstallige inkomens doorgaans een éénmalig karakter hebben en niet representatief zijn voor de inkomsten tijdens het jaar waarin men de gezinsbijslag ontvangt, pleit de SERV er voor om er geen rekening mee te houden.
- Het lijkt de SERV zeker een zinvolle piste om na te gaan of er voor bepaalde groepen alvast gewerkt kan worden met een actuelere inkomensmeting. De Raad denkt daarbij onder andere aan loontrekkenden (via DmfA-aangiften), de zelfstandigen die van hun sociaal verzekeringsfonds toelating hebben gekregen om verminderde sociale bijdragen te betalen of zijn vrijgesteld van de betaling van sociale bijdragen door de Commissie voor Vrijstelling van Bijdragen (informatie via de zelfstandige zelf, de sociale verzekeringsfondsen of RSVZ), de uitkeringsgerechtigden (via uitbetalingsgegevens) en de gerechtigden op een leefloon of een inkomensvervangende tegemoetkoming voor gehandicapten (via de inkomenstoets die voor deze groepen al gemaakt wordt).
- Er moet gezocht worden naar mogelijkheden waarbij ook de inkomsten uit beleggingen bij een bank of een verzekeringsinstelling mee gecapteerd worden in het inkomen van de gezinnen.

De instructies voor de uitbetalingsactoren moeten volledig en ondubbelzinnig zijn om een gelijke interpretatie van de regelgeving voor alle gezinnen te garanderen.

Het gekozen inkomensconcept mag zeker geen eindpunt zijn als die keuze louter bepaald wordt door de huidige technische of operationele beperkingen. Op langere termijn meent de SERV dat de praktische uitwerking van het inkomensconcept verfijnd moet kunnen worden om beter aan te sluiten op de feitelijke sociale en financiële situatie van de gezinnen.

■ Heroriënteer de universele toeslag voor kleuters

De SERV vindt het een interessante piste om de schoolgaande kleuters die zich in een kwetsbare positie bevinden bijkomend te ondersteunen door de toekenningsvoorwaarden en het bedrag van de kleutertoeslag te differentiëren.

Dit kan budgetneutraal gerealiseerd worden door het totale budget dat nu wordt gereserveerd voor universele participatietoelagen aan kleuters (€ 21 miljoen voor de 3- en 4-jarigen en € 2,5 miljoen voor de 5-jarigen) te heroriënteren en gedeeltelijk selectief in te zetten. Door de universele participatietoelagen voor de 3- en 4-jarigen op hetzelfde niveau te brengen als voor de 5-jarigen (€ 35 per jaar) komt er € 14 miljoen vrij. Dit budget kan aangewend worden voor een extra kleutertoeslag voor alle schoolgaande kleuters die een schooltoelage ontvangen.

Zonder aanpassing van de nu gespecificeerde regels voor de universele kleutertoeslag vraagt de SERV alleszins dat de doeltreffendheid en doelmatigheid ervan wordt nagegaan een drietal jaar na de invoering.

5 Uitbetalingsactoren zijn deel van een geoliede machine

De uitbetalingsactoren spelen in de uitvoering van het gezinsbeleid een belangrijke rol. Hun organisatie en taken zullen in de komende jaren heel wat veranderingen ondergaan. De SERV meent dat in deze periode de uitbetalingsactoren, publiek en privaat, de tijd en middelen moeten krijgen om hun nieuwe organisatie en taken te ontplooien en dat hun inspanningen op dat punt gewaardeerd moeten worden.

■ Continueer de kwaliteitsvolle dienstverlening van de uitbetalingsactoren

Het is voor de SERV belangrijk dat er een beleid gevoerd wordt dat de uitbetalingsactoren toelaat hun kwaliteitsvolle dienstverlening naar de gezinnen toe verder te zetten voor, tijdens en na de invoering van de nieuwe toelagen in het kader van het gezinsbeleid.

Een dergelijk beleid zet bijvoorbeeld in op het stabiliseren van het huidige cliënteel van de uitbetalingsactoren (zoals nu voorzien dat gezinnen na een periode van één jaar een nieuwe uitbetalingsactor kunnen aanduiden) maar ondersteunt de uitbetalingsactoren minstens ook voor de ontwikkelingskosten voor het nieuwe ICT-platform. De initiële ontwikkeling van de gemeenschappelijke betaalmotor en ook het verdere onderhoud en uitbouw moet ook in de toekomst een kostendelend vennootschap zijn. In de betaalmotor moet tegemoet gekomen worden aan de noden van de publieke én de private uitbetalingsactoren.

■ Efficiëntiewinsten voorlopig voorbarig

Er direct van uitgaan dat er op korte termijn efficiëntiewinsten geboekt kunnen worden waardoor er bespaard kan worden op werkingsmiddelen van de private actoren lijkt in een eerste fase zeker voorbarig.

De financiering(senveloppe) van de uitbetalingsinstellingen blijft in een eerste beweging ongewijzigd. De toelagen in het gezinsbeleid worden in veel opzichten echter wel grondig gewijzigd (types toelagen, bedragen, toekenningscriteria, ...) en dat heeft ook een grote impact op het dossierbeheer en de uitbetaling van de toelagen. Een aantal taken van de uitbetalingsinstellingen worden vereenvoudigd en meer geregeld via administratieve gegevensstromen, maar er komen ook nieuwe taken bij op basis van het groeipakket en

gedurende meer dan 20 jaar moet ook gewerkt worden met een overgangsregeling voor de kinderen in het oude kinderbijslagsysteem.

■ **Taakbelasting monitoren**

Van bij de start van de uitbetaling van de nieuwe toelagen in het kader van het gezinsbeleid is monitoring belangrijk vanuit minstens drie oogpunten.

Ten eerste is het belangrijk om op meerdere fronten de taakbelasting en performantie van uitbetalingsactoren goed te monitoren in functie van correcte vergoeding voor de uitgevoerde taken. Het zal voor de publieke en private uitbetalingsactoren belangrijk zijn om een goede kostenefficiëntie te blijven nastreven.

Ten tweede is monitoring ook belangrijk in functie van de periodieke evaluatie van de uitbetalingsactoren. In samenwerkingsakkoorden kunnen taken en doelstellingen opgenomen worden die de basis kunnen vormen voor heldere en objectieve evaluatiecriteria. De evaluatiecriteria moeten alleszins bij aanvang van de activiteiten vastgelegd worden.

Ten derde ziet de SERV monitoring ook als een goede stimulans voor verbetering en innovatie. Het geeft, onder andere in de vergelijking met andere actoren, aan op welke punten de uitbetalingsactoren zichzelf kunnen verbeteren. In dat opzicht stimuleert het ook innovatief werken. Op termijn, na een inloophase, is een responsabiliseringsenveloppe daarvoor ook zeker een positief signaal. Die responsabilisering moet gelden voor beide types uitbetalingsactoren.

■ **Transparantie nastreven**

De SERV vindt het belangrijk dat er transparante informatie beschikbaar is over de werking, de kwaliteit en de efficiëntie van de verschillende uitbetalingsactoren, zowel publiek als privaat. Deze objectieve informatie, verkregen op basis van permanente monitoring, moet door de overheid zelf verspreid worden en staat los van de marketinginformatie van de uitbetalingsactoren zelf.

■ **Loketfunctie decretaal verankeren**

De SERV merkt hier op dat in dit voorontwerp van decreet niet verwezen wordt naar de loketfunctie via of voor de Huizen van het Kind (HvhK). De raad opperde eerder dat dergelijke loketfunctie enkel het verstrekken van objectieve informatie aan de gezinnen kon hebben, bv. over de verschillende onderdelen van het groeipakket, uitbetalingsmodaliteiten, mogelijke uitbetalingsactoren of klachtenprocedures. Een dergelijke loketfunctie kan ook kaderen in het streven naar meer transparantie over de werking en kwaliteit van de verschillende uitbetalingsactoren.

Indien de invulling van de loketfunctie breder zou gaan dan het verstekken van objectieve informatie is het voor de SERV belangrijk dat de uitbouw van de loketfunctie in de HvhK gebeurt in overleg en in co-creatie met de alle verschillende uitbetalingsactoren en een vertegenwoordiging van de HvhK.

Er mag geen strijd ontstaan over de HvhK. Deze huizen moeten immers ten allen tijde hun onafhankelijke en dienstverlenende functie kunnen bewaren. Ook zal gegarandeerd moeten worden dat gezinnen op een gelijkwaardige en kwalitatieve manier geholpen kunnen worden, los van de verschillen tussen de HvhK en hun waarde vanuit commercieel oogpunt (aantal bezoekers, type bezoekers, ...).

Voor de verschillende uitbetalingsactoren moet een duidelijk regelgevend en controleerbaar kader gecreëerd worden waarbinnen de samenwerking tussen de HvhK en de uitbetalingsactoren

kan georganiseerd worden. Dit is nodig om de vrije keuze van gezinnen voor een bepaalde uitbetalingsactor op termijn te blijven garanderen. Elke uitbetalingsactor moet gelijke toegang hebben tot de huizen van het kind om zeker te vermijden dat er monopolies ontstaan.

De organisatie van de loketfunctie moet decretaal verankerd worden. Dat kan in het kader van het decreet dat de toelagen in het kader van het gezinsbeleid regelt, maar kan ook opgenomen worden in het decreet dat de oprichting regelt van de EVA Vlaams Agentschap voor de Uitbetaling van Toelagen in het kader van het Gezinsbeleid.

6 Handhaving is ook maatwerk

Een handhavingskader, zowel voor de gezinnen als ten aanzien van de uitbetalingsactoren, moet duidelijk afgebakend zijn. Zowel naar gezinnen als naar de uitbetalingsactoren toe is echter ook maatwerk nodig.

■ Maatwerk voor kwetsbare groepen

Niet van alle gezinnen kan men 'redelijkerwijs' veronderstellen dat ze op de hoogte zijn van hun rechten en plichten. De oorzaken daarvoor kunnen zeer divers zijn zoals bijvoorbeeld een lage scholing, beperkte administratieve vaardigheden of een beperkte beheersing van het Nederlands. Bovendien zorgen gebroken of nieuw samengestelde gezinnen, onstabiele woon- of inkomenssituaties of inkomens die verkregen worden uit meerdere bronnen voor soms zeer complexe dossiers.

Dit zijn voor de SERV voorbeelden van situaties waarin men er niet van uit kan gaan dat begunstigden van toelagen de juridische of materiële fout van de uitbetalingsactor kon opmerken. De herziening van de toelage kan in dit geval slechts ingaan vanaf het moment dat de nieuwe beslissing genomen werd en niet met terugwerkende kracht.

■ Belang van ruimte voor dialoog

In de lijn van het SERV-advies over het voorontwerp van decreet houdende het overheidstoezicht in het kader van het gezondheids- en welzijnsbeleid⁶ moeten dezelfde principes ook hier gelden voor de toelagen in het kader van het gezinsbeleid. Er zijn verschillende instrumenten nodig voor het handhaven van de regelgeving enerzijds en het garanderen van een kwaliteitsvolle dienstverlening anderzijds.

Ten aanzien van de gezinnen moeten de rechten én de plichten van de begunstigen van de toelagen duidelijk en begrijpbaar uitgewerkt en gecommuniceerd worden. Dit geldt ook voor de mogelijkheden voor beroep tegen beslissingen of het oplossen van geschillen. Maar meer nog dan de formele en juridische procedures is het belangrijk dat de gezinnen eerst in dialoog en overleg kunnen gaan met hun dienstverlener, de uitbetalingsinstelling enerzijds en de gezinsinspecteurs anderzijds. In de samenwerkingsovereenkomsten met de uitbetalingsactoren en in de opdracht van de publieke uitbetalingsactor kan gevraagd worden om hierrond actief een beleid te voeren op organisatieniveau.

⁶ <http://www.serv.be/serv/publicatie/advies-voorontwerp-decreet-overheidstoezicht-gezondheids-en-welzijnsbeleid>

Ten aanzien van de uitbetalingsinstellingen geldt een gelijkaardige redenering. De vergunde dienstverlening moet worden gecontroleerd en geëvalueerd. De zorginspectie, die deze taak zal uitvoeren ten aanzien van de uitbetalingsactoren, moet voor de SERV werken volgens de principes van proportioneel handhaven naar aard, omvang en gevolgen van de niet-naleving. Wanneer mogelijk moet altijd gekozen worden voor de interventiewijze die tegen de laagste kosten het beste resultaat geeft. Om een evenwicht te creëren tussen de bewegingsvrijheid en rechtszekerheid van uitbetalingsactoren en de interpretatieruimte van de inspectiediensten en de individuele inspecteurs is er voldoende ruimte nodig voor dialoog en overleg in het inspectieproces, wederzijds argumenteren en 1-op-1 afstemming.

Om een correcte dienstverlening van alle gezinnen te garanderen moet inspectie met gelijke regels van toepassing zijn op zowel de private als de publieke uitbetalingsactoren.

■ Een geschillencommissie voor alle uitbetalingsactoren

Gezinnen moeten recht hebben op gelijke beroepsmogelijkheden, onafhankelijk van de uitbetalingsactor waarbij ze aangesloten zijn.

De geschillencommissie, opgericht om beroep in te stellen tegen bepaalde individuele beslissingen van de uitbetalingsactoren of tegen het niet respecteren van bepaalde termijnen, moet dossiers kunnen behandelen van de private én de publieke uitbetalingsactoren.

De procedure voor onpartijdigheid ten aanzien van dossiers met een private uitbetalingsactor moet ook gelden ten aanzien van de publieke actor. De SERV vraagt om een regeling uit te werken voor situaties waarin het commissielid dat aangewezen werd door Kind&Gezin niet onpartijdig kan beslissen over dossiers waarin de publieke uitbetalingsactor betrokken is.

7 Monitoring

Er wordt voor 2018 de oprichting van een monitoringcomité aangekondigd. De SERV ziet dat zeker als een noodzakelijk initiatief voor deze ingrijpende beleidswijzigingen. De raad vraagt de finaliteit, bevoegdheden en samenstelling van het monitoringcomité te verduidelijken.

De raad vraagt om minstens jaarlijks een terugkoppeling te voorzien van het monitoringsrapport aan de SERV.

Minstens ten aanzien van drie opzichten is een monitoring aangewezen: macro-budgettair, lastenmeting van de uitbetalingsactoren en efficiëntie en effectiviteit van de onderdelen van het groeipakket. Deze taken kunnen vanzelfsprekend niet allemaal door het monitoringcomité ingevuld worden. Er zal zeker ook breder gekeken moeten worden zoals bijvoorbeeld academische evaluaties.

De SERV vindt het zinvol om monitoring en evaluatie op deze drie terreinen decretaal te verankeren via het decreet over de toelagen in het kader van het gezinsbeleid en/of via het decreet over de oprichten van de EVA Vlaams Agentschap voor de Uitbetaling van Toelagen in het kader van het Gezinsbeleid.

■ Macro-budgettair kader

Een grondige monitoring op korte en lange termijn is nodig om budgettaire ontsporingen te vermijden en tijdig bij te sturen. Dit moet de belangrijkste taak zijn van het monitoringcomité.

De ingrijpende wijzigingen in het conceptueel kader van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid maken dat er veel effecten samen spelen en dat ook de gezinsvorming zelf beïnvloed kan worden. Ook is niet alleen in de structuur en het bedrag van de toegekende toelagen gewijzigd maar ook aan de toekenningsmodaliteiten en de inzet op automatische rechtentoekenning zijn budgettaire effecten verbonden. Daarom is het zeker niet eenvoudig om de macro-budgettaire effecten op middellange en lange termijn te voorspellen. Tijdig kunnen bijsturen is cruciaal.

■ **Lastenmeting van de private uitbetalingsactoren in functie van een kostenefficiënte toereikende financiering**

Om de kwaliteit van de dienstverlening, de operationele leefbaarheid van de private uitbetalingsactoren en de kostenefficiënte organisatie van het hele uitbetalingskader op lange termijn te garanderen, moet er van bij de start een analytische lastenmeting opgelegd worden aan de private en publieke uitbetalingsactoren. Deze lastenmeting is zeker dienstig om het moment te bepalen waarop gemeenschappelijke uitbetalingsmotor en de administratieve gegevensstromen optimaal werken.

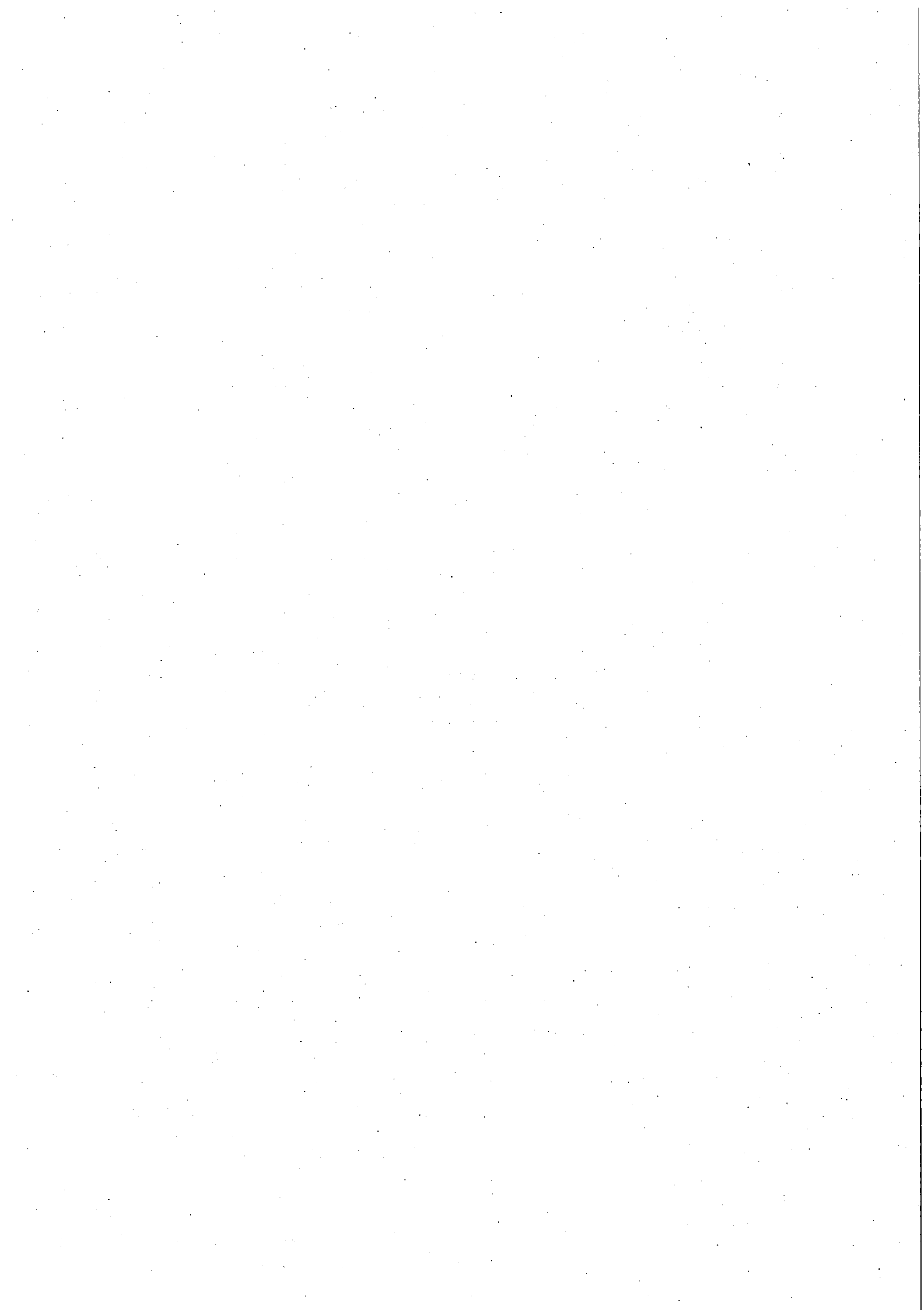
Deze lastenmeting is op termijn ook een onderdeel van de evaluatie van het hele uitbetalingskader. Het is belangrijk hier te benadrukken dat het moment waarop finaal geëvalueerd wordt slechts vastgelegd kan worden nadat men tot een optimale werking van de gemeenschappelijke uitbetalingsmotor en de administratieve gegevensstromen is gekomen.

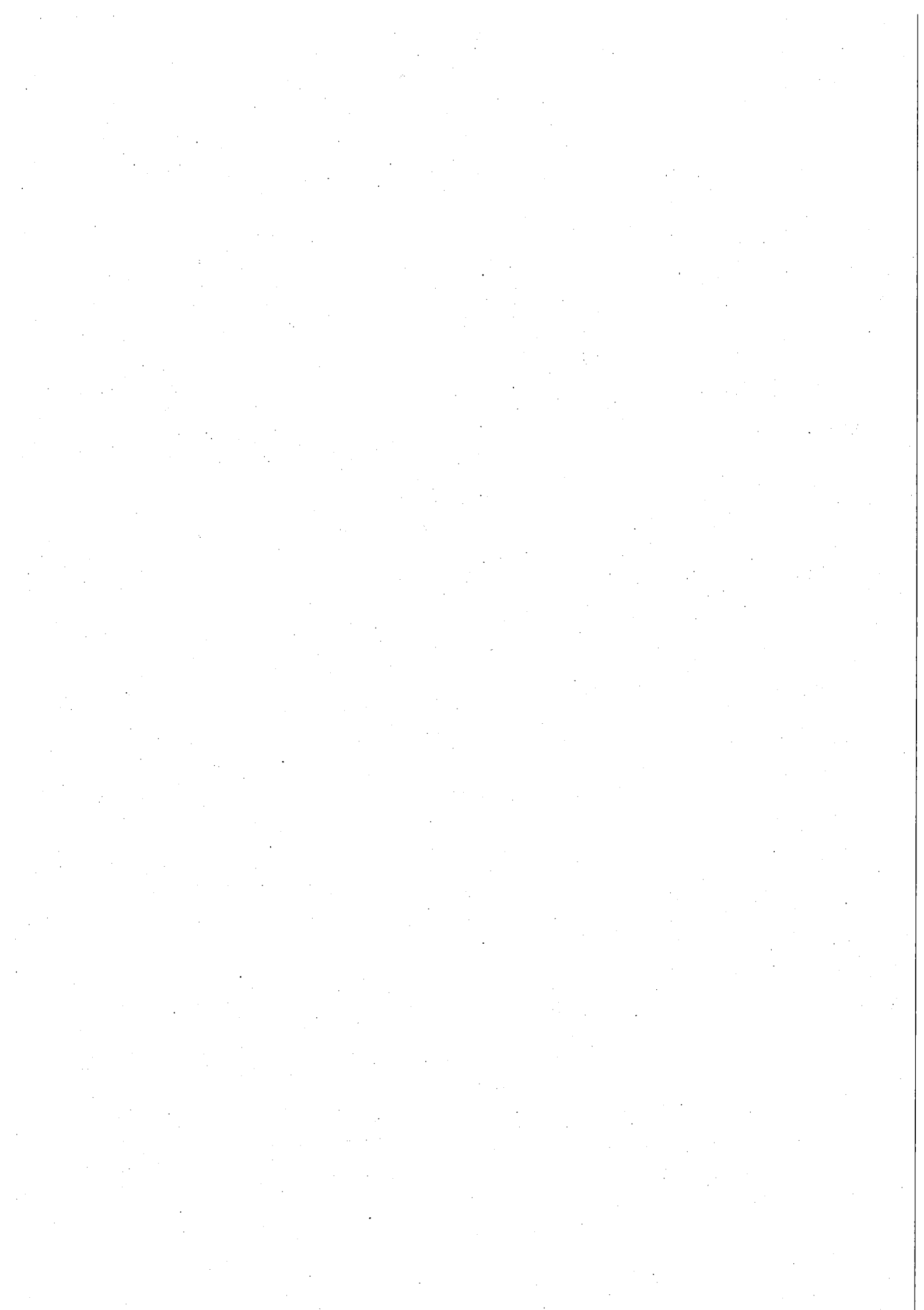
■ **Effectiviteit en efficiëntie van de verschillende onderdelen van het groeipakket en inzet van middelen**

Het nieuwe kader rond toelagen in het kader van het gezinsbeleid voert een heel aantal nieuwe toelagen en heroriënteert een aantal andere componenten van de huidige toelagen. Een ex-post evaluatie van de verschillende onderdelen is belangrijk in functie van een evaluatie van het geheel.

In een eerste beweging is de SERV nieuwsgierig naar antwoorden op onderstaande vragen.

- Komen de verschillende toelagen terecht bij de kinderen die initieel beoogd werden? Kan de uitbetaling voldoende geautomatiseerd worden? Zijn de nodige gegevens administratief beschikbaar? Gaat het om de juiste doelgroep (juiste operationalisering via parameters)?
- Zorgen de kleutertoelagen voor een betere participatie op 3- en 4-jarige leeftijd?
- Wat is het profiel van de gezinnen die gebruik maken van de kinderopvangtoeslag? Welk effect is meetbaar op het budget en de uitgaven van de gezinnen? Zien we een impact op het aantal aangeboden kinderopvangplaatsen?
- Wat is de impact van de nieuwe toelagen in het kader van het gezinsbeleid op het netto beschikbaar inkomen van de gezinnen en op loon- en verdienvallen?







Commissie voor de bescherming
van de persoonlijke levenssfeer

Dossier behandeld door : Allemeersch Koenraad

T: + 32 (0)2 274 48 43

F: + 32 (0)2 274 48 35

E-mail: koenraad.allemeersch@privacycommission.be

Vlaamse Regering - Kabinet van de Vlaamse Minister van
Welzijn, Volksgezondheid en Gezin
Ter attentie van Mijnheer Jo Vandeurzen
Koning Albert II-laan, 35 Bus 90
1030 BRUSSEL (SCHAARBEEK)

Uw kenmerk	Ons kenmerk	Bijlage(n)	Datum
	SA2/CO-A-2017-039/013	1	01-08-2017

Betreft: Adviesaanvraag betreffende het voorontwerp van decreet tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid.

Mijnheer de Minister,

Ik heb de eer u als bijlage kopie te laten geworden van het advies nr. 41/2017 dat de Commissie aangaande bovenvermeld onderwerp op 26 juli 2017 uitbracht.

Zoals voorzien in artikel 29, § 5, 2de lid van de wet van 8 december 1992 *tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens* wordt terzelfdertijd een kopie van dit advies gezonden aan de Minister van Justitie.

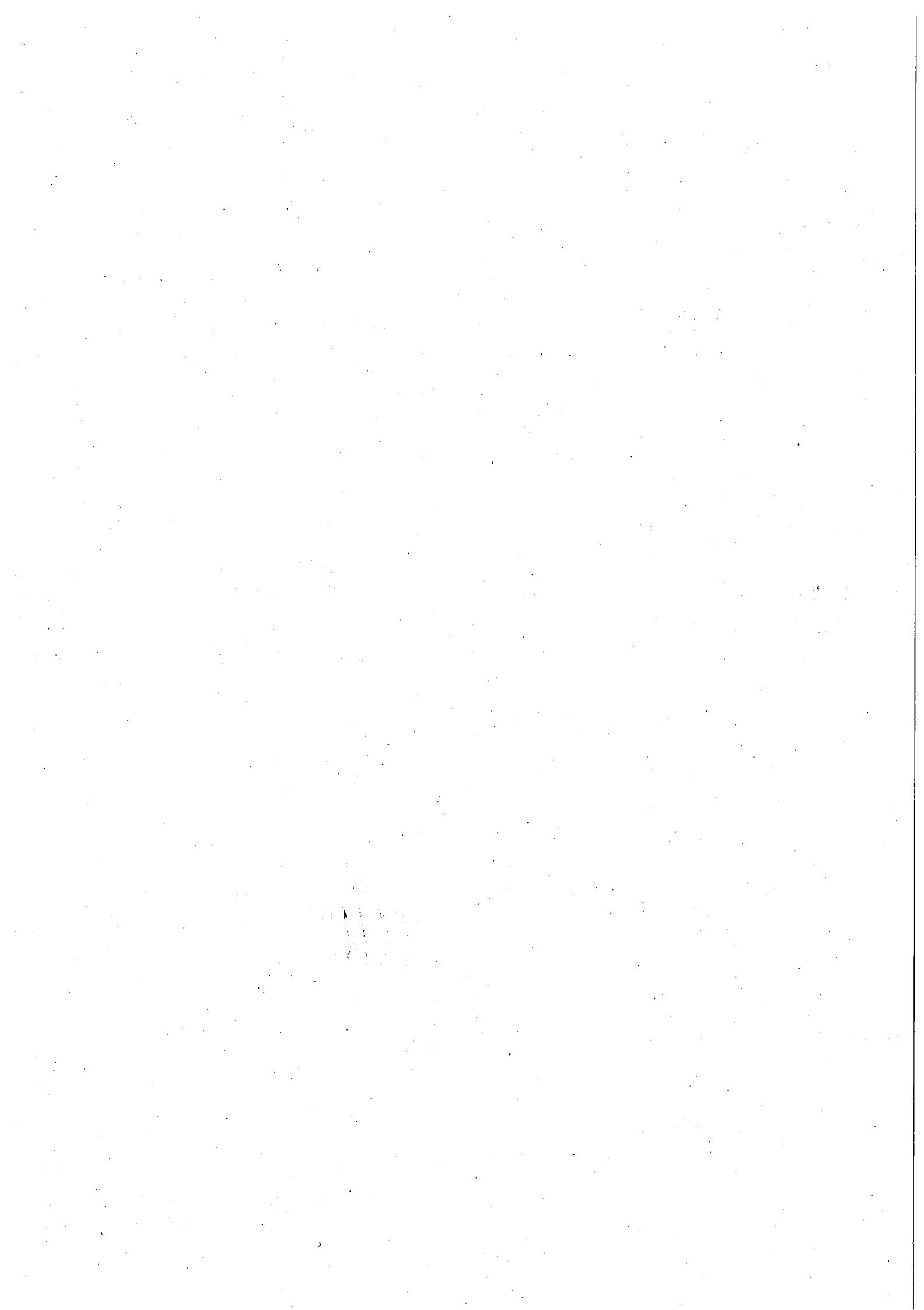
Hoogachtend

Willem Debeuckelaere

Voorzitter

KABINETSAAHWIJZER VLAAMS MINISTER VANDEURZEN	
IN	2190821-22363
2-1 AUG 2017	
Medew.	JH
UIT	







Advies nr 41/2017 van 26 juli 2017

Betreft: Voorontwerp van decreet tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid (CO-A-2017-039)

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (hierna "De Commissie");

Gelet op de wet van 8 december 1992 *tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens* (hierna WVP), inzonderheid artikel 29;

Gelet op het verzoek om advies van Dhr. J. Vandeurzen, Vlaams Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, ontvangen op 09/06/2017;

Gelet op het verslag van Dhr. D. Van Der Kelen;

Brengt op 26 juli 2017 het volgend advies uit:

VOORAFGAANDE OPMERKING

De Commissie vestigt er de aandacht op dat er recent nieuwe Europese regelgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens werd uitgevaardigd: de algemene Verordening betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en de Richtlijn voor Politie en Justitie. Deze teksten verschenen in het Europese Publicatieblad van 4 mei 2016^[1].

De verordening, meestal GDPR (general data protection regulation) of AVG (Algemene Verordening Gegevensbescherming) genaamd, is van kracht geworden twintig dagen na publicatie, nl. op 24 mei 2016 en wordt, twee jaar later, automatisch van toepassing: 25 mei 2018. De Richtlijn voor politie en justitie moet via nationale wetgeving omgezet worden tegen uiterlijk 6 mei 2018.

Voor de Verordening betekent dit dat vanaf 24 mei 2016, en gedurende de termijn van twee jaar voor de tenuitvoerlegging, op de lidstaten enerzijds een positieve verplichting rust om alle nodige uitvoeringsbepalingen te nemen en anderzijds ook een negatieve verplichting, de zogenaamde "onthoudingsplicht". Laatstgenoemde plicht houdt in dat er geen nationale wetgeving mag worden uitgevaardigd die het door de Verordening beoogde resultaat ernstig in gevaar zou brengen. Ook voor de Richtlijn gelden gelijkaardige principes.

Het verdient dan ook aanbeveling om desgevallend nu reeds op deze teksten te anticiperen. En het is in de eerste plaats aan de adviesaanvrager(s) om hier rekening mee te houden in zijn (hun) voorstellen of ontwerpen. De Commissie heeft in onderhavig advies, in de mate van het mogelijke en onder voorbehoud van mogelijke bijkomende toekomstige standpunten, alvast gewaakt over de hoger geschetste negatieve verplichting.

I. ONDERWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Op 9 juni 2017 werd door de Vlaamse Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (hierna "de aanvrager") een voorontwerp van decreet tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid (hierna "het ontwerp") ter advies aan de Commissie voorgelegd.

^[1] Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)

Richtlijn (EU) van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=OJ:L:2016:119:TOC>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2016%3A119%3ATOC>

2. Vooreerst dient er de aandacht op te worden gevestigd dat het ontwerp nauw samenhangt met een ander ontwerp van decreet¹ - dat reeds in het Vlaams Parlement is ingediend² - waarin de structuur van het uitbetalingslandschap betreffende de gezinsbijslagen geregeld wordt³ (hierna "het ontwerp-decreet inzake uitbetalingen" genoemd). Het ontwerp-decreet inzake uitbetalingen werd echter niet ter advies voorgelegd van de Commissie⁴ en het maakt dan ook niet het voorwerp uit van onderhavig advies.

3. Wat het ontwerp zelf betreft, kan worden vastgesteld dat het in verschillende soorten gezinstoelagen voorziet, waarvan sommige éénmalig zijn en andere op periodieke basis worden toegekend:

a. Gezinsbijslagen:

- i. Startbedrag: Elk rechtgevend kind krijgt n.a.v. de geboorte een eenmalig bedrag als startbedrag geboorte. Een kind dat geadopteerd wordt, geeft ook recht op dit eenmalig startbedrag.
- ii. Basisbedrag: Voor elk rechtgevend kind is er een maandelijks bedrag, ongeacht de gezinssamenstelling en het socio-professioneel statuut van de ouders.
- iii. Zorgtoeslagen:
 1. (Half)wezentoeslag: een rechtgevend kind dat (half)wees is, krijgt maandelijks een zorgtoeslag bovenop het basisbedrag.
 2. Zorgtoeslag voor kinderen met een specifieke ondersteuningsbehoefte: een rechtgevend kind met een specifieke ondersteuningsbehoefte ten gevolge van een handicap of aandoening geeft recht op een maandelijks zorgtoeslag waarvan het bedrag gerelateerd is aan de specifieke noden van het kind.
- iv. Pleegzorgtoeslag: een rechtgevend kind dat in een pleeggezin wordt opgevangen geeft recht op een maandelijks pleegzorgtoeslag.
- v. Sociale toeslag: De sociale toeslag is er voor gezinnen die met hun inkomen de opvoedingskost moeilijker kunnen dragen en is dus bedoeld om de draagkracht van het minder kapitaalkrachtige gezin te vergroten. Zij krijgen

¹ 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.

² <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2016-2017/g1171-1.pdf>

³ Dit ontwerp-decreet voorziet in de oprichting van het nieuwe publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap voor de uitbetaling van toelagen in het kader van het gezinsbeleid en het regelt de positie van de toekomstige private uitbetalingsactoren.

⁴ Ondanks een aanbeveling in die zin door de Raad van State in haar advies nr. 60.983/1 van 31 maart 2017 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/60983.pdf>).

een toeslag bovenop het basisbedrag, afhankelijk van hun inkomen en hun gezinsgrootte.

- vi. Universele participatietoeslag: Dit is een jaarlijkse financiële tegemoetkoming voor ouders, met het oog om bij te dragen in de onderhouds- en opvoedingskosten voor kinderen die nog geen onderwijs volgen of werkzoekende schoolverlaters, en in de kosten die gepaard gaan met de deelname aan onderwijs voor kinderen en jongeren.

- b. Selectieve participatietoeslag: Dit is een jaarlijkse financiële tegemoetkoming om een bijdrage te leveren aan de democratisering van het onderwijs, en die onder bepaalde voorwaarden wordt 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 het hoger onderwijs.

- c. Andere toeslagen:
 - i. Kinderopvangtoeslag: Kinderen (0-3 jaar) die naar een voorschoolse kinderopvang gaan op een niet inkomensgerelateerde plaats, krijgen een toeslag per opvangdag.
 - ii. Kleutertoeslag: Driejarige kleuters die ingeschreven zijn in een door de Vlaamse Gemeenschap erkende, gefinancierde of gesubsidieerde onderwijsinstelling voor kleuteronderwijs en vierjarige kleuters die daarbovenop ook voldoende aanwezig zijn op school krijgen jaarlijks een kleutertoeslag.

4. Naast de bepaling van de rechten en plichten tussen uitbetalingsactoren en burgers wordt er in het ontwerp voor geopteerd om conflicten tussen de burgers en de uitbetalingsactoren op te lossen zonder dat meteen een klassieke gerechtelijke procedure moet worden opgestart. Via een klachten- en bemiddelingsdienst kan er worden geprobeerd een regeling in der minne te vinden, waar beide partijen het over eens zijn. Daarnaast kunnen partijen zich wenden tot een geschillencommissie. Deze geschillencommissie kan een voorlopige maatregel opleggen of een beslissing nemen over de grond van de zaak.

5. Het ontwerp wil verder een sanctioneringsregeling bieden die een beteugeling van inbreuken op de regelgeving betreffende de toelagen inzake gezinsbeleid mogelijk maakt. Het voorziet daaromtrent in een gedetailleerd juridisch instrumentarium (gaande van raadgevingen/aanmaningen tot strafrechtelijke sanctionering).

6. Tot slot dient ook de aandacht te worden gevestigd op een algemene bepaling over gegevensdeling en het gebruik van persoonsgegevens, die is vastgelegd in artikel 7 van het ontwerp.

II. ONDERZOEK VAN DE AANVRAAG

A. Regelgevende omkadering van de geplande gegevensstromen

7. De Commissie heeft geen principiële bezwaren tegen het feit dat er in onderhavige context verwerkingen van persoonsgegevens zullen plaatsvinden, op voorwaarde dat deze verwerkingen op een heldere manier worden omkaderd in de regelgeving en dat de WVP in al haar aspecten wordt nageleefd.

8. Voor wat de gegevensverwerkingen betreft die zullen worden uitgevoerd door Kind en Gezin en door de zgn. "uitbetalingsactoren"⁵, legt artikel 7 van het ontwerp een aantal grote lijnen vast:

- a. De categorieën van gegevens die zullen worden verwerkt, worden bepaald en hieraan wordt toegevoegd dat enkel de "noodzakelijke persoonsgegevens" zullen worden verwerkt⁶;
- b. Het principe wordt voorzien dat er gegevensverwerkingen zullen plaatsvinden om de taken van Kind en Gezin en van de uitbetalingsactoren in het kader van het ontwerp en in het kader van het ontwerp-decreet inzake uitbetalingen te kunnen uitvoeren;
- c. Er worden bewaartermijnen vastgelegd.

9. De Commissie staat positief ten aanzien van deze bepalingen, en zij adviseert tegelijk om deze nog op de volgende punten aan te vullen:

- a. In artikel 7 van het ontwerp is slechts sprake van twee actoren: Kind en Gezin en de uitbetalingsactoren. Nochtans wordt in het ontwerp ook melding gemaakt van andere actoren en de essentiële elementen van deze gegevensverwerkingen zijn niet in het ontwerp vastgelegd (bv. verwerkingen door Geschillencommissie). Voor zover deze elementen niet in andere regelgeving zouden zijn opgenomen, adviseert de Commissie om deze in het ontwerp uit te werken.

⁵ In artikel 3, §1, 34°, van het ontwerp, worden private uitbetalingsactoren als volgt gedefinieerd: "een private rechtspersoon, vergund met het oog op de uitbetaling van toelagen in het kader van het gezinsbeleid (...)"

⁶ Op p. 26 van de Memorie van Toelichting bij het ontwerp wordt ook aangegeven dat de Vlaamse regering per toelage zal moeten bepalen welke gegevens relevant en nodig zijn om de toelage correct te kunnen uitbetalen.

- b. De verantwoordelijke(n) voor de verschillende verwerkingen wordt (worden) niet expliciet aangeduid. De Commissie dringt er sterk op aan om dit alsnog te doen, gelet op artikel 1, §4, laatste zin, WVP⁷ ⁸.
- c. Betreffende de bewaartermijnen beveelt de Commissie aan om (in dit artikel of in een uitvoeringsbesluit) de volgende opdeling te maken:
 - i. De behandeling van een hangend dossier vereist een bewaring van gegevens opdat deze op normale wijze beschikbaar en toegankelijk zijn voor de ambtenaren die belast zijn met het beheer van het dossier;
 - ii. Zodra een dossier behandeld is en dus kan worden gearhiveerd, moet de gekozen bewaringswijze aan de gegevens slechts een beperkte beschikbaarheid en toegankelijkheid verlenen. Een dergelijke bewaringswijze moet toelaten om een antwoord te bieden op andere mogelijke doeleinden van deze bewaring, zoals de naleving van de wettelijke voorschriften inzake verjaring of de uitvoering van een administratieve controle. Eens de bewaring niet langer nuttig is, dienen de gegevens niet langer te worden bewaard⁹.

10. De Commissie beveelt verder aan om de in het ontwerp voorziene delegatie aan de uitvoerende macht ("*De Vlaamse Regering (...) kan de modaliteiten voor de verwerking vastleggen*"¹⁰) niet te beperken tot een mogelijkheid om verdere uitvoeringsmaatregelen te nemen, maar om daarentegen in een verplichting te voorzien (woord "kan" dus vervangen door "zal"). Een dergelijke aanpak zal toelaten om in een later stadium in één of meerdere uitvoeringsbesluiten op meer gedetailleerde wijze de verschillende concrete gegevensverwerkingen in al hun aspecten te beschrijven en te omkaderen. Het ontwerp mag dan wel een aantal basisprincipes vastleggen, het moet worden gezien als een eerste, noodzakelijk fundament en de Commissie is van oordeel dat er nog uitvoeringsbesluiten nodig zullen zijn om tot een volledig uitgewerkte regelgevende omkadering te komen. Zoals zij reeds eerder aangaf, is het evenwel niet noodzakelijk om al deze elementen reeds in detail vast te leggen in een decreet en zijn uitvoeringsbesluiten vaak beter geschikt om invulling te

⁷ "§ 4. Onder "verantwoordelijke voor de verwerking" wordt de natuurlijke persoon of de rechtspersoon, de feitelijke vereniging of het openbaar bestuur verstaan die alleen of samen met anderen het doel en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens bepaalt. Indien het doel en de middelen voor de verwerking door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie zijn bepaald, is de verantwoordelijke voor de verwerking de natuurlijke persoon, de rechtspersoon, de feitelijke vereniging of het openbaar bestuur die door of krachtens de wet, het decreet of de ordonnantie als de voor de verwerking verantwoordelijke wordt aangewezen."

⁸ Desgevallend kan het in deze context zinvol zijn om niet alleen algemene verantwoordelijken voor de verwerking aan te duiden, maar om ook op het niveau van de meer operationele actoren bepaalde verantwoordelijkheden vast te leggen in de regelgeving (zie ter illustratie randnummers 51 en 52 van het advies nr. 57/2015 van 16 december 2015 en randnummers 8 t.e.m. 14 van het advies nr. 10/2017 van 22 februari 2017).

⁹ Hierbij dient evident ook rekening te worden gehouden met het Vlaams decreet van 9 juli 2010 *betreffende de bestuurlijke administratieve archivering*.

¹⁰ Artikel 7, §1, in fine, van het ontwerp.

geven aan de principes die in het ontwerp zijn vastgelegd¹¹. In dat verband is de Commissie van oordeel dat het voorontwerp bepaalt dat het uitvoeringsbesluit(en) voor advies aan de Commissie dient/dienen voorgelegd.

B. Aandacht voor de bestaande egov-principes

11. De Commissie constateert verder dat er voor de toekenning van de gezinsbijslagen diverse uitwisselingen en/of koppelingen van persoonsgegevens tussen overheidsdiensten zullen moeten plaatsvinden¹². Hierbij wordt slechts zijdelings gealludeerd op sommige bestaande egov-principes. Specifiek voor de uitbetalingsactoren stipuleert het ontwerp bijvoorbeeld het volgende: *"De uitbetalingsactor die een schriftelijk verzoek moet behandelen, verzamelt zo veel mogelijk uit eigen beweging alle ontbrekende inlichtingen om de rechten van de begunstigde te kunnen beoordelen. Met behoud van de toepassing van de bepalingen in het vorige lid kan de uitbetalingsactor inlichtingen die noodzakelijk zijn om een beslissing te nemen, opvragen bij een binnenlandse of buitenlandse dienst of instelling, alsook bij de betrokkene zelf."*¹³

12. In plaats van deze zijdelingse verwijzingen, adviseert de Commissie om expliciet in het ontwerp de volgende, bestaande egov-principes¹⁴ te integreren die ook erkend worden in de vaste jurisprudentie van de Commissie, gelet op hun meerwaarde op het vlak van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer:

- a. de unieke gegevensinzameling (vraag als overheid niet wat je al weet);
- b. het gebruik van authentieke bronnen¹⁵;

¹¹ Zie randnummers 7 t.e.m. 13 van advies nr. 10/2011 van 25 mei 2011.

¹² Ter illustratie:

- artikel 57 van het ontwerp (doorgifte van persoonsgegevens vanuit het Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming aan Kind en Gezin om de kleutertoeslag te kunnen berekenen);
- artikel 104 van het ontwerp (doorgifte van persoonsgegevens vanuit uitbetalingsactoren naar de Vlaamse Belastingdienst om onterecht uitbetaalde gezinstoelagen terug te vorderen);
- de vele artikelen in het ontwerp waarin inkomensvoorwaarden worden opgelegd, waardoor gegevensuitwisselingen met de FOD Financiën onvermijdelijk lijken.

¹³ Artikel 87 van het ontwerp.

¹⁴ Voor de redactie kan inspiratie gevonden worden in artikel 13 van de wet van 5 mei 2014 houdende verankering van het principe van de unieke gegevensinzameling in de werking van de diensten en instanties die behoren tot of taken uitvoeren voor de overheid en tot vereenvoudiging en gelijkenschakeling van elektronische en papieren formulieren:

"De participerende overheidsdiensten zamelen, nadat zij hiervoor de nodige machtigingen verworven hebben, de elektronisch beschikbare gegevens die worden aangeboden via de federale dienstenintegrator in bij deze laatste.

De participerende overheidsdiensten zamelen gegevens waarover ze beschikken in uitvoering van het eerste lid niet meer in bij de betrokkene, zijn lasthebber of zijn wettelijke vertegenwoordiger.

Participerende overheidsdiensten die beschikken over een rechtstreekse toegang tot een authentieke bron hergebruiken de gegevens die erin beschikbaar zijn en mogen deze gegevens niet langer inwinnen bij de betrokkene, zijn lasthebber of wettelijke vertegenwoordiger."

¹⁵ Zie aanbeveling van de Commissie nr. 09/2012 van 23 mei 2012 in verband met authentieke gegevensbronnen in de overheidssector.

c. de ontsluiting van authentieke bronnen via dienstenintegratoren¹⁶.

De in dit randnummer gesuggereerde verduidelijkingen zijn evenwel niet nodig indien de bevoegde administraties van de aanvrager zouden aangesloten zijn bij het netwerk van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (en dus een instelling van sociale zekerheid zou zijn in de zin van artikel 2, 2°, van de KSZ-wet¹⁷), aangezien voornoemde egov-principes, en de daarbij horende waarborgen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer, reeds vervat liggen in de KSZ-wet. De Commissie gaat er overigens van uit dat de bevoegde administratie van de aanvrager vandaag – zoals dit in het verleden ook steeds zo geweest is voor de kinderbijslagfondsen – deel uitmaakt van dit KSZ-netwerk¹⁸. Mocht hier twijfel over bestaan, wijst zij er op dat de aanvrager nog twee andere mogelijkheden heeft om desgevallend expliciet bij dit netwerk aan te sluiten:

- d. dit zou uitdrukkelijk in het ontwerp kunnen vermeld worden, ofwel
- e. zou dit kunnen geregeld worden door een uitbreiding van het KSZ-netwerk te voorzien in een federaal Koninklijk besluit, conform artikel 18 van de KSZ-wet.

13. De Commissie ziet in dit verband ook nog een ander aandachtspunt: voornoemde uitwisselingen van persoonsgegevens tussen overheidsdiensten zijn vaak onderworpen aan een voorafgaande machtigingsplicht¹⁹ en deze wettelijke verplichtingen zullen in de praktijk evident ook nageleefd moeten worden vooraleer de desbetreffende gegevensstromen kunnen worden geoperationaliseerd worden.

C. Informatieplicht ten aanzien van de betrokkenen

14. De artikelen 80 t.e.m. 85 en 89 e.v. van het ontwerp handelen over de verplichtingen van de uitbetalingsactoren en in dit kader wordt ook uiteengezet welke informatie deze instanties aan de betrokkenen dienen te verstrekken. De Commissie adviseert om hierbij ook de informatieplicht te concretiseren die in de WVP wordt voorzien, door in de opsomming van informatie die door uitbetalingsactoren moet worden verstrekt, te verwijzen naar de informatie-elementen uit artikel 9 WVP.

¹⁶ Zie aanbeveling van de Commissie nr. 03/2009 van 1 juni 2009 in verband met integratoren in de overheidssector.

¹⁷ Wet van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid.

¹⁸ De Commissie gaat er immers van uit dat de bevoegde administratie van de aanvrager vandaag een instelling van sociale zekerheid betreft in de zin van artikel 2, 2° van de KSZ-wet.

De definitie van "meewerkende instelling van sociale zekerheid" luidt immers als volgt: "de meewerkende instellingen van sociale zekerheid, dat wil zeggen de instellingen van privaatrecht, andere dan de sociale secretariaten voor werkgevers en de tarifieringsdiensten van de apothekersverenigingen die erkend zijn om mee te werken aan de toepassing van de sociale zekerheid" (artikel 2, 2°, b) KSZ-wet).

De definitie van "sociale zekerheid" (artikel 2, 1°, a) KSZ wet) omvat onder andere een verwijzing naar alle regelingen bedoeld in artikel 21 van de Wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers en in dit artikel 21 van laatstgenoemde wet wordt in punt 6° van de eerste paragraaf de gezinsbijslag vermeld.

¹⁹ Zie bv. artikel 36bis WVP en artikel 8 van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer.

15. De Commissie constateert verder dat in artikel 80 van het ontwerp wordt aangegeven dat de uitbetalingsactoren informatie zullen verstrekken omtrent rechten en plichten "aan elke persoon die daar schriftelijk om verzoekt". Zij onderstreept dat deze zinsnede in strijd is met de WVP, tenzij het de bedoeling zou zijn om hier in een uitzonderingsregeling te voorzien²⁰. Zoals in randnummer 14 aangegeven, adviseert de Commissie dat in dat geval aan deze transparantieplicht wordt voldaan of minstens de uitzondering daarop expliciet in het voorontwerp wordt opgenomen. Als algemene regel schrijft artikel 9 van de WVP immers voor dat de verantwoordelijke voor de verwerking op eigen initiatief informatie moet verstrekken, over bijvoorbeeld het recht op toegang.

D. Verwerking van persoonsgegevens betreffende de gezondheid en van gerechtelijke gegevens

16. De Commissie stelt vast dat er in het ontwerp meermaals sprake is van de verwerking van persoonsgegevens betreffende de gezondheid en van de verwerking van gerechtelijke gegevens en zij vestigt er de aandacht op dat deze categorieën van persoonsgegevens in de WVP aan een hoger beschermingsniveau zijn onderworpen. Een verwerking van dergelijke gegevens is in principe zelfs verboden (artikel 7, § 1, en artikel 8, §1, WVP), behalve in de gevallen die respectievelijk in artikel 7, § 2, WVP en 8, § 2, WVP, zijn opgesomd. Eén van die uitzonderingsgevallen voor de verwerking van medische gegevens betreft bijvoorbeeld de situatie waarin de verwerking verplicht is gesteld door een wet om redenen van zwaarwegend algemeen belang. De Commissie adviseert om in (de memorie bij) het ontwerp een keuze te maken betreffende de grondslag die zal worden weerhouden om de verwerking van medische en gerechtelijke gegevens in het kader van de toekenning van gezinsbijslagen te rechtvaardigen en zij suggereert om hierbij de voorkeur te geven aan de basissen voorzien in artikel 7, §2, c), WVP en in artikel 8, §2, a), WVP.

17. Daarnaast verwijst de Commissie volledigheidshalve naar de andere voorwaarden betreffende de verwerking van medische en gerechtelijke gegevens, die in de WVP en in het uitvoeringsbesluit bij de WVP voorzien zijn²¹:

- de medische gegevens dienen bij de betrokkene zelf te worden verzameld;

²⁰ In onderhavig geval zullen de geplande gegevensverwerkingen worden verricht in toepassing van bepalingen die in een decreet zijn vastgelegd. Krachtens artikel 9, § 2, 2de lid, b) van de WVP is er in dergelijke situatie een uitzondering mogelijk op de informatieplicht. Dit artikel uit de WVP is echter enkel van toepassing op gevallen waarin de persoonsgegevens niet bij de betrokkene verkregen zijn. In de gevallen waarin de persoonsgegevens betreffende de betrokkene bij hemzelf worden verkregen, kan deze uitzondering niet ingeroepen worden en blijft de informatieplicht onverminderd gelden (artikel 9, §1, WVP).

²¹ Artikel 7, §§ 4 en 5, WVP; artikelen 25-27 koninklijk besluit van 13 februari 2001 *ter uitvoering van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens*; Artikel 42 van de wet van 13 december 2006 *houdende diverse bepalingen betreffende gezondheid*.

- de verantwoordelijke voor de verwerking dient een lijst bij te houden van categorieën van personen die de medische en gerechtelijke gegevens mogen raadplegen. Deze personen moeten gebonden zijn aan een vertrouwelijkheidsplicht;
- bij de informatieverstrekking aan de betrokkenen of in de aangifte bij de Commissie dienen voor de verwerking van medische en gerechtelijke gegevens bijkomende punten te worden vermeld, waaronder de wettelijk basis die de verwerking van gezondheidsgegevens in dergelijke gevallen toelaat;
- de verwerking van medische gegevens dient in principe onder de verantwoordelijkheid van een "beroepsbeoefenaar in de gezondheidszorg" te gebeuren;
- voor bepaalde mededelingen van gezondheidsgegevens is een voorafgaande machtiging van de afdeling gezondheid van het Sectoraal Comité Sociale Zekerheid en Gezondheid vereist.

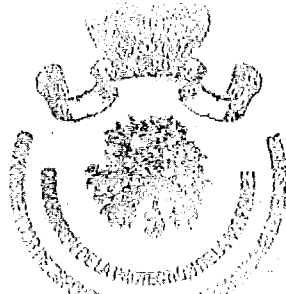
OM DEZE REDENEN,

verstrekt de Commissie een gunstig advies op het voorontwerp van decreet tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid, mits rekening wordt gehouden met de bovenstaande opmerkingen, met name:

- Hoewel bepaalde essentiële elementen van de geplande gegevensverwerkingen in het ontwerp worden vastgelegd, is het aangewezen om nog meer details van die verwerkingen in het ontwerp en in latere uitvoeringsbesluiten vast te leggen (randnummers 9-10).
- Bepaalde elementaire egov-principes dienen expliciet hun weerslag te vinden in de tekst van het ontwerp (randnummers 11-12).
- De informatieplicht ten aanzien van de betrokkenen dient te worden geconcretiseerd in het ontwerp (randnummers 14-15).
- Het bijzonder beschermingsregime voor de verwerking van medische en gerechtelijke gegevens mag niet uit het oog worden verloren (randnummers 16-17).

De wnd. Administrateur,

(get.) An Machtens



De Voorzitter,

(get) Willem Debeuckelaere

Voor eensluidend verklaard afschrift :


An Machtens,