



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_20161128_verfijning advies CN groeipakket

Brussel

28 november 2016

Verfijning van het SERV-advies over de conceptnota 'Voor elk kind en elk gezin een groeipakket op maat'

Mijnheer de minister

Na het technisch overleg van 12 oktober 2016 met uw kabinet en Kind&Gezin heeft de SERV zijn advies over de conceptnota 'Voor elk kind en elk gezin een groeipakket op maat' van 12 juli 2016 verfijnd op het onderdeel 'budgettaire consequenties'.

U kan hierbij de nieuwe adviestekst vinden.

We hopen dat het advies zonder voorbehoud meegenomen kan worden in de voorbereiding van het (ontwerp)decreet over het groeipakket.

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Karel Van Eetvelt
voorzitter



Advies

Conceptnota 'Voor elk kind en elk gezin een groeipakket op maat'

Brussel, 12 juli 2016

Update 28 november 2016

Adviesvraag: Conceptnota 'Voor elk kind en elk gezin een groeipakket op maat'
Adviesvrager: Jo Vandeurzen - Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin
Ontvangst adviesvraag: 8 juni 2016
Adviestermijn: 30 dagen
Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 11 (overlegfunctie)
Goedkeuring raad: 12 juli 2016, update 28 november 2016

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_20160712_Groeipakket_op_maat_kb

Brussel
28 november 2016

Conceptnota 'Voor elk kind en elk gezin een groeipakket op maat'

Mijnheer de minister

Op 8 juni 2016 ontving de SERV de adviesvraag over de conceptnota 'Voor elk kind en elk gezin een groeipakket op maat'.

De SERV apprecieert dat de Vlaamse regering stappen vooruit heeft gezet in de richting van een hervorming naar een Vlaamse kinderbijslag en dat hij nog vóór een legistisch initiatief om advies gevraagd wordt over de conceptnota. De SERV stelt ook vast dat het voorgestelde groeipakket het resultaat vormt van een hoofdzakelijk politiek beslissingsproces, zonder effectieve betrokkenheid van de relevante stakeholders.

Op 16 maart 2015 sloot de SERV al een akkoord over uitgangspunten voor de hervorming naar een Vlaamse kinderbijslag.

In bijgaand advies toetst de SERV het voorgestelde groeipakket in het geheel en de verschillende onderdelen en consequenties ervan af aan deze eerder geformuleerde uitgangspunten, maar ook aan de doelstellingen die in de conceptnota zelf worden geformuleerd.

De SERV zal na de voltooiing van de uitgebreide armoedetoets nog verder reflecteren over de armoede-impact van het groeipakket.

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Karel Van Eetvelt
voorzitter

Inhoud

Inhoud 5

Krachtlijnen	7
Advies 11	
1 Situering	11
2 Totstandkoming van de conceptnota	11
3 Toetsingskader(s)	11
4 Begrippenkader	12
5 Een groeipakket met drie pijlers	14
5.1 Algemeen	14
5.2 Pijler 1: Onvoorwaardelijk basisbedrag en startbedrag	15
5.2.1 Het basisbedrag	15
5.2.2 Het loslaten van de rang	15
5.2.3 Het loslaten van de leeftijd	16
5.2.4 Startpremie	16
5.3 Pijler 2: Selectieve en gezinsgemoduleerde sociale toeslagen	17
5.3.1 Zorgtoeslag.....	17
5.3.2 Sociale toeslag	17
5.4 Pijler 3: Participatietoeslagen in het kader van een geïntegreerd gezinsbeleid	21
5.4.1 Kinderopvangtoeslag	21
5.4.2 Universele participatietoeslagen	22
5.4.3 Selectieve participatietoeslagen.....	22
6 Overgangsmaatregelen	23
7 Organisatie van de uitbetaling van de Vlaamse gezinsbijslag	25
7.1 Organisatiestructuur	25
7.2 Uitbetaling	26
7.3 Rationalisering.....	26
8 Budgettaire consequenties van het groeipakket	26
9 Kinderen, gezinnen en armoede	30
Bibliografie	31
Lijst met figuren en tabellen	32
Bijlage	33

Krachtlijnen

Algemeen

- De SERV apprecieert dat hij nog vóór een legistiek initiatief om advies gevraagd wordt over de conceptnota, maar stelt ook vast dat het voorgestelde groeipakket het resultaat vormt van een hoofdzakelijk politiek beslissingsproces, zonder effectieve betrokkenheid van de relevante stakeholders.
- De SERV evalueert de conceptnota aan het toetsingskader dat de Vlaamse regering zelf opneemt in de conceptnota en aan zijn eigen akkoord van 16 maart 2015 over uitgangspunten voor de hervorming naar een Vlaamse kinderbijslag.
- Er is nood aan een breed georganiseerd structureel overleg met de Vlaamse overheid met het oog op een gedragen Vlaams stelsel van kinderbijslagen. De SERV vraagt naar de stand van zaken met betrekking tot het aangekondigde overlegcomité WVG en dringt aan op een oprichting ervan op korte termijn.
- Deze grondige hervorming naar een ondersteunend groeipakket voor alle kinderen en gezinnen moet uitgaan van goed afgebakende basisbegrippen en -principes die een sluitende operationalisering van het groeipakket toelaten. De Vlaamse regering heeft al duidelijke keuzes gemaakt rond het gezins- en inkomensbegrip. Een verdere precisering en uitdieping ervan zal nog de nodige inspanningen vragen. De SERV stelt doorheen zijn advies een aantal vragen ter verduidelijking die hiervoor een opstap kunnen vormen.
- In de huidige (technische) stand van zaken is de voorgestelde werkwijze wellicht de meest voor de hand liggende optie om de inkomens van gezinnen praktisch uit te werken. Op korte termijn ziet de SERV enkele bijkomende mogelijkheden om de werkelijke samenstelling en draagkracht van het gezin actueler in kaart te brengen. Op langere termijn meent de SERV dat de praktische uitwerking van het inkomensconcept verfijnd moet kunnen worden. Dit van zodra er mogelijkheden ontstaan om automatisch over een actuelere en vollediger inkomensmeting te beschikken, om een betere meting te hebben van de inkomens van zelfstandigen dan gebruik te maken van het bruteringscoëfficiënt, om een betere meting te hebben van inkomens uit onroerende goederen of om rekening te houden met de inkomens uit vermogen
- Op het niveau van de doelstellingen (geïntegreerd gezinsbeleid, versterken van gezinnen en kinderen, vereenvoudigen, afstemmen, ...) onderschrijft de SERV de intenties van de Vlaamse Regering. Ook de indeling in meerdere pijlers biedt duidelijkheid en meerwaarde. Hoe de drie pijlers concreet worden uitgewerkt is evenwel van cruciaal belang om de reële impact op de kinderen, de gezinnen, de administratieve lasten en het budget te beoordelen.

Pijler 1

- Een bedrag van € 160 per maand is een aanzienlijke ondersteuning voor alle kinderen en weerspiegelt een aantal principiële keuzes van de Vlaamse Regering. De SERV ondersteunt het loslaten van het rangprincipe, maar betreurt dat het principe van een leeftijdsgebonden kostendekking door de kinderbijslag én een hervorming van de huidige leeftijdsbijslagen zodat ze beter aansluiten bij de leeftijdsgebonden kosten voor de opvoeding en ondersteuning van kinderen, niet werd gevolgd. De SERV vraagt de impact van deze wijzigingen op (kinder)armoede en onderwijsparticipatie te bekijken, met aandacht voor de effecten voor verschillende gezinssamenstellingen.

Pijler 2

- De SERV kan het belang van bijkomende ondersteuning voor wezen, voor kinderen met zorgnoden en bij pleegzorg niet genoeg onderstrepen. Dat deze specifieke toeslagen behouden blijven in het groeipakket is positief. De huidige kinderbijslagen voor kinderen met een aandoening blijven in hun modaliteiten en toekenning behouden binnen het groeipakket, maar de SERV pleit er voor om ook de wezenbijslag in haar huidige toekenning te behouden.
- De aangekondigde automatische koppeling aan het basisondersteuningsbudget (BOB) voor de kinderen met een aandoening is een aanpassing die de raad erg waardevol vindt. Het biedt kansen om de huidige achterstand en flessenhalzen bij de inschaling van deze kinderen met zorgnoden weg te werken.
- De SERV verwelkomt de dubbele finaliteit (laag inkomen en in functie van gezinssamenstelling) die men met de sociale toeslagen en de 'gezinsgemoduleerde inkomensselectiviteit' nastreeft. De SERV oordeelt dat de bepalingen in het groeipakket over de sociale toeslagen echter een zeer ruwe en minimale invulling zijn van dat concept en een effectieve en efficiënte inzet van middelen niet garandeert. De SERV pleit er voor dit op een meer verfijnde manier uit te werken. De keuze van de inkomensgrens en de gebruikte schaal voor gezinsmodulering is hiervoor cruciaal. Enkel zo kan de gebruikte methode van "gezinsgemoduleerde inkomensselectiviteit" er voor zorgen dat gezinnen met een hoog risico op armoede, zoals onder andere de gezinnen met één ouder, grote gezinnen en gezinnen met een laag inkomen uit arbeid goed ondersteund worden". De SERV vraagt minstens ook te voorzien in een redelijke uitfasering.

Pijler 3

- De SERV ondersteunt de doelstellingen van de 3^{de} pijler om participatie te bevorderen om ontwikkelingskansen te vergroten en tegemoet komen aan de stijgende kosten van kinderen naarmate ze ouder worden, maar maakt voorbehoud bij de operationalisering ervan.
- De algemene bevinding van de SERV is dat het geheel van universele participatietoelagen als geheel, en de toeslagen om de kleuterparticipatie te bevorderen in het bijzonder, conceptueel en administratief complex en duur is in vergelijking tot de mogelijke impact van deze toeslagen op participatie. De voorgestelde universele participatietoelagen, die weliswaar verschillen naar de leeftijd van het kind, zijn eerder symbolisch en te beperkt van omvang om daadwerkelijk tegemoet te komen aan de stijgende kosten van kinderen naarmate ze ouder worden.
- De SERV stelt zich specifiek vragen bij het concept van de universele participatietoelagen voor 3- en 4-jarigen. Louter een (beperkte) toelage geven zal ouders niet overtuigen om hun kind naar de kleuterschool te sturen. De SERV meent daarom dat er eerder baat te verwachten is van flankerende maatregelen die gezinnen helpen om de bestaande barrières te overwinnen, zoals sensibilisering en een intensieve begeleiding van de gezinnen wiens kleuters niet naar school gaan. De SERV stelt voor om de gereserveerde budgetten voor de universele participatietoelagen van 0 tot 4 jarigen in het budget van de selectieve participatietoelagen voor kleuters te integreren, zodat die bijkomend versterkt kunnen worden voor de gezinnen met een beperkt inkomen.
- De SERV onthaalt het principe van de inkanteling van de huidige school- en studietoelagen in het groeipakket en de versterking van selectieve participatietoelagen als positief. De SERV vindt het belangrijk dat de huidige verfijnde puntentelling voor de

gezinssamenstelling en de minimale en maximale inkomensgrenzen alleszins behouden blijven. De conceptnota biedt evenwel weinig duidelijkheid over de precieze veranderingen die de Vlaamse regering voorstelt en vraagt een verdere detaillering.

Overgangsmatregelen

- De conceptnota stelt duidelijke en objectieve grenzen en regels om te bepalen voor wie de overgangsmatregelen al dan niet zullen gelden. Op deze manier wordt er rechtszekerheid gegeven aan de gezinnen met kinderen in hun huidige samenstelling en voor de huidige kinderbijslag van het gezin. Toch stelt de SERV zich vragen bij de complexiteit van deze overgangsmatregelen. Informatief naar de gezinnen en logistiek naar de uitbetalingsinstellingen toe moet voldoende informatie verstrekt worden om alle mogelijke gezinssituaties, inkomenssituaties en wijzigingen in beide exhaustief af te dekken.
- De SERV vraagt de Vlaamse regering om voldoende stil te staan bij de consequenties van een overgangperiode van 24 jaar, ook al bieden de standstillverplichting, het beginsel van gelijkheid en het beginsel van niet-discriminatie wellicht geen marge voor een alternatief voorstel.

Organisatiestructuur

- De SERV neemt akte van de voorgestelde organisatiestructuur voor de uitbetaling en het beheer van het groeipakket. Binnen deze structuur is het continueren van de uitbetaling en een kwaliteitsvolle dienstverlening het belangrijkste uitgangspunt. De keuze om verder te blijven werken met de kinderbijslagfondsen is in dat opzicht een belangrijk element. De SERV mist in het geheel van de organisatie van de uitbetaling van de gezinsbijslag op meerdere vlakken een verwijzing naar de betrokkenheid van de sociale partners en andere relevante stakeholders, bijvoorbeeld via het overlegcomité WVG, binnen Kind&Gezin en binnen de EVA.
- De SERV ziet in de voorgestelde organisatiestructuur en in de beleidsmatige keuzes heel wat elementen die de administratieve lasten en kosten verminderen en de transparantie van het stelsel van kinderbijslagen verhogen. Waakzaamheid blijft echter geboden.
- In het kader van continuïteit van de uitbetaling van de gezinsbijslagen en een veilige opstart van de publieke uitbetalingsactor vraagt de SERV om het initiële keuzemechanisme om te draaien en om alle gezinnen bij de opstart op 1 januari 2019 in hun oorspronkelijke kinderbijslagfonds te houden. De keuzevrijheid van de gezinnen om een uitbetalingsinstelling te kiezen moet actief gecommuniceerd en gefaciliteerd worden.

Budgettaire consequenties¹

- De conceptnota schept een onvolledig budgettair kader dat de haalbaarheid van de voorgestelde hervorming binnen een budgetneutraal kader moet aantonen. De SERV stelt vast dat de conceptnota geen duidelijke ramingen bevat van het aantal rechthebbenden en de kostprijs van de sociale toeslagen in het groeipakket, de impact van de overgangsmaatregelen wat betreft de sociale toeslagen, of de hervorming van de selectieve participatietoelagen.
- De SERV beoordeelt de premisse van budgetneutraliteit daarom op basis van de vraag welk budget er staat tegenover het volledige groeipakket op kruissnelheid, onder de premisse van invoering voor de huidige kinderen, gezinnen en inkomens. De raming van de budgettaire kost van de invoering van het groeipakket voor de huidige kinderen en gezinnen in de gemaakte oefening komt zo in totaal uit op € 3,768 miljard.
- Het geheel overtuigt de SERV niet dat het voorstel past binnen een budgetneutraal kader. De SERV is dan ook bezorgd over de haalbaarheid van het voorgestelde groeipakket op langere termijn. Een budgettair kader dat structureel niet in evenwicht is binnen de voorziene dotatie die de Vlaamse overheid ontvangt in het kader van de Bijzondere Financieringswet dreigt op termijn de stabiliteit van het geschetste groeipakket te ondermijnen. Een budgettair onevenwicht op langere termijn, dat reeds bij de uitrol van het groeipakket kon worden voorzien, schuift deze uitgaven door naar de toekomstige regeringen, verhoogt de kans op aanpassingen aan het initieel voorziene groeipakket in de toekomst en ondermijnt zo de rechtszekerheid van de gezinnen.
- Een gedetailleerde monitoring van het groeipakket als geheel is alleszins noodzakelijk. Het is belangrijk bij hervormingen van deze omvang de uitkomsten op het vlak van efficiënte en effectieve inzet van middelen en budgettaire neutraliteit nauwlettend op te volgen zodat tijdige bijstellingen mogelijk zijn. Deze monitoring moet alle elementen van de hervorming in het vizier moet nemen. Het gaat niet enkel om evenwicht in het budgettaire kader, maar ook over de effectieve en efficiënte inzet van middelen, de uitkomsten voor de gezinnen en de impact op (kinder)armoede.

Armoede

- Een Vlaams stelsel van kinderbijlagen heeft maatschappelijk een groot potentieel om tegemoet te komen aan de sociale uitdagingen waarop Vlaanderen een antwoord zoekt, onder andere in het kader van armoedepreventie en -bestrijding. Een aantal keuzes binnen het groeipakket hebben een impact op het armoederisico van gezinnen en een verhoging van het budget van de sociale toeslagen is op zich geen garantie voor een sociaal doelmatig(er) kinderbijlagensysteem. De SERV oordeelt dat het een gemiste kans is dat er voorafgaandelijk aan of tijdens het politiek beslissingsproces geen armoedetoets werd uitgevoerd. De cijfers in de conceptnota die een indicatie geven over de armoederisico's kunnen op geen enkele manier een diepgaande armoedetoets vervangen.
- De SERV wacht de uitgebreide armoedetoets af alvorens verder te adviseren over de armoede-impact van het groeipakket.

¹ De paragrafen 2 en 3 van het luik "budgettaire consequenties" werden aangepast conform de update van corpus van het SERV-advies

Advies

1 Situering

De conceptnota 'Voor elk kind en elk gezin een groeipakket op maat' vertaalt de ambities van de Vlaamse regering bij de overheveling van de kinderbijslag naar Vlaanderen naar een model voor een Vlaamse kinderbijslag die deel uitmaakt van een geïntegreerd gezinsbeleid.

De SERV ontving op 8 juni 2016 de vraag om advies te verlenen over de conceptnota 'Voor elk kind en elk gezin een groeipakket op maat'.

2 Totstandkoming van de conceptnota

De SERV stelt vast dat de conceptnota het resultaat vormt van een hoofdzakelijk politiek beslissingsproces, zonder effectieve betrokkenheid van de relevante stakeholders. Weliswaar heeft de Vlaamse regering voorafgaandelijk contacten gelegd met stakeholders, inclusief de Vlaamse sociale partners, maar die beoogden vooral een informatiewinning en niet een vraag naar daadwerkelijke input en overleg. Er werd voorafgaandelijk geen armoedetoets uitgevoerd om duidelijkheid te scheppen over de impact op armoede met het oog op sterk onderbouwde beleidskeuzes. De SERV betreurt dit.

Niettegenstaande bovenstaande vaststelling apprecieert de SERV dat hij nog vóór een legistiek initiatief om advies gevraagd wordt over de conceptnota. De Vlaamse sociale partners willen deze aangelegenheid aangrijpen om opnieuw aan te dringen op een structureel overleg met de Vlaamse overheid met het oog op een gedragen Vlaams stelsel van kinderbijslagen.

In dit kader wijst de SERV erop dat de beleidsnota 2014-2019 aangeeft dat strategische beslissingen voor het toekomstig Vlaams stelsel VSB in een naar VESOC-model te concipiëren overlegforum zouden genomen worden. De raad werd in het kader daarvan ook al om advies gevraagd (advies over de tripartite overlegstructuur WVG² van 26 mei 2015). Hij stelt vast dat reeds over een aantal strategische dossiers zoals het (voorontwerp) decreet Vlaamse Sociale Bescherming en de hervorming van de opvang en vrije tijd van schoolkinderen, en nu dus ook de kinderbijslag, beslissingen zijn genomen zonder daadwerkelijk overleg met de relevante stakeholders in de voorbereidingsfase. De SERV vraagt naar de stand van zaken met betrekking tot dat overlegcomité WVG en dringt aan op een oprichting ervan op korte termijn.

3 Toetsingskader(s)

De SERV leest in de conceptnota dat de Vlaamse regering er bij de overheveling van de kinderbijslag naar Vlaanderen expliciet voor kiest om een geïntegreerd gezinsbeleid te voeren dat aangepast is aan een samenleving en gezinsvorming in beweging, om op meerdere fronten tegemoet te komen aan de opvoedingskosten van kinderen om kansen te creëren, om kinderarmoede te laten dalen en om opportuniteiten voor vereenvoudiging aan te grijpen. Deze hervorming gebeurt geheel onder de premisse van budgetneutraliteit.

² [Advies conceptnota tripartite overlegmodel WVG](#)

De SERV ondersteunt de verschillende elementen van dit toetsingskader en benadrukt het belang ervan. De SERV evalueert in zijn advies het globale kader en de verschillende onderdelen van het groeipakket aan het toetsingskader dat de Vlaamse regering zelf opneemt in de conceptnota.

De SERV toetst de conceptnota ook af aan zijn eigen akkoord van 16 maart 2015 over uitgangspunten voor de hervorming naar een Vlaamse kinderbijslag³. 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.

4 Begrippenkader

(1) Het recht van het kind

Het groeipakket neemt het recht van het kind als uitgangspunt. Dat betekent in de eerste plaats dat het socio-professioneel statuut van de ouders niet meer bepalend is voor de toekenning van bepaalde rechten. De belangrijkste toetsingsgrond voor het recht op kinderbijslag is de domicilie van het kind. Bepaalde voordelen zullen enkel toegekend worden aan kinderen (in gezinnen) met beperkte bestaansmiddelen.

Met betrekking tot de bepalingen voor kinderen met een legaal verblijf pleit de SERV, in lijn met het advies 'Vluchtelingen' van de Commissie Diversiteit⁴ van 25 mei 2016, voor een gelijke toegang tot algemene rechten voor deze groep.

(2) Gezin

Het gebruikte gezinsbegrip moet rekening houden met maatschappelijke tendensen van gezinsverdunding, instabiliteit van gezinnen en nieuwe gezinsvormen.

Het gezinsbegrip dat gebruikt zal worden om te bepalen van wie het inkomen meegeteld zal worden voor het toekennen van bepaalde voordelen, wordt open gedefinieerd als de personen die een feitelijk gezin vormen en die bijdragen tot de draagkracht van het gezin, van zij die consumptiemogelijkheden creëren voor zichzelf en voor de kinderen en dus de kosten voor de kinderen delen. In concreto behoudt men het gezinsbegrip dat ook geldt voor de huidige kinderbijslagen.

Dat gezinsbegrip sluit volgens de SERV onvoldoende aan bij de realiteit als het gaat om feitelijk samenwonenden. In het gehanteerde gezinsbegrip worden bloed- en aanverwanten tot de 3^{de} graad uitgesloten. Toch kunnen ze door hun aanwezigheid in het feitelijke gezin bijdragen aan de draagkracht van het gezin en bijkomende consumptiemogelijkheden creëren omdat bepaalde vaste kosten als huur, energie, enz. gedeeld (kunnen) worden, ook al delen ze de kosten voor de opvoeding van de kinderen op zich niet. In een vergelijkbare situatie waarbij er samengewoond wordt met een niet-verwante en er gezamenlijk huurcontact is wijst de

³ [Akkoord uitgangspunten Vlaamse kinderbijslag](#)

⁴ [Advies Vluchtelingen](#)

conceptnota er wel op dat de inkomsten van deze 'derde' mee in overweging moeten worden genomen. Deze vaststelling verdient zeker verdere aandacht bij het uitwerken van de decretale basis voor dit groeipakket.

De grote variatie aan gezinsvormen en de complexiteit op administratief vlak om het 'gezin' af te bakenen dat aansluit bij de werkelijke samenstelling en draagkracht van het gezin waarin het kind opgroeit, blijft voor de SERV een belangrijk aandachtspunt. De uitbetalingsactoren hebben daarvoor nood aan een duidelijke houvast die bepaalt aan welke databronnen (bv. Rijksregister), documenten en/of andere rechtsmiddelen rechten ontleend kunnen worden. De dienstbrief van RKW/FAMIFED van 17 april 2014 biedt in dit opzicht een voorbeeld van een goede praktijk.

(3) Inkomen

In functie van het bepalen van de draagkracht van de gezinnen verwijst de conceptnota naar een breed, onafhankelijk en meetbaar inkomensconcept. Men verwijst daarmee integraal naar de onderzoeksresultaten van Vinck e.a. (2015).

In zijn akkoord van 16 maart 2015 stelde de SERV ook al dat de gehanteerde criteria 'zo nauw als mogelijk aansluiten bij de feitelijke financiële en sociale situatie van de rechthebbenden'. Dit sluit naadloos aan bij de bepalingen over het gehanteerde inkomensbegrip voor het groeipakket.

Voor de praktische uitwerking van dit inkomensbegrip impliceert dit dat men teruggrijpt naar bruto belastbare inkomens zoals ze worden vastgesteld op basis van het laatste aanslagbiljet, naar een netto belastbaar inkomensbegrip na toepassing van een bruteringscoëfficiënt voor zelfstandigen, naar de inkomsten uit onroerende goederen op basis van het KI vreemd gebruik en voor eigen beroepsdoeleinden en naar het belastbare deel van ontvangen onderhoudsgelden.

Er moet 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 SERV vraagt aan de Vlaamse regering om toe te lichten waarom 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 nu niet is weerhouden in de inkomensstoetsing.

Deze voorgestelde praktische uitwerking is, in de huidige (technische) stand van zaken, wellicht de enige haalbare optie om de inkomens van gezinnen in rekening te brengen voor de toekenning van bepaalde tegemoetkomingen die deel uitmaken van het groeipakket. De SERV vraagt evenwel dat deze praktische vertaling van het inkomensconcept geen eindpunt is. Op langere termijn meent de SERV dat de praktische uitwerking van het inkomensconcept verfijnd moet kunnen worden. Dit van zodra er mogelijkheden ontstaan om automatisch over een actuelere en vollediger inkomensmeting te beschikken, om een betere meting te hebben van de inkomens van zelfstandigen dan gebruik te maken van het bruteringscoëfficiënt, om een betere meting te hebben van inkomens uit onroerende goederen of om rekening te houden met de inkomens uit vermogen

Met deze praktische uitwerking van het inkomensbegrip bestaat er nu echter geen garantie dat men de actuele gezinssituatie van het gezin voldoende capteert. Het objectief moet zijn om, zo veel als mogelijk, terugbetaling van sociale voordelen te vermijden bij een ex-post verificatie van de inkomens op basis van het aanslagbiljet 2 jaar later. De noodzaak aan een

alarmbelprocedure, maatwerk, een efficiënte frontoffice en stabiliserende factoren wordt terecht aangehaald. Toch ziet de SERV ook nog andere mogelijkheden om de (manuele en ad hoc) administratieve lasten voor de gezinnen en de frontoffice te minimaliseren door gebruik te maken van bijkomende administratieve datastromen. 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 inkomensstoets die voor deze groepen al gemaakt wordt).

5 Een groeipakket met drie pijlers

5.1 Algemeen

Het nieuwe concept van de kinderbijslag als onderdeel van geïntegreerd gezinsbeleid wordt gedragen door drie pijlers:

- (1) Pijler 1: Onvoorwaardelijk basisbedrag en startbedrag
- (2) Pijler 2: Selectieve en gezinsgemoduleerde sociale toeslagen
- (3) Pijler 3: Participatietoelagen in het kader van een geïntegreerd gezinsbeleid

Op het niveau van de doelstellingen (geïntegreerd gezinsbeleid, versterken van gezinnen en kinderen, vereenvoudigen, afstemmen, ...) onderschrijft de SERV de intenties van de Vlaamse Regering. Ook de indeling in meerdere pijlers biedt duidelijkheid en meerwaarde.

De SERV onderstreepte in 2015 al "dat de verschillende regelingen om de kosten voor de opvoeding en de ondersteuning van kinderen te compenseren, complementair moeten zijn. Het gaat hierbij onder andere over de maximumfactuur in het onderwijs, de studietoelagen, de inkomensgerelateerde ouderbijdragen in de kinderopvang, de fiscale aftrekbaarheid van kinderopvang en over de kinderbijslag. De leeftijdsgebonden kosten van opgroeiende kinderen moeten, in globo, over de verschillende regelingen voor gezinnen heen, op een evenwichtige manier ondersteund worden." Door in te zetten op een geïntegreerd gezinsbeleid met een kinderbijslag met drie pijlers kan een grote stap in die richting gezet worden.

In het SERV-akkoord van 16 maart 2015 werd ook al gesteld dat de SERV vasthoudt "aan een universeel stelsel op basis van het verzekeringsprincipe met universele, substantiële basistoelagen die niet gerelateerd zijn aan het inkomen; dat in oorsprong gebaseerd is op een verticale en horizontale solidariteit in de financiering; en dat voorziet in selectief toegekende sociale toeslagen bovenop een universele sokkel." Dit sluit aan bij de intenties die horen bij de eerste en tweede pijler.

De SERV vroeg evenwel ook "om goed te overwegen via welke regeling en op welke manier de leeftijdsgebonden kosten voor de opvoeding en de ondersteuning van kinderen worden gecompenseerd. Ieder beleidsdomein ter zake moet de nodige verantwoordelijkheid opnemen om de sociale grondrechten te helpen waarborgen."

Tenslotte merkt de SERV nog op dat er, wat de praktische uitwerking betreft, bepalingen worden voorgesteld voor de uitbetaling van de kinderbijslag, en bij uitbreiding ook de andere tegemoetkomingen in het groeipakket, wanneer de ouders gescheiden zijn. Dit zijn gevoelige situaties waarbij vaak getouwtrek ontstaat tussen de ouders, niet in het minst over financiële kwesties. Over deze bepaling dient zeer goed nagedacht te worden. Verder overleg hierover met experts die op het terrein dagelijks met deze situaties geconfronteerd worden is zeker aangewezen om een optimale regeling uit te werken.

Hoe de drie voorgestelde pijlers concreet worden uitgewerkt is daarom van cruciaal belang. De SERV formuleert zijn bedenkingen bij de praktische uitwerking van de drie pijlers.

5.2 Pijler 1: Onvoorwaardelijk basisbedrag en startbedrag

5.2.1 Het basisbedrag

De 1^{ste} pijler kent aan iedere kind een onvoorwaardelijk basisbedrag toe van € 160 per kind en per maand, onafhankelijk van de rang van het kind in het gezin en onafhankelijk van de leeftijd van het kind.

Een bedrag van € 160 per maand is een aanzienlijke ondersteuning voor alle kinderen (en hun ouders). Dat het basisbedrag substantieel is, is belangrijk om groot draagvlak te creëren voor het stelsel van de kinderbijslagen en voor het groeipakket als geheel.

De gemaakte keuze van dit hoge basisbedrag weerspiegelt een aantal principiële keuzes van de Vlaamse Regering en zorgt voor een verschuiving van middelen in vergelijking met de huidige verdeling. In eerste instantie zorgt dit voor een verschuiving van middelen kleine gezinnen met één kind. In tweede orde, maar daarom niet minder belangrijk, heeft deze keuze ook een impact op het budget dat ingezet kan worden voor de sociale toeslagen. . We gaan hier verder op in bij de evaluatie van de Budgettaire consequenties van het groeipakket.

5.2.2 Het loslaten van de rang

Vanuit de vaststelling dat de meeste kindgebonden kosten niet beïnvloed worden door de rang die het kind in het gezin inneemt, ondersteunde de SERV in zijn akkoord van maart 2015 al het loslaten van het principe "rang van het kind".

De raad baseerde zich daarvoor op het referentiebudgetonderzoek voor Vlaanderen⁵. Dat becijfert de minimale kosten van gezinnen voor de opvoeding en de ondersteuning van kinderen. Deze budgetten houden rekening met de kosten voor voeding, kleding, gezondheid, wonen, ontspanning, transport en onderwijs.

Bij het loslaten van het principe "rang van het kind" plaatste de SERV in zijn akkoord van maart 2015 een belangrijke kanttekening: de impact ervan op (kinder)armoede moet grondig bekeken worden, met aandacht voor de effecten voor verschillende gezinssamenstellingen.. We komen hier bij de bespreking van de 2^{de} pijler op terug.

⁵ Storms, Bérénice (2012). Referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie. Doctoraal proefschrift. Sociologie Universiteit Antwerpen.

5.2.3 Het loslaten van de leeftijd

De SERV heeft in zijn akkoord gepleit dat 'vanuit het principe "ieder kind is gelijk", in iedere leeftijdsfase de relatieve ondersteuning van het gezin en het kind, rekening houdend met de behoeften, gelijk moet zijn. De SERV pleit vanuit deze visie voor het behoud van het principe van een leeftijdsgebonden kostendekking door de kinderbijslag én voor de hervorming van de huidige leeftijdsbijslagen zodat ze beter aansluiten bij de leeftijdsgebonden kosten voor de opvoeding en ondersteuning van kinderen'. De SERV betreurt dat dit niet gevolgd wordt.

Op basis van het concept van de referentiebudgetten wordt vastgesteld dat de minimale kosten die een gezin heeft om een gezinslid volwaardig aan de samenleving te laten participeren stijgen naarmate de kinderen opgroeien. Uiteraard verschillen de werkelijke uitgaven van de gezinnen van deze referentiebudgetten. Het gaat in deze budgetten om minimaal noodzakelijke kosten. Er wordt daarbij abstractie gemaakt van preferenties en noden van de ouders met betrekking tot bijvoorbeeld mobiliteit, kleding, kinderopvang en voeding. Wanneer ouders gebruik maken van formele kinderopvang voor 0 tot 3 jarigen zullen de kosten van kinderen voor die leeftijdsgroep iets hoger liggen in vergelijking met de kosten voor kinderen van 3 tot 12 jaar .

Los van de noden en preferenties van de ouders stijgen vanaf de leeftijd van 12 jaar én de aanvang van het secundair onderwijs de minimaal noodzakelijke uitgaven voor onder andere onderwijs sterk. Aan deze objectieve vaststelling komt het onvoorwaardelijk basisbedrag niet tegemoet. Ook als we rekening houden met de opbouw met meerdere pijlers en de complementaire elementen die op selectieve wijze toegekend worden, blijft de mate van tegemoetkoming op basis van het volledige groeipakket aan de leeftijdsgebonden kosten van kinderen erg beperkt.

Onderzoek⁶ wijst evenwel uit dat de gezinscontext van de jongeren (bv. 'parental background effect') en ook het beschikbare gezinsinkomen, naast andere determinanten, een impact hebben op de schoolcarrière en de ongekwalificeerde uitstroom van de jongeren. Daarom vraagt de SERV om de mogelijke mate van impact te onderzoeken van het nieuwe groeipakket met leeftijdsonafhankelijke universele bijslagen op het aantal laaggeschoolde jongeren, de ongekwalificeerde uitstroom en de onderwijskloof op de arbeidsmarkt.

5.2.4 Startpremie

Vanuit het principe "ieder kind is gelijk" kan de SERV ook de gelijkschakeling van de startpremies ondersteunen. Toch lijkt het de raad aangewezen een extra inspanning te leveren in geval van adoptie omdat de bijhorende procedure aanzienlijke kosten met zich meebrengt. In het kader van administratieve vereenvoudiging is een gelijkschakeling van het bedrag voor de premie bij adoptie en de premie bij geboorte bovendien niet strikt noodzakelijk

⁶ Lavrijsen J. & Nicaise I. (2013), Parental background and early school leaving, Steunpunt Studie- en Scholloopbanen, Leuven. https://steunpuntssl.be/Publicaties/Publicaties_docs/ssl-2013.06-1-1-1-parental-background-and-early-school-leaving

Traag, T., & Van der Velden, R.K.W. (2008). Early school-leaving in the Netherlands. The role of student-, family- and school factors for early school-leaving in lower secondary education. Maastricht: Research Centre for Education and the Labour Market.

5.3 Pijler 2: Selectieve en gezinsgemoduleerde sociale toeslagen

In de 2^{de} pijler wordt ingezet op bijkomende tegemoetkomingen op basis van kindkenmerken (zorgtoeslag) en gezinskenmerken (sociale toeslag, afhankelijk van inkomen en gezinsgrootte).

5.3.1 Zorgtoeslag

De SERV kan het belang van bijkomende ondersteuning voor wezen, voor kinderen met zorgnoden en bij pleegzorg niet genoeg onderstrepen. Dat er specifieke toeslagen behouden blijven in het groeipakket is positief.

De huidige kinderbijslagen voor kinderen met een aandoening blijven in hun modaliteiten en toekenning behouden binnen het groeipakket, maar de SERV pleit er voor om ook de wezenbijslag in haar huidige toekenning te behouden.

De SERV ondersteunt het behoud van het huidige stelsel voor kinderen met zorgnoden in het nieuwe groeipakket. De automatische koppeling aan het basisondersteuningsbudget (BOB) vanaf 2017 voor wie met minstens 12 punten ingeschaald werd, is een aanpassing die de raad erg waardevol vindt. Op die manier zouden de huidige achterstanden en flessenhalzen bij de inschaling van deze kinderen met zorgnoden weggewerkt kunnen worden. De raad gaat er van uit dat deze automatische koppeling van zorgtoeslag en BOB ook voor de huidige kinderen met een zorgtoeslag zal gelden.

De afstemming van de attestering voor de kinderen met zorgnoden naar BelRAI moet met de nodige zorgzaamheid georganiseerd worden.

De SERV stelt vast dat de toelage voor pleegzorg enkel wordt toegekend indien er sprake is van perspectiefbiedende pleegzorg en dat deze toelage wordt toegekend aan de pleegouders. Een voldoende ondersteuning van het engagement van de pleegouders, ook financieel, is uiteraard noodzakelijk. De Raad vraagt zich evenwel af welke bepalingen gelden bij niet-perspectiefbiedende pleegzorg en weekendzorg en wat er gebeurt met de toelage voor pleegkinderen voor de biologische ouders die nu wordt toegekend om hen aan te moedigen een band met het kind te onderhouden? Een verduidelijkende argumentatie voor de keuzes die m.b.t de pleegzorg worden genomen ontbreekt en moet worden toegevoegd.

5.3.2 Sociale toeslag

Finaliteit

Zoals het Regeerakkoord 2014-2019 van de Vlaamse Regering aankondigde zet het groeipakket met een sociale toeslag in op een bijkomende ondersteuning van kinderen die opgroeien in gezinnen met een laag inkomen, rekening houdend met de gezinsgrootte.

De SERV verwelkomt de dubbele finaliteit die men met de sociale toeslagen en de 'gezinsgemoduleerde inkomensselectiviteit' nastreeft. Men richt zich daarmee op een bijkomende ondersteuning voor gezinnen met een laag inkomen enerzijds en op grote gezinnen met een laag of beperkt inkomen in functie van hun gezinssamenstelling anderzijds. Dat er geen rekening meer wordt gehouden met het socio-professionele statuut van de ouders om een sociale toeslag toe te kennen, is een belangrijke stap in het wegwerken van een aantal

discriminaties voor gezinnen met een laag inkomen louter uit arbeid die in het bestaande stelsel van kinderbijslag bestaan.

De dubbele finaliteit zat ook in het SERV-akkoord van 2015. Daarin vroeg de SERV enerzijds om in een hervormd stelsel van kinderbijslagen "bijzondere aandacht te besteden aan gezinnen die een hoog risico op armoede hebben, zoals onder andere de gezinnen met één ouder, grote gezinnen en gezinnen met een lage werkintensiteit". Rekening houdend met het afschaffen van de rangprogressiviteit bij de basistoelage die in het huidige systeem een compensatie bood voor het welvaartsverlies van grote gezinnen stelde de SERV anderzijds ook dat "voor grote gezinnen die niet over een voldoende inkomen een compensatie aangewezen is". Die compensatie werd voor de SERV bij voorkeur ingebouwd in het systeem van sociale toeslagen gerelateerd aan de financiële en sociale situatie van gezinnen.

Gezinsgemoduleerde inkomensselectiviteit

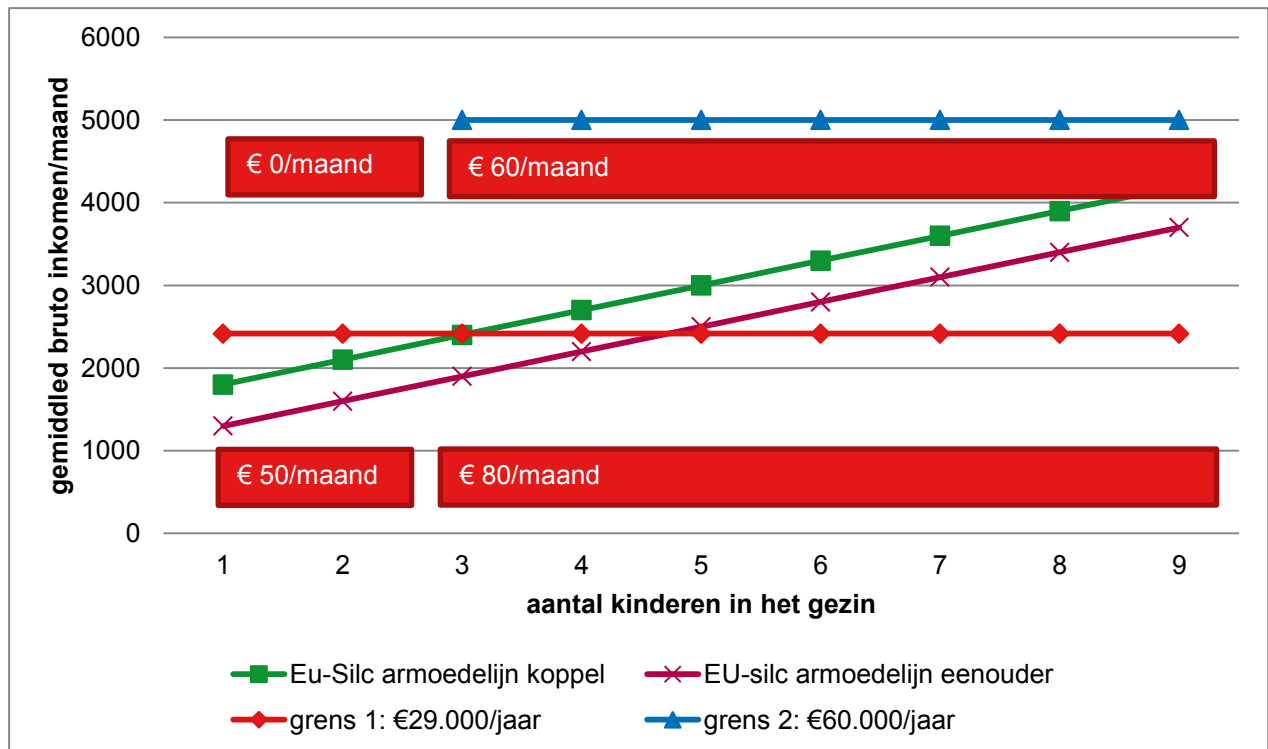
Het voorgestelde groeipakket zal voorzien in:

- (1) Een toeslag van € 50 per kind en per maand voor gezinnen met één of twee kinderen, waarvan het bruto belastbaar jaarinkomen € 29.000 niet overstijgt.
- (2) Een toeslag van € 80 per kind en per maand voor gezinnen met drie of meer kinderen waarvan het bruto belastbaar jaarinkomen € 29.000 niet overstijgt
- (3) Een toeslag van € 60 per kind en per maand voor gezinnen met drie of meer kinderen waarvan het bruto belastbaar jaarinkomen € 60.000 niet overstijgt maar hoger is dan € 29.000

De SERV stelt vast dat de gekozen inkomensgrens van € 29.000 ongeveer samenvalt met de inkomensgrens die in het huidige stelsel gebruikt wordt om de sociale toeslag toe te kennen, nl. $€ 2.462,77 * 12 = € 29.553,24$ voor koppels en $€ 2385,18 * 12 = € 28.622,16$ voor alleenstaande ouders.

Figuur 1 geeft visueel het verloop van de relatieve armoederisicogrenzen voor koppels en alleenstaande ouders met 1 tot 9 kinderen weer. Daartegenover worden de inkomensgrenzen van € 29.000 en € 60.000 geplaatst (voor de grafiek omgezet naar een gemiddeld inkomen per maand). De figuur toont, door de kijken naar de afstand tussen de armoedelijn en de inkomensgrenzen, hoe groot de draagkracht van een gezin met een bepaalde gezinssamenstelling mag zijn om recht te blijven hebben op een sociale toeslag.

Figuur 1 Vergelijking tussen de armoederisicogrenzen en de inkomensgrenzen voor de sociale toeslagen in het groeipakket



Bron : EU-SILC en eigen bewerkingen SERV

Zo kan vastgesteld worden dat:

- (1) Een gezin met drie kinderen en een inkomen van bv. € 59.000 per jaar een veel ruimere draagkracht heeft dan een gezin met het zelfde inkomen maar met zes kinderen ten laste.
- (2) Datzelfde gezin met drie kinderen en een inkomen van bv. € 59.000 per jaar een veel ruimere draagkracht heeft dan een gezin met twee kinderen en een inkomen van € 28.000 per jaar.
- (3) Een gezin met vijf kinderen en een inkomen van € 28.000 per jaar zich onder de Europese armoederisicogrenzen bevindt en een sociale toeslag zal ontvangen voor alle kinderen samen van € 400 per maand. Een gezin dat dezelfde samenstelling heeft, vijf kinderen ten laste en een inkomen van 59.000 per jaar zal een sociale toeslag ontvangen van € 300 per maand, hoewel hun draagkracht veel groter is dan het gezin dat zich onder de armoederisicogrenzen bevindt.

Niettegenstaande het belangrijk is om de draagkracht van gezinnen met een laag inkomen, al dan niet in combinatie met een groter aantal kinderen in het gezin, te versterken, stelt de SERV zich de vraag of de voorgestelde wijze van toekenning van sociale toeslagen tot de meest effectieve en efficiënte inzet van middelen leidt.

De SERV oordeelt dat de bepalingen in het groeipakket over de sociale toeslagen een zeer ruwe en minimale invulling zijn van het concept 'gezinsgemoduleerde inkomensselectiviteit'. Er wordt slechts gewerkt met twee klassen wat betreft de gezinssamenstelling ("1 of 2 kinderen" en "3 kinderen of meer") en met twee inkomensklassen (tot € 29.000 en tot € 60.000 voor de grote gezinnen).

De SERV pleit er zeker niet voor om de sociale toeslagen enkel toe te kennen aan de gezinnen die zich onder of dicht bij de armoederisicogrens bevinden, maar wijst er op dat de minimale invulling van het concept 'gezinsgemoduleerde inkomensselectiviteit', aan gezinnen met een zeer verschillende draagkracht, gemeten in afstand tot de armoedelij, toch dezelfde en mogelijk zelfs een hogere sociale toeslag toekent.

De SERV pleit er daarom voor om het concept 'gezinsgemoduleerde inkomensselectiviteit' op een meer verfijnde manier uit te werken. De keuze van de inkomensgrens en de gebruikte schaal voor gezinsmodulering is hiervoor cruciaal. De gebruikte methode van "gezinsgemoduleerde inkomensselectiviteit" moet er bovendien voor zorgen dat gezinnen met een hoog risico op armoede, zoals onder andere de gezinnen met één ouder, grote gezinnen en gezinnen met een laag inkomen uit arbeid" door de sociale toeslag op een meer passende manier gevat worden.

- De voorgestelde keuze van de inkomensgrens en de gebruikte schaal voor gezinsmodulering is neutraal ten opzichte van de specifieke situatie van de eenoudergezinnen. Men gebruikt dezelfde inkomensgrenzen voor koppels en voor alleenstaande ouders. Omdat er binnen die laatste gezinnen slechts een ouder is die een inkomen kan leveren om de kosten voor de opvoeding en ondersteuning van gezinnen, benadeelt het voorstel zeker geen alleenstaande ouders.
- Ook ten aanzien van gezinnen met een laag inkomen is de voorgestelde werkwijze neutraal omdat de combinatie met een specifiek socio-professioneel statuut of éénouderschap vervalt. Het voorstel van het groeipakket werkt een aantal bestaande discriminaties en (in)activiteitsvallen weg.
- Grote gezinnen, gedefinieerd als gezinnen met 3 of meer kinderen, krijgen een hogere sociale toeslag toegekend dan de kleine gezinnen met één of twee kinderen en kunnen ook tot een hoger inkomensniveau (€ 60.000) recht hebben op een sociale toeslag. Een verdere verfijning in modulering naar gezinsgrootte (tussen grote en zeer grote gezinnen), bv. in termen van hun inkomen, wordt echter niet gemaakt. Van Lancker e.a. (2015, p52) tonen echter aan dat het bereik van de bestaande inkomensstoetsen (bv. huidige kinderbijslagen, huidige school- en studietoelagen, verhoogde tegemoetkoming, ...) in de bestaande systemen erg verschillend is. Het bereik van de school- en studietoelagen is theoretisch het grootst, dat van gewaarborgde kinderbijslag en de sociale toeslagen in de huidige kinderbijslag het kleinst. Dat bereik heeft niet alleen te maken met de hoogte van de inkomensgrenzen en het gehanteerde inkomensconcept, maar ook met de mate van ingebouwde gezinsmodulering. Dit kan via het hanteren van inkomensgrenzen die gelden overeenkomstig een bepaalde gezinssamenstelling, via het hanteren van een basisinkomensgrens met een forfaitaire verhoging per persoon ten laste of via een vaste inkomensgrens waaraan het een 'gestandaardiseerd' gezinsinkomen wordt afgetoetst (denk als voorbeeld aan de gemodificeerde OECD schaal).

De vraag naar meer verfijning gaat ook samen met de bezorgdheid dat de gekozen uitwerking van het concept 'gezinsgemoduleerde inkomensselectiviteit' inkomensvallen creëert. Een beperkte stijging van het inkomen, bv. door een anciënniteitverhoging, kan in het huidige voorstel volledig teniet gedaan worden door het wegvallen van de sociale toeslag. Ook het Van Lancker e.a. (2015) adviseren hier: "Mogelijke werkloosheids- en verdienvallen zijn eigen aan inkomensselectiviteit. Een eenvoudig systeem met meerdere inkomensgrenzen waarbij de sociale toeslagen worden afgebouwd naarmate de inkomensgrenzen stijgen kan hieraan tegemoet komen."

De SERV pleit er voor om, wat de uiteindelijke invulling van de 'gezinsgemoduleerde inkomensselectiviteit' ook zal zijn, minstens te voorzien in een redelijke uitfasering. Een voorbeeld daarvan kan gevonden worden in de huidige regeling van de school- en studietoelagen.

De budgettaire consequenties

De SERV stelt vast dat de conceptnota nu geen enkele raming bevat van de kostprijs van dit voorstel voor de sociale toeslagen. In het kader van de premisse van de Vlaamse regering dat het voorgestelde groeipakket budgetneutraal is, verwacht de SERV dat de Vlaamse regering haar voorstel staft met ramingen voor het aantal gezinnen en kinderen dat recht zal hebben op de voorgestelde sociale toeslagen.

Toekenning van sociale toeslagen bij echtscheiding

De SERV boog zich ook over de voorgestelde methode om sociale toeslagen toe te kennen in een situatie van echtscheiding, al dan niet met gelijk verdeelde huisvesting. De bepalingen die hierover zijn opgenomen in de conceptnota zijn zeer onduidelijk. De Raad vraagt dan ook om een meer gedetailleerde beschrijving van wat er bedoeld wordt met bepalingen als: 'gekeken of bepaald of ze allebei, geen enkel of een van beiden recht heeft op een toeslag' en 'bij een gelijk verdeelde huisvesting tellen de kinderen slechts voor de helft mee in het nieuw samengestelde gezin'.

De Raad herhaalt in dit kader haar eerdere conclusie dat over deze bepalingen zeer goed nagedacht dient te worden. Verder overleg hierover met experts die op het terrein dagelijks met deze situaties geconfronteerd worden, bijvoorbeeld van de kinderbijslagfondsen of FAMIFED, is zeker aangewezen om een optimale regeling uit te werken.

5.4 Pijler 3: Participatietoelagen in het kader van een geïntegreerd gezinsbeleid

De Vlaamse regering wil met de derde pijler van het groeipakket 'gerichte acties in het kader van het bevorderen van de participatie van kinderen aan het maatschappelijk leven in functie van het vergroten van hun ontwikkelingskansen'. Deze pijler wil men ook 'relateren aan de stijgende kosten die er zijn naarmate de leeftijd van de kinderen/jongeren toeneemt', zodat men tegemoet kan komen in een deel van de kosten van de opvoeding. De SERV ondersteunt deze doelstellingen.

5.4.1 Kinderopvangtoeslag

De Vlaamse Regering wil met een kinderopvangtoeslag de drie doelstellingen van de kinderopvang in de verf zetten: (1) een economische functie met het oog op de combinatie van gezin en arbeid, (2) een pedagogische functie en (3) een sociale functie door het stimuleren van ontwikkelingskansen van kinderen en de maatschappelijke integratie, in het bijzonder voor kwetsbare gezinnen.

Concreet voorziet Vlaamse regering een kinderopvangtoeslag van € 3,17 per werkelijke opvangdag in een kinderopvanginitiatief in trap 0 of trap 1. Dit om het gebruik van kinderopvang

bij de trap 0 en 1-voorzieningen te stimuleren en de leefbaarheid van deze voorzieningen te versterken.

De sociale partners hebben geen consensus over de evaluatie van dit onderdeel van de hervorming, en spreken er zich dus niet gezamenlijk over uit in positieve of negatieve zin.

5.4.2 Universele participatietoelagen

Het groeipakket voorziet in een universele toeslag van € 20 per jaar voor alle kinderen tussen 0 en 2 jaar, van € 150 per jaar voor kinderen van 3 en 4 jaar wanneer ze voldoende aan het kleuteronderwijs participeren, van € 35 per jaar voor kinderen van 5 tot 11 jaar, van € 50 per jaar voor leerlingen van 12 tot 17 jaar en van € 60 per jaar na het leerplichtonderwijs.

De algemene bevinding van de SERV is dat het geheel van universele participatietoelagen als geheel, en de toeslagen om de kleuterparticipatie te bevorderen in het bijzonder, conceptueel en administratief complex en duur is in vergelijking tot de mogelijke impact van deze toeslagen op participatie. De voorgestelde universele participatietoelagen, die weliswaar verschillen naar de leeftijd van het kind, zijn eerder symbolisch en te beperkt van omvang om daadwerkelijk tegemoet te komen aan de stijgende kosten van kinderen naarmate ze ouder worden.

Specifiek met betrekking tot de hogere universele participatietoelagen voor 3- en 4-jarigen merkt de SERV op dat slechts een beperkt aantal kleuters nu nog niet participeert. De participatie aan (kleuter)onderwijs is uiteraard belangrijk, maar de SERV stelt zich vragen bij het concept van deze toeslag. Louter een (beperkte) toelage geven zal ouders niet overtuigen om hun kind naar de kleuterschool te sturen. Vaak spelen er, naast mogelijke motieven rond de kostprijs van schooldeelname, andere redenen mee zoals de angst voor discriminatie, taalbarrière, eigen negatieve schoolervaringen, gevoel dat onderwijs de ongelijkheid vergroot, schoolrijpheid van het kind zelf, wijzigingen in thuis- of woonsituatie...

De SERV meent daarom dat er eerder baat te verwachten is van flankerende maatregelen die gezinnen helpen om de bestaande barrières te overwinnen, zoals sensibilisering en een intensieve begeleiding van de gezinnen wiens kleuters niet naar school gaan.

De SERV stelt ook vast dat aan de universele toeslag van € 20 per jaar aan alle kinderen tussen 0 en 2 jaar geen enkele argumentatie wordt verbonden.

De SERV stelt voor om, bovenop de voorgestelde flankerende maatregelen, de gereserveerde budgetten voor de universele participatietoelagen van 0 tot 4 jarigen in het budget van de selectieve participatietoelagen voor kleuters te integreren, zodat die bijkomend versterkt kunnen worden voor de gezinnen met een beperkt inkomen.

5.4.3 Selectieve participatietoelagen

De SERV onthaalt het principe van de inkanteling van de huidige school- en studietoelagen in het groeipakket en de versterking van selectieve participatietoelagen als positief. Ook de beschikbaarheid voor alle HBO5-opleidingen (en niet meer enkel voor HBO5 verpleegkunde) vindt de SERV een positief signaal.

De SERV ziet hierin een aantal opportuniteiten. Zo kan, door de inkanteling, rechtstreeks werk gemaakt worden van een hergebruik van gegevens over de gezinssamenstelling en de inkomens van de gezinnen en kan een verdere automatische rechtentoekenning verder vorm krijgen.

De tekst van de conceptnota biedt evenwel weinig duidelijkheid over de precieze veranderingen die de Vlaamse regering voorstelt. Men spreekt van een omvorming van de huidige schooltoelagen tot een selectieve participatietoeslag en een budgettaire versterking ervan, en dat de huidige doelgroep en de voorwaarden behouden zullen blijven. De Raad leest dan verder dat voor de kleuters een schooltoelage van € 98 toegekend zal worden. Dat is duidelijk. Voor de lagere school en het secundair onderwijs spreekt men van een extra selectieve participatietoeslag die op twee momenten wordt uitgekeerd, bovenop de omgevormde schooltoelage. Voor de concretisering van deze selectieve toeslagen spreekt men in termen van gemiddelde toeslagen die zullen stijgen. Het is voor de raad niet duidelijk of deze stijging van de gemiddelden toe te schrijven is aan de extra selectieve participatietoeslag dan wel aan een stijging van de minimale en/of maximale bedragen van de omgevormde schooltoelagen. De Raad vraagt om hierover de nodige verduidelijking te verschaffen.

De SERV vindt het ook belangrijk dat de huidige verfijnde puntentelling voor de gezinssamenstelling en de minimale en maximale inkomensgrenzen alleszins behouden blijven. Door de graduele uitfasering vermijdt men dat de gezinnen door een beperkte inkomensstijging in een keer grote sociale voordelen verliezen. Bovendien kan, rekening houdend met het huidige voorstel, ook iemand die geen recht meer heeft op een sociale toeslag een selectieve participatietoeslag blijven ontvangen.

De SERV stelt vast dat de conceptnota ook voor dit onderdeel geen gedetailleerde raming bevat van de kostprijs van dit voorstel. In het kader van de premisse van de Vlaamse regering dat het voorgestelde groeipakket budgetneutraal is, verwacht de SERV dat de Vlaamse regering haar voorstel staaft met ramingen voor het aantal gezinnen en kinderen dat recht zal hebben op de voorgestelde selectieve participatietoelagen. In deze raming moet rekening gehouden worden met de te verwachten impact op het aantal rechthebbenden op deze toeslag door de toepassing van een automatische rechtentoekenning.

6 Overgangsmatregelen

Rekening houdend met de merites van het huidige stelsel van kinderbijslagen en met de standstillverplichting⁷, het beginsel van gelijkheid en het beginsel van niet-discriminatie⁸ kan de voorgestelde hervorming geen tabula rasa maken met de huidige kinderbijslagen. Zeker bij grondige hervormingen kan het belang van goede overgangsmatregelen voor de reeds gevormde gezinnen en hun kinderen zeker niet genoeg onderstreept worden.

De geformuleerde overgangsmatregelen maken in eerste plaats gebruik van de geboortedatum van het kind om te bepalen of ze deel zullen uitmaken van de overgangsmatregelen dan wel meteen volledig gebruik zullen kunnen maken van het groeipakket.

⁷ Onder de standstillverplichting wordt doorgaans verstaan dat geen afbreuk mag worden gedaan aan het in de rechtsorde verworven niveau van bescherming van de bedoelde grondrechten. Uit de rechtspraak blijkt dat het Grondwettelijk Hof geen algemeen geldende standstillverplichting uit artikel 23 heeft afgeleid, maar voor de verschillende sociale, economische en culturele rechten afzonderlijk het bestaan en de draagwijdte van die verplichting onderzoekt.

⁸ De sociale grondrechten en de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie worden gewaarborgd door artikel 23 en respectievelijk de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Dit is een duidelijke en objectieve grens om te bepalen voor wie de overgangsmaatregelen al dan niet zullen gelden. Op deze manier wordt er rechtszekerheid gegeven aan de gezinnen met kinderen in hun huidige samenstelling en voor de huidige kinderbijslag van het gezin.

Om de complexiteit van de huidige rangorde-regeling tijdens de overgangperiode te temperen zal de rangorde van de kinderen in het oude systeem bevroren worden. De tekst is evenwel niet duidelijk wat er met de rangorde van de kinderen gebeurt indien er een kind het gezin verlaat. Een aanvulling op dit punt is zeker op zijn plaats. De SERV wijst er wel op dat door het bevroren van de rang van het kind op 1 januari 2019, er evenwel situaties kunnen ontstaan die erg nadelig zijn voor nieuw samengestelde gezinnen. Aan beide situaties dient tijdens de legistische uitwerking van de conceptnota voldoende aandacht te worden besteed. De rechten op de sociale toeslag zullen vanaf 1 januari 2019 aangepast worden, op een manier dat de toekenningsvoorwaarden meer in lijn liggen met de sociale toeslagen uit het groeipakket. Door de loskoppeling van de sociale toeslagen van het socio-professionele statuut van de ouders creëert men hier een oplossing voor het onevenwicht in het huidige systeem tussen gezinnen met vergelijkbare lage inkomens, maar verschillende socio-professionele statuten.

Toch stelt de SERV zich vragen bij de complexiteit van deze overgangsmaatregelen. Er zal zowel informatief naar de gezinnen toe als legistisch naar de uitbetalingsinstellingen toe voldoende informatie verstrekt moeten worden om alle mogelijke gezinssituaties, inkomenssituaties en wijzigingen in beide exhaustief af te dekken. Het instellen van overgangsmaatregelen mag zeker geen inactiviteitsvallen creëren.

De SERV stelt vast dat de Vlaamse Regering een overgangperiode van 24 jaar vooropstelt. Deze keuze heeft een aantal consequenties. Ten eerste duurt het lang vooraleer de nieuwe principes die aan de basis van de kinderbijslag liggen, bijvoorbeeld "gelijkheid van ieder kind" voor iedereen van toepassing worden. Ten tweede wordt ook de budgettaire impact van de hervorming, door het naast elkaar bestaan van twee kinderbijslagstelsels, over 24 jaar gespreid. Ten derde is een lange overgangperiode niet altijd even transparant voor de gezinnen. Ten vierde moet gedurende 24 jaar rekening gehouden worden met bijkomende administratieve lasten voor FAMIFED, de kinderbijslagfondsen en andere betrokken actoren.

Het gepresenteerde budgettaire kader houdt rekening met bijkomende middelen die vrijkomen door de indexsprong in 2015 en de reeds aangekondigde indexsprong einde 2017 of begin 2018. De SERV wil er op wijzen dat dit middelen zijn die gezinnen en kinderen van vandaag niet ontvangen ten behoeve van de financiering van de overgangsmaatregelen en het groeipakket van de gezinnen en kinderen in de toekomst.

De SERV heeft nog punctuele vragen bij:

- (1) Kinderen die al geboren zijn voor 1 januari 2019 maar die pas na 1 januari 2019 recht op kinderbijslag openen in Vlaanderen zullen deel uitmaken van het nieuwe systeem. Er wordt evenwel niets vermeld over kinderen die eerder al recht op kinderbijslag hadden in Vlaanderen maar die door een verblijf in het buitenland na 1 januari 2019 opnieuw hun recht kunnen openen.
- (2) Welke bepalingen gelden voor de indexering van de toepasselijke bedragen uit het huidige kinderbijslagstelsel tijdens de overgangperiode van 24 jaar?

7 Organisatie van de uitbetaling van de Vlaamse gezinsbijslag

7.1 Organisatiestructuur

De voorgestelde organisatiestructuur bestaat uit:

- (1) Een regisseur die instaat voor beleidsontwikkeling en handhaving: Kind&Gezin
- (2) Een extern verzelfstandigd agentschap (EVA) voor het garanderen van de uitbetaling. Deze EVA herbergt ook een publieke uitbetalingskas.
- (3) Vier private uitbetalingsactoren (kinderbijslagfondsen)

Binnen deze structuur is het continueren van de uitbetaling en een kwaliteitsvolle dienstverlening het belangrijkste uitgangspunt. Het belang daarvan kan de SERV alleen maar beamen. Ook de keuze om verder te blijven werken met de kinderbijslagfondsen is in dat opzicht een belangrijk element. De SERV pleitte er eerder al voor om de ervaring en kennis van de kinderbijslagfondsen maximaal aan te wenden om de efficiëntie en continuïteit van de uitbetaling binnen een Vlaams stelsel te verzekeren⁹.

De SERV vindt de scheiding tussen Kind&Gezin als regisseur en de EVA en de kinderbijslagfondsen als (betalings)actoren belangrijk. Wat betreft de organisatiestructuur zijn er evenwel nog een aantal verduidelijkingen nodig zoals een concrete taakafbakening van Kind&Gezin en de EVA en rond de loketfunctie van de uitbetalingsinstellingen.

De SERV mist in het geheel van de organisatie van de uitbetaling van de gezinsbijslag op meerdere vlakken een verwijzing naar de betrokkenheid van de sociale partners en andere relevante stakeholders.

- (1) De conceptnota legt geen link met tripartite overlegstructuur voor het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin dat de ambitie kreeg om "*bindende akkoorden te sluiten met een breed draagvlak met het uittekenen van de nieuwe concepten binnen Welzijn, Volksgezondheid en Gezin*". Dit overlegcomité WVG werd nog steeds niet opgericht hoewel er al op meerdere domeinen door de Vlaamse Regering strategische keuzes werden uitgetekend zonder formele betrokkenheid van het middenveld.
- (2) De betrokkenheid binnen Kind&Gezin. Zo zullen er met deze nieuwe taken voor Kind&Gezin aanpassingen nodig zijn aan de samenstelling van het Raadgevend Comité binnen Kind&Gezin, of zal er indien nodig een bijkomend Raadgevend Comité opgericht moeten worden waarvan de samenstelling nauw aansluit bij het groeipakket.
- (3) De betrokkenheid bij het beheer van de EVA.
- (4) Betrokkenheid bij de monitoring en evaluatie van het groeipakket.

⁹

[Akkoord op hoofdlijnen over de uitvoering van de 6° staatshervorming](#) (27 juni 2012, update 21 november 2012.), [advies over de beleidsnota WVG 2014-2019](#), [SERV akkoord 16 maart 2015](#)

7.2 Uitbetaling

Vier private kinderbijslagfondsen en één publieke uitbetalingskas in de schoot van de EVA staan op basis van het voorstel in voor de uitbetaling van het groeipakket aan de gezinnen.

In het voorstel zullen gezinnen die voor de opstart geen expliciete keuze maken voor een bepaald kinderbijslagfonds (opting in) automatisch worden toegewezen aan de publieke uitbetalingsactor. In het kader van continuïteit van de uitbetaling van de gezinsbijslagen en een veilige opstart van de publieke uitbetalingsactor vraagt de SERV om het initiële keuzemechanisme om te draaien en om alle gezinnen bij de opstart op 1 januari 2019 in hun oorspronkelijke kinderbijslagfonds te houden (opting out). De keuzevrijheid van de gezinnen om een uitbetalingsinstelling te kiezen moet actief gecommuniceerd en gefaciliteerd worden.

De SERV vestigt de aandacht nog op het toenemend belang van een laagdrempelige dienstverlening (front-office), via welk kanaal dan ook, vanaf het moment dat de unieke band tussen de werkgever en een kinderbijslagfonds vervalft.

7.3 Rationalisering

Belangrijk in de voorgestelde organisatiestructuur is rationalisering via het boeken van efficiëntiewinsten en automatisering.

Het SERV-akkoord van 16 maart 2015 vroeg aandacht voor de administratieve lasten en de transparantie van het stelsel van kinderbijslagen.

Door de toepassing van één ICT-platform voor alle actoren in het primair netwerk, een maximale inzet op automatische toekenning van rechten via elektronische gegevensstromen, door beleidsmatige keuzes zoals het verlaten van de rangbepaling in het gezin, door inkanteling van de school- en studietoelagen tot selectieve participatietoelagen binnen het groeipakket, enz. wordt daaraan tegemoet gekomen. Het is wel belangrijk dat het ICT-platform in nauwe samenwerking met de uitbetalingsinstellingen ontwikkeld wordt en vóór 1 januari 2019 beschikbaar is.

Toch sluipen er in het groeipakket ook elementen die nieuwe administratieve lasten voor gezinnen en administratie introduceren. Voorbeelden zijn daar de kinderopvangtoeslag en de controles op voldoende aanwezigheid voor de universele participatietoeslag voor 3- en 4-jarigen. De SERV vraagt zich af of de baten van deze regelingen opwegen tegen de administratieve kosten en lasten ervan. De conceptnota bevat hierover geen informatie.

Zoals hierboven ook opgemerkt moet er rekening gehouden worden met bijkomende administratieve lasten voor FAMIFED, de kinderbijslagfondsen en andere betrokken gedurende de 24 jaar waarin de overgangsmaatregelen van toepassing zijn.

8 Budgettaire consequenties van het groeipakket

De SERV verfijnde na een technisch overleg met het kabinet van de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, de heer Jo Vandeuren, en Kind&Gezin zijn oorspronkelijke adviestekst m.b.t. de budgettaire consequenties van het groeipakket van 12 juli 2016. De oorspronkelijke tekst en verantwoording werden opgenomen in bijlage.

Deze nieuwe adviestekst werd goedgekeurd op de raad van 28 november 2016 en vervangt het advies van 12 juli 2016.

De conceptnota scheidt een zeer beknopt budgettair kader dat de haalbaarheid van de voorgestelde hervorming binnen een budgetneutraal kader moet aantonen.

De conceptnota toont met de beschikbare informatie de budgettaire haalbaarheid van het groeipakket op lange termijn niet aan. Zo geeft de conceptnota geen zicht op het aantal of aandeel kinderen dat met de voorgestelde toepassingsregels recht zou hebben op een sociale toeslag, een toeslag voor perspectief-biedende pleegzorg of een wezentoeslag. De budgettaire impact van de aangepaste selectieve participatietoelagen, waarbij ook het perspectief ontstaat naar automatische rechtentoekenning door gegevensdeling, is niet overtuigend omdat enkel rekening gehouden wordt met een verhoging van de gemiddelde toelagen.

De SERV beoordeelt de premisse van 'budgetneutraliteit' met het ter beschikking gestelde materiaal, eigen berekeningen en extern cijfermateriaal op basis van de vraag: 'Welk budget staat er tegenover het volledige groeipakket op kruissnelheid, bij de invoering voor de huidige kinderen, gezinnen en inkomens?'

Berekeningen van deze kostprijs van het voorgestelde groeipakket op kruissnelheid voor de huidige gezinnen en kinderen geven een indicatie van de budgettaire neutraliteit van het voorgestelde groeipakket. Tabel 1 vat de kostprijs van verschillende elementen in het groeipakket samen.

Tabel 1 Simulatie kostprijs groeipakket voor de huidige gezinnen, kinderen en inkomens, onder de assumptie van directe volledige toepassing.

		% van de totale kostprijs
(prognose, onder assumptie van huidige gezinnen, kinderen en inkomens)		
PIJLER 1		
Basistoelage	€ 3.048.380.160	80,9%
Startpremie	€ 78.570.800,00	2,1%
totaal PIJLER 1	€ 3.126.950.960,00	83,0%
PIJLER 2		
zorgtoelage wezen	€ 25.604.966	0,7%
zorgtoelage kinderen met zorgnoden*	€ 128.164.527	3,4%
zorgtoelage pleegkinderen*	€ 3.480.660	0,1%
budget +25 jarigen*	€ 11.950.645	0,3%
sociale toelage (simulatie)	€ 335.420.213,6	8,9%
totaal PIJLER 2	€ 504.621.012	13,4%
PIJLER 3		
Kinderopvangtoelage*	€ 13.900.000,00	0,4%
Universele participatietoelage*	€ 78.600.000,00	2,1%
Selectieve participatietoelage (uit dotatie kinderbijslag)*	€ 44.500.000,00	1,2%
totaal PIJLER 3	€ 137.000.000,00	3,6%
TOTAAL (PIJLER 1, 2 en 3)	€ 3.768.571.972,02	100%

* bedrag/budget overgenomen uit de conceptnota

In pijler 1 houden we rekening met het basisbedrag van € 160 per kind per maand voor een totaal budget van 3,019 miljard en een startpremie voor 71.428 geboortes¹⁰ (€ 78.5 miljoen op jaarbasis). De uitgaven binnen deze pijler zouden dan € 3,126 miljard bedragen.

De budgetten voor de verschillende zorgtoelagen nemen samen ongeveer € 169 miljoen of 4,5% van het totale budget in.

Het nodige budget voor de sociale toelagen werd geschat op basis van simulaties met SILC 2012 en EUROMOD 2015¹¹. Er werd rekening gehouden met fiscale huishoudens en hun bruto belastbare inkomens. Het nodige budget wordt dan geraamd op € 335 miljoen (9% van de totale kostprijs).

¹⁰ <http://www.plan.be/databases/data-35-nl-bevolkingsvooruitzichten+2015+2060>

¹¹ Simulaties gemaakt door Toon Vanheukelom, KULeuven.

De conceptnota verwijst ook nog naar een bedrag van € 137 miljoen dat nodig is om de 3^{de} pijler van het groeipakket te financieren, bovenop de middelen die nu reeds worden aangewend voor de huidige schooltoelagen. We nemen deze raming over uit de conceptnota omdat er (1) geen duidelijke informatie is over de aanpassingen in de selectieve participatietoelagen en (2) onzeker is hoe deze uitgaven zullen evolueren bij een automatische rechtentoekenning. Dit kan het nodige budget doen stijgen.

De raming van de budgettaire kost van de invoering van het groeipakket voor de huidige kinderen en gezinnen komt zo in totaal uit op € 3,768 miljard.

De laatst beschikbare meerjarenraming van FAMIFED voor de kinderbijslagen (juli 2016, begrotingsraming voor Vlaanderen in 2019 onder gemiddelde spilindex 124,04) gaat uit van € 3,623 miljard voor de uitbetaling volgens de huidige Algemene Kinderbijslagwet (AKBW). De Vlaamse regering belooft evenwel het budget dat nu niet aangewend wordt voor de kinderbijslagen door de twee indexsprongen vanaf 2019 wel opnieuw te gebruiken voor de uitrol van het groeipakket.

Het geheel overtuigt de SERV niet dat het voorstel past binnen een budgetneutraal kader. De SERV is dan ook bezorgd over de haalbaarheid van het voorgestelde groeipakket op langere termijn. Het voorgestelde groeipakket hanteert een heel andere logica dan de AKBW wat zich vertaalt in een andere kostenopbouw. Verschillende types kinderen zullen in het groeipakket meer kosten dan in de AKBW, andere types kinderen zullen dan weer relatief goedkoper worden. De relatieve verhouding tussen beide groepen is cruciaal in de kostenontwikkeling van het groeipakket op langere termijn.

Op lange termijn zal er bovendien een toenemende budgettaire druk ontstaan op de kinderbijslagen doordat de bepalingen in de bijzondere financieringswet voor de dotatie van de kinderbijslagen niet voorziet in de volledige koppeling aan de welvaartsevolutie (BBP), noch aan de uitgaven met betrekking tot het aantal sociale toeslagen en het aantal gerechtigden op kinderbijslag ouder dan 18 jaar omdat de verdeelsleutel voor de dotatie enkel rekening houdt met het aantal kinderen tot en met 18 jaar.

Een budgettair kader dat structureel niet in evenwicht is binnen de voorziene dotatie die de Vlaamse overheid ontvangt in het kader van de Bijzondere Financieringswet dreigt op termijn de stabiliteit van het geschetste groeipakket te ondermijnen. Een budgettair onevenwicht op termijn, dat reeds bij de uitrol van het groeipakket kon worden voorzien, schuift deze uitgaven door naar de toekomstige regeringen, verhoogt de kans op aanpassingen aan het initieel voorziene groeipakket in de toekomst en ondermijnt zo de rechtszekerheid van de gezinnen.

Het blijft bovendien belangrijk om ook voor de toekomst de bijdrage van de kinderbijslagen en het volledige groeipakket aan het budget van de gezinnen te waarborgen. De SERV vraagt garanties dat alle bedragen in het groeipakket en de bedragen van de kinderbijslag binnen de overgangsregeling blijvend geïndexeerd worden.

Een gedetailleerde monitoring van het groeipakket als geheel is alleszins noodzakelijk. Het is belangrijk bij hervormingen van deze omvang de uitkomsten op het vlak van efficiënte en effectieve inzet van middelen en budgettaire neutraliteit nauwlettend op te volgen zodat tijdige bijsturingen mogelijk zijn. In de conceptnota wordt er naar een dergelijke monitoring verwezen. De SERV wil evenwel nog benadrukken dat deze monitoring meerdere elementen van de hervorming in het vizier moet nemen. Het gaat niet enkel om evenwicht in het budgettaire

kader, maar ook over de effectieve en efficiënte inzet van middelen, de uitkomsten voor de gezinnen en de impact op (kinder)armoede.

9 Kinderen, gezinnen en armoede

Een Vlaams stelsel van kinderbijslagen heeft maatschappelijk een groot potentieel om tegemoet te komen aan de sociale uitdagingen waarop Vlaanderen een antwoord zoekt, onder andere in het kader van armoedepreventie en -bestrijding.

De SERV oordeelt in de eerste plaats dat het een gemiste kans is dat er voorafgaandelijk aan of tijdens het politiek beslissingsproces geen armoedetoets werd uitgevoerd. Al van bij de opmaak van het VAPA 2015-2019 is het dossier over de hervorming van de kinderbijslag nochtans opgenomen in de lijst met initiatieven waarvoor een armoedetoets uitgevoerd moet worden.

De cijfers in de conceptnota die een indicatie geven over de armoederisico's kunnen op geen enkele manier een diepgaande armoedetoets vervangen.

Het is evenwel duidelijk dat het groeipakket een aantal ingrepen doet, in vergelijking met de huidige kinderbijslagen, die een impact hebben op het armoederisico van gezinnen. Het gaat enerzijds om elementen die het risico op armoede kunnen verminderen, bijvoorbeeld de (hogere) basistoelage voor het eerste kind en anderzijds om elementen die het risico op armoede kunnen vergroten, in bijzonder voor gezinnen met kinderen vanaf middelbare schoolleeftijd en voor grotere gezinnen door het verlaten van de rang- en leeftijdstoeslagen.

Daar tegenover staat dat het budget voor de sociale toeslagen toeneemt. Op basis van simulaties zou 9% van de dotatie gebruikt worden voor sociale toeslagen. Een verhoging van het budget van de sociale toeslag is op zich geen garantie voor een sociaal doelmatig(er) kinderbijslagsysteem. Enerzijds vervallen de middelen die bij de huidige kinderbijslagen expliciet aan grote gezinnen worden gegeven via de rangtoeslagen binnen het groeipakket en worden in de feiten aan veel van die kinderen en gezinnen nu via een sociale toeslag toegekend. De middelen worden dus deels gegeven aan dezelfde gezinnen maar via een andere toeslag. Anderzijds blijkt dat op basis van simulaties op de huidige populatie gezinnen en kinderen (SILC 2012, simulatie met EUROMOD 2015) valt te verwachten dat 460.000 kinderen recht zullen hebben op een sociale toeslagen (tegenover ongeveer 291.000 kinderen nu). Dat is ongeveer 30% van alle kinderen in Vlaanderen, waarvan we al aantoonde dat niet al deze kinderen zich in een gezin bevinden dat deze sociale toeslag nodig zal hebben om hen de nodige kansen te bieden. Er zal weliswaar meer budget aan de sociale toeslagen toegekend worden, maar ook over een groter aantal kinderen verdeeld worden.

Meerdere elementen spelen een rol bij evaluatie van het groeipakket in termen van impact op de kinderen en gezinnen met een hoog armoederisico. De SERV wacht daarom de uitgebreide armoedetoets af alvorens verder te adviseren over de armoede-impact van het groeipakket.

Bibliografie

Lavrijsen J. & Nicaise I. (2013), Parental background and early school leaving, Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen, Leuven. https://steunpuntssl.be/Publicaties/Publicaties_docs/ssl-2013.06-1-1-1-parental-background-and-early-school-leaving

SERV (2015), [Akkoord over uitgangspunten voor de hervorming naar een Vlaamse kinderbijslag](#). Brussel

Storms, Bérénice (2012). Referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie. Doctoraal proefschrift. Sociologie Universiteit Antwerpen.

Storms, B., & Bogaerts K. (2012). Kind van de rekening. onderzoek naar de doeltreffendheid van de financiële tegemoetkomingen voor kinderen ten laste. Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid . 54(3)

Traag, T., & Van der Velden, R.K.W. (2008). Early school-leaving in the Netherlands. The role of student-, family- and school factors for early school-leaving in lower secondary education. Maastricht: Research Centre for Education and the Labour Market

Vinck, J., Verbist G., Van Lancker W. (2015), Een empirisch onderzoek naar de betaalbaarheid en wenselijkheid van hervormingen in de toekomstige Vlaamse kinderbijslag. Fase 1: sociale toeslagen gebaseerd op inkomen. [Leuven : steunpunt welzijn, volksgezondheid en gezin, SWVG-Rapport 37](#)

Lijst met figuren en tabellen

Figuren

Figuur 1	Vergelijking tussen de armoederisicogrenzen en de inkomensgrenzen voor de sociale toeslagen in het groeipakket.....	19
----------	---	----

Tabellen

Tabel 1	Simulatie nodige budget groeipakket onder assumptie van huidige gezinnen, kinderen en inkomens.	28
---------	--	----

Bijlage

De tekst van de conceptnota 'Voor elk kind en elk gezin een groeipakket op maat' bood weinig houvast om een gedetailleerde inschatting te maken van de budgettaire consequenties van het groeipakket. De SERV vertrok bij de opmaak van zijn advies van de toen beschikbare informatie en maakte op basis daarvan redelijke assumpties. Dat resulteerde in een ruime vork van budgettaire consequenties (een gesimuleerd tekort van € 30 tot € 239 miljoen).

Met een technisch overleg in constructieve sfeer verduidelijkten het kabinet van de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, de heer Jo Vandeurzen, en Kind&Gezin op 12 oktober 2016 hun uitgangspunten bij de simulaties in de conceptnota.

Daarop besloot de SERV om zijn oorspronkelijke adviestekst te verfijnen. U kan, ter informatie, de originele adviestekst hieronder terugvinden.

De conceptnota schept een zeer beknopt budgettair kader dat de haalbaarheid van de voorgestelde hervorming binnen een budgetneutraal kader moet aantonen. Met de ter beschikking gestelde informatie in de conceptnota is het onmogelijk om de budgettaire neutraliteit van het groeipakket te beoordelen.

De SERV beoordeelt de premisse van budgetneutraliteit daarom met het ter beschikking gestelde materiaal, eigen berekeningen en extern cijfermateriaal op basis de vraag welk budget er staat tegenover het volledige groeipakket op kruissnelheid, onder de premisse van invoering voor de huidige kinderen, gezinnen en inkomens.

Berekeningen van de kostprijs van het voorgestelde groeipakket op kruissnelheid voor de huidige gezinnen en kinderen geven een indicatie van de budgettaire neutraliteit ervan op lange termijn. Tabel 1 vat een aantal elementen samen, onder de assumptie dat met het budget van 2019 aan de huidige gezinnen en kinderen het volledige groeipakket wordt toegekend.

Tabel 2 Simulatie nodige budget groeppakket onder assumptie van huidige gezinnen, kinderen en inkomens.

		% van de totale dotatie
budget meerjarenraming 2019 (FAMIFED)*	€ 3.526.342.522	100%
totaal aantal kinderen (1ste helft 2015, halfjaarlijkse statistieken FAMIFED)	1.572.477	
(prognose, onder assumptie van huidige gezinnen, kinderen en inkomens)		
PIJLER 1		
Basistoelage	€ 3.019.155.840	86%
Startpremie	€ 77.000.000	2%
Rest/tekort dotatie na pijler 1	€ 430.186.682	
PIJLER 2		
zorgtoelage wezen	€ 60.230.477	2%
zorgtoelage kinderen met zorgnoden*	€ 125.896.306	4%
zorgtoelage pleegkinderen*	€ 2.055.156	0,1%
budget +25 jarigen*	€ 11.950.644	0,3%
Totaal zorgtoelagen	€ 200.132.583	6,4%
sociale toelage (simulatie)	€ 332.204.595	9%
Rest /tekort dotatie na pijler 2	€ -102.150.495	
PIJLER 3		
Kinderopvangtoelage*	€ 13.900.000	0,4%
Universele participatietoelage*	€ 78.600.000	2,2%
Selectieve participatietoelage (uit dotatie kinderbijslag)*	€ 44.500.000	1,3%
Rest /tekort dotatie na pijler 2	€ -239.150.495	

* bedrag/budget overgenomen uit de conceptnota

In pijler 1 houden we rekening met het basisbedrag van € 160 per kind per maand voor een totaal budget van 3,019 miljard en een startpremie voor € 77 miljoen op jaarbasis. De uitgaven binnen deze pijler zullen € 3,096 miljard bedragen. Na deze uitgaven voor pijler 1 rest er nog € 430 miljoen van de dotatie of 12% van het totale budget die gebruikt kan worden voor pijler 2 en 3.

De budgetten voor de verschillende zorgtoelagen nemen samen ongeveer € 200 miljoen of 6,4% van het totale budget in.

Het nodige budget voor de sociale toeslagen worden in de conceptnota niet gespecificeerd maar kan geschat worden op basis van simulaties met SILC 2012 en EUROMOD 2015¹². Er werd rekening gehouden met fiscale huishoudens en hun bruto belastbare inkomens. Het nodige budget wordt dan geraamd op € 332 miljoen of 9% van het totale budget.

De uitgaven voor pijler 1 en 2 samen kunnen geraamd worden op € 3,628 miljard, of een geraamd tekort op het budget van € 102 miljoen in vergelijking met de volledige dotatie MJR 2019.

De conceptnota verwijst ook nog naar een bedrag van € 137 miljoen uit de dotatie die nodig is om de 3^{de} pijler van het groeipakket te financieren. We nemen deze raming over uit de conceptnota omdat er (1) geen duidelijke informatie is over de aanpassingen in de selectieve participatietoelagen en (2) onzeker is hoe deze uitgaven zullen evolueren bij een automatische rechtentoekenning. Dit kan het nodige budget doen stijgen.

De raming van de budgettaire kost van de invoering van het groeipakket voor de huidige kinderen en gezinnen komt zo in totaal uit op € 3,765 miljard of een tekort op jaarbasis van ongeveer € 239 miljoen in vergelijking met de dotatie MJR 2019.

Er kan daarbij de vraag gesteld worden of en in welke mate er blijvend rekening gehouden kan worden met de middelen die vrijkomen door de indexsprong in 2015 en de reeds aangekondigde indexsprong einde 2017 of begin 2018, en die opnieuw gebruikt zullen worden voor de financiering van de kinderbijslag. De conceptnota hanteert daarvoor een budget van € 139 miljoen op jaarbasis.

Als we in de raming rekening houden met de middelen die vrijkomen uit de indexsprongen, bedraagt het tekort in reële termen op jaarbasis € 100 miljoen. Indien we ook rekening houden met een verhoging van het budget van de MJR 2019 door de overschrijding van de spilindex in mei 2016 met € 70 miljoen, bedraagt het tekort nog € 30 miljoen.

Als we aannemen dat, bij de volledige uitrol van het groeipakket geen rekening meer gehouden kan worden met de middelen die vrijkomen door de indexsprongen, zal er in reële termen een tekort van € 239 miljoen zijn bij de volledige uitrol van het groeipakket. Indien we ook hier rekening houden met een verhoging van het budget van de MJR 2019 door de overschrijding van de spilindex in mei 2016 met € 70 miljoen, bedraagt het tekort € 169 miljoen.

Bij de volledige uitrol van het groeipakket na de overgangperiode kan geredeneerd worden dat de totale massa aan kinderbijslag die wordt uitgekeerd volgens het huidige stelsel tot nul is herleid en dat dus ook de (basis van de) budgetverhoging door de uitgespaarde indexsprongen op de totale massa aan kinderbijslag tot nul wordt herleid. Deze besparing wordt immers gerealiseerd op een uitdovende populatie (over de gehele overgangperiode).

De SERV besluit, zonder evenwel een uitspraak te doen over de reële omvang van het tekort, dat de Vlaamse regering met dit groeipakket geen budgetneutraal voorstel heeft ten opzichte van de dotatie die ze ervoor ontvangt via de Bijzondere Financieringswet. Op korte termijn zal het uitgespaarde budget van de twee indexsprongen zeker nog aangewend kunnen worden om dit budgettaire tekort gedeeltelijk op te vangen, hoewel er ook extra uitgaven te verwachten zijn door de overgangsmaatregelen. Op langere termijn stelt zich de vraag in welke mate de

¹² Simulaties gemaakt door Toon Vanheukelom, KULeuven.

aanname van deze budgetverhoging door de indexsprongen overeind kan blijven en welk het te verwachten tekort op de dotatie zal zijn.

Een budgettair kader dat structureel niet in evenwicht is binnen de voorziene dotatie die de Vlaamse overheid ontvangt in het kader van de Bijzondere Financieringswet dreigt op termijn de stabiliteit van het geschetste groeipakket te ondermijnen. Een budgettair onevenwicht op termijn, dat reeds bij de uitrol van het groeipakket kon worden voorzien, schuift deze uitgaven door naar de toekomstige regeringen, verhoogt de kans op aanpassingen aan het initieel voorziene groeipakket in de toekomst en ondermijnt zo de rechtszekerheid van de gezinnen.

Op lange termijn zal er hoe dan ook een toenemende budgettaire druk ontstaan op de kinderbijslagen doordat de bepalingen in de bijzondere financieringswet voor de dotatie van de kinderbijslagen niet voorziet in de volledige koppeling aan de welvaartsevolutie (BBP), noch aan de uitgaven met betrekking tot het aantal sociale toeslagen en het gerechtigden op kinderbijslag ouder dan 18 jaar omdat de verdeelsleutel voor de dotatie enkel rekening wordt gehouden met het aantal kinderen tot en met 18 jaar.

Het blijft bovendien belangrijk om ook voor de toekomst de bijdrage van de kinderbijslagen en het volledige groeipakket aan het budget van de gezinnen te waarborgen. De SERV vraagt garanties dat alle bedragen in het groeipakket en de bedragen van de kinderbijslag binnen de overgangsregeling blijvend geïndexeerd worden.

Een gedetailleerde monitoring van het groeipakket als geheel is alleszins noodzakelijk. Het is belangrijk bij hervormingen van deze omvang de uitkomsten op het vlak van efficiënte en effectieve inzet van middelen en budgettaire neutraliteit nauwlettend op te volgen zodat tijdige bijstellingen mogelijk zijn. In de conceptnota wordt er naar een dergelijke monitoring verwezen. De SERV wil evenwel nog benadrukken dat deze monitoring meerdere elementen van de hervorming in het vizier moet nemen. Het gaat niet enkel om evenwicht in het budgettaire kader, maar ook over de effectieve en efficiënte inzet van middelen, de uitkomsten voor de gezinnen en de impact op (kinder)armoede.