

V L A A M S P A R L E M E N T



stuk **101** (2009) – Nr. 1
ingediend op 13 juli 2009 (2009)

Voorstel van decreet

van mevrouw Marijke Dillen en de heer Filip Dewinter

houdende de invoering van een bijzondere
tegemoetkoming aan gezinnen met kinderen

TOELICHTING

1. Noodzaak van een bijzondere tegemoetkoming aan gezinnen in Vlaanderen

Om een volledig en inclusief beleid in Vlaanderen te kunnen voeren, is er in de eerste plaats een beleid nodig dat rekening houdt met de hoeksteen van onze samenleving: het gezin. Het gezin als maatschappelijke instelling is immers de natuurlijke basis van elk samenleven; het is een belangrijk beschavingsgegeven.

Elke samenleving heeft onder invloed van de wil zichzelf te bestendigen een normatief, meestal wettelijk, kader uitgewerkt voor gezinsvorming. Meestal dragen de opgelegde normen, aangevuld door tradities, ertoe bij om zekerheid te verschaffen zowel voor de man, de vrouw, de kinderen onderling, als voor de samenleving. Een samenleving moet voor haar continuïteit kunnen steunen op de stevige basisstructuur die het gezin altijd al geweest is. Het gezin heeft dan ook maatschappelijk beschouwd een zeer grote betekenis. Het gezin, al dan niet in de vorm van een huwelijk, is de manier bij uitstek voor de mens om zijn meest nabije dagelijkse samenleving te ordenen. Tegelijkertijd is de bijdrage van elk gezin aan de gemeenschap op verschillende terreinen van groot belang. Het gezin is een stevige grondslag voor de bouw van een evenwichtige samenleving, zonder dat de samenleving via de staat of de politiek evenwel het gezin moet monopoliseren. Het gezin sluit aan bij de fundamentele waarden van onze beschaving, het is dan ook de ideale kern voor de waarde- en cultuuroverdracht.

Het voeren van een echte gezinspolitiek is dan ook een topprioriteit. We bepleiten een politiek die volledig rekening houdt met het gezin en die het gezin zijn onvervangbare plaats in onze samenleving laat en waar nodig teruggeeft. Het beleid moet ernaar streven en ervoor zorgen dat gezinnen niet worden benadeeld.

Gezinnen moeten opnieuw volledig alle kansen krijgen om bepaalde keuzen te kunnen maken. De uitbouw van een degelijk, kwaliteitsvol gezinsbeleid waarin rekening wordt gehouden met de wil en de keuzevrijheid van alle ouders moet voorrang krijgen. Aan de gezinnen moeten zo ruim mogelijke ontplooiingskansen worden geboden.

Een behoorlijke financiële en materiële draagkracht van het gezin is een belangrijk uitgangspunt voor het creëren van deze ontplooiingskansen. Bij de bepaling van de draagkracht moet er rekening worden gehouden met de samenstelling van het gezin en de weerslag hiervan op zijn vermogen en levensstandaard. Gezinnen hebben immers kinderen. Het staat onbetwistbaar vast dat vanuit financieel en materieel oogpunt kinderen een daling van de levensstandaard tot gevolg hebben. Louter materieel en financieel beschouwd leidt dat tot een beperking van de kansen van het gezin. Die beperking wordt groter naarmate het aantal kinderen toeneemt. De aanwezigheid van kinderen leidt tot een directe daling van de levensstandaard.

Het staat eveneens (onbetwistbaar) vast dat veel gezinnen zich bij de keuze van kinderen en het aantal kinderen laten leiden door de reële draagkracht van hun gezin. Kinderen kosten nu eenmaal veel geld. Vele gezinnen durven of kunnen door verschillende factoren geen risico's nemen.

Uit het rapport 'Het kind in Vlaanderen 2006' van Kind en Gezin blijkt dat er een verhoogd armoederisico is bij 11,5% van de kinderen onder de twaalf jaar. Er is een groot verschil naargelang van het gezinstype met het laagste risico voor kinderen in tweoudergezinnen met één kind (2,5%) en het hoogste voor kinderen in een eenoudergezin (29%). Er is ook een groot verschil tussen kinderen in tweoudergezinnen met één of twee kinde-

ren en in tweeoudergezinnen met drie of meer kinderen: kinderen in tweeoudergezinnen met drie of meer kinderen kennen een veel hoger risico op armoede (16,7%) dan kinderen in een tweeoudergezin met één of twee kinderen. Bijna 18% van de kinderen leeft in een gezin waarvan de referentiepersoon stelt dat het gezin zich niet kan veroorloven om jaarlijks een week op vakantie te gaan.

Kinderen in eenoudergezinnen leven meestal in een gezin dat zeer moeilijk, moeilijk of nogal moeilijk rondkomt. Dat is een ernstige en betreurenswaardige vaststelling. Nochtans is het een kerntaak van de overheid ieder gezin te laten delen in het algemene welzijn en in de algemene welvaart. Ook gezinnen met kinderen moeten kansen hebben om te kunnen delen in deze algemene welvaart en in dit algemeen welzijn. Het is dan ook een plicht het draagkrachtverlies op een voldoende en doeltreffende wijze te compenseren. Dat is mogelijk door een financiële ondersteuning van gezinnen met kinderen in het algemeen, maar voornamelijk van gezinnen met kinderen met een beperkte financiële draagkracht. Een compensatie doordat de overheid in de kosten van de kinderen tegemoetkomt, is hierbij noodzakelijk en moet voorrang krijgen.

Een actieve welvaartstaat dient in de eerste plaats aandacht te besteden aan het gezin, waarbij de plaats van het kind binnen het gezin door de gemeenschap beschermd en gewaarborgd moet worden.

Het is de plicht van de overheid via inkomensverdeling ervoor te zorgen dat ieder gezin in Vlaanderen in de algemene welvaart en in het algemeen welzijn kan delen. Dat dient te gebeuren op een sociaal rechtvaardige wijze. De indieners hebben daarom ook aandacht én voor de hoogte van het inkomen én voor het aantal gezinsleden als draagkrachtbepaalde factoren. De hoogte van de bijzondere tegemoetkoming aan gezinnen moet afhankelijk worden gemaakt van het gezinsinkomen en van het aantal kinderen ten laste.

Door het realiseren van dit voorstel helpt de overheid het draagkrachtverlies van gezinnen met kinderen te herstellen en kunnen gezinnen met kinderen gelijkwaardige kansen ontplooiën. De bijzondere tegemoetkoming voor gezinnen met kinderen en een laag inkomen wordt ook bepleit door Welzijnszorg, KAV (Kristelijke Arbeidersvrouwenbeweging) en de Gezinsbond.

De invoering van een bijzondere tegemoetkoming aan gezinnen kan ook een positieve invloed hebben op het geboortecijfer en kan mee de negatieve evolutie helpen om te buigen. We stellen immers vast dat het geboortecijfer in Vlaanderen jaarlijks sterk gedaald is. In de jaren zestig werden er jaarlijks in Vlaanderen ongeveer 80.000 kinderen geboren. In 2006 waren er volgens het Nationaal Instituut voor de Statistiek 65.655 geboorten, een lichte stijging tegenover de vorige jaren, maar nog ver onder het vervangingsniveau van 2,1 kinderen per vrouw.

Dat zal op langere termijn onbetwistbaar tot allerhande rampzalige gevolgen, ook politieke gevolgen, leiden. Gezien de toenemende vergrijzing, wat het gevolg is van het feit dat er geen gemiddelde geboorte is van 2,1 kinderen per vrouw, dreigt er na verloop van tijd een tekort aan beroepsbevolking te ontstaan. Bij een herstel van het aantal geboorten tot het gemiddelde van 2,1 kinderen per vrouw vermindert de ultieme verouderingsgraad op een zeer significante wijze. Het is belangrijk dat dat herstel tijdig gebeurt, dit wil zeggen vóór de vergrijzingsgolf zich het meeste manifesteert. Anders zouden de jongeren, het nieuwe van de beroepsbevolking afhankelijke bevolkingsdeel, zich voegen bij het andere afhankelijke bevolkingsaandeel, de gepensioneerden, en krijgen we een ongemeen ongezonde verhouding tussen de actieven en de niet-actieven (Bron: Dr. Lesthaeghe, De demografische problematiek: perspectieven op een langere termijn).

Een gezinsbeleid dat voldoende aandacht schenkt aan gezinsvriendelijke maatregelen kan hiervoor een oplossing bieden. Gezinnen die graag meer kinderen wensen, maar vandaag het risico niet kunnen of durven te nemen vanwege de zware financiële en materiële gevolgen, moeten worden ondersteund. Jonge gezinnen moeten worden gestimuleerd tot gezinsuitbreiding. Dat kan bijvoorbeeld door een gunstig fiscaal klimaat voor gezinnen (wat helaas tot op heden nog altijd een federale bevoegdheid is) te scheppen. Financiële tegemoetkomingen kunnen in de eerste plaats ook een positieve stimulans zijn.

2. Bestaande regelingen voldoen niet

Er gelden vandaag een aantal maatregelen waardoor gezinnen financieel en fiscaal worden ondersteund. Dat is een poging om het draagkrachtverlies te compenseren. Het gaat hierbij voornamelijk om federale maatregelen.

Kinderbijslag

De maandelijkse bedragen voor kinderbijslag bedragen op 1 januari 2008:

eerste kind:	78,59 euro
tweede kind:	145,43 euro
derde kind:	217,13 euro

Terwijl België vroeger in vergelijking met andere Europese landen vrij hoge kinderbijslagen uitkeerde, zitten we nu achteraan het peloton.

Daarnaast zijn er nog een aantal extra bijslagen, zoals de leeftijdsbijslag, de sociale bijslagen, de bijslagen voor gehandicapte kinderen en de jaarlijkse bijslagen (schoolpremies). De huidige kinderbijslagen zijn echter onvoldoende om de minimumkosten van kinderen te dekken. Voor gezinnen met beperkte financiële mogelijkheden is die situatie extra nadelig en is dat een extra hinderpaal voor de verwezenlijking van hun kinderwens.

Belastingvrije sommen

Het huidige belastingstelsel kent een belastingvrije som voor kinderen toe. Voor het aanslagjaar 2007 zijn deze bedragen:

één kind:	1260 euro
twee kinderen:	3250 euro
drie kinderen:	7280 euro
vier kinderen:	11.770 euro
voor elk extra kind:	4490 euro

Een extra toeslag van 470 euro wordt toegekend voor ieder kind dat de leeftijd van drie jaar niet heeft bereikt op 1 januari van het aanslagjaar. Die vrijstelling kan niet worden samengevoegd met de vrijstelling voor kinderopvang.

– De geïndexeerde toeslagen voor het aanslagjaar 2007

Deze bedragen lijken op het eerste gezicht behoorlijk, maar enige nuancering hierbij is belangrijk. Gezinnen met een laag inkomen kunnen immers niet ten volle van de belastingaftrek gebruik maken omdat hun inkomen te laag is. Dat wordt gelijkgesteld met een inkomen waarvan de overheid oordeelt dat het absoluut te laag is om van te leven omdat het niet belast wordt.

Daarnaast zijn de tegemoetkomingen hoofdzakelijk in het voordeel van gezinnen met een hoger inkomen. Het gaat immers om identieke bedragen van belastingvermindering voor eenzelfde aantal kinderen, onafhankelijk van het inkomen. Er is ook hier geen positief resultaat voor gezinnen met lagere inkomsten, die vaak reeds niet belastbaar zijn. Nie-

mand zal durven te ontkennen dat de kansen van deze gezinnen beknot worden. Het is dan ook belangrijk in een bijzondere financiële ondersteuning te voorzien voor gezinnen met kinderen met een beperkte financiële draagkracht.

Zo kan ook deze categorie van de bevolking recht hebben op een compensatie in de kosten van kinderen. Dergelijke maatregelen zijn in een samenleving sociaal rechtvaardig. Gezinnen die te weinig verdienen om in aanmerking te komen voor belastingvrije sommen, moeten een bijzondere tegemoetkoming krijgen.

3. Bevoegdheid

In artikel 5, §1, II, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen staat dat het gezinsbeleid inclusief alle vormen van hulp en bijstand aan gezinnen en kinderen een bevoegdheid van de gemeenschappen is. Zoals blijkt uit een vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof hebben de grondwetgever en de bijzondere wetgever, voor zover ze er niet anders over hebben beschikt, aan de gemeenschappen en gewesten de volledige bevoegdheid toegekend tot het uitvoeren van de regels die eigen zijn aan de hun toegewezen aangelegenheden (Arbitragehof, nr. 88/67, 9 november 1988; Arbitragehof, nr. 92/64, 15 oktober 1992; Arbitragehof, nr. 2/97, 16 januari 1997; Arbitragehof, nr. 42/97, 14 juli 1997; Arbitragehof, nr. 11/98, 11 februari 1998; Arbitragehof, nr. 73/98, 17 juni 1998; Arbitragehof, nr. 26/99, 3 maart 1999; Arbitragehof, nr. 40/99, 30 maart 1999).

De gemeenschappen zijn bevoegd voor het hele gezinsbeleid. De gemeenschappen zijn bevoegd om, binnen het kader van de aangelegenheden die hen zijn toevertrouwd onder de bevoegdheid ‘bijstand aan personen’, geldelijke tegemoetkomingen in te stellen. Ook dat wordt bevestigd door de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof (Arbitragehof, nr. 110/99, 14 oktober 1999).

Dit voorstel is een instrument tot het voeren van een gezinsbeleid: door het invoeren van een tegemoetkoming aan gezinnen in het algemeen en aan gezinnen met een laag inkomen in het bijzonder wordt beoogd het verlies aan draagkracht van het gezin ten gevolge van de aanwezigheid van kinderen gedeeltelijk te compenseren. De tegemoetkoming die in dit decreet wordt ingevoerd, dient te worden gekwalificeerd als een maatregel van gezinsbeleid, bedoeld bij artikel 5, §1, II, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

De bevoegdheden van de gemeenschappen hebben een algemene strekking. De uitzonderingen zijn beperkend en moeten restrictief worden geïnterpreteerd. Dit voorstel behoort niet tot de federale bevoegdheid en kan gezien de inhoud niet worden ingeschreven in de bestaande sociale zekerheid. De financiering gebeurt niet door bijdragen op inkomsten uit arbeid. De financiering dient te gebeuren via de algemene middelen. Er wordt bijgevolg geen gebruik gemaakt van het bestaande systeem van de sociale zekerheid.

Artikel 6 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen is niet van toepassing. De inhoud van dit voorstel valt niet onder de aan de bevoegdheid van de decreetgever onttrokken bepalingen. De voorgestelde maatregelen zijn geen uitzonderingsbepalingen van die materies die om verschillende redenen aan de bevoegdheid van de decreetgever zijn onttrokken. De wettelijk ingebouwde bevoegdheidsreserves kunnen niet worden ingeroepen om te besluiten tot de bevoegdheid van de federale wetgever.

Er is geen inbreuk op de bevoegdheid van de federale overheid. De indieners verwijzen hierbij naar verschillende adviezen van de Raad van State ter zake. De bevoegdheid blijkt naar analogie duidelijk uit de argumentatie van de Raad van State in het advies over de gemeenschapsbevoegdheid inzake het instellen van een zorgverzekering (Raad van State, advies 17 december 1998, nr. L.28.583/3). Eveneens blijkt de gemeenschapsbevoegdheid

uit het duidelijke advies van de Raad van State inzake het wetsvoorstel tot invoering van een opvoedersloon (Raad van State, advies 31 maart 2000, nr. L.29.847/1).

Uit de duidelijke en vaststaande rechtspraak van de Raad van State mogen de indieners besluiten dat het toekennen van een bijzondere tegemoetkoming aan gezinnen met kinderen als onderdeel van het gezinsbeleid genoemd in artikel 5, §1, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, behoort tot de bevoegdheid van de gemeenschappen. Over de bevoegdheid kan bijgevolg geen discussie bestaan.

4. Vaststelling van de bijzondere tegemoetkoming aan gezinnen

De hoogte van de bijzondere tegemoetkoming is afhankelijk van de twee draagkrachtbepalende factoren: het gezinsinkomen en het aantal kinderen ten laste.

1. Het gezinsinkomen

Het gezinsinkomen wordt vastgesteld zoals bij de toekenning van studietoelagen voor het hoger onderwijs. Hierbij wordt het gezamenlijk belastbaar inkomen als basis genomen, vermeerderd met de fiscaal aftrekbare giften en met de afzonderlijke inkomsten, uitgezonderd de som van het KI (kadastraal inkomen) van de eigen woning en verminderd met de toegestane aftrek voor levensverzekeringen, kapitaalaflossingen en groepsverzekeringen.

2. Het aantal kinderen ten laste

In een onderzoek van de Gezinsbond van 1997 worden volgende bedragen voorgesteld (de bedragen werden inmiddels geïndexeerd):

Belastbaar inkomen	Aantal kinderen						
	1	2	3	4	5	6	7
- 12.000 €	30 €	90 €	180 €	270 €	360 €	450 €	540 €
12.000 € - 14.999 €		30 €	90 €	180 €	300 €	390 €	450 €
15.000 € - 17.999 €			30 €	120 €	240 €	300 €	360 €
18.000 € - 20.999 €				60 €	180 €	240 €	270 €
21.000 € - 23.999 €					60 €	150 €	210 €
24.000 € - 26.999 €						60 €	150 €
27.000 € - 29.999 €							60 €

De indieners pleiten er echter voor om die bedragen voor de lagere inkomens te verhogen. Zo zijn volgende bedragen per maand wenselijk:

Belastbaar inkomen	Aantal kinderen						
	1	2	3	4	5	6	7
- 15.000 €	90 €	150 €	270 €	360 €	450 €	540 €	600 €
- 22.500 €			150 €	270 €	360 €	450 €	540 €
- 30.000 €				150 €	270 €	360 €	450 €

Deze bedragen zijn niet belastbaar, omdat het een compensatie is voor de kosten van kinderen. Daarenboven dienen deze bedragen te worden geïndexeerd, zoals alle sociale uitkeringen.

5. Financiering

De bijzondere tegemoetkoming aan gezinnen moet worden gefinancierd uit de algemene middelen van de Vlaamse Gemeenschap. De indieners pleiten al zeer lang voor de overheveling van de hele sociale zekerheid naar de gemeenschappen. Uiteraard is het de bedoeling wanneer de regionalisering van de sociale zekerheid een feit is, dat de bijzondere tegemoetkoming voor gezinnen in het geheel van de socialezekerheidsmaatregelen wordt ingepast.

Marijke DILLEN

Filip DEWINTER

VOORSTEL VAN DECREET

Artikel 1. Dit decreet regelt een gemeenschapsaangelegenheid.

Art. 2. In dit decreet wordt verstaan onder:

- 1° ouder: persoon die ten minste één kind ten laste heeft;
- 2° gezinsinkomen: het inkomen zoals bepaald voor de toekenning van studietoelagen voor het hoger onderwijs.

Art. 3. Iedere ouder heeft, onverminderd de gewone kinderbijslagen, toegekend in het kader van het stelsel van de sociale zekerheid, recht op een financiële tegemoetkoming in de last van kinderen, hierna bijzondere tegemoetkoming aan gezinnen te noemen.

De Vlaamse Regering stelt de bedragen voor de bijzondere tegemoetkoming aan gezinnen vast op grond van het aantal kinderen ten laste en het gezinsinkomen.

De bijzondere tegemoetkoming aan gezinnen is van rechtswege verschuldigd en wordt maandelijks aan de rechthebbende ouder uitbetaald.

Art. 4. De Vlaamse Regering stelt de nadere regelen vast inzake de organisatie, de aanvraag en de uitbetaling van de bijzondere tegemoetkoming aan gezinnen.

Art. 5. De bijzondere tegemoetkoming aan gezinnen komt ten laste van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap.

Art. 6. Dit decreet treedt in werking op 1 januari 2010.

Marijke DILLEN

Filip DEWINTER