



Vlaams
Parlement

ingediend op **306** (2014-2015) – Nr. 3
17 februari 2017 (2016-2017)

Amendement

op het voorstel van resolutie

van Caroline Gennez en Michèle Hostekint

betreffende de gevolgen van het gelijkmatig
verdeelde verblijf van kinderen bij beide ouders
na een scheiding

Documenten in het dossier:
306 (2014-2015) – Nr. 1: Voorstel van resolutie
– Nr. 2: Verslag van de hoorzitting

AMENDEMENT Nr. 1

**voorgesteld door Caroline Gennez, Michèle Hostekint en
Elke Van den Brandt**

**Het opschrift en de tekst van het voorstel van resolutie vervangen door
wat volgt:**

"VOORSTEL VAN RESOLUTIE

betreffende de ongelijke gevolgen bij verblijfsco-ouderschap

Het Vlaams Parlement,

- *gelet op:*
 - 1° de snel wijzigende samenleving met een waaier aan samenlevingsvormen met of zonder kinderen;*
 - 2° het stijgend aantal echtscheidingen en beëindigingen van wettelijk samenwonenden en de daaruit volgende nieuw samengestelde gezinnen;*
 - 3° de ongelijkheid die dit voor de apart wonende ouders en hun kinderen creëert op het vlak van familie- en verblijfsrecht, fiscaliteit, kinderbeijslag, (gedeelde) huisvesting, gezondheidszorgen en 'verhoogde tegemoetkoming', ziekteverzekering, werkloosheidsuitkering, nutsvoorzieningen, pensioenberekening, identificatie, reizen naar het buitenland, studietoelagen;*
 - 4° de voorstellen die werden besproken tijdens de hoorzitting die plaatsvond op 18 januari 2017 in de Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin over het voorstel van resolutie betreffende de gevolgen van het gelijkmatig verdeelde verblijf van kinderen bij beide ouders na een scheiding;*
- *vraagt de Vlaamse Regering:*
 - 1° in kaart te brengen wat de verblijfssituatie van kinderen na scheiding is;*
 - 2° een inventaris op te maken van de feitelijke problemen inzake het verblijf van kinderen na scheiding;*
 - 3° de juridische belemmeringen uit te klaren en weg te nemen zodat op de eID of de kids-ID een dubbele domicilie kan worden ingeschreven bij gedeeld (verblijfs)co-ouderschap;*
 - 4° daartoe overleg te plegen met de federale overheid, gewesten en gemeenschappen, evenals met de vertegenwoordigers van steden en gemeenten;*
 - 5° middels een actieplan voorstellen te formuleren om ongelijkheden op de diverse beleidsniveaus aan te pakken;*
 - 6° jaarlijks een voortgangsrapport over te maken aan het Vlaams Parlement."*

VERANTWOORDING

Het oorspronkelijke voorstel van resolutie werd door de indieners ingediend op 31 maart 2015 en in de Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin van het Vlaams Parlement besproken tijdens de hoorzitting op 18 januari 2017. Door de beschikbaarheid van recentere gegevens en de in tussentijd gewijzigde regelgeving is een actualisering noodzakelijk.

De aanpassing van de toelichting van het voorstel van resolutie luidt als volgt:

"De huidige regelgeving en structuren van onze samenleving zijn vandaag niet altijd afgestemd op veranderende of nieuwe gezinsvormen. Om tot grondige aanpassingen te komen, geënt op de realiteit van vele gezinnen, zal een aanpak noodzakelijk zijn die de bevoegdheidsdomeinen en -niveaus overstijgt. Het is cruciaal om ook als overheid antwoorden te bieden op bekommernissen van burgers die het gevolg zijn van een ongelijke behandeling omwille van zijn of haar samenlevingsvorm. Dit voorstel van resolutie bevat concrete voorstellen om knelpunten in kaart te brengen en reikt oplossingen aan om euvels weg te werken.

Inleiding

Onze samenleving is de laatste decennia razendsnel veranderd. De realiteit is niet langer een samenleving van klassieke kostwinnersgezinnen met vader die uit werken gaat, moeder de huisvrouw en een paar kinderen ten laste. Vandaag zijn er in ons land maar liefst 225.797 eenoudergezinnen met kinderen. Maar ook het aantal alleenstaanden zonder kinderen neemt toe en zal volgens het Federaal Planbureau (FPB) verder stijgen. Er is het effect van de vergrijzing, maar ook bij de actieve bevolking is er een toename van het aantal alleenstaanden, door eigen keuze of na een scheiding. Die maatschappelijke veranderingen brengen nieuwe uitdagingen en vooral nieuwe noden met zich mee; dringend tijd dus voor een debat over ons regelgevend kader zoals opgebouwd na de Tweede Wereldoorlog.

Al vele decennia neemt het aantal echtscheidingen toe. Ook nieuwe samenlevingsvormen (ongehuwd samenwonen, anders samengestelde gezinnen enzovoort) werden gaandeweg steeds belangrijker.

De cijfers zijn tekenend. In 2015 telde Vlaanderen 11.758 echtscheidingen. Uit de bevolkingscijfers van de Federale Overheidsdienst (FOD) Economie die werden gepubliceerd in september 2016, blijkt dat er in maar liefst 78,3 procent van de gevallen geen zicht is op het aantal kinderen ten laste. Dat betekent dat er vaak geen zicht is op de verblijfssituatie van kinderen.

Vlaams Gewest	Totaal aantal echtscheidingen	Geen kind	1 kind	2 kinderen	3 kinderen	4 kinderen	5 kinderen	6 kinderen	7 kinderen of meer	Onbekend	Totaal aantal kinderen ten laste
Totaal aantal echtscheidingen	11.758	879	704	735	193	27	6	4	1	9.209	2.924
De eerste echtgenoten	763	101	41	39	16	4	0	1	0	561	189
De tweede echtgenoten	1.119	130	67	77	28	4	1	0	0	812	326
De twee echtgenoten	7.095	549	502	519	129	16	4	0	0	5.376	2.011
Toestand niet gemeld	2.781	99	94	100	20	3	1	3	1	2.460	398

Het aantal huwelijken dat de laatste jaren werd voltrokken in Vlaanderen schommelt stabiel rond 25.000. Het aantal wettelijk samenwonenden stijgt. In 2014 waren in het Vlaamse Gewest 46.702 personen betrokken bij een verklaring van wettelijke samenwoning. 23.526 mensen maakten in diezelfde periode een einde aan hun verklaring van wettelijke samenwoning. De voorbije vijf jaar verdubbelde jaarlijks het aantal mensen dat een aangifte doet van beëindiging van wettelijk samenwonen. Maar ook hier bestaat geen systematische registratie van het aantal kinderen dat betrokken is bij de veranderende woonsituatie.

Onze allerbelangrijkste zorg in die veranderende samenleving zijn onze kinderen. Een groot aantal koppels dat uit elkaar gaat, kiest ervoor om samen verantwoordelijk te blijven voor de opvoeding van de kinderen. Uit een steekproef in Vlaanderen kiest 24,5 procent voor verblijfsco-ouderschap.

16,6 procent kiest voor een regeling van gelijkmatig verdeeld verblijf (50-50) van kinderen bij beide partners. Sinds 2006 geeft de wetgever de voorkeur aan dit scenario. En toch is de dienstverlening van de overheid hier totaal niet op afgestemd. Allesomvattende cijfers om het beleid af te stemmen op de reële verblijfssituatie ontbreken.

Gelijke rechten

De eerste bekommernis van een betrouwbare overheid moet dienstverlening op maat zijn. In tijden van toenemende digitalisering, snelle uitwisseling van gegevens en makkelijke toegang tot informatie zien we echter nog een grote anomalie: onze wetten – waarvan het toch de bedoeling is dat ze onze leef- en denkpatronen vertolken – zijn niet langer aangepast aan de realiteit van vandaag.

Regels staan ten dienste van mensen, niet omgekeerd. Dus is het aan ons, politici en andere beleidsmakers, om alle bestaande en nieuwe wetgeving en dienstverlening te toetsen aan het comfort van mensen in alle mogelijke gezinsvormen. Zo heeft een alleenstaande of een eenoudergezin grotendeels dezelfde vaste kosten als een groter gezin wat betreft de huur of hypotheek van een woning, nutsvoorzieningen zoals energie, verzekeringen enzovoort. Nochtans zijn niet alle sociale voordelen aangepast aan elke mogelijke gezinssituatie: co-oudergezinnen waar de kinderen niet gedomicilieerd zijn, komen bijvoorbeeld niet in aanmerking voor de korting op het vastrecht en de berekening van het basis- en comforttarief van de waterfactuur. Die gebeurt op basis van het aantal gedomicilieerden dat jaarlijks en automatisch vanuit één officiële bron, zijnde het Rijksregister, overgemaakt wordt aan de drinkwaterbedrijven. Maar deze informatie strookt vaak niet met de werkelijke verblijfssituatie.

Een voorbeeld. Een nieuw samengesteld gezin wordt beoordeeld op een gezin van drie. Dit terwijl er afwisselend week om week vijf mensen wonen. De kinderen zijn allemaal adolescent. Ze nemen elke dag een douche en produceren heel wat wasgoed, onder meer omdat een aantal van de jongeren actief is in de sportclub en de jeugdbeweging. Daardoor valt het gezin in de categorie van grootverbruikers.

Een driepersoonsgezin betaalt een vaste vergoeding van 40 euro en heeft recht op 120 kubieke meter volgens het basistarief; het meerverbruik wordt verrekend volgens het comforttarief. Gemiddeld genomen bedraagt de waterfactuur voor drie personen 440 euro. Het totaalbedrag voor het gezin waarvan sprake in het voorbeeld loopt echter veel hoger op, aangezien er in de realiteit voor de helft van de tijd

niet drie maar vijf waterverbruikers samenwonen. Hierdoor verbruikt het gezin de hoeveelheid water volgens het basistarief en wordt een aanzienlijk deel van hun verbruik verrekend volgens het comfort-tarief.

Bij de partner waar de kinderen officieel gedomicilieerd staan, geldt een heel andere berekening, namelijk dat van een vijfpersoonsgezin. Hierbij vervalt het vastrecht aangezien een vijf- of meer dan vijfpersoonsgezin geen vaste vergoeding betaalt. Men kan 180 kubieke meter verbruiken aan het basistarief. Een gezin met vijf personen betaalt gemiddeld 593 euro. In de realiteit van dit co-oudergezin verbruikt het veel minder water dan de norm en betaalt het ook heel wat minder; dit omwille van het feit dat in het gezin slechts de helft van de periode effectief vijf waterverbruikers wonen, terwijl in andere weken slechts drie personen gebruikmaken van water.

Het voorbeeld schetst de realiteit van co-oudergezinnen en toont aan dat de huidige regeling de ene ouder bevoordeelt en de andere ouder benadeelt. De regeling van verblijfsco-ouderschap verdeelt in vele gevallen het verblijf van kinderen op een gelijkmatige wijze tussen beide ouders. Bij het factureren van kosten, zoals voor het waterverbruik, houdt men echter geen rekening met een gelijke verblijfsituatie. Deze discriminatie zorgt in de praktijk voor bijkomende ergernissen en twisten.

Registratie van reële situaties

Zoals eerder aangegeven, is het aantal kinderen dat betrokken is bij de echtscheiding van ouders in grote mate onbekend. In 2015 werden in Vlaanderen 11.758 echtscheidingen geregistreerd, waarbij in 9209 gevallen niet bekend is of er kinderen ten laste zijn. Tot op de dag van vandaag heeft niemand dus zicht op het precieze aantal kinderen dat afwisselend een periode bij de ene, dan weer bij de andere ouder woont, met alle praktische en administratieve moeilijkheden van dien.

Kinderen in co-ouderschap komen vaak niet in aanmerking voor kortingen die gemeenten geven aan hun inwoners: bibliotheek, speelpleinwerking, vakantiekampen, zwembad enzovoort. Ze betalen de volle pot als ze niet gedomicilieerd zijn in de gemeente waar papa of mama woont. Zo hebben sommige steden en gemeenten premies om het lidgeld of een abonnement te betalen van de sport-, cultuur- of jeugdvereniging. Dat is een mooi initiatief, maar wat als het kind gedomicilieerd is bij de ex-partner in een buurgemeente waar die premie niet geldt. Dan ontvangt men de brief die het recht voor het kind opent niet eens.

Het is hoog tijd dat ook kinderen uit nieuw samengestelde gezinnen hun rechten kunnen doen gelden. Dat betekent dat de overheidsdienstverlening daarop inspeelt: eenvoudig, snel en gericht, automatisch. Dat hoeft heus niet ingewikkeld te zijn.

Een algemene en automatische toepassing van het verblijfsregister is een eerste stap. De invoering van de mogelijkheid tot een dubbele domicilie op de kids-ID (elektronische identiteitskaart voor kinderen jonger dan twaalf jaar) is een waardevolle piste om ook in deze bevolkingsdossiers sociaaleconomische of fiscale rechten toe te kennen aan het kind en aan de huisvestingverlenende ouder.

Zijn alle euvels daarmee opgelost? Neen, uiteraard niet. Zal dat – zeker in een beginfase – ongemakken met zich meebrengen voor de administratie? Ja, uiteraard wel. Maar voor het afdwingen van burgerrechten én sociale rechten mogen geen drempels bestaan: of dat nu in het belang is van de single, van de alleenstaande ouder, van de gepensioneerde die alleen verder moet, of van het kind.

Het kostwinnersmodel waarop onze samenleving de vorige eeuw gebaseerd was, is niet meer hét toonaangevende model in 2017. Laten we aan de slag gaan met eenvoudige ingrepen waar we al kunnen, gebaseerd op de realiteit van vandaag en niet alleen op de dromen van morgen. Er is veel onontgonnen terrein om rechtvaardiger te maken: op het vlak van fiscale en sociale regelgeving, maatregelen om de armoedeval na echtscheiding te voorkomen, (verhoogde) kinderbijslag, alimentatie of erfrecht, studiebeurzen, lokale premies enzovoort. Dat kan alleen na grondig overleg tussen politici van alle beleidsniveaus en belangengroepen uit het veld zoals de Gezinsbond, het Kinderrechtencommissariaat, het Netwerk tegen Armoede en verenigingen die de belangen van gepensioneerden behartigen. De wetgever mag niet langer achterop hinken als we willen dat ons sociaal systeem ook in de eenentwintigste eeuw toonaangevend en actueel blijft.

Een analyse van de problemen die mensen ondervinden op verschillende domeinen, wanneer kinderen bij co-ouderschap op twee adressen wonen, is alvast een aanzet om de problemen systematisch aan te pakken. Dit voorstel van resolutie wil via aanbevelingen de verschillende overheden aansporen om de knelpunten inzake ongelijke behandeling van gezinnen in die situatie een voor een weg te werken. Ook al moeten we hiervoor over de vertrouwde muurtjes van beleidsdomeinen heen kijken.

Verblijfsrecht van kinderen

De wet van 18 juli 2006 tot het bevoorrechten van een gelijkmatig verdeelde huisvesting van het kind van wie de ouders gescheiden zijn en tot regeling van de gedwongen tenuitvoerlegging inzake huisves-

ting van het kind (Belgisch Staatsblad van 4 september 2006), schrijft het belangrijke principe in ons Burgerlijk Wetboek in dat het kind na scheiding recht heeft op een evenwichtig contact met beide ouders en dat bijgevolg een gelijkmatig verdeeld verblijf bij elk van de ouders bij voorrang dient te worden onderzocht. De 50-50-regeling is niet de norm maar wel de eerste toetssteen om een verblijfsregeling en de situatie van kinderen na scheiding in eerste instantie aan af te meten.

Officieel hebben de kinderen daarbij slechts één domicilie. Op het verblijfadres van de andere ouder woont dan volgens de gemeente wel een alleenstaande mét kind. Maar conform de demografische gegevens is dat kind dan 'elders' gedomicilieerd. Dat is niet alleen emotioneel en psychologisch moeilijk, maar ook ingewikkeld bij het verkrijgen van rechten die enkel gebonden zijn aan domicilie.

Een oplossing zou zijn om aan het bestaande artikel 374 van voornoemde wet (het gezagsco-ouderschap of de gezamenlijke uitoefening van het ouderlijk gezag) een paragraaf toe te voegen die de principes inzake het verblijf van het kind meer formeel regelt met betrekking tot het officiële domicilie. Daarbij kan de akkoordcultuur worden gestimuleerd door te stellen dat het akkoord van de ouders hieromtrent voorrang heeft, tenzij dit "kennelijk strijdig is met het belang van het kind". Dit akkoord kan alle mogelijke formules inhouden, dus zowel de formule 'bezoekrecht-omgangsrecht' als de formule 'gedeeld verblijf', waarbij dit laatste ook 'ongelijkmatig' kan zijn.

Hebben de ouders geen akkoord, dan moet de rechter op vraag van minstens een van de ouders 'bij voorrang' gelijkmatig verblijf bij elk van de ouders onderzoeken. Hij kan evenwel oordelen dat gelijkmatig verdeeld verblijf niet de meest passende oplossing is en dan een ongelijk verdeeld verblijf vastleggen. Een minimale verblijfstijd van bijvoorbeeld 24,5 procent (cfr. de verblijfsregeling: een op twee weekends en de helft van de schoolvakanties) voor het toekennen van rechten kan verder worden onderzocht.

De piste van het uitwerken van een 'ongelijkmatig gedeeld verblijf' biedt alvast een uitkomst voor een aantal concrete knelpunten, zoals premies en voordelen die enkel gelden in één bepaalde stad of gemeente. Het concept 'verblijfsregister' voor de woonplaats waar het kind het minst verblijft, is een stap in de goede richting maar biedt onvoldoende rechtszekerheid of bewijskracht.

Een voorbeeld van het niet passend zijn van gelijkmatig verdeelde huisvesting is de praktische onmogelijkheid tot gelijkmatig gedeeld verblijf omdat de ouders te ver uit elkaar wonen.

Heel belangrijk én een ware trendbreuk bij het uitwerken van een dergelijk ongelijkmatig gedeeld verblijf en tegelijk dus de invoering van een de facto dubbel domicilie, is de bepaling dat de rechter zijn beslissing met bijzondere redenen moet omkleden, rekening houdend met de concrete omstandigheden en het belang van de kinderen en de ouders. Dat maakt dat de rechter niet zomaar kan beslissen of de bekende stijlformule 'niet in het belang van het kind' kan hanteren. Een degelijk onderbouwde beslissing is noodzakelijk bij het uitwerken van een meer passende regeling.

De wet van 18 juli 2006 haalt verblijfsco-ouderschap dus niet alleen uit het historisch verdomhoekje: het is wettelijk het type verblijfsregeling geworden dat de principiële voorkeur geniet en in die optiek bij voorrang dient te worden onderzocht. Verblijfsco-ouderschap of in tijd gelijkmatig verdeeld verblijf van de kinderen bij hun ouders na scheiding is in de praktijk dus toegenomen, maar een in tijd ongelijkmatig verdeeld verblijf heeft ook zijn merites.

Een scheidingsambtenaar, zoals werd voorgesteld door de kinderrechtencommissaris tijdens de hoorzitting in het Vlaams Parlement, kan hier voorafgaand een bemiddelende rol in opnemen en ervoor zorgen dat relevante informatie gebundeld, up-to-date en meer toegankelijk wordt gemaakt.

Evenwichtige fiscaliteit

De wetgever heeft het verblijfsco-ouderschap een forse principiële duw in de rug gegeven, maar heeft tot hertoe nagelaten een aantal praktische gevolgen van verblijfsco-ouderschap te regelen. Knelpunten en problemen bij verblijfsco-ouderschap zijn legio en hebben niet enkel te maken met puur juridische zaken als familie- en verblijfsrecht.

Ook op die domeinen moet de wetgever maatregelen nemen om ergernis, discussie en ongelijke behandeling weg te werken, bijvoorbeeld op het vlak van fiscaliteit en meer bepaald van de personenbelasting. Vanaf het inkomstenjaar 2007, aanslagjaar 2008 wordt al rekening gehouden met de realiteit van het gelijkmatig verdeeld verblijf zoals voorzien in het verblijfsco-ouderschap. Vanaf dan gelden vier belangrijke bijsturingen:

- niet alleen de belastingvrije som, maar ook de bijkomende toeslag voor kinderen beneden drie jaar én de verhoogde toeslag voor een alleenstaande belastingplichtige kunnen voortaan over beide ouders worden verdeeld (dat laatste uiteraard uitsluitend als beide ouders alleenstaand zijn en geen recht hebben op de verhoogde toeslag). De bijkomende toeslag voor een kind minder dan drie jaar kan niet samengaan met de aftrek van uitgaven voor kinderoppas voor dat kind;

- opdat de nieuwe fiscale co-ouderschapsverdeling toegepast kan worden, moet op 1 januari van het aanslagjaar ofwel een geregistreerde of gehomologeerde overeenkomst tussen de echtgenoten zijn (in de EOT-akte – de regelingsakte bij echtscheiding met onderlinge toestemming – moet uitdrukkelijk staan dat de ouders akkoord gaan met de verdeling van de toeslagen) ofwel een ter zake genomen rechterlijke beslissing;
- er is ook geen jaarlijkse gezamenlijke aanvraag (tot verdeling) meer noodzakelijk. Wel moet in de aangifte staan dat een of meer van de kinderen in het systeem van gelijkmatig verdeelde huisvesting zit;
- wanneer het voor de ouder fiscaal interessanter is om de onderhoudsbijdrage af te trekken dan de inbreng van de helft van de toeslagen te vragen, kan hij daar de voorkeur aan geven (dus keuzevrijheid tussen de twee systemen).

Het is een complexe toestand en de meeste ouders kunnen bij het invullen van hun belastingaangifte best wel wat fiscale bijstand gebruiken. Het zou wenselijk zijn dat de belastingdiensten voldoende klare richtlijnen meesturen naar gescheiden ouders met kinderen in verblijfsco-ouderschap. De complexiteit kan mogelijk gereduceerd worden middels een automatische toepassing van de gelijke verdeling van de belastingvrije som.

Maar hiermee zijn niet alle 'fiscale verschillen' opgeheven. Intresten en kapitaalaflossingen van hypothecaire leningen geven recht op een belastingvoordeel. De hoegrootheid van de aftrek van intresten en kapitaalaflossingen van hypothecaire leningen is afhankelijk van het aantal kinderen ten laste.

Dat is ook zo gebleven na de invoering van de woonbonus, die inmiddels ingevolge de zesde staats-hervorming tot de bevoegdheid van de gewesten behoort. De woonbonus wordt immers verhoogd in functie van het aantal kinderen ten laste, en dit vanaf drie kinderen ten laste. Dat komt neer op een extra belastingvermindering van 80 euro voor gezinnen met drie of meer kinderen. Hierbij is volgens de fiscus een kind alleen ten laste als het op hetzelfde adres gedomicilieerd is als de belastingplichtige.

De wettelijke reglementering aangaande de onroerende voorheffing (gewestelijke belasting) voorziet bij de berekening van het te betalen bedrag in een vermindering voor kinderen ten laste en dit vanaf de situatie dat de belastingplichtige minstens twee kinderen ten laste heeft. Voorwaarde hierbij is echter dat de kinderen op datzelfde adres gedomicilieerd zijn. Feit is dat het domicilieadres van de kinderen een vermindering van de onroerende voorheffing mogelijk maakt, die qua grootte afhankelijk is van het gewest. Het is de logica zelve, binnen het bestek van ons huidig institutioneel bestel, dat waar de ouders hun domicilieadres bepalen, het regime van onroerende voorheffing van het gewest in kwestie geldt.

Om het te concretiseren een praktijkvoorbeeld. Voor een woning in bijvoorbeeld Aalst met een kadastraal inkomen van 749 euro (klein beschrijf) waar twee kinderen gedomicilieerd zijn, levert dit een fiscaal voordeel op van bijna een kwart: 459 euro in plaats van een basisbedrag van 603 euro. Elke ouder zou eigenlijk recht moeten laten gelden op de helft van het voordeel.

Betreffende de fiscale aftrek van onderhoudsbijdragen dient vastgesteld dat de verdeling van de fiscale voordelen die verbonden zijn aan het domicilieadres, zoals hierboven uitgelegd, niet toegelaten wordt in hoofde van de ouder bij wie de kinderen niet gedomicilieerd zijn en die een onderhoudsuitkering aan de andere betaalt. In de praktijk blijkt dat ouders in beperkte mate vragende partij zijn voor de verdeling van het fiscaal voordeel, maar zij komen een verdeling overeen, waarbij het fiscale voordeel toekomt aan de ouder bij wie de kinderen gedomicilieerd zijn en de fiscale aftrek van de onderhoudsuitkering (80 procent) voor de ander is. Verder onderzoek hiernaar is nodig.

Verhoogde tegemoetkoming

De wetgever voorziet voor mensen waarvan het jaarlijks inkomen lager is dan een bepaald bedrag, in de mogelijkheid om in te stappen in het systeem van verhoogde tegemoetkoming, waardoor zij een recht openen op diverse verhoogde tegemoetkomingen in de sector van de gezondheidszorg: enkel het remgeld betalen bij een artsconsultatie, lager remgeld voor sommige geneesmiddelen en zorgverstrekingen of verblijf in het ziekenhuis, recht op een maximumfactuur inzake ziektekosten, een lager bedrag voor de (Vlaamse) zorgverzekering.

Dat recht wordt dus bepaald op basis van het bruto jaarlijks gezinsinkomen, waarbij de toegelaten maxima verschillen al naargelang het aantal personen ten laste. Veelal wordt in de reglementering gesteld dat een persoon ten laste iemand is die gedomicilieerd is bij de aanvrager van het desbetreffende statuut. De ene ouder heeft dus die voordelen en de andere met verblijfsco-ouderschap heeft pech.

Naast de 'rechtstreekse financiële voordelen' die het statuut van de verhoogde tegemoetkoming met zich meebrengt, zijn er buiten de gezondheidszorg ook tal van andere regionale en gewestelijke voordelen aan deze twee statuten verbonden: korting op het openbaar vervoer (NMBS en regionale vervoersmaatschappijen De Lijn, TEC en MIVB), sociaal telefoontarief, verwarmingstoelage, de UitPAS of het Fonds van Participatie en Sociale Activering (met korting voor activiteiten inzake cultuur, sport en vrije tijd) enzovoort.

Vele gemeenten kennen ook nog heel wat diverse domiciliegebonden gemeentelijke premies/voordelen/reglementen (zoals een luitoelage, de reglementen op algemene basisdienstenbelastingen, een gezinspremie) waarbij de gezinstoestand bepaald wordt op basis van de personen die op hetzelfde adres gedomicilieerd zijn.

Beide ouders moeten hun kinderen kunnen laten meetellen voor de berekening van het inkomensplafond voor de toekenning van de verhoogde tegemoetkoming.

Vervangingsinkomen

In de jaren 90 was co-ouderschap nog vrij zeldzaam. De regeling werd voornamelijk afgesproken tussen ex-partners met een hogere sociaaleconomische status. Momenteel komt verblijfsco-ouderschap ook meer voor bij gezinnen met diverse economische achtergronden. Meer mensen met een laag inkomen kiezen voor een gedeelde verblijfsregeling en dit brengt nieuwe gevolgen mee, onder meer op het vlak van toekenning van uitkeringen.

De 'domicilievoorwaarde' geldt ook bij de bepaling van de omvang van de ziekte-uitkering die een persoon van het ziekenfonds ontvangt nadat hij een ziekteaangifte heeft gedaan: het recht dus op een uitkering als gezinshoofd, dan wel als alleenstaande. Het kind telt niet mee bij de ouder bij wie het niet 'financieel ten laste' is voor de toekenning van een hogere ziekte-uitkering, namelijk 65 procent in plaats van 55 procent voor alleenstaanden of 40 procent voor samenwonenden. Bij verblijfsco-ouderschap zou een tussenstatuut tussen beiden uitgewerkt moeten worden dat rekening houdt met de werkelijke verblijfsregeling van de kinderen en waarbij beide ouders het kind moeten kunnen laten meetellen voor een verhoogde ziekte-uitkering.

Wat betreft de toekenning van de werkloosheidsuitkering houdt de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) wel rekening met de aangegeven regeling inzake co-ouderschap om te bepalen of iemand recht heeft op een werkloosheidsvergoeding als gezinshoofd dan wel als alleenstaande. In de praktijk komt het erop neer dat de betrokkene een vonnis dient voor te leggen en dat het kind (of de kinderen) minimaal twee dagen per week gemiddeld bij de werkloze verblijven. Het formulier, samen met de rechterlijke beslissing, bezorgt men aan de RVA. Vervolgens krijgt deze persoon de code 'gezinshoofd', wat uiteraard een merkbaar verschil oplevert. Deze regeling kan worden doorgetrokken naar andere sociale uitkeringen.

En wat wellicht in mindere mate voorkomt: personen die voor hun vijfenzestigste een rustpensioen genieten, mogen naast hun pensioen nog een bijkomend inkomen uit arbeid hebben, beperkt tot een maximumbedrag per jaar. Dat maximumbedrag wordt bepaald in functie van het aantal personen/kinderen ten laste. Als 'ten laste' kunnen enkel worden beschouwd de personen/kinderen die hun domicilie hebben bij de (vroeg-)gepensioneerde. Ook hier dient rekening te worden gehouden met de verblijfsrealiteit van kinderen die officieel niet bij een van de ouders zijn gedomicilieerd, maar er wel regelmatig verblijven. Na de leeftijd van 65 jaar is het inkomen uit arbeid volledig vrijgesteld.

Huisvesting

Ook op het vlak van de huisvesting bestaan er tal van federale, Vlaamse, provinciale en gemeentelijke tegemoetkomingen waarbij de gezinstoestand, bepaald op basis van wie op het desbetreffende adres gedomicilieerd is, van doorslaggevende aard is. Het meest sprekende is het recht op een sociale woning, waarnaast de hoogte van het inkomen ook de gezinstoestand van doorslaggevend belang is om al dan niet een woning toegewezen te krijgen. Wat dat betreft werd in het Vlaamse Gewest in 2013 een correctie aangebracht door het verruimen van het begrip 'persoon ten laste' in artikel 1, 22°, van het kaderbesluit Sociale Huur, dat ook kinderen, niet gedomicilieerd bij de ouder, maar die er op regelmatige basis verblijven, in rekening gebracht mogen worden mits een verklaring die door beide ouders wordt ondertekend. Deze nieuwe definitie wordt inmiddels doorgetrokken naar andere deelaspecten inzake huisvesting zoals huursubsidies, sociale leningen enzovoort.

Sowieso blijven er ongelijkheden op het vlak van huisvesting, onder andere inzake de berekening van de onroerende voorheffing. Wat betreft het sociaal woonkrediet is een regeling uitgewerkt die tegemoetkomt aan de realiteit van verblijfsco-ouderschap voor minderjarige kinderen. Deze regeling kan worden uitgebreid naar meerderjarige kinderen omdat sinds 2016 ook fiscaal co-ouderschap werd uitgebreid naar 18-plussers.

Kids-ID

Iedere inwoner van België had tot voor kort een SIS-kaart (Sociaal Informatiesysteem), dienend voor een aantal verrichtingen in het kader van de gezondheidszorg/sociale zekerheid. Gezondheidsverstrekkers en apothekers identificeren ondertussen hun patiënten via de elektronische identiteitskaart (eID) om het identificatienummer van de sociale zekerheid (INSZ) te lezen. Een eID is persoonlijk en wordt uitgegeven vanaf de leeftijd van twaalf jaar op basis van het domicilieadres. Voor kinderen jonger dan twaalf jaar is er een kids-ID, die om de drie jaar vernieuwd moet worden.

De ouders in co-ouderschap kunnen elk de kids-ID bij de gemeente aanvragen, ongeacht de verblijfsregeling en het officieel adres van het kind. Het kind moet hier zelf bij aanwezig zijn en de gemeente zal daarna de andere ouder van de aanvraag op de hoogte brengen. De andere ouder kan dan schriftelijk en gemotiveerd bezwaar aantekenen tegen de aanvraag van de kids-ID. Bij verzet van een van beide ouders kan de gemeente de kids-ID niet uitreiken. En soms wordt er dan ook niet meer aangedrongen, want de kids-ID is niet verplicht. Maar als een van de ouders het dan toch aangewezen vindt om het kind een kids-ID te bezorgen, dan kan een bemiddelaar in familiezaken of een ouderschapsbemiddelaar worden ingeschakeld. Leidt dat niet tot resultaat, dan rest enkel nog de vrederechter.

In ons land zijn ongeveer 1.546.000 kinderen jonger dan twaalf jaar. Daarom ontvangen alle kinderen jonger dan twaalf jaar (ook de kinderen die geen kids-ID hebben) via hun ziekenfonds ook nog eens een isi+-kaart, waardoor ze wel identificeerbaar worden voor de gezondheidsverstrekkers. isi+ staat voor 'Identification Sociale/Sociale Identificatie/Soziale Identifizierung'. Het plusteken wijst op het aanvullende karakter ten opzichte van de Belgische elektronische identiteitsbewijzen. Een isi+-kaart zal nooit worden uitgereikt indien men een Belgisch elektronisch identiteitsbewijs kan krijgen of indien men nog een geldige SIS-kaart heeft. Uitzondering op de regel zijn kinderen jonger dan twaalf jaar die in België wonen. Omdat een kids-ID niet verplicht is, ontvangen ze allemaal een isi+-kaart.

eID-kaart, kids-ID of isi+-kaart, bij kinderen staan ook de namen van de ouders op de kaart. Dat is alvast een goeie zaak. Maar kinderen van ouders die gekozen hebben voor co-ouderschap hebben op hun kaart als adres enkel de domicilie van een van die ouders. De software verbonden aan de gedigitaliseerde identificatiekaarten laat trouwens maar plaats voor één adres voor het kind, terwijl het in de predigitalisatietijden mogelijk was een kind te linken aan twee adressen. Met als gevolg dat de kinderen die kaart telkens als zij naar de 'andere' ouder gaan, dienen mee te nemen als ware het een 'rugzakje'. In heel wat gevallen wordt vergeten de kaart mee te geven met het kind, waarbij dan bijvoorbeeld bij de apotheker of in het ziekenhuis de volle pot moet worden betaald. Dat kan dan achteraf wel worden gecupereerd, maar dat moet dan via de ouder die het kind ten laste (voor het ziekenfonds) heeft, wat ook heel wat problemen oplevert.

Ouders met kinderen in verblijfsco-ouderschap signaleren ook problemen met de terugbetaling van ziektekosten, zelfs wanneer ze zijn aangesloten bij dezelfde ziekenfondsen. Als bijvoorbeeld de ene ouder met het kind naar de dokter gaat en daar 24 euro betaalt, dan krijgt hij/zij een getuigschrift voor verstrekte hulp (of 'groen terugbetalingsbriefje'). Als het kind echter is ingeschreven op het 'ziekenboekje' van de andere ouder, dan krijgt die persoon de terugbetaling. Wanneer het betaalde honorarium door de andere ouder werd betaald dan van wie het rekeningnummer gekoppeld is aan de ziekteverzekering, ontstaan soms discussies. Bij de apotheek of in het ziekenhuis bestaat dit probleem niet, als de ouder in kwestie de kids-ID of isi+-kaart heeft. Uiteraard zou een veralgemening van de derde betaler ook hierin een oplossing betekenen. In afwachting daarvan zou een regeling moeten worden uitgewerkt om op twee bankrekeningen terugbetaling mogelijk te maken.

Een dubbel domicilie gekoppeld aan een verplichte kids-ID, die tevens de gegevens van de isi+-kaart omvatten, zou minder administratieve last betekenen en heel wat praktische euvels wegwerken. De algemene toepassing van de kids-ID kan vervolgens ook dienen als geldig reisdocument voor de Europese landen en enkele niet-Europese landen. Het toepassingsgebied kan mee onderdeel uitmaken van de verblijfsregeling en onderlinge afspraken na een partnerbreuk. Een werkbare en veilige structurele oplossing dient te worden uitgewerkt.

School- en studietoelage

Als de ouder hertrouwd is of wettelijk samenwoont met een nieuwe partner, dan wordt voor het al dan niet toekennen van een studiebeurs uitgegaan van het inkomen van beide partners in de nieuwe relatie. Dat is alvast een goede zaak, waarbij het erop aankomt een moeilijke emotionele en misschien ook wel financiële afweging te maken om te kiezen voor de juiste domicilie om het recht op een studiebeurs te kunnen doen gelden.

Vandaag zal in geval van verblijfsco-ouderschap de ouder bij wie de leerling (kleuter- en leerplichtonderwijs) zijn hoofdverblijfplaats (op 31 december van dat schooljaar) heeft, de toelage ontvangen. Het is dan aan de ouders om onderling te verrekenen of bijvoorbeeld op een kinderrekening te storten. Gaat het om een student, dan zal de toelage op de rekening van de student worden gestort. Met het voorstel van een dubbele domicilie willen we meer tegemoetkomen aan de realiteit.

Gezien de studietoelagen vandaag nog niet volledig automatisch worden toegekend en als er door 'getroubleerde' relaties tussen de ex-partners geen makkelijke communicatie is, wordt de discussie over het mogelijk aanvragen van de studietoelage zelfs niet opgestart.

Wat betreft de studietoelagenregeling met betrekking tot het verblijfsco-ouderschap bestaan reeds verscheidene constructies: vrijwillig gekozen door de ouders, al dan niet in een notariële akte vastgelegd, of opgelegd door de rechtbank.

Het eventueel opleggen door de wetgever van een verdeling in gelijke helften van de studiefinanciering tussen beide ouders moeten we daarbij zeker en vast onderzoeken. Echter, een aanpassing van de regeling betekent dat rekening zal moeten worden gehouden met het gezamenlijk inkomen van de ouders en in sommige gevallen van ouders en nieuwe partner. Heel wat leerlingen die nu recht hebben op een schooltoelage dreigen dan uit de boot te vallen omdat ze boven de maximuminkomensgrens zitten. Dat kan niet de bedoeling zijn.

Net zoals bij de kinderbijslag willen we een maatregel die het mogelijk maakt om de studietoelagen te verdelen over de bankrekeningen van beide ouders in co-ouderschap. Dat is zoals hierboven aangegeven al deels geregeld door onder andere een kinderrekening, maar we moeten nadenken over de simpele verdeling van de studietoelage op de rekeningen van beide ouders. De kosten en de administratieve rompslomp van een extra rekening valt zo weg.

Kinderbijslag

De uitbetaling van de kinderbijslag gebeurt gewoonlijk aan de moeder, tenzij zij het kind niet daadwerkelijk opvoedt. In dat geval wordt de kinderbijslag overgemaakt aan de persoon die het kind wel opvoedt.

Ook in het geval van co-ouderschap geldt dit. Als beide ouders samen het ouderlijk gezag uitoefenen, dan blijft het kinderbijslagfonds dat de kinderbijslag al uitbetaalde vóór de scheiding, verder betalen voor alle minderjarige Belgische kinderen aan dezelfde persoon. Op verzoek van beide ouders kan de uitbetaling van de kinderbijslag gebeuren op een gemeenschappelijke rekening waartoe zij beiden toegang hebben. In het geval dat beide ouders niet akkoord geraken over wie recht heeft op de kinderbijslag, wordt dat bepaald door de bevoegde rechter.

Hierbij is er duidelijk een leemte in de reglementering: de wetgever zou nog in een andere mogelijkheid tot uitbetaling van de kinderbijslag moeten voorzien, namelijk dat beide ouders door onderling akkoord, of na een uitspraak van de bevoegde rechtbank, het bedrag van de kinderbijslag verdeeld uitbetaald kunnen krijgen, in die mate dat het een afspiegeling is van de door elk van hen afzonderlijk gemaakte kosten voor de opvoeding van het kind. Tot op heden is het echter ook hier steeds het domiciliëadres dat bepaalt wie de kinderbijslag ontvangt (tenzij wordt gekozen voor een gemeenschappelijke rekening).

En dan zijn er nog de 'complexe kinderbijslagsituaties' bij nieuw samengestelde gezinnen. De ouders van bijvoorbeeld een gezin met twee kinderen, scheiden en beslissen om de kinderen bij de moeder te domiciliëren omdat zij een beperkter inkomen heeft en met de twee kinderen een voordeliger woninglening kan krijgen. De vader heeft een nieuwe relatie waaruit ook een kind voortkomt. De moeder leert ook iemand nieuw kennen en ook zij krijgen een kind. De moeder en haar nieuwe partner hebben dus voor de berekening van de kinderbijslag drie kinderen en de daaraan voordeliger berekening van hogere kinderbijslag en betere fiscale voordelen bij bijvoorbeeld het aangaan van leningen. De vader heeft met zijn nieuwe partner maar één kind, terwijl hij er eigenlijk drie heeft. Dat leidt dus tot een minder voordelige berekening van het kindergeld.

Hoe moet het nu verder?

Zoals blijkt uit bovenstaande voorbeelden: kinderen van gescheiden ouders die opgevoed worden via co-ouderschap ondervinden heel wat problemen en ongelijke behandelingen op het vlak van fiscaliteit en meer bepaald personenbelastingen, de berekening van (vervangings-)inkomens en pensioenen, het uitkeren van (sociale en andere) premies, het verkrijgen van voordelen inzake openbaar vervoer, gezondheidszorg, kinderbijslag, studiebeurzen en het reizen naar het buitenland.

Bij het toekennen van zowat alle voordelen en de berekening van premies en inkomens wordt steeds voortgebouwd op het criterium van inschrijving in het bevolkingsregister. In de praktijk botst dit op een ongelijke behandeling. Bij situaties van gedeeld verblijfsco-ouderschap worden ze door de betrokkenen terecht als zeer onrechtvaardig beschouwd. Veel van deze knelpunten – vaak zijn het kleine maar pijnlijke en kostelijke ergernissen – zouden uitgeklaard kunnen worden als er een juridische oplossing komt waarbij een de facto dubbele domiciliëring uitgewerkt wordt voor de kinderen. In de wetenschap dat een goede communicatie na een scheiding een moeilijk gegeven is – volgens onderzoek blijkt dat 29 procent van de gescheiden koppels geen onderlinge communicatie voert over de opvoeding van de kinderen – zou een goede administratieve en juridische regeling geënt op de reële verblijfssituatie ook frustraties kunnen wegwerken.

De wet van 18 juli 2006 tot het bevoorrechten van een gelijkmatig verdeelde huisvesting van het kind van wie de ouders gescheiden zijn en tot regeling van de gedwongen tenuitvoerlegging inzake huisvesting van het kind, heeft de gelijkmatig verdeelde huisvesting van de kinderen bij beide ouders als een voor de kinderen te verkiezen oplossing bij echtscheiding in de schijnwerpers gezet, maar is daarbij voorbijgegaan aan een aantal concrete gevolgen die deze gelijkmatige verdeling met zich meebrengt of kan meebrengen. Zoals blijkt uit de hierboven vermelde niet-limitatieve opsomming van knelpunten

en problemen bij verblijfsco-ouderschap in de praktijk, betreft het voornamelijk financiële, fiscale en sociale implicaties voor de gedeelde huisvesting.

In wezen komt het erop neer dat de huidige wetgeving minnelijke schikkingen en co-ouderschap stimuleert om zo conflicten tussen de ex-partners te vermijden, maar er daarna wel voor zorgt dat conflicten met de ex-partner onvermijdelijk en inherent worden omwille van de onaangepaste wet- en regelgeving, waarbij vaak voorbijgegaan wordt aan het gegeven van nieuw samengestelde gezinnen en vernieuwde gezinssituaties, die, zoals in de inleiding aangehaald, steeds vaker voorkomen.

Naar onze mening is het dan ook absoluut noodzakelijk dat de overheid haar verantwoordelijkheid opneemt en het verblijfsco-ouderschap niet alleen theoretisch maar ook praktisch, in de dagelijkse realiteit van onze samenleving, ondersteunt en stimuleert. En ook bij de invoering van nieuwe maatregelen dient men zich telkens bewust te zijn van de impact op nieuwe gezinssituaties en meer rekening te houden met de realiteit van vele gezinnen.

In een eerder advies van de Raad van State (nr. 49.004/2 van 26 januari 2011) staat volgende verwijzing: "De toewijzing van twee woonplaatsen aan een persoon, zoals het voorstel hierin voorziet, is een bron van rechtsonzekerheid, gelet op de implicaties hiervan bij de tenuitvoerlegging van verscheidene wetgevingen, inzonderheid in het gerechtelijk recht en het strafrecht. Wegens zijn algemeenheid, doordat het een weerslag heeft op de toepassing van alle wet- en regelgevingen waarin het begrip woonplaats voorkomt, zou het zelfs ongewenste gevolgen kunnen hebben, en dit ook in de gemeenschaps- en gewestregelingen waarin van de woonplaats sprake is.

De door het voorstel nagestreefde doelstelling om voor de toepassing van de wet- en regelgevingen die de toepassing van diverse regels koppelen aan de domiciliëring van de kinderen, de talrijke feitelijke situaties in acht te nemen die overigens in artikel 374, §2, van het Burgerlijk Wetboek op de voorgrond worden gesteld, situaties waarin de betrokken kinderen hun leven op gelijke wijze verdelen tussen de woonplaatsen van elk van hun beide ouders, vereist niet dat aan deze kinderen twee woonplaatsen worden toegewezen, waarin het wetsvoorstel nochtans voorziet door te bepalen dat "de ambtenaar van de burgerlijke stand van de woonplaats van de beide ouders [...] de kinderen inschrijft op het adres van elk van de ouders."."

De Raad van State gaf bij de bespreking van het wetsvoorstel verder nog deze beoordeling: "Om de nagestreefde doelstelling te bereiken, is het aangewezen en voldoende om de gevolgen van de betrokken feitelijke situaties te bestuderen. Zulk een werkwijze biedt het voordeel dat ze de wetgever de mogelijkheid biedt zelf duidelijk te bepalen welke wijzigingen wel degelijk aan zijn wens beantwoorden, rekening houdend met alle relevante gegevens inzake de bewuste wetgevingen, waardoor hij eveneens beter acht zal kunnen slaan op de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie voor alle situaties die door deze teksten geregeld worden.

Zo moet de wetgever in alle betrokken wetgevingen, die bijzonder talrijk zijn, zelf oordelen over het voordeel dat wordt geboden aan gescheiden ouders die hun kinderen een gelijkmatig verdeeld verblijf verschaffen, waardoor hij rekening zal kunnen houden met de noodzaak om te voorkomen dat de keuze van het type van huisvesting van de betrokken kinderen ingegeven wordt door andere motieven dan die welke het belang van het kind vereist."

De indieners concluderen uit de screening van de Raad van State dat een regeling uitwerken een complexe opdracht wordt, die inspanningen vergt van de diverse bevoegde overheden in ons land en dat het creëren van ongewenste nadelige gevolgen vermeden moet worden. Dat de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie daarbij als leidraad moeten dienen, is een vanzelfsprekendheid. Ongelijke behandeling is net de belangrijkste drijfveer om iets te ondernemen aan het onrecht dat gescheiden ouders en hun kinderen bij co-ouderschap ondervinden op het vlak van fiscaliteit, berekening van (vervangings-) inkomens en pensioenen, het toekennen van studiebeurzen, kortingen op het openbaar vervoer, allerlei stedelijke en gemeentelijke premies en voordelen. Met het inschrijven van twee adressen op de eID-kaart, kids-ID of isi+-kaart van het kind kan al heel wat worden ondervangen.

Met dit voorstel van resolutie willen de indieners dan ook de Vlaamse Regering aanmanen om samen met de andere overheden in ons land systematisch alle knelpunten op te lijsten en om via een actieplan de diverse aspecten van ongelijke behandeling (verder) aan te pakken. Zoals de Raad van State stelt, moeten de gevolgen van de betrokken feitelijke situaties worden bestudeerd en moet er een werkwijze worden bedacht die de wetgever de mogelijkheid biedt zelf duidelijk te bepalen welke wijzigingen wel degelijk beantwoorden aan de wens om daadwerkelijk iets aan de ongelijke behandeling te doen. En dat betekent concreet rekening houden met alle relevante gegevens inzake de bewuste wetgevingen die na de zesde staatshervorming, met onder andere de overheveling van de kinderbijslag, nog meer in Vlaanderen liggen. De Vlaamse regelgeving moet aansluiten op de Vlaamse samenleving en haar bevolking met steeds diversere gezinsvormen."

