



## 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 armoedetoets 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 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 behoefte<sup>1</sup>.* 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.

---

<sup>1</sup> 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 rechtentoekenning. 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.**