

Vlaams
Parlement

ingediend op **673** (2020-2021) – Nr. 1
4 maart 2021 (2020-2021)

Nota van de Vlaamse Regering

ingediend door minister Wouter Beke

Evaluatie Groeipakket



Opgroeien

GROEIPAKKET

VOORWOORD

Anderhalf jaar Groeipakket is verstreken, de tijd is rijp om een eerste balans op te maken van de impact van deze grote hervorming van de gezinsbijslagen.

Deze hervorming is tot stand gekomen dankzij een enorme krachtinspanning van de medewerkers van Opgroeien, het VUTG en de uitbetalers FONS, Infino, Kidslife Vlaanderen, My Family en Parentia. Bij deze uiten wij onze oprechte dank voor de geleverde inzet die ons reeds zover heeft gebracht en voor de inzet die er dagelijks voor zorgt dat elk kind in elk gezin geniet van een Groeipakket op maat.

Opgroeien nam, samen met het VUTG, de beleidskeuzes van de hervorming en de eventueel reeds zichtbare impact ervan in deze evaluatie onder de loep. Waar aangewezen worden beleidsaanbevelingen geformuleerd. Zo komen we gaandeweg tot een optimalisatie van het gezinsbeleid en creëren we een kansrijk opgroei klimaat dat zorgt voor kansrijke generaties.

We wensen je alvast veel leesplezier!

Katrien Verhegge, administrateur-generaal agentschap Opgroeien
Leo Van Loo, gedelegeerd bestuurder Agentschap Uitbetaling Groeipakket

INHOUD

VOORWOORD.....	4
Inleiding	8
Ontstaan en doelstellingen Groeipakket	8
Evaluatie	10
Hoofdstuk 1. Algemeen deel impact Groeipakket	12
Impact op armoede	12
Armoederisico	14
Kansarmoede-index Kind en Gezin	16
Hoofdstuk 2. Organisatie van het Groeipakket.....	18
De reorganisatie van het Groeipakket	18
Overgang naar het nieuwe Groeipakket	20
Primaire netwerk	21
Automatische rechtentoekenning	24
Eengemaakt IT-systeem	27
Werkingsmiddelen uitbetalingsapparaat	29
Loketfunctie	31
Toekomst	33
Beleidsaanbeveling	35
Geschillencommissie	35
Hoofdstuk 3. Recht van het kind	40
Situering	40
Nationaliteits- en verblijfsvoorwaarden	40
(On)voorwaardelijk recht	42
Coronamaatregelen voor studenten	44
Vluchtelingen	45
Plaatsing in een instelling	46
Niet-begeleide minderjarige vreemdelingen	47

Aanwijzing begunstigde(n)	50
Beleidsaanbevelingen	53
Hoofdstuk 4. Basisbedrag – startbedragen – schoolbonus	54
Basisbedrag	54
Beleidsaanbeveling	56
Startbedragen	56
Schoolbonus	57
Hoofdstuk 5. Wezentoeslag	59
‘Oude’ versus ‘nieuwe’ systeem	59
Verworven rechten	63
Verzoekschrift	64
Pistes tot bijsturing in voorstellen van resolutie	67
Beleidsaanbeveling	70
Hoofdstuk 6. Pleegzorgtoeslag	72
Beleidsaanbeveling	73
Hoofdstuk 7. Zorgtoeslag voor kinderen met een specifieke ondersteuningsbehoefte	74
Situering	74
Gefaseerde overheveling van dossiers van het federale niveau naar Vlaanderen	75
Opgroeien - Team Zorgtoeslagevaluatie (Team Zoë)	76
Verbeterpunten	77
Evaluerend arts erkend door Opgroeien	78
Verbeterpunten	79
MDT-arts	80
Medisch-sociale schaal	83
Cijfergegevens	84
Regelgevende aanpassingen in voorbereiding	88
Beleidsaanbevelingen	89
Hoofdstuk 8. Inkomens- en gezinsbegrip Groeipakket	90
Situering	90

Impact harmonisering in combinatie met automatische rechtentoekenning	93
Verdere harmonisering	97
Beleidsaanbeveling	98
Hoofdstuk 9. Sociale toeslag	99
Situering	99
Toekenningen	100
Opportunities en mogelijke beleidskeuzes	102
Beleidsaanbeveling	106
Hoofdstuk 10. Schooltoeslag.....	107
Situering	107
Analyse van de budgettaire evolutie	112
Evaluatie uitvoering schooltoeslag	129
Beleidsaanbevelingen	134
Hoofdstuk 11. Kinderopvangtoeslag	135
Situering	135
Impact op participatie	136
Impact op de organisatoren van niet-inkomensgerelateerde kinderopvang	136
Beleidsaanbeveling	138
Hoofdstuk 12. Kleutertoeslag.....	139
Beleidsaanbeveling	140
Hoofdstuk 13. Overgangsmaatregelen	141
Onderscheid op basis van de geboortedatum van het kind	141
Impact op combinatiegezinnen	146
Bevriezen van de rangorde	147
Beleidsaanbeveling	153
Hoofdstuk 14. Budgettair kader	154
Situering	154
Beleidskredieten 2019-2020	159

INLEIDING

Ontstaan en doelstellingen Groeipakket

Op 1 januari 2019 trad het Decreet van 27 april 2018 tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid¹, hierna het Groeipakketdecreet, in werking. Met dit Decreet nam Vlaanderen, naar aanleiding van de zesde staatshervorming, de bevoegdheid en de uitbetaling inzake de gezinsbijslagen zelf in handen. De kinderbijslag werd omgevormd en maakt voortaan onderdeel uit van het Groeipakket.

Het Groeipakket is *het geheel van financiële tegemoetkomingen waarin de Vlaamse overheid voorziet voor elk kind in elk gezin*. Het geeft gezinnen maximaal de kans elk kind te laten groeien en zich zo volledig mogelijk te ontplooien. Bovendien biedt het gezinnen ondersteuning bij de opvoedingskosten van kinderen.

Zoals in de conceptnota² werd bepaald, greep Vlaanderen deze overdracht aan om het systeem te vereenvoudigen, maar vooral ook om van de kinderbijslag een basispijler te maken van een geïntegreerd gezinsbeleid, met aandacht voor de bestrijding van kinderarmoede. Hierbij gaan we ervan uit dat alle kinderen gelijkwaardig zijn en dat ze allen evenveel kansen moeten krijgen om te participeren aan de samenleving en zo maximale ontwikkelingskansen te genieten.

Door de overheveling van de kinderbijslag krijgt Vlaanderen de opportuniteit om de ondersteuning van gezinnen en kinderen doelmatiger en efficiënter aan te pakken. Vlaanderen krijgt de kans om een robuust geïntegreerd gezinsbeleid te ontwikkelen, waarbij kinderbijslag, gezinsondersteuning en de participatie aan kinderopvang en onderwijs hand in hand gaan. Een geïntegreerd gezinsbeleid is een gezinsbeleid dat erop gericht is mogelijkheden te creëren om actieve deelname aan de samenleving en dus ook (arbeids)participatie te kunnen combineren met een (startend) gezin. Het is ook een beleid dat gericht is op het welzijn en de maximale bevordering van ontwikkelings- en ontplooiingskansen van alle kinderen.³

¹ B.S. 31 juli 2018.

² Conceptnota 'Voor elk kind en elk gezin een Groeipakket op maat' van 31 mei 2016.

³ <https://gperia.groeipakket.be/nl/reglementering/decreten-en-swaen-decreet-tot-regeling-van-de-toelagen-het-kader-van-het-124/nota>

Binnen het Groeipakket onderscheiden we drie vormen van ‘toelagen in het kader van het gezinsbeleid’.⁴ De eerste vorm zijn de ‘gezinsbijslagen’. Het zijn deze toeslagen die werden overgeheveld naar Vlaanderen en geïntegreerd werden in het Groeipakket. Binnen de gezinsbijslag is er een basisbedrag, gelijk voor elk kind, dat voldoende hoog is. Dit bedrag zal startende gezinnen meer fundamenteel ondersteunen. Naast dit universele basisbedrag is er ook plaats voor toeslagen op maat van het kind en het gezin, en dit afgestemd op de specifieke noden van het rechtgevend kind zelf of op het inkomen en de gezinsgrootte van het gezin waarin het rechtgevend kind opgroeit. Tot slot helpt een jaarlijkse universele participatietoeslag, de schoolbonus, onder meer om de financiële kosten voor wie onderwijs volgt te ondersteunen.

De ‘selectieve participatietoelagen’ (hierna de schooltoeslag, zie verder hoofdstuk 10) omvatten de tweede vorm van toeslagen binnen het Groeipakket. Deze toeslagen komen niet uit het federale stelsel, maar waren reeds een bevoegdheid van Vlaanderen. Er werd nu voor gekozen om deze in te kantelen in het Groeipakket. Met deze toeslagen willen we bijdragen aan de democratisering van het onderwijs. Ze worden toegekend aan leerlingen of studenten ter ondersteuning van hun deelname aan het onderwijs.

De derde en laatste vorm zijn de ‘andere toelagen’ die de overheid toekent in het kader van het gezinsbeleid, namelijk de kinderopvangtoeslag en de kleutertoeslag. Ook met deze toeslagen willen we de participatie van baby’s, peuters en kleuters aan kinderopvang en kleuteronderwijs stimuleren omdat deze deelname de ontwikkelingskansen van jonge kinderen vergroot.

Door de opbouw van het Groeipakket, met universele en selectieve delen, afhankelijk van gezinsgrootte, inkomen en participatie krijgt elk kind een eigen Groeipakket op maat. Deze financiële tegemoetkoming moet gezinnen maximaal de kans geven om elk kind te laten opgroeien en zich te ontplooien. Het Groeipakket zal voor elk rechtgevend kind een bijdrage leveren in de opvoedingskosten en maakt zo ook werk van de bestrijding van kinderarmoede.

⁴ Artikel 3, 44°, Groeipakketdecreet.

Evaluatie

Bij het aantreden van de huidige Vlaamse Regering in 2019 werd een nieuw regeerakkoord gesloten. Dit akkoord, voor de legislatuur van 2019-2024, legt onder andere vast dat we “*voor alle ouders en kinderen het nieuwe systeem van de kinderbeijlaging evalueren*”⁵. Deze opdracht werd in het ondernemingsplan⁶ 2020 van Opgroeien vertaald naar een project waarbij de signalen van de gezinnen, stakeholders, de dossierbeheerders en de uitbetalerspraktijk (dossierbeheerders bij uitbetalers) worden opgelijst en geëvalueerd. Daarnaast evalueren we de budgettaire effecten en monitoren we de beleidskredieten.

Met deze evaluatie willen we dus, anderhalf jaar na de invoering van de nieuwe regelgeving, nagaan of de verschillende doelstellingen die naar voren geschoven werden, bereikt worden met het huidige Groeipakket. Dankzij deze evaluatie kunnen eventuele pijnpunten van het huidige Groeipakket gedetecteerd worden en indien nodig bijgestuurd.

Het is echter belangrijk twee kanttekeningen te maken bij deze evaluatie. Ten eerste willen we wijzen op een project dat momenteel loopt binnen Opgroeien, namelijk ‘borging van de regelgeving Groeipakket’. Dit project werd opgestart naar aanleiding van het ondernemingsplan van Opgroeien en het VUTG van 2019 en 2020 en heeft als doel anomalieën in de regelgeving Groeipakket op te sporen en operationele of structurele problemen aan te pakken en uit te klaren.⁷ Naar aanleiding van dit project werden reeds meerdere (beperkte) struikelblokken binnen het Groeipakket onderzocht en deze zullen in de nabije toekomst waar nodig worden aangepast. Een tweede kanttekening waarmee rekening moet worden gehouden is de korte tijdsperiode tussen de inwerkingtreding van de nieuwe regelgeving en deze evaluatie. In het voorbije anderhalf jaar waarin Vlaanderen instond voor het Groeipakket hebben de partners⁸ hun nieuwe bevoegdheid uitgebouwd en bijgestuurd waar nodig. Zo worden bv. de procedures inzake de evaluatie van de specifieke ondersteuningsbehoefte (zie hoofdstuk 7) nog steeds bijgestuurd om de werking te optimaliseren. De kinderziekten waarmee een dergelijke bevoegdheidsoverdracht gepaard gaat, zijn gedurende deze eerste periode opgedoken, onderzocht en indien nodig aangepast.⁹

⁵ Regeerakkoord, p 69.

⁶ Ondernemingsplan 2020, project 11.1.

⁷ Ondernemingsplan 2019, p 12.

⁸ Deze partners zijn het Agentschap Opgroeien, het Vlaams Agentschap voor de Uitbetaling van Toelagen in het kader van het Gezinsbeleid en de vier private uitbetalers (Parentia, Infino, My Family en Kidslife Vlaanderen).

⁹ Deze zijn onder andere de aanpassing van de inkomensgrensbedragen bij de sociale toeslag (Ontwerp van decreet tot wijziging van diverse decreten over welzijn, volksgezondheid en gezin), afschaffing retroactiviteit van het recht van de vluchteling (Besluit van de Vlaamse Regering van 30 april 2020 tot wijziging

In dit rapport wordt het Groeipakket tegen het licht van de verschillende geformuleerde doelstellingen gehouden. We bespreken de verschillende toeslagen waaruit het Groeipakket bestaat, we halen eventuele knelpunten aan en, indien mogelijk, reiken we alternatieven aan om deze weg te werken. Tot slot besteden we ook aandacht aan het budgettaire kader.

van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 oktober 2018 tot vaststelling van de diverse hoedanigheden van het rechtgevend kind en betreffende de vrijstellingen van de toekenningsvoorwaarden voor de gezinsbijslagen, de startbedragen geboorte en adoptie en de universele participatietoelagen, wat betreft de datum van het ontstaan van het recht op gezinsbijslagen voor het kind dat vluchteling is), aanpassing van het ijkpunt in het kader van de schooltoeslag (Decreet van 10 juli 2020 tot wijziging van het decreet van 27 april 2018 tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid, wat de selectieve participatietoelagen betreft).

HOOFDSTUK 1.

ALGEMEEN DEEL IMPACT GROEIPAKKET

Zoals in de inleiding werd uiteengezet, is het Groeipakket een basispijler van het geïntegreerd gezinsbeleid, met aandacht voor de bestrijding van kinderarmoede.

Impact op armoede

Meer selectiviteit

In vergelijking met het vroegere kinderbijslagsysteem, wordt het Groeipakket een stuk selectiever ingezet. Concreet heeft het Groeipakket – met respect voor en binnen de mogelijkheden die de regeling van verworven rechten bood – de selectiviteit versterkt op de volgende wijzen:

- De sociale toeslagen werden losgekoppeld van het socioprofessioneel statuut, waardoor ook werkende gezinnen met een laag inkomen in aanmerking komen.
- Het inkomensbegrip werd gewijzigd en verruimd om beter rekening te kunnen houden met de draagkracht van het gezin.
- Het nieuwe systeem van inkomensselectiviteit werd niet alleen ingevoerd voor de kinderen die vanaf 2019 instromen in het Groeipakket, maar ook voor gezinnen met kinderen geboren voor 2019.
- De bedragen van de sociale toeslag werden verhoogd voor kinderen geboren vanaf 2019 in gezinnen met een beperkt inkomen, in vergelijking met de vroegere bedragen.¹⁰ De vroegere inkomensgrens voor koppels werd behouden, waardoor kinderen geboren voor 2019 hun toeslagbedrag konden houden. Het zorgde ook voor een uitbreiding naar eenoudergezinnen die in principe makkelijker onder deze inkomensgrens vallen dan koppels.
- Het systeem van de schooltoelagen werd in het Groeipakket geïntegreerd en versterkt (zowel qua bedragen als qua inkomensgrenzen).

¹⁰ Hierop is een uitzondering: een kind met rang 1 die een sociale toeslag ontving voor langdurig zieken/invaliden.

- Zowel voor de sociale toeslagen als voor de schooltoeslagen werd overgeschakeld naar een vernieuwde procedure die non-take up moet vermijden. De bedoeling is om de sociale correcties zo automatisch mogelijk toe te kennen met zo weinig mogelijk bewijslast voor de gezinnen. Ook dat moet voor gezinnen in armoede een verschil uitmaken.
- Er is de mogelijkheid om in te spelen op een verlaging van de gezinsinkomsten via de alarmbelprocedure.

Naast de selectiviteitsversterkingen spelen ook nog andere zaken een positieve rol in het bestrijden van kinderarmoede:

- De verhoging van het basisbedrag verbetert de startpositie van jonge gezinnen en geeft kinderen zo meer kansen bij het begin van hun leven.
- Het feit dat gezinnen met een beperkt inkomen hun toeslagen kunnen houden, ook als ze gaan werken, is een belangrijke maatregel in het kader van de activering en het terugdringen van het aantal kinderen in 'jobless households'. Kinderbijslag is een belangrijke hefboom, maar ook een job hebben is erg belangrijk. Beide zijn nu beter combineerbaar zodat ze elkaar kunnen versterken.

Met de invoering van het Groeipakket is er een duidelijke impact op gezinnen met een beperkt inkomen, zoals uit de volgende cijfers blijkt:

1. Er is een verdubbeling van het aantal kinderen dat recht heeft op een sociale toeslag, namelijk van 175.000 naar 364.000 kinderen. Ten opzichte van het totaal aantal kinderen dat gezinsbijslag krijgt, ontvangt 22,52% van de kinderen een sociale toeslag. Het gaat hier bv. voor een eenkindgezin al om enkele honderden euro's extra per jaar.¹¹
2. Het bereik van de schooltoeslagen nam sterk toe ten opzichte van het vorige systeem. Er zijn meer dan 150.000 extra kinderen (of een toename van 45%) die recht hebben op een schooltoeslag.¹² Ten opzichte van het totaal aantal kinderen in het kleuter-, lager en secundair onderwijs, ontvangt gemiddeld 41,9% van de kinderen een schooltoeslag.
3. De verhoging van de bedragen én de sterke toename in het bereik van de schooltoeslagen zorgen ervoor dat we in het schooljaar 2019-2020 een verdubbeling zien van het budget dat wordt ingezet ten opzichte van het schooljaar 2018-2019, namelijk van 90 miljoen euro naar 180 miljoen euro. 138 miljoen euro hiervan gaat naar kinderen in het secundair onderwijs.

¹¹ Voor meer details, zie hoofdstuk 9 'sociale toeslag'.

¹² Voor meer details, zie hoofdstuk 10 'schooltoeslag'.

Dat betekent dat we meer tegemoetkomen aan de stijgende kosten die er zijn naarmate de leeftijd van kinderen/jongeren toeneemt, zoals ook de opzet was van het systeem.

Van de 485.492 kinderen met een schooltoeslag zijn er 258.540 kinderen die opgroeien in een gezin met een gezinsinkomen onder de 30.986,17 euro en die dus zowel een schooltoeslag als een sociale toeslag ontvangen. Niet alle kinderen met een sociale toeslag hebben dus ook een schooltoeslag, wat verklaard kan worden door de kinderen jonger dan 2,5 jaar die nog niet naar school gaan, door de kinderen tussen de 18 en 25 jaar die al hoger onderwijs volgen of schoolverlater zijn of door de kinderen die niet in een door de Vlaamse Gemeenschap erkende, gesubsidieerde of gefinancierde onderwijsinstelling schoollopen. Daarnaast zijn er zo'n 234.000 kinderen met een schooltoeslag met een gezinsinkomen tussen 30.000 en 60.000 euro (waarvan 172.000 kinderen die opgroeien in een gezin met een inkomen tussen 30.000 en 45.000 euro).

Momenteel (Begrotingsaanpassing 2020) bedraagt het budget voor het Groeipakket (beleidskredieten) ongeveer 3,93 miljard euro. Van dit globale budget is er in 9,1% (360,4 miljoen euro) voorzien voor inkomensgerelateerde toeslagen (sociale toeslagen en schooltoeslag). Vlak vóór de invoering van het Groeipakket (AKBW en oud systeem van de schooltoeslagen) waren de inkomensgerelateerde toeslagen goed voor 'slechts' 5,2% van het totale budget (192,4 miljoen euro). In absolute cijfers is het budget voor de selectiviteit op anderhalf jaar dus gestegen met 168 miljoen euro (70,4 miljoen euro in de sociale toeslagen en 97,6 miljoen euro in de schooltoeslagen). De kosten van deze meeruitgaven worden grotendeels gedragen door het opnieuw inzetten van het niet-toegekende bedrag van de indexsprongen uit 2015 en 2017, zoals in was voorzien in de conceptnota. Anderzijds is er ook geconstateerd dat de externe kostendrijvers, zoals het aantal leerlingen met recht op schooltoeslag, hoger uitvielen dan gedacht, waardoor er ook extra middelen toegekend zijn in het kader van de begrotingscontrole 2020 om de meeruitgaven voor de schooltoeslagen te dekken. Met respect voor de verworven rechten heeft het Groeipakket dus wel degelijk middelen herverdeeld. Bovendien is het belangrijk dat als er middelen vrijkomen binnen het (beheer van het) Groeipakket, deze opnieuw worden ingezet binnen het gezinsbeleid.

Armoederisico

Hoewel de uitbreiding van het aantal begunstigden op een schooltoeslag groter is dan verwacht, is het niet nodig om de impact op het armoederisico opnieuw te berekenen. Nieuwe berekeningen

zouden enkel zinvol zijn indien er nieuwe beleidskeuzes worden gemaakt en/of indien de empirische basis van het simulatiemodel zou verbeterd zijn. Geen van beide voorwaarden is echter vervuld:

1. Er werden sinds de armoedetoets geen nieuwe beleidskeuzes gemaakt, want de impact op het armoederisico werd in het kader van de armoedetoets reeds berekend op basis van de huidige bedragen en huidige regels voor de sociale toeslagen én de schooltoeslagen en op basis van de assumptie dat er geen non take-up zou zijn.
2. De armoedetoets werd berekend via het EUROMOD-simulatiemodel, waarbij de onderliggende gegevens deze van de SILC-enquête (Statistics on Income and Living Conditions) zijn. Er zijn nog geen nieuwe SILC-data die de populatie van 2019 weerspiegelen, noch zijn er al data om de beperkte SILC-steekproef te kalibreren, zoals werd gedaan bij de armoedetoets om de vertekeningen van de SILC-steekproef tegen te gaan.

De conclusies van de armoedetoets blijven dus geldig¹³, namelijk een daling van de armoede, voor zowel nieuwe als bestaande gezinnen.

Armoederisico	Baseline (%)	Bestaande gezinnen		Nieuwe gezinnen	
Kindniveau	9,9	9,6	-0,3	8,4	-1,5
Gezinsniveau	8,6	8,1	-0,5	7,3	-1,3
1 kind	8,4	7,8	-0,6	6,8	-1,6
2 kinderen	6,2	5,8	-0,4	5,2	-1,0
3 kinderen	11,3	10,5	-0,8	8,9	-2,4
4+ kinderen	19,3	19,3	0	19,3	0
Eenoudergezinnen	18,2	17,7	-0,5	16,7	-1,5

Tabel 1: Cijfers armoederisico naar gezinstype, en opdeling naar bestaande gezinnen en nieuwe gezinnen

Ook op het vlak van de armoedekloof zien we een daling, zowel voor de bestaande als voor de nieuwe gezinnen:

¹³ Zie <https://www.kindengezin.be/nieuws-en-actualiteit/2017/20170120-nieuwe-vlaamse-kinderbijslag-doet-armoederisico-dalen.jsp>.

Armoedekloof: afstand van de armoedegrens (per maand)						
	Alle gezinnen	1 kind	2 kinderen	3 kinderen	4+ kinderen	Eenoudergezinnen
Nulmeting	€ 470,8	€ 310,4	€ 527,4	€ 414,2	€ 855,4	€ 551
Bestaande gezinnen	€ -55,3	€ -25	€ -54	€ -85,6	€ -94	€ -9,8
Nieuwe gezinnen	€ -68,2	€ -51,8	€ -59,7	€ -125,4	€ -46,4	€ -22,5

Tabel 2: Cijfers armoedekloof voor bestaande en nieuwe gezinnen

Kansarmoede-index Kind en Gezin

1. Toen Opgroeien in juni 2020 met de nieuwe kansarmoedecijfers naar buiten kwam, zijn er een aantal actuele vragen gesteld¹⁴, gelinkt aan het Groeipakket. Het is een feit dat de invoering van het Groeipakket en de verhoogde selectiviteit zich niet (direct) vertaalt in een daling van de kansarmoede. Dit heeft te maken met verschillende redenen: De kansarmoede-index van Kind en Gezin gaat ruimer dan inkomen op zich, want het is een multidimensionele index die gebaseerd is op zes criteria over zes verschillende levensdomeinen (opleiding, huisvesting, arbeid, gezondheid, stimulatie-niveau en inkomen). Eventuele verbeteringen aan het gezinsinkomen (en indirect mogelijk ook op andere levensdomeinen) leiden dus niet automatisch meteen tot een daling van de kansarmoede.
2. Kansarmoede wordt door de teamleden van Kind en Gezin beoordeeld kort na de geboorte. Eventuele wijzigingen in die situatie worden niet verrekend.
3. De kansarmoede-index wordt berekend over de drie laatste geboortejaren heen en is dus een index over de situatie in gezinnen met jonge kinderen.
 - a. Hij bekijkt dus niet de situatie van alle gezinnen.
 - b. De registratie voor kinderen geboren in 2017 en 2018 kon de mogelijke impact van het Groeipakket dus ook nog niet verrekenen.
4. Voor het levensdomein inkomen wordt de inkomenssituatie van het gezin besproken met het gezin en beoordeeld. We reconstrueren het inkomen hiervoor niet en laten de inkomsten uit gezinsbijslagen buiten beschouwing omdat die dienen als compensatie voor de kosten van kinderen die door de kinderbijslag niet volledig gedekt worden.

¹⁴ Zie <https://www.vlaamsparlement.be/plenaire-vergaderingen/1403398/verslag/1406615>.

Als gezinnen netto meer overhouden door het Groeipakket, dan zal dit zich dus niet automatisch vertalen in evoluties in de kansarmoede-index.

HOOFDSTUK 2. ORGANISATIE VAN HET GROEIPAKKET

De reorganisatie van het Groeipakket

Voor 2019 werkten tien federaal georganiseerde kinderbijslagfondsen in Vlaanderen samen met één publiek fonds (FAMIFED). De aansluiting van de gezinnen bij die fondsen werd geregeld door de werkgever. Wanneer er geen werkgever was, vielen de gezinnen, in de meeste gevallen, onder het ‘gewaarborgd stelsel’ en waren ze aangesloten bij het publieke fonds FAMIFED.

FAMIFED was niet alleen het publieke fonds, FAMIFED reguleerde ook de sector van de kinderbijslagfondsen en regisseerde de kinderbijslagen.

Met de zesde staatshervorming werd de bevoegdheid inzake de kinderbijslagen overgeheveld naar de gemeenschappen. De Vlaamse overheid nam de regie en de uitbetaling van de gezinsbijslagen over van FAMIFED op 1 januari 2019.

Hierbij werd de regiefunctie van het Groeipakket gescheiden van de operationele uitbetalingsfunctie.

Het agentschap Opgroeien neemt de regiefunctie op. Opgroeien staat in voor de beleidsontwikkeling inzake het Groeipakket, alsook voor de ontwikkeling en het beheer van het primaire netwerk.

Vanaf 2019 nam Opgroeien ook de bevoegdheid over van DG Personen met een Handicap (FOD Sociale Zekerheid) voor de inschaling van de kinderen met het oog op een zorgtoeslag.

Een overkoepelende functie om de uitvoering van de betalingen te reguleren en te controleren, werd toevertrouwd aan het Agentschap Uitbetaling Groeipakket (VUTG).

De effectieve uitbetaling van de toelagen in het kader van het Gezinsbeleid wordt verzorgd door de uitbetalers Groeipakket: vier private uitbetalers en een publieke uitbetaler FONS. FONS is onderdeel van het VUTG en het resultaat van een – quasi – ‘een-op-een-overname’ van het Nederlandstalige deel van het vroegere FAMIFED-kinderbijslagfonds (behalve de Nederlandstaligen die opgenomen zijn in de Brusselse IRISCARE/FAMIRIS-structuur).

De vier private uitbetalers zijn het resultaat van fusies tussen de vroegere (voor 2019) tien federaal georganiseerde private kinderbijslagfondsen in Vlaanderen en worden vergund door Opgroeien.

Binnen het VUTG zijn de functies ‘publieke uitbetaler’ en ‘regulator van het uitbetalingsstelsel’ strikt gescheiden. De publieke uitbetaler FONS is georganiseerd als een afzonderlijke business unit, de regulatorfunctie is opgenomen in de afdeling ‘Audit, beheer en toezicht’ van het VUTG. De nieuwe private uitbetalers maken deel van uit van de raad van bestuur van het VUTG.

De private uitbetalers zijn, zoals vereist in hun vergunningscriteria, opgezet als een vereniging zonder winstoogmerk. Ze overschrijden allemaal de minimale norm van 120.000 te behandelen kinddossiers, zoals blijkt uit de onderstaande tabel (gegevens 2019 – schooltoeslag niet opgenomen):

	My Family	Parentia	Kidslife Vlaanderen	Infino	Fons	Totaal
Betaalde bedragen (zonder selectieve toeslagen)	€ 605.683.839	€ 813.913.737	€ 505.584.377	€ 729.192.144	€ 839.117.988	€ 3.493.492.083
Aantal kinderen	276.875	372.447	231.404	328.565	368.774	1.578.062

Tabel 3: Uitbetaald bedrag per uitbetaler 2019 – Schooltoeslag niet inbegrepen – Gemiddeld aantal kinderen per uitbetaler

Zowel het VUTG als de private uitbetalers zijn ingedeeld in het overheidsstelsel van het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen (ESR) op basis van het advies ter zake van EUROSTAT.

In vergelijking met de vroegere federale gezinsbijslagen, zijn in het Groeipakket een aantal nieuwe toeslagen opgenomen: de kinderopvangtoeslag, de kleutertoeslag en de schooltoeslag. Deze toeslagen bestonden niet in de vroegere federale gezinsbijslagen en worden nu bijkomend uitbetaald binnen dezelfde werkingsmiddelen als die vroegere gezinsbijslagen.

Overgang naar het nieuwe Groeipakket

De overgang naar het nieuwe Groeipakket werd gemaakt op 1 januari 2019. De transitie werd gekenmerkt door een aantal opeenvolgende stappen, waarvan de laatste (vrije keuze van uitbeter voor de gezinnen) gezet is begin 2020, met uitvoering vanaf april 2020.

- Op 8 februari 2019 werd het eerste Groeipakket uitbetaald vanuit de Vlaamse systemen. De eerste uitbetaling had als kenmerk dat de sociale toeslagen bijna verdubbeld werden in vergelijking met het vorige, federale systeem.
- Op 8 februari 2019 werden de eerste kleutertoeslagen uitbetaald.
- Op 20 februari 2019 werden de eerste kinderopvangtoeslagen uitbetaald.
- Vanaf 1 september 2019 werden de eerste schooltoeslagen uitbetaald. De doorlooptijd van de uitbetaling van de schooltoeslag bedroeg in 2019 gemiddeld 42 dagen vanaf het eerst mogelijke uitbetalingsmoment (de eerste week van september). In 2020 zal de gemiddelde doorlooptijd teruggebracht kunnen worden tot 35 dagen.
- Er is in wekelijkse regularisaties voorzien in het systeem. Dit aantal wordt vanaf 2021 opgevoerd tot drie regularisaties per week. Deze regularisaties omvatten zowel bijbetalingen als terugvorderingen.

De overgang naar het nieuwe systeem gaf aanleiding tot 786 formele klachten bij de klachtendienst van het VUTG op een gemiddeld totaal van 1.578.062 kinderen, of 896.746 gezinnen voor wie het Groeipakket is toegekend.

Sinds 1 januari 2020 kunnen gezinnen vrij kiezen bij welke uitbeter ze wensen aan te sluiten. Deze overgangsmaatregel is ingevoerd om de transitie van de uitbetalingen in 2019 niet te belasten met wijzigingen. Gezinnen die nog geen Groeipakket ontvingen, konden voor hun eerste kind al onmiddellijk vanaf 1 januari 2019 een vrije keuze maken. Tot nu toe, in het eerste transitiejaar, is er voor ongeveer 7.500 kinderen een aanvraag ingediend om te wijzigen van uitbeter, of een kleine 0,5%.

Primaire netwerk

De regie van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid door Opgroeien omvat onder meer¹⁵:

- De ontwikkeling, de uitbouw en het beheer van een gegevensnetwerk in het kader van toelagen in het gezinsbeleid, dat de uitwisseling van alle noodzakelijke gegevens met Vlaamse en federale authentieke gegevensbronnen en de uitbetalers mogelijk maakt.
- De registratie en verwerking van de noodzakelijke persoonsgegevens om een kadaster van toelagen in het kader van het gezinsbeleid op te richten en te beheren.

Het ontwikkelen en beheren van een platform maakt het mogelijk om het primaire netwerk van de gezinsbijslagen te realiseren. Dit primaire netwerk zorgt ervoor dat de noodzakelijke gegevensuitwisseling van zowel Vlaamse als federale authentieke gegevensbronnen ontvangen kan worden.

Elektronische toepassing, KRING

Opgroeien heeft in het kader van de voormelde regiefunctie een elektronische toepassing, KRING (= Kruispunt Informatiestromen Groeipakket), ontwikkeld.

Binnen deze toepassing KRING werd het Vlaams Kadaster Groeipakket ontwikkeld, dat gegevens bevat over alle dossiers van kinderen met een Groeipakket, beheerd door de uitbetalers. Dit Kadaster zorgt voor de routing van alle beschikbare elektronische mutatie- en consultatiestromen afkomstig van Vlaamse en federale authentieke bronnen naar de Groeipakket-applicatie (GPA) van de uitbetalers Groeipakket, een toepassing beheerd door het VUTG. De gegevens die via deze mutatie- en consultatiestromen worden overgemaakt, vormen de basis voor de uitbetalers om het recht en het bijbehorende bedrag Groeipakket te kunnen baseren op de meest actuele gegevens zoals deze zijn gekend bij de authentieke bronnen.

Sinds de opstart van het Groeipakket heeft Opgroeien, in nauw overleg met het Agentschap Informatie Vlaanderen (AIV), 51 elektronische stromen ontwikkeld en in productie genomen via het Magda-platform. In 2019 werden op basis van het Vlaams Kadaster Groeipakket 40 miljoen mutatieberichten en 20 miljoen consultatieberichten gerouteerd naar de bevoegde uitbetalers.

Deze elektronische gegevensstromen hebben betrekking op de volgende domeinen:

¹⁵ Artikel 7/1 van het Decreet van 30 april 2004 betreffende de oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Opgroeien regie.

- persoon en gezin
- zorgtoeslag
- onderwijs
- inkomen
- professionele activiteit
- Kadaster
- kinderopvang
- Febelfin

Opgroeien werkt nauwgezet voort aan de verdere automatisering van de gegevens die noodzakelijk zijn voor de toekenning van het Groeipakket. In 2021 staan onder andere de ontwikkeling van een consultatiestroom met gegevens van het Rijksregister inzake voogden van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen en een mutatiestroom inzake gegevens arbeidsongeschiktheid op de planning.

Door deze gegevensstromen via het AIV te laten lopen, zijn de gegevens ook beschikbaar voor andere agentschappen die gemachtigd zijn om ze te gebruiken. Ook de nieuwe gegevensinfrastructuur bij het AIV kan door alle agentschappen die hier nood aan hebben gebruikt worden.

Naast het maximaal inzetten op de gegevensdeling van informatie naar het Groeipakket met het oog op de automatische uitbetaling worden de gegevens inzake het recht op het Groeipakket via een webservice ook beschikbaar gesteld aan alle federale, regionale en gemeentelijke instellingen en instanties die hiervoor gemachtigd worden. De volgende instellingen zijn momenteel afnemer van de gegevens van het Vlaams Kadaster Groeipakket: de Federale Pensioendienst, ORINT, de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen, FIDUS¹⁶, BCED¹⁷, het Federaal agentschap voor beroepsrisico's, Wonen Vlaanderen en de POD Maatschappelijke Integratie (met onderliggend alle OCMW's).

In het kader van de COVID-19-crisis worden er bv. vanuit het Vlaams Kadaster Groeipakket, op basis van een protocol, ook eenmalig gegevens met betrekking tot de uitbetaling van de sociale toeslag meegedeeld aan lokale besturen. Vanuit Opgroeien onderzoeken we verder de mogelijkheden voor een structurele gegevensdeling aan onder andere de lokale besturen. Uit de behoeftes van de lokale besturen is gebleken dat het huidige Vlaams Kadaster Groeipakket zijn grenzen heeft. We onderzoeken

¹⁶ Centrum voor Informatica voor het Brusselse Gewest: Dienstenintegrator Brussels Gewest.

¹⁷ Dienstenintegrator Waals Gewest.

in welke mate aanpassingen aan het Vlaams Kadaster nodig zijn om gegevensuitwisselingen te optimaliseren.

Als resultaat van een samenwerking tussen het AIV, het VUTG en Opgroeien zullen de gegevens uit het Vlaams Kadaster Groeipakket voor alle begunstigden ter beschikking zijn in het platform Mijn Burgerprofiel, de eengemaakte Vlaamse loketdienst voor de burger.

De toepassing KRING omvat ook een website die Opgroeien toelaat om de kwaliteit van de aangeleverde elektronische gegevens bij informatieleveranciers op te volgen, anomalieën te detecteren en beschikbaarheidsproblemen op te lossen. In het kader van deze opdracht heeft het team voortdurend contact met het AIV en de betrokken informatieleveranciers om zo gesignaleerde problemen tijdig en kwaliteitsvol te kunnen oplossen.

Authentieke gegevensbron

In het kader van de gegevensdeling vanuit het Vlaams Kadaster Groeipakket naar andere afnemers loopt er op voorstel van het stuurorgaan Vlaams Informatie- en ICT-beleid momenteel een procedure om het Vlaams Kadaster Groeipakket te erkennen als authentieke gegevensbron. Alleen de meest volledige, kwalitatief hoogstaande verzamelingen van gegevens die op elektronische wijze worden bijgehouden, nuttig of noodzakelijk zijn in het kader van het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer, krijgen een dergelijke erkenning.

Kosten

De kostprijs van KRING, het Kadaster en het Magda-platform worden in de onderstaande tabellen weergegeven.

	2016	2017	2018	2019	2020 (raming juni)
Bouw KRING en Kadaster (consultancy)	€ 2.000.064	€ 2.620.018	€ 1.397.728	€ 832.008	€ 660.025

Tabel 4: Overzicht kosten KRING en Vlaams Kadaster Groeipakket

AIV (Magda-platform)	2017	2018	2019	2020 (raming juni)
Opzet	€ 841.156	€ 1.204.393		
Support bestaande Magda-applicatie			€ 364.192	€ 300.300
Hosting Magda-platform			€ 666.963	€ 471.397
Bijkomende ontwikkeling			€ 1.115.166	€ 600.000
Totaal AIV	€ 841.156	€ 1.204.393	€ 2.146.321	€ 1.371.697

Tabel 5: Overzicht kosten AIV (Magdaplatform)

De financiering van het nieuwe platform bij het AIV en de ontwikkeling van de nieuwe gegevensstromen vielen ten laste van het Groeipakketproject en sinds 1 januari 2019 ten laste van beide agentschappen, Opgroeien en het VUTG. Beide agentschappen zijn eerste gebruikers. Er zijn initiatieven om deze kosten te kunnen delen met medegebruikers maar deze hebben nog niet geleid tot een belangrijke kostenreductie in het kader van het Groeipakketproject.

Automatische rechtentoekenning

Artikel 84 van het Groeipakketdecreet vermeldt de automatische rechtentoekenning als basisprincipe voor de uitbetaling van het Groeipakket: “De toelagen in het kader van het gezinsbeleid worden toegekend, hetzij ambtshalve telkens als dat materieel mogelijk is, hetzij op schriftelijk verzoek”. Dit principe wordt hernomen bij de taken van het agentschap in het oprichtingsdecreet van het VUTG van 7 juli 2017.

Er is bovendien een belangrijke maatschappelijke verwachting voor een zo automatisch mogelijke toekenning van het Groeipakket. Wij verwijzen hiervoor slechts exemplarisch naar de aandacht die de Vlaamse ombudsman gaf aan dit gegeven tijdens de voorstelling van zijn jaarrapport 2019 en de motivatie bij de toekenning van de European Public Service Award aan het Groeipakket.

Automatische rechtentoekenning betekent niet alleen een zo juist en volledig mogelijke toekenning, maar betekent ook dat gezinnen die het moeilijk hebben om te voldoen aan de administratieve vereisten toch hun rechten kunnen krijgen. Bovendien is er een belangrijke verwachting van een groot deel van de gezinnen – een verwachting die overigens verankerd wordt in de administratieve praktijk – dat wat de overheid al gevraagd heeft niet nog eens opnieuw gevraagd wordt (ask-only-once principe).

De automatische rechtentoekenning kan alleen gerealiseerd worden door een intensieve samenwerking tussen het VUTG, Opgroeien en het AIV enerzijds en een aanzienlijk aantal

zogenaamde ‘gekwalficeerde gegevensbronnen’ anderzijds. De eigenaar van de gegevens is de externe gekwalficeerde bron die de gegevens aanlevert via een dienstenintegrator (het AIV). De applicatie KRING brengt de gegevens samen uit de diverse bronnen en verspreidt deze aan de Centrale Groeipakketapplicatie (verder CGPA) die vervolgens de gegevens, die nodig zijn om een beslissing te nemen over de toekenning van het basisbedrag en de toeslagen, verwerkt. Behalve wanneer gegevens manueel opgevraagd worden, wordt het Groeipakket uitbetaald op basis van gegevens uit externe gegevensbronnen.

De automatische rechtentoeckenning vraagt heel wat technische investeringen om zo juist mogelijk doel te treffen:

- De infrastructuur van het AIV (MAGDA) is vernieuwd in functie van voormelde gegevensstromen voor het Groeipakket en de nodige ontwikkelingen zijn gebeurd en moeten onderhouden worden om de gegevensstromen uit de diverse bronnen te kunnen blijven capteren en doorgeven.
- Het platform KRING¹⁸, ontwikkeld door Opgroeien, zorgt ervoor dat de gegevens vanuit MAGDA op de juiste manier gegroepeerd aan het juiste dossier worden aangeleverd.
- De aanpassingen die gebeuren aan de gekwalficeerde bronnen moeten gevolgd worden door de Groeipakketapplicaties om te vermijden dat sommige gegevensbronnen afgesloten of onbruikbaar worden.

Daarnaast zijn een aantal andere elementen belangrijk binnen de automatische rechtentoeckenning, waarvan sommige aanleiding geven tot intensieve manuele interventies of tot vragen om informatie door gezinnen:

- Een aantal gegevens wordt pas definitief na verloop van tijd. Binnen het kader van automatische rechtentoeckenning stelt zich dan de vraag of er betaald wordt op basis van deze provisionele gegevens, dan wel of er gewacht wordt tot de gegevens definitief zijn. Wachten heeft voor gezinnen het voordeel dat de toekenning definitief is en dus geen aanleiding geeft tot terugvordering, maar het nadeel dat de middelen later beschikbaar komen. Provisioneel betalen heeft net de omgekeerde voor- en nadelen. In de automatisering van de schooltoeslag is er bv. voor gekozen om snel uit te betalen, met als risico dat terugvorderingen mogelijk zijn wanneer de pedagogische voorwaarde niet bereikt wordt.

¹⁸ Voor meer details, zie bespreking ‘primaire netwerk’.

- De gegevens op basis waarvan het Groeipakket toegekend wordt, zijn de gegevens die afkomstig zijn van gekwalificeerde gegevensbronnen. De diverse diensten die deze gegevensbronnen beheren, zijn verantwoordelijk voor de juistheid van de opgenomen gegevens. Gezinnen kunnen signaleren dat gegevens niet kloppen of dat ze de gegevens niet herkennen, wat leidt tot een doorverwijzing naar de gekwalificeerde bron of tot een onderzoek via de sociale begeleidings- en toezichtsdienst binnen het VUTG. Dit onderzoek kan ook tot gevolg hebben dat de gekwalificeerde gegevensbron geïnformeerd wordt van een nieuwe vastgestelde toestand en dat de gegevens op basis hiervan rechtgezet worden.

Bijzondere aandacht wordt bovendien besteed aan de motivering van de toekenningen van bedragen, zodat elk gezin de grondslag van de toekenning kent, ook al heeft het gezin niet alle gegevens zelf aangeleverd. Die motivering houdt onder andere de vermelding in dat gezinnen zelf moeten signaleren wanneer de toekenningsgegevens kennelijk fout zijn. Opnieuw kan dit leiden tot verder onderzoek wanneer de gekwalificeerde gegevens betwist worden door een gezin.

- Een aantal gegevens die automatisch aangeleverd worden, worden gevalideerd voor gebruik in het Groeipakket, wat in een aantal gevallen een manuele interventie is. Niet alle berichten uit gekwalificeerde bronnen kunnen onmiddellijk aanleiding geven tot een aanpassing in het systeem, maar moeten eerst onderzocht worden op consistentie met andere bronnen of consistentie met eerdere dossiergegevens. Ook dit kan aanleiding geven tot een verder onderzoek. Verdere automatisering van die validatie kan in een aantal gevallen de manuele interventie vermijden. Dit vraagt evenwel een voortdurende investering in IT-middelen.
- De samenwerking met de gekwalificeerde gegevensbronnen verloopt op basis van 'best effort', zelden op basis van expliciete overeenkomsten over het aanleveren van gegevens. Dit heeft onder andere tot gevolg dat het tempo van de gekwalificeerde bron gevolgd wordt voor de gegevensverwerking, wat tot pieken en dalen leidt in de verwerking.
- Een van de grootste uitdagingen op het vlak van automatische rechtentoekenning is de bepaling van het inkomen. Het referentie-inkomen voor de sociale toeslag en de schooltoeslag wordt vandaag voornamelijk bepaald op basis van de inkomsten die blijken uit het aanslagbiljet dat betrekking heeft op de inkomsten van het kalenderjaar dat twee jaar voorafgaat aan het kalenderjaar waarin het schooljaar begint (schooltoeslag) of waarin het toekenningsjaar begint (sociale toeslag). Deze inkomens zijn de meest recent vastgestelde inkomens door de FOD Financiën. Er bestaat een alarmbelprocedure die door gezinnen gebruikt kan worden in het geval van inkomensdaling in vergelijking met de referentie-

inkomens. Deze alarmbelprocedure verloopt manueel. Het VUTG, samen met Opgroeien en het AIV, werkt aan een project om inkomensgegevens sneller accuraat te kunnen verkrijgen door te werken op basis van andere inkomensgegevens dan enkel het aanslagbiljet.

- In 2020 werd de automatische stopzetting van de uitbetaling van zodra een kind begint te werken, gerealiseerd.

Eengemaakt IT-systeem

Tot de start van het Groeipakket, op 1 januari 2019, werden negen informaticasystemen gebruikt in de sector. De reorganisatie van het landschap bracht met zich mee dat deze systemen vervangen werden door één centraal IT-systeem, waarvan de overheid (het VUTG) eigenaar is.

De bestaande – oude – systemen blijven nog onderhouden ten laatste tot eind 2023 omdat gezinnen rechtzettingen op basis van de oude Algemene Kinderbijslagwet kunnen vragen tot vijf jaar na de toekenningsdatum, dus tot eind 2023 voor verrichtingen die gebeurd zijn eind 2018. Uiteraard neemt het aantal van deze rechtzettingen gestaag af naargelang de tijd vordert.

Naast KRING en het Vlaams Kadaster Groeipakket werden nog drie andere applicaties ontwikkeld voor de uitrol van het Groeipakket:

- CENTRALE GROEIPAKKETAPPLICATIE (CGPA) verzorgt het dossierbeheer over het Groeipakket en zorgt voor de uitbetaling van de Groeipakketten.
- DOCUMENTSTORE zorgt voor de opslag van documenten voor de burger zodat de burger altijd toegang heeft tot zijn documenten over het Groeipakket, ook wanneer zij of hij van uitbetaler wisselt.
- ZOË (dit staat voor zorgtoeslagevaluatie) is een randtoepassing van het Groeipakket waarin de verschillende kinddossiers worden behandeld voor de inschaling van kinderen inzake specifieke ondersteuningsbehoeften in het kader van een mogelijke zorgtoeslag.

In het najaar van 2020 sluit FONS aan bij de e-Box voor elektronische verzending van documenten en bij het Burgerprofiel. De private uitbetalers volgen bij de e-Box eind 2020.

De kostprijs van de diverse systemen wordt in de onderstaande tabel weergegeven (tot eind 2019).

	2016	2017	2018	2019
CGPA		€ 4.840.000	€ 8.523.000	€ 3.900.000
Documentstore		€ 180.000	€ 391.000	€ 250.000

Tabel 6: Overzicht kosten CGPA en Documentstore

De ontwikkeling van CGPA kostte, tot eind 2019, 17.263.000 euro. Op te merken is dat CGPA niet alleen de vroegere kinderbijslag uitbetaalt, maar ook de schooltoeslag (vroegere schooltoelage), en de andere participatietoelagen automatiseert in het kader van automatische rechtentoekenning. Deze ontwikkeling laat toe om de afzonderlijke onderdelen van het Groeipakket uit te betalen. Uitgangspunt is dat deze al ontwikkelde onderdelen van CGPA minstens vijf jaar bruikbaar zijn, zonder dat er moet worden ingegrepen in al ontwikkelde delen. Wellicht is de periode van gebruik zeker uit te breiden tot tien jaar. Onder de premisse van vijf jaar ongewijzigd gebruik kostte de ontwikkeling van CGPA dus 2,2 euro per kinddossier. Onder dezelfde premisse kostte de volledige ontwikkeling van de Groeipakketapplicaties tot eind 2019 dus 3,3 euro per kinddossier.

De ontwikkeling van de Groeipakketapplicaties is hiermee niet beëindigd. Er zijn een aantal belangrijke kostendrijvers die bijkomende ontwikkelingen vragen:

- wijzigingen in de gekwalificeerde bronnen die noodzakelijk zijn om het Groeipakket uit te betalen en die aanpassingen vragen in het programma,
- bijkomende automatisering die kan leiden tot efficiëntiewinsten,
- wijzigende regelgeving,
- bijkomende rapporteringsvereisten,
- bijkomende functionaliteiten die met een beperkte investering gerealiseerd kunnen worden en die gebruikmaken van de mogelijkheden van de applicaties, zoals de COVID-19-toeslag,
- gevolgen van internationale overeenkomsten en EU-regelgeving; het onderdeel gezinsbijslagen binnen het Groeipakket is onderhevig aan afspraken die gemaakt zijn door internationale verdragen en de EU-regelgeving.

De aansturing van de verdere ontwikkeling van CGPA gebeurt binnen de raad van bestuur van het VUTG. Met de investeringen die gepland zijn in 2020 en volgend in 2021 en verder, loopt de investering op tot 4,3 euro per kinddossier.

Een atypische kostendriver is het subtiele, maar voor IT-technische ontwikkeling (en voor manuele verwerking) significante, verschil in het inkomensbegrip en het gezinsbegrip tussen de vroegere gezinsbijslagen en de schooltoeslag. De regelgeving van de schooltoeslag is ontwikkeld vanuit de

bestaande regelgeving van de schooltoelage, die afgestemd was op de studietoelage. De regelgeving van de gezinsbijslagen is ontwikkeld vanuit de visie op gezinnen zoals die uitgewerkt was in de conceptnota rond het Groeipakket. Ook voor de gezinnen die geconfronteerd worden met deze verschillen, is het niet altijd eenvoudig te begrijpen waarom een aantal verschillen zich voordoet binnen hetzelfde Groeipakket.

Werkingsmiddelen uitbetalingsapparaat

Naast het eengemaakte IT-systeem beschikt het stelsel over de middelen die nodig zijn voor de operationele werking.

In 2020 zijn de kosten voor het uitbetalingsapparaat (het VUTG en de private uitbetalers) begroot op 95.324.000 euro, dit is zonder een eenmalige IT-investering voor de verdere ontwikkeling van de IT-systemen.

Deze kosten zijn verdeeld als volgt:

- een toelage aan de private uitbetalers van 59.750.000 euro,
- een werkingskost voor het VUTG begroot op 16.574.000 euro,
- de werkingskosten voor FONS, begroot op 19.000.000 euro.

De werkingskosten voor het VUTG dekken alle kosten die het VUTG moet maken om zijn regulerende functie uit te oefenen. Dit omvat, onder andere maar niet volledig, de kosten voor audit, beheer en toezicht, de hosting- en onderhoudskosten voor IT-applicaties voor het volledige stelsel en de interne IT-ontwikkeling, de kosten voor de ondersteuning van het uitbetalingsstelsel en de overheadkosten verbonden aan de regulerende functie (HR, communicatie, juridische ondersteuning, logistieke ondersteuning, managementfuncties).

De werkingsmiddelen toegewezen aan Opgroeien, als regisseur, maken eveneens deel uit van de kostprijs van het uitbetalingsapparaat. Die bedragen in 2020 6.986.000 euro. Bij de overdracht eind 2018 gebruikte het toenmalige deel van FAMIFED, dat aan Vlaanderen overgedragen is, 105,4 miljoen euro als werkingsmiddelen (zij het dat er in 125,8 miljoen euro voorzien was in de federale dotatie). Er is na de overdracht nog een verdere aanzienlijke vermindering gerealiseerd binnen de werkingskosten van het uitbetalingsapparaat (zie ook het hoofdstuk 14 rond het budgettair kader)

Werkingsmiddelen uitbetalers Groeipakket

De werkingskosten voor FONS omvatten alle kosten die specifiek toe te wijzen zijn aan FONS als publieke uitbetalingsactor. Deze omvatten verzendings- en betaalkosten, schoonmaakdiensten, IT-kosten specifiek voor FONS, logistieke diensten, de kosten van de loketwerking, personeelskosten, gebouwgebonden kosten, nutsvoorzieningen en managementkosten.

De toelage aan de private uitbetalers omvat alle kosten die zij maken voor de uitbetaling van het Groeipakket.

De kostprijs van het uitbetalingsstelsel bedraagt aldus, in 2020, 78.750.000 euro, de uitbetaling van de selectieve participatietoelagen en hierin in het bijzonder de schooltoeslag inbegrepen. Uitgaande van de kostprijsberekening van het uitbetalingsstelsel in 2013¹⁹, gerekend aan 1% waardevermindering per jaar, zou de kostprijs in 2020 meer dan 81.600.000 euro bedragen. Hierin was in geen afhandeling van de selectieve participatietoelagen voorzien.

In verhouding betaalde de publieke uitbetaler FONS in 2019 839.117.988 euro uit, of 24,02% van het totaalbedrag van de Groeipakketmiddelen voor de gezinnen (schooltoelagen niet inbegrepen). FONS betaalde uit aan 23,37% van het aantal kinderen in het stelsel. De kostprijs van FONS stond in 2019 voor 23,09% van de werkingsmiddelen van alle uitbetalers, de schooltoeslag opnieuw niet inbegrepen. Omdat er een groot verschil kan zijn in dossierinspanning voor de afhandeling van een kind- of gezinsdossier (de afhandeling van een dossier met sociale toeslag, een internationaal dossier of een dossier waarin de inkomsten van betrokkenen onbekend zijn, vergt bv. een zwaardere inspanning dan een standaarddossier waarin alle gegevens automatisch verwerkt worden), wordt het uitbetaalde bedrag op dit moment als de beste graadmeter beschouwd voor de inspanningen die nodig zijn om een dossier af te handelen.

Historisch gezien heeft FONS de meeste dossiers waarin sociale toeslagen uitbetaald worden en dat gegeven trekt zich door naar de schooltoelagen. Het is bovendien een opdracht voor het VUTG om de gemiste Groeipakketten (kinderen die geen Groeipakket ontvangen omdat ze niet gekend zijn in het systeem) op te sporen en te integreren, wat door de betaaldiensten van FONS uitgevoerd wordt.

¹⁹ De kostprijs 2013 is de kostprijs vastgesteld in 2015, in een onderzoek bij de toenmalige actor FAMIFED en de toenmalige private kinderbijslagfondsen actief voor Vlaanderen (Efficiëntiestudie kinderbijslag, 2015, Deloitte).

Beide elementen verklaren waarom FONS relatief meer middelen uitbetaalt in verhouding tot het aantal kinddossiers.

	My Family	Parentia	Kidslife Vlaanderen	Infino	Fons
% uitbetaald bedrag	17,34	23,30	14,47	20,87	24,02
% kinderen	17,55	23,60	14,66	20,82	23,37
% sociale toeslagen	19,30	19,59	18,12	21,10	26,78
% kinderen schooltoeslag	20,56	15,48	15,51	22,28	26,17

Tabel 7: Verhouding diverse componenten Groeipakket

Loketfunctie

Het Oprichtingsdecreet van het VUTG van 7 juli 2017 vermeldt als een van de opdrachten van het VUTG: “Het agentschap organiseert samen met de private uitbetalers een goed uitgewerkte loketfunctie, zowel fysiek via de Huizen van het Kind, als via digitale weg. Het agentschap zorgt er in overleg met de private uitbetalers voor dat de fysieke loketten voldoende geografisch verspreid en vlot bereikbaar zijn.”

De digitale dienstverlening binnen het uitbetalingsstelsel staat voorop. Dit uit zich ook in de automatische rechtentoekenning waar maximaal naar gestreefd wordt. Daarnaast hebben de uitbetalers een performante telefonische dienstverlening uitgewerkt. In 2019 werden over het hele stelsel (ongeveer) 720.000 telefonische oproepen geregistreerd en afgewerkt:

Uitbeter	Aantal oproepen
Fons	168.245
Infino	133.429
Kidslife Vlaanderen	137.000
My Family	117.192
Parentia	173.569

Tabel 8: Aantal telefonische oproepen per uitbeter

Het aantal oproepen weerspiegelt in grote lijnen de verdeling van de kinddossiers over de sector. Uit deze cijfers blijkt ook dat er, ondanks de automatische rechtentoekenning en de doorgedreven informatisering, bij heel wat gezinnen nog nood is aan persoonlijk contact over hun kinddossier.

Naast de telefonische dienstverlening, investeert de uitbetalingssector ook in fysieke dienstverlening. Dit gebeurt in eigen loketten, maar ook in loketten van derden, zoals andere dienstverleners (vb. OCMW's) en Huizen van het Kind. De publieke uitbetalingsactor FONS, die als missie heeft om

iedereen bij te staan, ongeacht bij welke uitbetalingsactor iemand aangesloten is, is aanwezig met een zitdag in 20,39% van de Huizen van het Kind en heeft een samenwerkingsakkoord of een dienstverleningsakkoord met 80,39% van de Huizen van Het Kind. De keuze om te werken met een zitdag of met een dienstverleningsakkoord heeft te maken met de verwachte frequentie van gezinnen die ondersteuning vragen. Daarnaast investeert het VUTG in informatieverstrekking aan andere gezinsondersteuners. In 47,84% van de Huizen van het Kind vond een informatiesessie plaats voor professionals over de diverse aspecten van het Groeipakket. De loketfunctie voor de schooltoeslag werd in 2019 opgenomen door FONS, in samenwerking met de loketten voor de studietoelage bij Onderwijs.

De volledige uitbetalingssector heeft een bereik van 89,02% bij de Huizen van het Kind, verdeeld volgens de volgende tabel (gegevens juni 2020):

	Samenwerkingsakkoord	Zitdag	Infosessie
Fons	80,39%	20,39%	63,53%
Infino	6,67%	3,14%	3,13%
Kidslife Vlaanderen	7,45%	1,96%	5,10%
My Family	11,37%	3,53%	13,34%
Parentia	25,10%	4,31%	22,75%

Tabel 9: Samenwerkingsakkoorden en dienstverlening via Huizen van het Kind

De verdeling van deze samenwerkingsakkoorden over Vlaanderen ligt voor de verschillende provincies rond hetzelfde aandeel. Gemiddeld is 70% van de Huizen van het Kind een samenwerking aangegaan met een uitbetalingsactor. Enkel in Vlaams-Brabant is dit aandeel van samenwerkingsakkoorden lager. Het is de bedoeling om het bereik nauw op te volgen en te verhogen. Zo wordt er gedacht om responsabilisering te koppelen aan het aantal (geformaliseerde) samenwerkingsverbanden met Huizen van het Kind, berekend op het marktaandeel.

	Aantal HvhK	Geen SA %	Wel SA %
Antwerpen	59	25%	75%
Limburg	35	31%	69%
Oost-Vlaanderen	55	27%	73%
West-Vlaanderen	54	33%	67%
Vlaams-Brabant	51	47%	53%
Totaal	254	32,68%	67,32%

Tabel 10: Samenwerkingsakkoorden met Huizen van het Kind per provincie

Toekomst

Zoals opgenomen in het Oprichtingsdecreet van het VUTG worden in het najaar 2020 een aantal criteria voor de goede werking van de uitbetalers ontwikkeld (in overeenstemming met art. 14 van het Besluit van de Vlaamse Regering houdende de nadere regels voor de toekenning van subsidies aan de private uitbetalers voor de uitbetaling van toelagen in het kader van het gezinsbeleid en voor werkingskosten) die van toepassing zijn voor alle uitbetalers. Deze criteria zullen specifieke en meetbare indicatoren bevatten over gebieden opgenomen in het bovenvermelde besluit:

- de naleving van de bepalingen en administratieve richtlijnen over de toekenning van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid,
- de nauwkeurigheid inzake de financiering van de betalingsverrichtingen,
- de naleving van de termijnen voor de indiening van documenten,
- de resultaten van audits en de verslaggeving door de commissaris-revisor,
- de initiatieven om gezinnen te informeren over de toelagen,
- de correcte integratie in het Kadaster van de actoren van het recht op de toelagen.

Er vindt ook een evaluatie plaats van de loketfunctie zoals die nu opgenomen wordt door alle uitbetalers, zowel de publieke als de private.

Ook de loketfunctie uitgeoefend bij de Huizen van het Kind wordt verder uitgebouwd. Zo zal er onder andere worden ingezet op de wederzijdse doorverwijfsfunctie waarbij de uitbetalers een signaal krijgen indien een gezin extra hulp nodig heeft in verband met het Groeipakket, en anderzijds worden gezinnen die andere extra hulp nodig hebben door de uitbetalers doorverwezen naar een Huis van het Kind. Daarnaast wordt er aandacht besteed aan het ter beschikking stellen van informatie aan de

Huizen, om de bekendheid van het Groeipakket te vergroten. In de andere richting wil de sector de initiatieven van de Huizen ook mee in de kijker zetten waar mogelijk.

Tegelijk worden initiatieven genomen om de gegevensuitwisseling mogelijk te maken tussen de gegevens uit het Groeipakket en de steden en gemeenten. Vanuit Opgroeien zal er als primaire netwerk worden onderzocht wat de mogelijkheden zijn vanuit het Vlaams Kadaster Groeipakket. Vanuit het VUTG wordt daarentegen onderzocht of er een aanvullende dienstverlening mogelijk is gericht op de gezinnen. Deze aanvullende dienstverlening heeft betrekking op briefwisseling naar gezinnen op vraag van lokale besturen. Beide agentschappen bekijken of er regelgevende wijzigingen nodig zijn.

Ook de optimalisatie van het datawarehouse Groeipakket zal extra mogelijkheden bieden om beleidsvoorbereidende analyses te doen en gegevens uit te wisselen.

Het regeerakkoord vermeldt, ten aanzien van de organisatie van de uitbetaling van het Groeipakket: “Vandaag zijn er vier private en één publieke uitbetalingsinstelling. We bereiden de evaluatie met het oog op de meest efficiënte evolutie naar één uitbetalingsactor tijdig voor. De Vlaamse Regering treedt in overleg met de huidige uitbetalers en onderzoekt hoe zij in dit proces maximale samenwerking tussen de bestaande actoren kan stimuleren.”

Vandaag al wordt de samenwerking tussen de verschillende uitbetalers gerealiseerd binnen het VUTG, enerzijds door de aanwezigheid van de private uitbetalers in de raad van bestuur van het VUTG, anderzijds door een intensieve werking van het sectoroverleg, waar afspraken gemaakt worden over de uitvoering van de regelgeving over het Groeipakket en de samenwerking. Waar nodig bekrachtigt de raad van bestuur van het VUTG de nodige richtlijnen over de wijze van uitvoering, zodat het Groeipakket voor de burger steeds op gelijke wijze toegepast wordt. De interne auditdienst van het VUTG is decretaal bevoegd om onder andere deze uitvoering na te gaan bij de private uitbetalers. De bedrijfscontinuïteitsplannen van de uitbetalers worden binnen het VUTG opgevolgd. Binnen de raad van bestuur van het VUTG is eveneens een deontologisch kader afgesproken voor uitbetalers. De private uitbetalers behoren, net als het VUTG zelf, tot de consolidatiekring Vlaamse overheid.

Beleidsaanbeveling

Voor het Groeipakket worden er veel gegevens verzameld en verwerkt. Deze gegevens kunnen ook voor andere overheden of instanties interessant zijn. Lokale besturen zijn onder andere vragende partij. Opgroeien en het VUTG zorgen ervoor dat hun oprichtingsdecreten aangepast worden zodat dit op een structurele manier kan gebeuren. Deze aanpassing gebeurt in 2021 en is complementair en afgestemd.²⁰

Geschillencommissie

Situering

Bij de invoering van het Groeipakket op 1 januari 2019 werd er beleidsmatig voor gekozen om conflicten tussen de burgers en de uitbetalers over de toelagen in het kader van het gezinsbeleid op te lossen, zonder dat meteen een klassieke gerechtelijke procedure moet worden opgestart.

De Geschillencommissie is bevoegd voor beroepen, ingesteld tegen een beslissing van een uitbetaler, over de toelagen in het kader van het gezinsbeleid of tegen het uitblijven ervan na afloop van de termijn waarin de uitbetaler een beslissing moet nemen.

Het verzoek dient te zijn ingediend binnen de voorziene beroepstermijn, uiterlijk drie maanden na de kennisgeving van de beslissing van de uitbetaler of na het uitblijven ervan.

De Geschillencommissie is niet bevoegd voor geschillen over de aanwijzing van de begunstigde²¹ en evenmin voor geschillen over de evaluatie van de ernst van de ondersteuningsbehoefte inzake de zorgtoeslag²². De Geschillencommissie is enkel bevoegd voor beroepen tegen beslissingen van de uitbetalers genomen sinds de inwerkingtreding van het Groeipakket op 1 januari 2019 en voor periodes vanaf 1 januari 2019.²³

De Geschillencommissie biedt de burger een georganiseerd bestuurlijk beroep bij een onafhankelijk orgaan. De voorzitter en de leden van de Geschillencommissie werden benoemd voor een bepaalde

²⁰ Oprichtingsdecreet Opgroeien: Decreet van 30 april 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Opgroeien regie;

Oprichtingsdecreet VUTG: Decreet van 7 juli 2017 tot oprichting van een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaams Agentschap voor de Uitbetaling van Toelagen in het kader van het Gezinsbeleid, tot vaststelling van vergunningsnormen voor private uitbetalingsactoren en tot wijziging van het decreet van 30 april 2004 betreffende de oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Kind en Gezin.

²¹ Geschillen over de aanwijzing van de begunstigde behoren tot de bevoegdheid van de familierechtbank.

²² Geschillen over de zorgtoeslag behoren tot de bevoegdheid van de arbeidsrechtbank.

²³ Voor geschillen over kinderbijslag inzake periodes vóór 1 januari 2019 is de arbeidsrechtbank of de familierechtbank bevoegd.

termijn van vier jaar, die hernieuwbaar is. Opdat de voorzitter en de leden hun rol in maximale onafhankelijkheid kunnen uitoefenen, zijn er diverse onverenigbaarheden vastgelegd, waardoor een aantal functies niet mogen worden uitgeoefend tijdens de duur van de benoeming. De Geschillencommissie bestaat uit een voorzitter en twee assessoren: een assessor op voordracht van het agentschap Opgroeien en een assessor op voordracht van de uitbetalers. Deze laatste assessor zetelt bij beurtrol, waarbij onpartijdigheid verzekerd wordt doordat dit lid nooit kan zetelen voor klachten van een burger tegen de uitbetaler die de assessor vertegenwoordigt.

Jaarverslag 2019 Geschillencommissie Groeipakket²⁴

Overeenkomstig artikel 114 van het Groeipakketdecreet werd aan de bevoegde minister een verslag overgemaakt betreffende de werkzaamheden die in 2019 werden uitgevoerd door de Geschillencommissie.

In het jaarverslag worden de doelstellingen, de bevoegdheid en de werking van de Geschillencommissie, zoals deze conform de toepasselijke regelgeving vorm heeft gekregen tijdens het eerste werkingsjaar, toegelicht.

Invulling door de Geschillencommissie van de toebedeelde opdracht

Bij het behandelen van de door gezinnen ingediende verzoeken heeft de Geschillencommissie steeds de haar toebedeelde opdracht in acht genomen, namelijk jurisprudentie scheppen voor de kinderbijslagsector en op onafhankelijke en onpartijdige wijze juridisch gefundeerde beslissingen nemen, waarbij de door de decreetgever beoogde finaliteit van het Groeipakketdecreet wordt afgetoetst.

Mede gelet op de beleidskeuze dat het bestuurlijk beroep bij de Geschillencommissie moet worden uitgeput alvorens een jurisdictioneel beroep in te stellen bij de bevoegde arbeidsrechtbank, heeft de Geschillencommissie steeds betracht geen louter formele tussenetappe te vormen, maar wel degelijk een reële meerwaarde te bieden door het aftoetsen van geschillen naar de letter en de geest van het Groeipakketdecreet, steeds binnen de contouren van de haar toebedeelde bevoegdheid.

²⁴https://www.opgroeien.be/sites/default/files/documents/jaarverslag_2019_geschillencommissie_groeipakket.pdf

Hierbij nam de Geschillencommissie steeds het verzoek van de betrokkenen aandachtig in rekening, evenals de motivering van de beslissing door de uitbetaler. Hierbij kwamen in de verzoeken van de betrokkenen niet zelden onbegrip of een gevoel van onrechtvaardigheid over de overgangsregeling van het Groeipakketdecreet of de nieuwe bepalingen ervan tot uiting bij de toepassing ervan op de individuele gezinssituatie van de verzoeker in kwestie. De Geschillencommissie heeft er hierbij steeds over gewaakt een beslissing te nemen rekening houdende met de toepasselijke regelgevende bepalingen alsook de ratio legis ervan.

Aantal ingediende verzoeken en behandeling

In 2019 ontving de Geschillencommissie 118 verzoeken. In 2020 ontving de Geschillencommissie tussen 1 januari en 31 augustus 103 verzoeken.

Na een opstartfase waarin de Geschillencommissie als nieuw opgerichte instantie wellicht nog aan bekendheid diende te winnen, is er een geleidelijke stijging van het maandelijkse aantal ingediende verzoeken waarneembaar. Er zijn ook piekmomenten waarneembaar in september en december, te verklaren door het grote aantal verzoeken dat de Geschillencommissie toen ontving inzake de schooltoeslag, die vanaf september kon betaald worden.

In 2019 werden 21 verzoeken en in 2020 werden er, tot en met 31 augustus 2020, 11 verzoeken beslecht via een beslissing van de Geschillencommissie ter zitting.

Geschillen waarvoor de Geschillencommissie niet bevoegd is, worden geheroriënteerd. Zo zal de betrokkene worden geïnformeerd over de beroepsmogelijkheden bij de arbeidsrechtbank en/of familierechtbank indien de Geschillencommissie zelf niet bevoegd is.²⁵

Gelet op de beleidskeuze in het Groeipakketdecreet om bij de geschillenbeslechting de nodige ruimte te laten voor een bemiddelingspoging, worden verzoeken die tegelijk gericht waren aan de Geschillencommissie en aan de Klachten- en Bemiddelingsdienst (VUTG) in eerste instantie in behandeling genomen door deze laatste dienst. Indien de verzoeker zich niet kan vinden in een (voor hem ongunstig) advies van deze dienst, dan kan het verzoek bij de Geschillencommissie opnieuw geactiveerd worden met het oog op een bindende uitspraak.

²⁵ Bv. voor geschillen met betrekking tot de zorgtoeslag of geschillen over beslissingen vóór 1 januari 2019.

Laagdrempelig

De beroepsprocedure voor de Geschillencommissie wordt bewust laagdrempelig gehouden: via een eenvoudig verzoek (via e-mail, brief of afgifte) kan een burger die het niet eens is met de beslissing van een uitbeter over de gezinstoelagen, een beroepsprocedure opstarten. De burger hoeft dan ook geen advocaat aan te duiden om een verzoek in te dienen of om voor hem of haar op te treden tijdens de procedure. Voorts is de beroepsprocedure voor de Geschillencommissie kosteloos. Enkel indien de Commissie zou oordelen dat het beroep tergend en roekeloos is ingesteld, is de verzoeker ertoe gehouden de kosten te betalen.

Sinds de opstart van de Geschillencommissie werden slechts een beperkt aantal verzoeken ingediend door een advocaat of door een vertegenwoordiger (bv. OCMW).

Beslissingen en doorlooptijd

De Geschillencommissie beoogt een snelle toegang tot geschillenbeslechting te verzekeren. In 2019 was de gemiddelde doorlooptijd tussen de beslissing over de ontvankelijkheid van het verzoek en de finale beslissing over de gegrondheid van het verzoek acht weken. De Geschillencommissie streeft er steeds naar de ingediende verzoeken zo snel mogelijk te behandelen, uiteraard ook rekening houdende met de minimaal vereiste duur om de vaak complexe dossiers samen te stellen.

Sinds het begin van de coronacrisis vonden er ten gevolge van de strenge voorzorgsmaatregelen geen fysieke zittingen meer plaats in Brussel, maar wel via digitaal overleg, wat leidde tot verschillende beslissingen, waardoor een achterstand in de gemiddelde doorlooptijd kon worden beperkt.

Vanaf september 2020 werden de fysieke zittingen hernomen.

De Geschillencommissie nam sinds de opstart van de Geschillencommissie tot en met 31 augustus 2020 32²⁶ beslissingen.

²⁶ Deze beslissingen hadden het volgende resultaat: tien verzoeken waren gegrond; veertien verzoeken waren ongegrond; twee verzoeken waren deels gegrond/deels ongegrond; vier verzoeken waren zonder voorwerp geworden; voor twee verzoeken werd via een tussenbeslissing de sociale inspectie- en begeleidingsdienst (VUTG) gelast.

Er werd tegen één beslissing van de Geschillencommissie beroep aangetekend bij de arbeidsrechtbank door een burger wiens verzoek door de Geschillencommissie ongegrond werd verklaard.

HOOFDSTUK 3. RECHT VAN HET KIND

Situering

Het recht van kinderen op sociale bescherming is universeel. Om dit recht voor alle kinderen te garanderen en te beschermen werd het recht op gezinsbijslagen ingeschreven in artikel 23 van de Grondwet. Dit artikel bepaalt dat iedereen het recht heeft om een menswaardig leven te leiden.

Elk kind dat in Vlaanderen woont (op basis van het domicilie van het kind) geeft recht op het Groeipakket. In een studie van Unicef van juni 2020 wordt bevestigd dat in landen waar gezinsbijslag geregistreerd wordt op hetzelfde moment als de geboorte, het effectieve dekkingpercentage hoog is.²⁷ 98,37% van het totaal aantal kinderen jonger dan 18 jaar in Vlaanderen geeft recht op een Groeipakket.²⁸

We vertrekken dus van het recht van het kind. We koppelen het recht op gezinsbijslag los van het socioprofessioneel statuut van de ouders, waardoor meer kinderen recht hebben op gezinsbijslagen. Eind juni 2020 waren er 1.616.345 kinderen in Vlaanderen met recht op een van de basisbedragen. Dit is een toename van 33.516 kinderen in vergelijking met de situatie eind 2018.

Nationaliteits- en verblijfsvoorwaarden

Sinds de invoering van het Groeipakket heeft elk kind dat in het Nederlandse taalgebied woont en Belg is, of toegelaten of gemachtigd is in het Rijk te verblijven, recht op Groeipakket. Een kind van wie het bewijs niet geleverd wordt dat het de Belgische nationaliteit heeft, moet toegelaten of gemachtigd zijn om in Vlaanderen te verblijven.²⁹ Het principe van de toelating of machtiging vertaalt zich in het feit dat het Groeipakket enkel wordt toegekend aan personen met een verblijfskaart (verblijfskaarten A tot en met H).³⁰ De voorwaarde is vervuld vanaf de ingangsdatum van de afgeleverde verblijfskaart of vanaf de datum die recht geeft op de voormelde verblijfskaart.

²⁷ https://www.unicef.org/sites/default/files/2020-06/UCB-ODI-UNICEF-Report-2020_0.pdf.

²⁸ Dit percentage werd berekend op basis van de vergelijking tussen het aantal kinderen jonger dan 18 jaar, gedomicilieerd in Vlaanderen, met recht op een Groeipakket in december 2019 en het aantal kinderen jonger dan 18 jaar op 1 januari 2020 gedomicilieerd in Vlaanderen (op basis van de beschikbare gegevens van Statbel).

²⁹ Artikel 8, § 1, van het Groeipakketdecreet.

³⁰ Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

Op deze voorwaarde van toelating en machtiging is in drie uitzonderingen voorzien in de regelgeving van de gezinsbijslagen:³¹

- een kind dat slachtoffer is van mensenhandel of -smokkel, geattesteerd door een door de federale overheid erkend centrum dat gespecialiseerd is in het onthaal van slachtoffers van mensenhandel of op basis van een attest van immatriculatie,
- een niet-begeleide minderjarige die op het grondgebied verblijft door middel van een attest van immatriculatie,
- een (begeleid) kind dat niet toegelaten of gemachtigd is in België te verblijven of er zich te vestigen, waarvan minstens een van de ouders Belg is of toegelaten of gemachtigd is in België te verblijven of er zich te vestigen. Wanneer het kind in het kader van gezinshereniging een verblijfsrecht verkreeg, wordt het verblijfsrecht van het kind gecontroleerd via de persoon die het recht op gezinshereniging opent (gezinshereniger). Heeft die persoon een verblijfsrecht dan voldoet het kind aan de verblijfsvoorwaarde.

In de uitzonderingen voor de slachtoffers van mensenhandel of -smokkel en de niet-begeleide minderjarigen werd reeds voorzien in de regelgeving met betrekking tot de school- en studietoelagen van Onderwijs³² en ze werden overgenomen voor de toekenning van de schooltoeslag en de gezinsbijslagen, dit in tegenstelling tot de vroegere federale kinderbijslageregeling.

Voor kinderen jonger dan twaalf jaar in een verblijfsprocedure worden er echter geen verblijfskaarten (of equivalent) afgeleverd. Op verzoek kunnen ze wel in het bezit gesteld worden van een identiteitsbewijs. Dat document is echter geen verblijfsdocument dat het bewijs levert van verblijfsrecht. Dit betekent dat een niet-begeleide minderjarige vreemdeling (NBMV), jonger dan 12 jaar, niet in het bezit kan zijn van een attest van immatriculatie, waardoor dit kind momenteel geen recht kan openen op gezinsbijslagen en de schooltoeslag. Ook de gegevens die het rijksregister elektronisch ter beschikking stelt zijn niet altijd even eenduidig of makkelijk te interpreteren. Deze problematiek werd gesignaleerd vanuit de pleegzorgsector voor -12-jarige NBMV's, geplaatst in een pleeggezin, maar ook tal van burgers gaven zelf aan dat ze problemen ondervonden om de administratieve verblijfstoestand aan te tonen voor kinderen jonger dan 12 jaar.

³¹ Artikel 2 van het Ministerieel besluit van 13 maart 2019 houdende de nadere regels over de diverse hoedanigheden van het rechtgevend kind en betreffende de vrijstellingen van de toekenningsvoorwaarden voor de gezinsbijslagen, de startbedragen geboorte en adoptie en de universele participatietoelagen.

³² Artikel 5, 45°, van het Decreet van 8 juni 2007 betreffende de studiefinanciering van de Vlaamse Gemeenschap.

Het VUTG heeft intussen voorzien in de nodige ondersteuning van de uitbetalers Groeipakket om aan vele van deze problemen te kunnen tegemoetkomen. Om de lacune met betrekking tot NBMV's weg te werken zal het regelgevend proces worden opgestart met het oog op de aanpassing van de huidige regelgeving. Op basis van deze wijziging zal voor NBMV's, zowel voor -12-jarigen als voor +12-jarigen, tijdens de procedure ook een attest van de voogdijdienst of de voogd het recht op gezinsbijslagen en selectieve participatietoelagen kunnen doen verkrijgen.

(On)voorwaardelijk recht

Kinderen hebben tot en met de maand waarin ze 18 jaar worden, onvoorwaardelijk recht op de gezinsbijslagen. Een kind dat recht heeft op de zorgtoeslag voor kinderen met een specifieke ondersteuningsbehoefte heeft een onvoorwaardelijk recht tot en met de maand waarin het 21 jaar wordt.

Na het beëindigen van het onvoorwaardelijke recht is het recht op gezinsbijslagen aan voorwaarden verbonden. Het kind dient secundair of hoger onderwijs te volgen, voor minimaal 17 lesuren per week of 27 studiepunten op een academiejaar. Bij thuisonderwijs wordt er niet voldaan aan de voorwaarde van het aantal lesuren of studiepunten, waardoor er geen recht is op gezinsbijslagen als leerling of student.

Jongeren die aan de voorwaarden voldoen, kunnen gezinsbijslagen ontvangen tot en met hun vijfentwintigste verjaardag. Ze mogen als scholier, student of schoolverlater, in tegenstelling tot de federale regeling, studentenarbeid verrichten en daarnaast nog een tewerkstelling uitoefenen – maximaal deeltijds – of als zelfstandige aan de slag zijn, zolang dat geen hoofdberoep wordt. Daarnaast zijn er ook nog onverenigbaarheden met bepaalde uitkeringen, zoals bij werkloosheid en ziekte.

Wanneer een kind van minstens 18 jaar oud (of 21 jaar oud wanneer het een kind met een specifieke ondersteuningsbehoefte betreft) zijn studies heeft beëindigd en niet onmiddellijk werk vindt (of niet meer dan 80 uur per maand werkt) of een sociale uitkering krijgt, kan hij als schoolverlater nog recht geven op gezinsbijslagen gedurende twaalf maanden. Elk kind heeft namelijk recht op dit krediet van twaalf maanden nadat hij niet meer voldoet aan de opgelegde voorwaarden. Deze 'rugzak' van twaalf maanden wordt automatisch toegekend. Sinds de invoering van het Groeipakket geldt de voorwaarde van inschrijving als werkzoekende schoolverlater niet meer en wordt er zo tegemoetgekomen aan gekende problemen binnen de toepassing van de

AKBW. Voor kinderen met onvoorspelbare schoolcarrières en kinderen die ongewild niet onmiddellijk werk vonden na hun studies, was er vaak de onaangename verrassing van het verlies aan gezinsbijslag als ze zich vergaten in te schrijven als werkzoekend schoolverlater. Daarnaast was er ook niet altijd een even consequent inschrijvingsbeleid waardoor jongeren die het systeem kenden meerdere malen gebruik konden maken van het systeem werkzoekend schoolverlater, terwijl andere jongeren niet onmiddellijk ingeschreven raakten als het nog niet helemaal duidelijk was of ze nog gingen verder studeren. Zowel voor de gezinnen als voor de uitbetalers betekent dit een administratieve vereenvoudiging.

In een schriftelijke vraag³³ werd deze ‘rugzak’ bevraagd met betrekking tot jongeren die thuisonderwijs volgen omwille van medische redenen. Deze hoeven echter nog niet meteen deze ‘rugzak’ aan te spreken, al is dit afhankelijk van hun concrete situatie. Eind juni 2020 waren er 463 studenten die hun studies hebben moeten onderbreken door ziekte, maar verder recht bleven hebben op gezinsbijslagen, zonder te moeten terugvallen op deze ‘rugzak’.

Was het kind (-21 jaar) voorheen ingeschreven in een erkende onderwijsinstelling en niet ziek, dan kan de ouder de zorgtoeslag voor een specifieke ondersteuningsbehoefte aanvragen voor de periode vanaf de start van de aandoening. Dan wordt meteen ook de onmogelijkheid van het volgen van de lessen onderzocht. Ingeval de ondersteuningsbehoefte erkend wordt, worden de gezinsbijslagen verder uitbetaald tot en met 21 jaar en kan er daarbovenop een zorgtoeslag worden toegekend. Wanneer het meerderjarig kind alleen in de onmogelijkheid verkeert om de lessen te volgen, dan heeft het recht op de gezinsbijslagen vanaf de erkenning van de onmogelijkheid om de lessen te volgen voor maximaal één jaar. In dit geval wordt er geen zorgtoeslag toegekend.

Was het kind vooraleer het ziek werd niet ingeschreven omdat het reeds thuisonderwijs volgde, dan kan het recht nog steeds verlengd worden tot en met 21 jaar indien de specifieke ondersteuningsbehoefte erkend wordt. Is ook dit niet het geval, dan resteren er nog steeds de twaalf maanden recht als schoolverlater. Schrijft het kind zich later in een erkende onderwijsinstelling voor voldoende lesuren of studiepunten in, dan ontstaat er terug een recht op de gezinsbijslagen op basis hiervan.

Uit de voorgaande bespreking en deze schriftelijke vraag kunnen we besluiten dat de ‘rugzak’ van twaalf maanden ingezet kan worden na het beëindigen van de studies, maar dat deze ook kan

³³ Zie SV nr. 695 van 24 juli 2020, <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1591104>.

dienen om de lacunes die in een onregelmatige schoolcarrière bestaan, zoals een sabbatjaar, te ondervangen. Het krediet van twaalf maanden kan in verschillende periodes worden ingezet, maar kan nooit meer dan twaalf maanden bedragen.

Het nieuwe systeem van schoolverlater is zo meer afgestemd op de nieuwe maatschappelijke realiteit van de modulering van het hoger onderwijs. Ten gevolge van het gemoduleerde onderwijs kunnen studenten hun studieprogramma's zelf samenstellen, waardoor ook het aantal studiepunten kan variëren. Indien ze hierdoor een bepaalde periode niet voor voldoende studiepunten zijn ingeschreven, hebben ook zij nog recht op het Groeipakket door het vangnet van twaalf maanden. Doordat de twaalf maanden in verschillende periodes kunnen worden ingezet, wordt het recht op gezinsbijslagen zo lang mogelijk aan een stuk door gecontinueerd, zonder dat er plots periodes zijn waar er geen recht is.

Niettegenstaande het Groeipakket maximaal tot de leeftijd van 25 jaar wordt toegekend, is er nog een categorie personen die ten minste 21 jaar oud waren op 1 juli 1987 en die nog recht hebben op gezinsbijslagen, ook als +25-jarige. Het gaat om een uitdovende categorie van volledig arbeidsongeschikte personen met een handicap of van personen met een handicap die in een beschutte werkplaats werken en die al de leeftijd van 21 jaar hadden bereikt op 1 juli 1987. Zij behouden dit recht levenslang.

Eind juni 2020 waren er 9.651 +25-jarigen die recht hebben op gezinsbijslagen. Dit is een afname van 707 personen in vergelijking met de situatie eind 2018.

Coronamaatregelen voor studenten

Voormelde continuïteit, zoals in voorzien in de regeling van de schoolverlater, is ook gewaarborgd tijdens de coronacrisis. Naar aanleiding van het COVID-19-virus werden er immers maatregelen genomen voor leerlingen/studenten die omwille van de gevolgen van de COVID-19-crisis niet meer kunnen voldoen aan de opgelegde voorwaarden en hun recht op gezinsbijslagen hierdoor zouden verliezen of zouden terugvallen op hun recht als schoolverlater.³⁴ Deze maatregelen hadden geen budgettaire impact aangezien de kinderen die op basis van deze maatregelen recht hebben op gezinsbijslagen ook recht hadden gehad indien er zich geen crisis had voorgedaan.

³⁴ Het Besluit van de Vlaamse Regering van 30 april 2020 tot vaststelling van maatregelen ten gevolge van de uitbraak van het COVID-19-virus, wat betreft de toelagen in het kader van het gezinsbeleid.

De regeling voor de gezinsbijslagen met betrekking tot jobstudenten werd afgestemd op de federale beslissing, op basis waarvan de uren gepresteerd tijdens het tweede kwartaal 2020 worden geneutraliseerd voor de 475 uren van het jaarlijkse contingent.

De maatregelen voorzien er ook in dat een sociale uitkering omwille van tijdelijke werkloosheid tijdens de coronacrisis geen beletsel vormt voor de toekenning van de gezinsbijslagen en de zorgtoeslag.

Om te vermijden dat de leerlingen/studenten die in het buitenland studeerden, of de leerlingen/studenten die omwille van een beslissing van de onderwijsinstelling niet kunnen voldoen aan de inschrijvingsvoorwaarden, terugvallen op het recht op gezinsbijslag als schoolverlater en zo hun recht van twaalf maanden uitputten, wordt erin voorzien dat zij recht hebben op gezinsbijslagen tot het einde van het schooljaar/academiejaar, alsook de studenten die hun inschrijving terugbrengen onder 27 studiepunten tijdens de coronacrisis.

Vluchtelingen

Het regeerakkoord 2019-2024³⁵ en de beleidsnota WVGA³⁶ bepaalden dat er zo snel mogelijk voor gezorgd zou worden dat “asielzoekers, tijdens het doorlopen van hun asielprocedure, die vandaag gemiddeld 12 maanden in beslag neemt, geen recht meer hebben op het Groeipakket”.

De erkenning als vluchteling heeft een declaratief karakter. Dat houdt in dat de erkende vluchteling (retroactief) verblijfsrecht heeft vanaf het verzoek om internationale bescherming. Daardoor heeft/had een erkende vluchteling retroactief recht op het Groeipakket, namelijk voor de periode vanaf de aanvraag tot internationale bescherming tot aan de erkenning als vluchteling (en dus verblijfskaart). Nochtans is ook een vluchteling, net als andere asielzoekers, tijdens de asielprocedure ten laste van de staat en heeft die recht op opvang in een opvangstructuur (beter bekend als ‘bed-bad-brood’). Er was door de invoering van het Groeipakket dus sprake van een ongelijke behandeling van de doelgroep asielzoekers.

Om deze ongelijkheid weg te werken is het BVR rechtgevend kind van 5 oktober 2018³⁷ gewijzigd. Concreet werd het tweede lid van artikel 2 aangepast. In de oorspronkelijke versie expliciteert dit lid

³⁵ Bladzijde 147.

³⁶ Bladzijde 78.

³⁷ Het Besluit van de Vlaamse Regering van 5 oktober 2018 tot vaststelling van de diverse hoedanigheden van het rechtgevend kind en betreffende de vrijstellingen van de toekenningsvoorwaarden voor de gezinsbijslagen, de startbedragen geboorte en adoptie en de universele participatietoelagen.

dat vluchtelingen bij erkenning recht hebben op gezinsbijslagen vanaf de datum van de aanvraag van de vluchtelingenstatus.

Het tweede lid van artikel 2 van het BVR is concreet vervangen door een nieuw lid dat bepaalt dat het recht op gezinsbijslagen voor vluchtelingen pas ontstaat vanaf de datum waarop de beslissing tot erkenning als vluchteling is genomen en dus niet langer vanaf de datum van aanvraag van de vluchtelingenstatus. Vanaf 4 juni 2020 (*B.S.* 25 mei 2020) worden er geen gezinsbijslagen meer retroactief toegekend aan erkende vluchtelingen en worden alle asielzoekers tijdens hun asielprocedure op dezelfde manier behandeld.

Het is moeilijk om, op basis van de beschikbare gegevens, cijfers aan te leveren in verband met retroactieve uitbetalingen aan vluchtelingen.³⁸ Bij de analyse van de beschikbare gegevens worden we geconfronteerd met de kwaliteit van de databanken van het rijksregister met betrekking tot vluchtelingen. Om bv. het statuut van vluchteling met quasi zekerheid te kunnen vaststellen dienen drie verschillende informatietypes uit het rijksregister te worden gecombineerd, waarbij er bovendien een afhankelijkheid is ten aanzien van de kwaliteit van elk van deze informatietypes apart.

Plaatsing in een instelling

Als een rechtgevend kind door bemiddeling of ten laste van een openbare overheid in een instelling wordt geplaatst, worden de gezinsbijslagen³⁹ voor een derde uitbetaald aan de begunstigen en twee derde aan de instelling. Voor plaatsingen via Jeugdhulp wordt het twee derde uitbetaald aan Fonds Jongerenwelzijn, voor plaatsingen via het VAPH of het CKG, wordt het twee derde aan de voorziening zelf uitbetaald.

Eind juni 2020 waren er 10.955 kinderen geplaatst in een instelling waarbij de verdeelsleutel werd toegepast.

³⁸ Zie ook SV nr. 209 van 10 januari 2020, <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1538447>.
Met uitzondering van het startbedrag geboorte en het startbedrag adoptie.

Niet-begeleide minderjarige vreemdelingen

Situering

De beleidsnota 2019-2024 WVGA bepaalt het volgende⁴⁰:

Met de invoering van het Groeipakket, dat vertrekt van het recht van het kind, hebben ook niet-begeleide minderjarige vreemdelingen en vluchtelingen recht op het Groeipakket. Dit recht wordt bekeken in functie van de periodes dat deze doelgroepen reeds materiële steun ontvangen op andere manieren, zoals opvang in een opvangcentrum. Deze dubbele financiering vanuit het Groeipakket voor de periodes dat een kind ten laste is van de overheid wordt zo snel als mogelijk opgeheven, rekening houdende met grondwettelijke en internationale rechtsregels.

Sinds de invoering van het Groeipakket op 1 januari 2019 heeft elk kind dat in het Nederlandse taalgebied woont en Belg is, of toegelaten of gemachtigd is in het Rijk te verblijven, recht op het Groeipakket. NBMV's hebben ook tijdens de asielprocedure, op basis van een attest van immatriculatie, recht op gezinsbijslagen. En dit is ongeacht of ze in opvang verblijven of niet.

Er wordt onderzocht hoe we ervoor kunnen zorgen dat het Groeipakket wordt uitbetaald op een geblokkeerde rekening op naam van de minderjarige die in de opvangstructuur van Fedasil verblijft. Bij plaatsingen via de intersectorale toegangspoort kan de jeugdrechter nu al beslissen dat de toelagen op een geblokkeerde rekening van het kind moeten worden gestort. Het is momenteel onduidelijk wat het mandaat van Fedasil is om dergelijke voorwaarden op te leggen en te beslissen wanneer het kind al dan niet toegang heeft tot het geld op een geblokkeerde rekening. De voogden van NBMV's hebben ook een rol te spelen bij het beheer van de financiële middelen van een NBMV. Ook de schooltoeslag voor NBMV's wordt uitbetaald op een rekening op naam van de minderjarige. In tegenstelling tot de voormalige schooltoelage dient de voogd deze niet meer aan te vragen, maar wordt de schooltoeslag zo automatisch mogelijk toegekend.

NBMV's in opvang

Het Groeipakketdecreet bepaalt dat kinderen die geplaatst zijn in een instelling (nl. niet-rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp (NRTJ)), 'slechts' een derde van de gezinsbijslagen ontvangen aangezien ze ten laste zijn van de overheid. Twee derde gaat dan naar het Fonds Jongerenwelzijn of de voorziening VAPH of CKG waarin het kind is geplaatst. Deze twee derde is eigenlijk een deel van de subsidiëring van de plaatsen, dit was ook al zo onder de Algemene Kinderbijslagwet (AKBW). Deze

⁴⁰ p. 78.

verdeelsleutel is echter niet van toepassing op rechtstreeks toegankelijke plaatsen (RTJ) en ook niet op een opvangstructuur georganiseerd door Fedasil.

Daardoor ontvangen NBMV's momenteel ofwel de volledige gezinsbijslagen (drie derde) ofwel een derde, respectievelijk naargelang ze in een federaal opvangcentrum verblijven ofwel geplaatst zijn in NRTJ. Dit creëert ongelijkheid en vergroot de kans dat jongeren een meer aangepaste omkadering weigeren (en dus geen overstap maken naar NRTJ), op basis van louter financiële argumenten. Dit heeft dus tot gevolg dat kinderen die ten laste zijn van de overheid (zoals in een opvangcentrum), maar niet geplaatst via de intersectorale toegangspoort, wel het volledige Groeipakket (drie derde) krijgen. Voor deze kinderen draagt de overheid nochtans ook de opvoedingskosten.

Vanuit het belang van het kind (nl. dat ze ingaan op de beste omkadering, los van financiële argumenten) en recht van het kind op het Groeipakket, is het belangrijk om voor alle kinderen ten laste van de openbare overheid dezelfde ondersteuning te bieden vanuit het Groeipakket.

Voor een deel van de NBMV's, namelijk zij die opgevangen worden in de gecofinancierde plaatsen Jeugdhulp-Fedasil is er al een aanpassing gebeurd. Naar aanleiding van de vluchtelingencrisis werden eind 2015 een aantal initiatieven genomen om de opvang- en begeleidingscapaciteit voor de uitermate kwetsbare groep van NBMV's te verhogen (18 plaatsen buffercapaciteit en 145 gecofinancierde plaatsen met Fedasil). Dit werd geoperationaliseerd in projectovereenkomsten. In de inhoudelijke modaliteiten van de projecten werd het residentiële aanbod als rechtstreeks toegankelijk gepositioneerd, alhoewel er in de praktijk geen verschil is met het niet-rechtstreeks toegankelijke aanbod inzake duurtijd, intensiteit en inhoudelijke vormgeving. Hier gold de verdeelsleutel een derde-twee derde niet. Sinds 1 maart 2020 zijn deze plaatsen structureel ingebed en dus omgezet naar niet-rechtstreeks toegankelijke plaatsen, waardoor de verdeelsleutel een derde-twee derde van toepassing is.

De onderstaande tabel bevat een overzicht van het aantal opgestarte dossiers van NBMV's in 2017 tot en met 2019 naar organisatietype. De gegevens hebben betrekking op de reguliere erkende capaciteit, de categoriaal erkende capaciteit voor NBMV's en de capaciteit die, al dan niet in cofinanciering met Fedasil, projectmatig gefinancierd wordt.

	2017	2018	2019
Organisatie voor bijzondere jeugdzorg met verblijf	357	250	302
Organisatie voor bijzondere jeugdzorg zonder verblijf	39	40	20
Dienst voor crisishulp aan huis	43	25	18
OOOC ⁴¹	11	32	12
Dienst voor pleegzorg	196	170	219
CIG ⁴²	2	6	6
Totaal	620	503	545

Tabel 11: Overzicht van het aantal opgestarte dossiers van NBMV's in 2017 tot en met 2019

Voor de NBMV's die verblijven in de opvangstructuur georganiseerd door Fedasil is er een decretale wijziging nodig om de ongelijkheid met betrekking tot de toepassing van de verdeelsleutel een derde-twee derde weg te werken. Het is belangrijk dat kinderen die ten laste zijn van de openbare overheid (ongeacht welke overheid) wel een derde van hun recht op Groeipakket blijven ontvangen, zoals kinderen die nu al geplaatst zijn in een instelling.

Om ervoor te zorgen dat dit een derde wordt toegepast op een ruimere doelgroep dan NRTJ, stellen we voor om te spreken van 'materiële ondersteuning'⁴³ en hierin de kinderen te vatten die:

- opvang genieten in de opvangstructuren, zoals bedoeld in artikel 2, 10° van de Wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen,
- recht hebben op medische bijstand,
- geplaatst zijn door bemiddeling of ten laste van een openbare overheid in een instelling.

Op het vlak van uitbetaling zullen de gezinnen van de geplaatste kinderen in beide situaties evenveel ontvangen, namelijk een derde van de gezinsbijslag.

⁴¹ Onthaal-, observatie- en oriëntatiecentrum.

⁴² Centrum Integrale Gezinszorg.

⁴³ Door het criterium ondersteuning te gebruiken kan men ook de medische bijstand capteren die asielzoekers genieten. Als men het toegangsticket tot enkel opvang zou beperken, zouden NBMV's en vluchtelingen opvang kunnen weigeren, bewust om als niet-opgevangen persoon toch gezinsbijslagen te kunnen verkrijgen. Het gebruik van de term ondersteuning, breder dan enkel opvang, vermijdt dit.

Aanwijzing begunstigde(n)

Algemeen

Gezinnen met kinderen geboren voor 1 januari 2019 waar geen veranderingen plaatsgevonden hebben in de gezinssamenstelling hebben nog steeds een bijslagtrekkend dossier. Dit betekent dat het Groeipakket wordt uitbetaald aan de bijslagtrekkende (meestal de moeder). Met het Groeipakket werd een systeem van begunstigden ingevoerd.

Doordat er vertrokken wordt van het recht van het kind en de socioprofessionele situatie van de ouders niet meer relevant is, vervalt de notie 'rechthebbende'. Er wordt vertrokken van het principe dat beide ouders de verantwoordelijkheid dragen voor de opvoeding van hun kinderen en dus ook allebei begunstigde zijn voor deze toelagen in het kader van het gezinsbeleid. Vanaf 2019 gingen gezinnen naar aanleiding van een nieuwe geboorte over van het bijslagtrekkenden naar het begunstigdensysteem. Vanaf 2020 kunnen alle gezinnen hiervoor kiezen.⁴⁴

Het uitgangspunt is dan ook dat beide ouders begunstigde zijn van het Groeipakket. Zij kiezen samen welke uitbeter de toelagen uitbetaalt en het rekeningnummer waar het bedrag op wordt betaald. Dit kan op een rekening van een ouder apart, of op een gemeenschappelijke rekening of op een kindrekening (bijvoorbeeld in geval van co-ouderschap). In tegenstelling tot de sociale toeslag⁴⁵ wordt dit basisbedrag niet verdeeld onder de ouders in geval van echtscheiding, ook niet in het geval van co-ouderschap met gelijk verdeelde huisvesting. Dit is enkel mogelijk wanneer de rechtbank dat oplegt.

In een verzoekschrift ingediend op 27 november 2019⁴⁶ werd voorgesteld om beide gescheiden ouders, in geval van co-ouderschap met gelijk verdeelde huisvesting, de helft van het basisbedrag uit te betalen op twee rekeningen, aangezien het voor ex-echtgenoten niet vanzelfsprekend is om afspraken te maken wanneer de echtscheiding moeilijk verloopt.

Het uitgangspunt bij de uitbetaling van het Groeipakket is om steeds de ouders in volle vrijheid samen afspraken te laten maken in het belang van het kind. In de mogelijkheid om de helft van het Groeipakket op de ene rekening en de andere helft op een andere rekening te storten is niet voorzien, omdat ervan wordt uitgegaan dat ouders samen afspraken maken in het belang van het kind. Standaard het Groeipakket opdelen tussen beide gescheiden ouders is dan ook geen

⁴⁴ Zie hoofdstuk 13 Overgangsmaatregelen.

⁴⁵ Zie hoofdstuk 9 Sociale toeslag.

⁴⁶ Verzoekschrift over gesplitst kindergeld bij co-ouderschap (5 (2019-2020)); <http://docs.vlaamsparlament.be/pfile?id=1532530>.

beleidskeuze. De vrijheid van de ouders, partners of ex-partners, wordt dan ook gerespecteerd om zelf te bepalen hoe ze de middelen van het Groeipakket besteden. Als ze daar niet in slagen, kan de familierechtbank optreden. Het valt absoluut te vermijden dat uitbetalers hier bemiddelend zouden moeten optreden. De familierechtbank is in deze het best geplaatst om de situatie van ouders volledig in ogenschouw te nemen. Een vonnis of een arrest heeft voorrang op de decretale regeling.

Wanneer beide ouders of opvoeders niet tot een gemeenschappelijke keuze komen met betrekking tot de betalingsmodaliteit, wordt ingevolge de decretale bepalingen uitbetaald aan de jongste ouder of opvoeder. De Klachten- en Bemiddelingsdienst van het VUTG ontving hierover verscheidene klachten van de andere ouder. Deze uitwijkmogelijkheid werd ingeschreven indien voormeld keuzemechanisme niet adequaat blijkt. Hierbij werd als algemeen geldende, genderneutrale en objectieve regel gesteld dat dit de jongste van beide begunstigden betreft. De continuïteit van de betalingen staat hierbij voorop, zodat onenigheid tussen ouders in deze geen onderbreking kan veroorzaken.

De regelgeving voorziet steeds in de mogelijkheid voor de bevoegde rechter om over deze aanduiding een opportuniteitstoets door te voeren. Het is immers deze (doorgaans familie)rechter die het best geplaatst is om in het belang van het kind een begunstigde aan te wijzen. De rechter kan daarbij rekening houden met de gehele context van het kind, iets waarvoor de uitbetalers niet de nodige instrumenten ter beschikking hebben.

Kinderen geplaatst in een instelling

Voor kinderen die geplaatst zijn in een instelling is het uitgangspunt dat de ouders worden aangeduid als begunstigden van het een derde van de gezinsbijslagen.⁴⁷ In het belang van het kind kan de rechtbank oordelen dat het een derde wordt uitbetaald op een rekeningnummer dat op naam van het kind staat. Voor 7.218 kinderen werd het een derde betaald aan de begunstigden en voor 3.737 kinderen werd het een derde uitbetaald op een rekeningnummer op naam van het kind eind juni 2020.

Indien de ouders het kind niet hoofdzakelijk opvoeden, kan de werkelijke opvoeder als begunstigde worden aangeduid.⁴⁸ Een voogd kan niet worden aangeduid als werkelijke opvoeder van een NBMV in NRTJ.

⁴⁷ Artikel 57 Groeipakketdecreet.

⁴⁸ Artikel 59 Groeipakketdecreet.

Dit heeft tot gevolg dat NBMV's als begunstigde van zichzelf worden beschouwd en de gezinsbijslagen op een rekening op naam van de NBMV's moeten worden uitbetaald. In het belang van het kind en gelet op het feit dat deze kinderen zich in een kwetsbare situatie bevinden, wordt aanvaard dat ze zich in een gelijkaardige situatie bevinden als geplaatste kinderen met een derde op een spaarrekening. In overeenstemming met de regels geldend vanuit Jeugdhulp wordt dit reeds toegepast voor NBMV's die geplaatst zijn in NRTJ. Deze kinderen vormen vanaf dan ook hun eigen feitelijk gezin voor de berekening van de sociale toeslag.

Als een kind door bemiddeling of ten laste van een openbare overheid in een pleeggezin wordt geplaatst, wordt de pleegzorger aanzien als de werkelijke opvoeder en wordt hij als begunstigde aangeduid. In geval van een plaatsing in een pleeggezin zal er voor NBMV's drie derde van de gezinsbijslagen worden uitbetaald aan deze pleegzorger.⁴⁹

Privacy

Het feit dat beide ouders begunstigen zijn, betekent ook dat beide ouders zicht hebben op welke toeslagen het kind recht heeft en welke bedragen er worden uitbetaald voor zowel hun minderjarige als meerderjarige kinderen.

In bijslagtrekkendossiers klagen vaders vaak dat ze geen toegang hebben tot de Groeipakketgegevens van hun eigen kind.

Dit creëert een spanningsveld tussen de bescherming van de persoonlijke levenssfeer enerzijds en de openbaarheid van bestuur anderzijds, wanneer het informatieverstrekking betreft over betalingen aan een ouder ten aanzien van de andere ouder.

Vanuit het ouderlijke gezag heeft elke ouder recht op informatie met betrekking tot zijn kinderen. Waar wel bijzondere aandacht aan wordt besteed, is de privacy van de ouders die niet (langer) samenwonen. Het is in deze situaties immers niet de bedoeling dat de ene ouder rechtstreeks of onrechtstreeks privacygevoelige informatie (zoals informatie over de gezinssituatie, het inkomen ...) verkrijgt van een uitbeter Groeipakket over de andere ouder. Indien bepaalde informatie niet kan worden meegegeven aan een ouder, zijn de beperkingen vanuit die optiek te bekijken.⁵⁰

⁴⁹ Voor meer details, zie hoofdstuk 6 'pleegzorgtoeslag'.

⁵⁰ Zie SV nr. 675 van 15 juli 2020, <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1588167>.

Beleidsaanbevelingen

Aangezien er voor -12j geen attest van immatriculatie wordt afgeleverd, stellen we voor om een regelgevende wijziging⁵¹ door te voeren zodat voor NBMV, zowel voor -12-jarigen als voor +12-jarigen, tijdens de procedure ook een attest van de voogdijdienst of de voogd het recht op gezinsbijslagen en schooltoeslag kunnen openen.

Voor de NBMV's die verblijven in de opvangstructuur georganiseerd door Fedasil is er een decretale wijziging⁵² nodig om de ongelijkheid met betrekking tot de toepassing van de verdeelsleutel een derde-twee derde weg te werken.

⁵¹ Wijziging van artikel 2 van het ministerieel besluit van 13 maart 2019 'houdende de nadere regels over de diverse hoedanigheden van het rechtgevende kind en betreffende de vrijstellingen van de toekenningsvoorwaarden voor de gezinsbijslagen, de startbedragen geboorte en adoptie en de universele participatietoelagen' en wijziging van artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019 betreffende de selectieve participatietoelagen leerling.

⁵² Wijziging van artikel 68 van het Groeipakketdecreet.

HOOFDSTUK 4. BASISBEDRAG – STARTBEDRAGEN – SCHOOLBONUS

Basisbedrag

Vanaf 2019 krijgt elk kind geboren vanaf 1 januari 2019 een basisbedrag van 166,46 euro⁵³, ongeacht de gezinssamenstelling en het gezinsinkomen.

Naast de kinderen geboren vanaf 1 januari 2019 hebben ook de volgende kinderen geboren vóór 2019 recht op dit basisbedrag:

- ‘Nieuwe wezen’: de kinderen die vanaf of na 1 januari 2019 (half)wees worden,
- ‘Geplaatste kinderen’: de kinderen geplaatst vóór 2019 en waarbij een derde van de kinderbijslag wordt betaald op een bankrekening op naam van het kind en de plaatsing vanaf of na 1 januari 2019 wordt beëindigd,
- ‘Non take-up’: de kinderen die onder toepassing van de federale regelgeving geen recht hadden op kinderbijslag vóór 2019,
- ‘Rest/Zij-instromers’: de kinderen die vanaf of na 1 januari 2019 vanuit het buitenland in Vlaanderen zijn komen wonen, en dus op 31 december 2018 geen recht hadden op kinderbijslag overeenkomstig de Algemene Kinderbijslagwet.

Eind juni 2020 waren er 120.685 kinderen die het nieuwe basisbedrag van 166,46 euro ontvingen.

⁵³ Na indexatie op 1 september 2020.

Categorie instroom	Situatie op 30 juni 2020
Kinderen geboren vanaf 1 januari 2019	92.174
Nieuwe wezen	4.146
Geplaatste kinderen ⁵⁴	749
Non take-up ⁵⁵	4.004
Rest/zij-instromers ⁵⁶	19.612
Totaal	120.685

Tabel 12: Overzicht van kinderen die recht hebben op het basisbedrag van 166,46 euro

Aan ieder van deze kinderen wordt er dus hetzelfde basisbedrag gegeven. Hiermee willen we jonge gezinnen ondersteunen bij de start van hun gezin, zeker voor het eerste kind, waarbij de investeringen in principe het hoogst zijn. Dit in tegenstelling tot het oude systeem, dat jonge en kleine gezinnen, in vergelijking tot de grote gezinnen, eerder benadeelde in relatieve termen van kostendekking. Ook is het vandaag de dag met een toegenomen diversiteit aan gezinsvormen niet opportuun de rangtoeslagen aan te houden.

In een aantal gevallen hebben kinderen die in het buitenland verblijven ook recht op gezinsbijslagen. Kinderen die in een land verblijven waarmee een bilaterale overeenkomst is afgesloten, ontvangen vaak een lager bedrag aan gezinsbijslagen⁵⁷ of ontvangen basisbedragen (en mogelijk leeftijdstoeslag), maar geen andere toeslagen⁵⁸. Op basis van Europese verordeningen is het eveneens mogelijk dat de Vlaamse kinderbijslag wordt toegekend voor kinderen die in een andere lidstaat van de EU verblijven.

De Vlaamse Regering schoof in haar regeerakkoord de intentie naar voor om in het Europese kader de bedragen van de gezinsbijslagen aan te passen naar de levensstandaard in een betrokken lidstaat. Belangrijk daarbij is het formuleren van een objectieve parameter om dit op een juridisch sluitende wijze te realiseren. We volgen in dit verband de lopende inbreukprocedure bij het

⁵⁴ De kinderen geboren voor 1 januari 2019, die in januari 2019 recht hadden op de bedragen overeenkomstig de AKBW, sinds 1 januari 2019 zijn overgegaan naar het nieuwe basisbedrag en sinds 1 januari 2020 geen (half)wees zijn geworden en dus geen recht hebben op de (half)wezentoeslag.

⁵⁵ De kinderen die geboren zijn voor 1 januari 2019 en die vanaf 1 januari 2019 al recht hadden op het nieuwe bedrag (en geen (half)wees zijn geworden). Dit zijn de kinderen die werden opgevoed door de automatische rechtentoekenning.

⁵⁶ De kinderen die niet behoren tot de overige categorieën: de kinderen die geen (half)wees zijn geworden vanaf 1 januari 2019, en die niet geboren zijn vanaf 1 januari 2019 en vanaf de geboorte recht hadden op het Groeipakket, en die niet vanaf 1 januari 2019 al recht hadden op het nieuwe bedrag.

⁵⁷ Turkije, Algerije, Tunesië en Marokko.

⁵⁸ Noord-Macedonië, Servië, Bosnië-Herzegovina, Israël en Montenegro.

Europees Hof van Justitie tegen Oostenrijk op, waar men eveneens de bedragen van de gezinsbijslagen wil aanpassen voor kinderen in andere lidstaten met een lagere levensstandaard.⁵⁹

Beleidsaanbeveling

We stellen voor om in 2021 een grondige analyse te maken met het oog op aanpassing van de bedragen van de gezinsbijslagen aan de levensstandaard in een lidstaat van de EU.

Startbedragen

Kinderen geboren of geadopteerd in Vlaanderen vanaf 1 januari 2019 ontvangen een eenmalig startbedrag van 1.144,44 euro.

Het startbedrag geboorte kan ofwel vóór de uitgerekende bevallingsdatum worden uitbetaald, indien tijdig en correct aangevraagd, ofwel na de geboorte. Het startbedrag adoptie wordt uitbetaald zodra het kind in het gezin verblijft.

Van januari 2019 tot en met juni 2020 werden er 103.431 startbedragen uitbetaald. 80.109 van deze startbedragen betreffen een voorafbetaling, voorafgaand aan de geboorte.

Project startgesprekken

Op basis van een protocol⁶⁰ gesloten tussen het VUTG en Opgroeien worden wekelijks identificatie- en contactgegevens over aanstaande ouders, die een startbedrag voor het Groeipakket hebben aangevraagd, door het VUTG aan Opgroeien doorgegeven.

Deze gegevensdeling kadert binnen een project van Opgroeien waarbij de eerste kennismaking en de dienstverlening vanaf de geboorte van het kind worden verplaatst naar het laatste trimester van de zwangerschap. De gegevens worden verwerkt in het kader van het aanbieden van het startgesprek aan zwangere personen waarbij afspraken gemaakt kunnen worden om een geïntegreerd gezinstraject op maat op te starten.

⁵⁹ Zie ook SV nr. 710 van 4 augustus 2020.

⁶⁰ Protocol van 17 april 2019 voor de elektronische mededeling van persoonsgegevens van VUTG naar het agentschap Opgroeien regie in het kader van startgesprek zwangeren.

Voor de lokale teams in Vlaanderen worden er gegevens verwerkt vanuit verschillende kanalen die kunnen leiden tot startgesprekken. 90-95% van de verkregen gegevens is afkomstig van het Groeipakket.⁶¹

Sinds november 2019 worden de gegevens automatisch verwerkt in Mirage⁶² op basis waarvan er contact wordt gelegd met de zwangere personen. Tussen juli 2019 en september 2020 vond er gemiddeld in 41,66% van de ontvangen dossiers een (geregistreerd) contact plaats. In gemiddeld 18,63% van de dossiers leidde dit ook effectief tot een startgesprek.

Momenteel worden binnen het project de redenen bekeken waarom nog niet elke zwangere persoon gecontacteerd wordt en waarom niet alle contactopnames leiden tot een startgesprek. Een reeds vastgestelde reden hiertoe is het laattijdig ontvangen van de contactgegevens vanuit het Groeipakket. Deze liggen vaak zeer kort bij de vermoedelijke bevallingsdatum, wat het tijdig vastleggen van een startgesprek, nog voor de bevalling, moeilijk maakt. Ook het ontbreken van de contactgegevens van de zwangere persoon stelt een probleem. Er wordt samen met het VUTG bekeken of de toestroom van de gegevens uit het Groeipakket vervroegd kan worden. Daarnaast is er ook een impact van de coronacrisis waar te nemen, alsook een verschil in aanpak tussen de verschillende lokale teams.

Schoolbonus⁶³

In augustus krijgt elk kind dat in juli recht had op het basisbedrag, een schoolbonus als duwtje in de rug bij de start van het nieuwe schooljaar. Ook gezinnen met kinderen die nog niet naar school gaan, krijgen de bonus als ondersteuning in de opvoedingskosten. Het bedrag hangt af van de leeftijd van het kind, zonder enige andere koppeling aan financiële of andere voorwaarden.

⁶¹ Daarnaast wordt er ook contact gelegd op basis van aanvragen via het portaal mijnkindengezin.be, waarbij zwangere personen zelf kunnen aangeven contact te willen, en op basis van gegevens verkregen via lokale sociale partners zoals gynaecologen en OCMW's. Voor de twee Brusselse teams is er toeleiding vanuit het Lokaal loket Kinderopvang Brussel.

⁶² Mirage (Modulair Informatiesysteem met RealTime Acces tot Gegevens) is het elektronisch cliëntvolgsysteem dat Kind en Gezin hanteert in het kader van de preventieve gezinsondersteuning.

⁶³ Universele participatietoelag.

Leeftijd van het kind	Bedrag per jaar (geïndexeerd)
0-4 jaar	20,81 euro
5-11 jaar	36,41 euro
12 tot 17 jaar	52,02 euro
18 tot 24 jaar	64,42 euro

In 2020 werd er voor 67,5 miljoen euro aan schoolbonussen uitbetaald voor ongeveer 1.600.000 kinderen.

HOOFDSTUK 5. WEZENTOESLAG

‘Oude’ versus ‘nieuwe’ systeem

Onder de Algemene Kinderbijslagwet (de AKBW, of het ‘oude systeem’) hebben kinderen die wees of halfwees worden recht op een ‘gewone’ of ‘verhoogde’ wezentoeslag. Het onderscheid tussen beide hangt af van het feit of de overlevende ouder een nieuw gezin heeft gevormd of niet. Als de overlevende ouder geen nieuw gezin heeft gevormd, ontvangt hij/zij de verhoogde wezentoeslag (368,05 euro).

Als de overlevende ouder wel een nieuw gezin heeft gevormd, valt hij/zij terug op de ‘gewone wezentoeslag’, wat overeenkomt met de rangbedragen (95,81, 177,28 of 259,49 euro). Indien de langst levende ouder gescheiden was en al een nieuw gezin had gevormd op het moment van overlijden van de andere ouder was er zelfs nooit recht op een verhoogde wezentoeslag, hoewel deze ouder evenzeer geconfronteerd werd met het wegvallen van de gedeelde opvoedingssteun.

Dit grote verschil in bedragen tussen de gewone en verhoogde wezentoeslag is ontstaan in een context van kostwinnersgezinnen, waarin de moeders traditioneel niet werkten en financieel afhankelijk waren van het inkomen van hun echtgenoot. Dit is een duidelijk andere context dan vandaag, waarin tweeverdienersgezinnen de norm zijn. In de huidige samenleving weerhoudt dit grote verschil in bedragen alleenstaande ouders soms om (wettelijk) een nieuw gezin te vormen, om de hoge wezentoeslag niet te verliezen (hoewel ze soms de facto wel degelijk een nieuw gezin vormen).

Het Groeipakket houdt rekening met de veranderende samenleving en de diversiteit aan gezinsvormen, en speelt in op het wegvallen van het inkomen van de overleden ouder. In plaats van een vast, forfaitair bedrag voor de gezinnen met een overleden ouder, vertrekt het Groeipakket van een vast basisbedrag per kind (166,46 euro) en wordt dit voor (half)wezen verhoogd met een (onvoorwaardelijke) wezentoeslag (83,23 euro voor halfwezen (die 1 ouder hebben verloren) en 166,46 euro voor volle wezen). Kinderen in deze situatie blijven dit bedrag behouden zolang ze recht hebben op het Groeipakket, ongeacht of de overlevende ouder een nieuw gezin vormt of niet. Hiermee willen we mogelijke ‘alleenstaandenvallen’ vermijden, en ervoor zorgen dat weduwen en weduwnaars (op termijn) een nieuw gezin kunnen vormen, zonder dat dit leidt tot financieel verlies op vlak van de halfwezentoeslag.

Daarnaast wordt er ook rekening gehouden met de draagkracht van gezinnen. Gezinnen waar een ouder overlijdt en die het financieel moeilijker hebben, hebben ook recht op een sociale toeslag. Gezinnen waar de nood groter is, krijgen dus meer ondersteuning. Dit was niet mogelijk onder de AKBW, want ieder gezin ontving hetzelfde bedrag, ongeacht de inkomenssituatie van het gezin. Dit terwijl er ook bij de (half)wezengezinnen een variatie aan inkomens is. Dit blijkt uit de toekenningen van de sociale toeslag voor gezinnen waar een eerste ouder is overleden vanaf 1 januari 2019:

Gezin met ... kind(eren)	Halfwezen			Volle wezen		
	Met sociale toeslag	Zonder sociale toeslag	Totaal aantal gezinnen	Met sociale toeslag	Zonder sociale toeslag	Totaal aantal gezinnen
1	807	663	1.470	22	16	38
2	389	439	828	4	0	4
3	207	50	257	4	0	4
4	63	19	82	1	0	1
5	11	2	13	1	0	1
6	3	3	6	0	0	0
7	0	0	0	0	0	0
8	3	1	4	0	0	0
Totaal	1.483	1.177	2.660	32	16	48

Tabel 13: Aantal wezen en halfwezen met sociale toeslag, volgens gezinsgrootte

1.515 van deze gezinnen (of 55,95%) ontvangen een sociale toeslag bovenop de (half)wezentoeslag. Als we enkel kijken naar de volle wezen gaat het om 32 (of 66,7%). Maar dit betekent ook dat 44,05% van de gezinnen geen sociale toeslag ontvangt, omdat het gezinsinkomen boven de inkomensgrens ligt. Voor gezinnen met een of twee kinderen ligt deze grens op 31.605,89 euro. Als we enkel kijken naar de kinderen waar beide ouders zijn overleden, ontvangen alle gezinnen met twee of meer kinderen een sociale toeslag, het is enkel bij volle wezen waar er één kind is, dat er op dit moment gezinnen zijn zonder sociale toeslag.

Grotere gezinnen (vanaf drie kinderen) kunnen ook recht hebben op een sociale toeslag als hun inkomen de inkomensgrens van 62.424 euro niet overschrijdt. Doordat de kinderen overgegaan zijn naar het nieuwe basisbedrag, komen ze namelijk in aanmerking voor de sociale toeslag voor middeninkomens.

Gezinnen met ... kinderen	Sociale toeslag laagste inkomens	Sociale toeslag middeninkomens	Gezinnen zonder sociale toeslag	Totaal
3	140	71	50	261
4	52	12	19	83
5	10	2	2	14
6	2	1	3	6
7	0	0	0	0
8	3	0	1	4
	207	86	75	364

Tabel 14: Aantal grote gezinnen met sociale toeslag, naar gezinsgrootte

Van de grotere gezinnen met (half)wezen blijkt dat deze tweede inkomensgrens in 23,6% van de gezinnen recht geeft op een sociale toeslag. 55,8% van deze grotere gezinnen met sociale toeslag bevindt zich onder de laagste inkomensgrens. Daarnaast hebben 75 gezinnen (of 20,60%) met drie of meer kinderen geen recht op een sociale toeslag, wat betekent dat het gezinsinkomen zich boven de 62.424 euro situeert.

Het onderzoek voor de berekening van de sociale toeslag wordt opgestart vanaf het moment dat er zich een wijziging in het gezin voordoet. Als een van de ouders overlijdt, wordt dus proactief door de uitbetalers het onderzoek opgestart, wanneer deze de informatie ontvangen. Op deze manier wordt ervoor gezorgd dat een nieuw (half)wezengezin, dat voldoet aan de voorwaarden, snel recht krijgt op een sociale toeslag.

Bij de invoering van het Groeipakket is er bewust voor gekozen om kinderen die een ouder verliezen vanaf 1 januari 2019 over te laten gaan naar de nieuwe bedragen. Dit vanuit de overtuiging dat gezinnen waar er een ouder is overleden extra ondersteuning nodig hebben en het Groeipakket beter tegemoetkomt aan het moderne samenleven en aan de diversiteit aan gezinsvormen in onze samenleving. Het behoud van het oude systeem zou immers betekenen dat een deel van deze gezinnen geen extra ondersteuning ontvangt. 21,3% van de gezinnen waar een ouder is overleden voor 2019 heeft immers geen recht op de verhoogde wezenbijslag. Zij ontvangen de gewone wezenbijslag, wat overeenkomt met de rangbedragen. Dit komt voor in situaties waar de overlevende ouder een nieuw gezin vormt, of eventueel al had gevormd op het moment van het overlijden van de andere ouder. Hierdoor was er geen extra tegemoetkoming voor deze gezinnen. De onderstaande tabel toont de cijfers van gezinnen die voor 2019 een ouder hadden verloren en die op 30 juni 2020 ofwel een verhoogde ofwel een gewone wezenbijslag ontvingen:

Gezin met ... kind(eren)	Verhoogde wezenbijslag	Gewone wezenbijslag	Totaal aantal gezinnen
1	6.447 (56,59%)	1.605 (52,01%)	8.052 (55,62%)
2	3.549 (31,15%)	961 (31,14%)	4.510 (31,15%)
3	1.014 (8,9 %)	380 (12,31%)	1.394 (9,63%)
4	279 (2,45%)	104 (3,37%)	383 (2,65%)
5	75 (0,66%)	28 (0,91%)	103 (0,71%)
6	16	4	20
7	7	3	10
8	4	1	5
9	0	0	0
10	1	0	1
	11.392	3.086	14.478

Tabel 15: Aantal gezinnen met verhoogde of gewone wezentoeslag, naar gezinsgrootte

Deze tabel laat ons gedeeltelijk toe om na te gaan of er effectief een drempel is voor het vormen van een nieuw gezin. Als we kijken naar de eenkindgezinnen, dan zijn er verhoudingsgewijs meer gezinnen die een verhoogde wezenbijslag ontvangen in vergelijking met de gewone wezenbijslag (56,6% ten opzichte van 52%). Dit wordt waarschijnlijk deels verklaard door het feit dat er een zeer groot verschil in bedragen is, namelijk 95,81 euro basisbedrag + gehalveerde leeftijdstoelag (16,36/24,92/28,72 euro als het kind geen recht heeft op sociale of zorgtoelag) ten opzichte van de verhoogde wezenbijslag van 368,05 euro + volledige leeftijdstoelag (32,63/49,86/63,4 euro naargelang de leeftijd). Voor een kind van 18 jaar zonder toeslag is dit een verschil van 306,92 euro per maand. Niettemin hebben 1.605 gezinnen met één kind wel een nieuw gezin gevormd.

Omgekeerd zijn er verhoudingsgewijs meer gezinnen met drie kinderen of meer die de gewone wezenbijslag ontvangen ten opzichte van de verhoogde wezenbijslag (respectievelijk 16,9% ten opzichte van 12,3%). Deze grotere gezinnen blijven de (gewone) rangbedragen ontvangen. Voor kinderen vanaf rang 3 betekent dit 259,49 euro met leeftijdstoelag bovenop. Deze hoge universele basisbedragen voor grotere gezinnen kunnen mogelijk een verklaring bieden voor het feit dat de drempel om een gezin te vormen iets lager ligt. Bovendien is de draagkracht van het gezin groter als er sprake is van een koppel ten opzichte van een alleenstaande ouder. Het verschil in bedragen op maandbasis is nochtans ook substantieel. Voor een gezin met drie kinderen van 18 jaar of ouder bedraagt de verhoogde wezenbijslag 1.272,69 euro ten opzichte van 682,74 euro voor de gewone wezenbijslag (zonder sociale toeslag), of een verschil van 196,65 euro per kind per maand.

Samengevat zien we dus dat in tegenstelling tot een eenkindgezin, waar slechts een op vier (24,9%) overlevende ouders een nieuw gezin vormt, dit bij gezinnen met drie of meer kinderen oploopt tot ongeveer een op drie (32,9%).

Verworven rechten

Er wordt rekening gehouden met de verworven rechten van kinderen die al (half)wees waren voor 2019. Deze kinderen behouden namelijk het recht op de verhoogde wezenbijslag, op voorwaarde dat de overlevende ouder geen nieuw gezin heeft gevormd. Ook als de overlevende ouder eerst een nieuw gezin heeft gevormd, en nadien niet meer, gaan deze kinderen opnieuw over van de gewone naar de verhoogde wezenbijslag. De toepassing van de oude regeling wordt dus volledig toegepast voor deze kinderen.

Kinderen die daarentegen een eerste ouder verliezen vanaf 1 januari 2019 hebben geen verworven recht op de ‘oude’ wezenbijslag. Deze groep kan dus overgaan naar het nieuwe systeem van de wezentoeslag, vanuit de overtuiging dat dit meer is afgestemd op de diversiteit aan gezinsvormen. Dit betekent het nieuwe basisbedrag en daarbovenop onvoorwaardelijk (dus ongeacht of ze een nieuw gezin vormen of niet) de wezentoeslag. Ongeacht het gezinsinkomen zal elk kind dat halfwees is geworden maandelijks 249,69 (166,46 + 83,23) euro ontvangen (nl. basisbedrag en halfwezentoeslag), en daarbovenop eventueel nog een sociale toeslag.

Dit betekent wel dat er geen recht meer is op het oude basisbedrag en de leeftijdstoeslag. Er is evenmin recht op de verhoogde wezenbijslag. Er zijn een aantal klachten of opmerkingen van burgers gekomen over het feit dat kinderen die vanaf 1 januari 2019 een eerste ouder verliezen, overgaan naar het nieuwe systeem. Dit vooral vanuit de door hen vooropgestelde verwachting dat ze recht zouden hebben op de verhoogde wezenbijslag. Deze verwachting zal na verloop van tijd geleidelijk wegebben, omdat het nieuwe systeem meer ingeburgerd zal zijn en men zich niet meer zal richten op de verwachtingen uit een opgeheven systeem.

Ook de Vlaamse Ombudsman heeft dit in zijn jaarverslag (p. 39-40) benoemd: *In verschillende dossiers kwam de problematiek eveneens ter sprake bij de ombudsman, die oordeelt dat dit geen juridisch dispuut is, maar wel een beleidsmatige zaak. Een voorstel van oplossing zou kunnen vertrekken bij de vaststelling dat de situatie te onderbelicht bleef bij de voorbereiding van het Groeipakket. In die zin zou die vaststelling ruimte kunnen bieden voor een beperkte bijkomende overgangsregeling. Die regeling zou zich dan met terugwerkende kracht kunnen richten tot een*

bepaalde groep van personen die in deze situatie zijn beland tussen 1 januari 2019 en een nader te bepalen datum. Aan hen zou de keuzemogelijkheid kunnen worden verleend om alsnog te opteren voor het oude stelsel.

Bij de voorbereiding van het Groeipakket is dit aspect op zich niet onderbelicht gebleven. Er is vertrokken van de huidige realiteit, met gerichte tegemoetkomingen. Het gecreëerde verschil in financiële ondersteuning (namelijk tussen de verhoogde wezenbijslag en de nieuwe regeling) is wel een stuk onderschat. Gezinnen verwachten deze extra tegemoetkoming (ook al hadden ze daar geen recht op voorafgaand aan 1 januari 2019), doordat ze door het verlies van een ouder en meestal ook een inkomen, plots in een andere situatie belanden, waar ze naast de emotionele zorgen en praktische problemen voor bv. combinatie gezin en werk, vaak plots ook financiële problemen hebben. Hier moet wel bij vermeld worden dat gezinsbijslagen geen inkomensvervangende tegemoetkoming zijn, maar dienen voor de opvoedingskosten van kinderen.

Als er een keuze wordt geboden, dan moet die, zeker vanuit juridisch oogpunt, ook in beide richtingen kunnen gaan. Dit betekent dat alle gezinnen die voor 1 januari 2019 een ouder verloren hebben, ook de keuze moeten krijgen om naar het nieuwe systeem over te gaan. Daarenboven zouden binnen een gezin dan verschillende systemen kunnen worden toegepast, aangezien kinderen geboren vanaf 1 januari 2019 geen keuze hebben. Als de overblijvende ouder dan een nieuw gezin vormt, verliest het kind met de transitiebedragen de verhoogde wezenbijslag en het kind met nieuwe bedragen niet. Een dergelijke regeling komt de duidelijkheid niet ten goede. Dit maakt het ook administratief complexer en weinig transparant voor de gezinnen. Een keuze geven aan gezinnen om te opteren voor het 'oude systeem', zoals de ombudsman voorstelt, is dus niet aangewezen.

Verzoekschrift

In het parlement is er een verzoekschrift ingediend over de discriminatie van wezen.⁶⁴ Volgens de verzoeker negeert de Vlaamse overheid verworven en grondwettelijke rechten. Door over te gaan naar het Groeipakket met het nieuwe basisbedrag en de halfwezentoeslag is er geen recht meer op leeftijdsbijslagen voor de kinderen geboren voor 1 januari 2019. Ook wordt er geredeneerd dat er financiële schade wordt geleden, doordat de verworven rechten, en meer specifiek de verhoogde wezenbijslag, niet worden toegekend. Het feit dat de halfwezentoeslag onvoorwaardelijk is, en dus

⁶⁴ Verzoekschrift wezen <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1507842>

niet meer ‘verloren’ gaat als de overlevende ouder een nieuw gezin vormt, zoals bij de verhoogde wezenbijslag wel het geval is, wordt als niet-relevant beschouwd, aangezien opnieuw een gezin vormen niet aan de orde is, aldus de verzoeker.

Alle kinderen die (half)wees worden na 1 januari 2019 worden op dezelfde manier behandeld. Er is dus geen sprake van discriminatie. Deze keuze tot onmiddellijke invoering is gemotiveerd vanuit de combinatie van een sterk nieuw basisbedrag, de (onvoorwaardelijke) (half)wezentoeslag en de versterkte sociale toeslag, die gezinnen gericht ondersteunt. Er is de facto juridisch geen onderscheid in benadering op niveau van het kind in het overgangssysteem:

- Kind geboren voor 1 januari 2019: oud systeem; kind geboren vanaf 1 januari 2019: nieuw systeem,
- Kind was (half)wees voor 1 januari 2019: oud systeem; kind wordt (half)wees vanaf 1 januari 2019: nieuw systeem.

Inhoudelijk is het gevolg wel anders omdat er wel overgegaan wordt naar het nieuwe basisbedrag (zonder leeftijdstoelage), maar de juridische grondslag is dezelfde, en is geënt op een feitelijk/objectief gegeven. De Raad van State heeft hier ook geen opmerkingen over gemaakt. Net doordat er wordt overgegaan naar het nieuwe systeem, kan er geen recht meer zijn op de leeftijdsbijslag, maar wel op de (half)wezentoeslag.

Het oude basisbedrag (en leeftijdsbijslag) behouden met daarbovenop de nieuwe (half)wezentoeslag (en een eventuele sociale toeslag) was geen optie, omdat er dan ongewenste effecten optraden, afhankelijk van de gezinsgrootte en leeftijd van de kinderen. Vooral een- en tweekindgezinnen zouden minder ondersteuning krijgen, zowel ten opzichte van de oude wezenbijslag als ten opzichte van kinderen geboren vanaf 2019 die (half)wees werden. Dit terwijl 86,74% van de gezinnen waar een ouder overleden is, eerder kleine gezinnen (tot twee kinderen) zijn, en 55,59% zelfs eenkindgezinnen⁶⁵ zijn.

In de onderstaande tabel komt dit duidelijk naar boven. Er wordt namelijk een simulatie gedaan van het behoud van de rang- en leeftijdsbijslagen, vermeerderd met de volle wezentoeslag. Ten opzichte van deze simulatie wordt het verschil berekend met ofwel de regeling zoals onder de AKBW ofwel de regeling Groeipakket (eveneens met volle wezentoeslag) en blijkt in bijna alle gevallen een lagere ondersteuning. Enkel als er sprake is van twee kinderen, waarvan minstens een kind ouder is dan 18

⁶⁵ Ter vergelijking: in de totale populatie waren er 43,12% eenkindgezinnen op 30 juni 2020.

jaar, en het tweede kind minstens 6 jaar is, of twee kinderen tussen de 12 en 17 jaar, is de ondersteuning ten opzichte van het Groeipakket iets hoger. Het gaat van 2,68 tot maximaal 33,45 euro voor beide kinderen samen. De ondersteuning ten opzichte van de AKBW ligt altijd lager.⁶⁶

Leeftijd kind 1 (oudste)	Leeftijd kind 2 (jongste)	Simulatie	Verskil ten opzichte van de AKBW	Verskil ten opzichte van het Groeipakket
0-5 jaar	-	257,13	-103,7	-69,27
6-11 jaar	-	273,49	-103,7	-52,91
12-17 jaar	-	282,05	-103,7	-44,35
18-24 jaar	-	285,85	-103,7	-40,55
0-5 jaar	0-5 jaar	594,13	-127,53	-58,67
6-11 jaar	0-5 jaar	610,49	-127,53	-42,31
6-11 jaar	6-11 jaar	643,12	-127,53	-9,68
12-17 jaar	0-5 jaar	619,05	-127,53	-33,75
12-17 jaar	6-11 jaar	651,68	-127,53	-1,12
12-17 jaar	12-17 jaar	668,91	-127,53	16,11
18-24 jaar	0-5 jaar	622,85	-127,53	-29,95
18-24 jaar	6-11 jaar	655,48	-127,53	2,68
18-24 jaar	12-17 jaar	672,71	-127,53	19,91
18-24 jaar	18-24 jaar	686,25	-127,53	33,45

Tabel 16: Simulatie behoud rang- en leeftijdstoelag, met volle wezentoeslag

Wat de verhoogde wezenbijslag betreft, is hierboven al toegelicht dat er geen sprake is van verworven rechten. Een vergelijking maken tussen de bedragen van de verhoogde wezenbijslag (die afhankelijk is van voorwaarden) en de halfwezentoeslag (die onvoorwaardelijk is) heeft dan op zich geen zin. Op zich verliezen gezinnen niet, want er moet vergeleken worden met het bedrag dat het gezin kreeg voor het overlijden van de ouder.

⁶⁶ Indien we deze simulatie ook zouden doen met de halfwezentoeslag, dan zou het verschil ten opzichte de AKBW-regeling groter worden.

Echter, in zeer uitzonderlijke gezinssamenstellingen kan er toch een verlies zijn in ondersteuning ten opzichte van de maand voor het overlijden van de ouder. De Geschillencommissie heeft een dossier ontvangen van een nieuw samengesteld gezin met drie kinderen, waarbij de vader van het oudste kind, die niet in het samengesteld gezin aanwezig was, gestorven is. Dit oudste kind is overgegaan van het rangbedrag van 259,49 euro (door omkering van de rangen, zie hoofdstuk 13 ‘Overgangsmaatregelen’) en gehalveerde leeftijdsbijslag naar het nieuwe basisbedrag en halfwezentoeslag (samen 244,8 euro), terwijl de twee jongere kinderen de oude rangbedragen behouden. Indien alle kinderen in het nieuw samengesteld gezin naar het wezenbedrag waren overgegaan had het verlies zich op gezinsniveau niet voorgedaan, maar door de zeer specifieke situatie in dit nieuw samengesteld gezin trad er dus wel degelijk een verlies op, op gezinsniveau. De Geschillencommissie heeft in dit dossier beslist om het oude rangbedrag te blijven toekennen totdat er zich een wijziging voordoet in het gezin. Mocht de oude wezenbijslag, en dus de AKBW, nog van toepassing zijn geweest, dan was er ook gewoon recht geweest op de gewone wezenbijslag.

Om deze zeer specifieke situaties in de toekomst te vermijden wordt voorgesteld om een decretale bepaling op te nemen zodat gezinnen die een lager bedrag aan gezinsbijslagen ontvangen na het overlijden van een ouder in vergelijking met de maand voor het overlijden, gecompenseerd worden, en minstens het bedrag behouden van voor het overlijden, totdat er zich een wijziging voordoet in het gezin.

Pistes tot bijsturing in voorstellen van resolutie

Naar aanleiding van het verzoekschrift zijn er ook een aantal voorstellen van resolutie ingediend. Opvallend is dat deze voorstellen verschillende oplossingen voorstellen:

- Het eerste voorstel van resolutie vraagt om de wezen- en halfwezentoeslag in het Groeipakket te verhogen, zodat kinderen die na 1 januari 2019 een van hun ouders of beide ouders verliezen, niet langer verlies lijden ten opzichte van de AKBW-regeling.⁶⁷
- Het tweede voorstel van resolutie⁶⁸ vraagt dat:

⁶⁷ <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1526549>

⁶⁸ <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1525740>

- een rechtgevend kind dat geboren is voor 1 januari 2019 en nadien halve of volle wees wordt, het recht op wezentoeslag behoudt volgens de AKBW,
- een ouder die na de dood van de partner een nieuw gezin sticht, kan beslissen om over te stappen op de regeling voor halve wezen van het Groeipakket.

Het feit dat er verschillende oplossingen worden gesuggereerd, impliceert dat het niet zo eenvoudig is om bij te sturen, aangezien elke beslissing of bijkomende mogelijkheid voor bepaalde doelgroepen immers effecten genereert.⁶⁹ Ook is het belangrijk om effecten in te schatten op basis van concrete cijfers. Er zijn algemene cijfers beschikbaar bij Statistiek Vlaanderen over verweduwen en herpartneren, en op basis van burgerlijke staat, maar dit is niet voldoende.⁷⁰ Op termijn zullen we via de dossiers Groeipakket een historiek opgebouwd hebben en een concreet overzicht hebben van enerzijds gezinnen met kinderen tot 25 jaar⁷¹ en anderzijds een antwoord op de vraag of deze kinderen die halfwees zijn al dan niet opnieuw bij twee personen samenwonen (gehuwd, wettelijk of feitelijk samenwonend). Gezinnen waarbij de overlevende ouder opnieuw een relatie aangaat, maar niet samenwoont met een partner, zullen we niet kunnen vatten.

Voorstel verhoging wezen- en halfwezentoeslag

Wat de oplossing uit het eerste voorstel van resolutie betreft, is het positief dat het vertrekt vanuit het systeem van het Groeipakket, namelijk verhoging van de wezen- en halfwezentoeslag. Er moet wel opgemerkt worden dat het oude en het nieuwe systeem verschillend zijn opgebouwd, zoals hierboven al werd toegelicht, waardoor het moeilijk is om ervoor te zorgen dat de financiële ondersteuning dezelfde is als onder de AKBW.

Als de voorgestelde oplossing zou gevolgd worden, betekent dit dat de (half)wezentoeslag geen onderscheid meer zal maken tussen halfwezen en volle wezen, en dus even hoog wordt, omdat er geen 'verlies' mag zijn ten opzichte van de AKBW. Van de 2.708 gezinnen die sinds 1 januari 2019 getroffen zijn door een overlijden van een of beide ouders, zijn 48 van de kinderen volle wees en 2.660 van de kinderen halfwees (98,2%).

Aangezien de sociale toeslag varieert qua bedrag naargelang gezinsgrootte is het ook niet eenvoudig te bepalen hoeveel de wezentoeslag dan zou moeten verhogen. Het Groeipakket houdt immers wel rekening met de draagkracht van gezinnen. Bovendien werd in het oude systeem ook nog een

⁶⁹ <https://www.vlaamsparlement.be/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1388036>

⁷⁰ <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1554419>

⁷¹ Alleenstaande ouders door verweduwing hebben namelijk ook vaak kinderen die ouder zijn dan 25 jaar (Sociale staat van Vlaanderen, 2013, p. 98).

leeftijdstoelage toegekend, waardoor gezinnen met oudere kinderen hogere bedragen ontvangen dan gezinnen met jonge kinderen, wat een vergelijking opnieuw moeilijk maakt.

Bovendien is 45,82% (of 11.454) van de kinderen die een ouder verloren hebben ouder dan 18 jaar, zoals uit de onderstaande tabel blijkt:

Regeling	Type wezentoeslag	0-5 jaar	6-11 jaar	12-17 jaar	18-24 jaar	Som
Kinderen met nieuwe bedragen	Halfwezentoeslag	340	864	1.398	1.530	4.132
	(Volle) wezentoeslag	5	12	17	19	53
Kinderen met nieuwe bedragen		345	876	1.415	1.549	4.185
Kinderen met transitiebedragen	Verhoogde wezenbijslag	405	2.373	5.704	8.145	16.627
	Gewone wezenbijslag	68	663	1.695	1.760	4.186
Kinderen met transitiebedragen		473	3.036	7.399	9.905	20.813
Totaal		818	3.912	8.814	11.454	24.998

Tabel 17: Aantal kinderen met een wezentoeslag eind juni 2020 – volgens regeling, type wezentoeslag en leeftijdsklasse

Voor deze leeftijdscategorie bedraagt de leeftijdsbijslag maandelijks 63,4 euro (of 28,72 euro als het gaat over het oudste kind zonder verhoogde wezenbijslag of zonder sociale toeslag of zorgtoeslag). 35,26% (of 8.814) van de (half)wezen is tussen 12 en 17 jaar oud, de leeftijdsbijslag bedraagt 49,86 euro (of 24,92 voor het eerste kind zonder toeslag). Voor kinderen jonger dan 6 jaar wordt er daarentegen nog geen leeftijdsbijslag toegekend.

We kunnen dus concluderen dat een verhoging van de (half)wezentoeslag op zich mogelijk is, maar te complex om de vergelijking te maken met de AKBW.

Kinderen geboren voor 1 januari 2019 nog AKBW en keuze voor nieuwe systeem bij vormen nieuw gezin

Wat de oplossingen uit het tweede voorstel van resolutie betreft, wordt enerzijds voorgesteld om kinderen die geboren zijn voor 1 januari 2019 en die een (eerste) of beide ouders verliezen, het recht op de verhoogde wezenbijslag zoals bestaande onder de AKBW toe te kennen (op voorwaarde dat de overlevende ouder geen nieuw gezin heeft gevormd). Dit zorgt ervoor dat in combinatiegezinnen waar een ouder sterft, de kinderen geboren voor 2019 een andere wezentoeslag krijgen dan kinderen geboren vanaf 2019.

Anderzijds wordt ook voorgesteld dat een ouder die na de dood van de partner een nieuw gezin vormt, kan beslissen om over te stappen op de regeling voor halve wezen van het Groeipakket. Deze

piste erkent dus de meerwaarde van het nieuwe systeem en een keuze lijkt valabel, maar eenmaal de keuze is gemaakt voor het Groeipakket, zou er niet meer teruggegaan kunnen worden naar de oude bedragen (waardoor op een gegeven ogenblik dan weer een nieuwe potentiële verliessituatie zou kunnen ontstaan). Bovendien zou een keuze van toepassing moeten zijn voor alle gezinnen die al een ouder zijn verloren voor 2019.

En indien we deze keuze invoeren voor (half)wezen, dan zullen er mogelijk ook andere gezinstypes zijn die een keuze willen maken, zoals de eenkindgezinnen van voor 1 januari 2019 of de jonge combinatiegezinnen met een kind geboren voor en een kind geboren vanaf 1 januari 2019. Deze gezinnen zouden sowieso voordeel hebben bij een keuze voor het nieuwe basisbedrag.

Een partner verliezen is uiteraard een zware gebeurtenis, zowel emotioneel als financieel, zeker voor gezinnen waar een ouder overlijdt, maar ook voor gezinnen die reeds alleenstaand waren geworden door scheiding (of nooit effectief een gezin hadden gevormd). Studies tonen aan dat alleenstaande ouders (door scheiding of verweduwing) het financieel – logischerwijs – zwaarder hebben dan koppels met kinderen. De Sociale Staat van Vlaanderen (2013) stelt vast dat mannen en vrouwen van wie de partner overlijdt en die op het einde van dat jaar nog samenwonen met hun kinderen, een terugval kennen in brutohuishoudinkomen. Bij vrouwen is dit groter dan bij mannen. Opmerkelijk is dat deze vrouwen zelfs een grotere terugval kennen dan alleenstaande gescheiden moeders, maar daar wel sneller van recupereren (p. 104).

Gezien het feit dat eenoudergezinnen in een vergelijkbare situatie kunnen zitten, waarbij de andere ouder wel nog leeft, maar geen enkele (financiële) verantwoordelijkheid opneemt ten opzichte van de kinderen, is het moeilijk te verantwoorden om wel voor halfwezengezinnen, maar niet voor eenoudergezinnen extra ondersteuning op maat van een specifieke doelgroep te voorzien.

Beleidsaanbeveling

Aangezien gezinnen enorm divers zijn en het onmogelijk is om voor elke specifieke situatie te garanderen dat er geen verlies is aan gezinsbijslagen ten opzichte van de maand voor het overlijden, stellen we voor om in een decretale bepaling te voorzien, zodat gezinnen die een lager bedrag aan gezinsbijslagen ontvangen na het overlijden van een ouder, in vergelijking met de maand voor het

overlijden, gecompenseerd worden, en minstens het bedrag behouden van voor het overlijden, totdat er zich een wijziging voordoet in het gezin.

HOOFDSTUK 6. PLEEGZORGTOESLAG

Een pleegkind heeft net als elk ander kind dat in Vlaanderen woont recht op een Groeipakket. Wanneer het kind wordt opgevangen in een pleeggezin, gaat het basisbedrag en de eventuele toeslagen naar dat gezin. Specifiek voor kinderen die geplaatst zijn in een pleeggezin, wordt er ook een pleegzorgtoeslag toegekend. Eind juni 2020 ontvingen 4.722 kinderen in 3.666 pleeggezinnen een pleegzorgtoeslag.

De pleegzorgtoeslag bestond al onder de AKBW onder de benaming ‘forfaitaire kinderbijslag’. Dit bedrag werd aan de bijslagtrekkende van voor de plaatsing betaald, op voorwaarde dat er een duurzame band was tussen de bijslagtrekkende en het kind. In de praktijk was het niet altijd even vanzelfsprekend om die duurzame band in te schatten of te beoordelen. In 2018 is er aan 2.832 kinderen zo’n forfaitaire kinderbijslag uitbetaald, terwijl er 7.532 kinderen waren geplaatst in een pleeggezin (enkel perspectiefzoekende en -biedende plaatsingen).

Onder het Groeipakket wordt de pleegzorgtoeslag uitbetaald aan de begunstigde vóór de plaatsing als het gaat om een kortdurende, perspectiefzoekende plaatsing. Perspectiefzoekende pleegzorg heeft als doel het pleegkind of de pleeggast snel te oriënteren en te begeleiden naar een duidelijke en duurzame oplossing. Als het kind echter in een pleeggezin verblijft via een perspectiefbiedende plaatsing, die bedoeld is om het kind een stabiel leefklimaat te bieden door een langdurig verblijf in een pleeggezin, dan wordt de pleegzorgtoeslag uitbetaald aan het pleeggezin en niet meer aan de begunstigde vóór de plaatsing.

Voor kinderen die al waren geplaatst vóór 2019 is er een overgangsmaatregel en blijft de pleegzorgtoeslag aan de bijslagtrekkende/begunstigde vóór de plaatsing uitbetaald worden, op voorwaarde dat er zich geen wijziging in de plaatsing voordoet. In dossiers waar er geen pleegzorgtoeslag werd uitbetaald omdat de bijslagtrekkende geen duurzame band onderhield met het kind, én waar het gaat om een perspectiefbiedende plaatsing, wordt de pleegzorgtoeslag toch al uitbetaald aan het pleeggezin. Op deze manier zal er gaandeweg aan elk kind dat in een pleeggezin verblijft een pleegzorgtoeslag uitbetaald worden.

Zoals uit de onderstaande tabel blijkt, is dit momenteel nog niet voor alle pleegkinderen het geval:

Toestand 31 december 2019 ⁷²	<6j	6-12j	12-18j	18-24j	Totaal
Perspectiefbiedende pleegzorg	909	1665	1922	957	5453
Perspectiefzoekende pleegzorg	278	207	241	57	783
Totaal	1187	1872	2163	1014	6236
Pleegzorgtoeslag 31 december 2019	880	1276	1327	444	3927
Pleegzorgtoeslag 30 juni 2020	983	1505	1601	633	4722

Tabel 20: Aantal kinderen in perspectiefbiedende/zoekende pleegzorg en aantal kinderen met pleegzorgtoeslag

Voor de pleegplaatsingen beschikken we enkel over een momentopname van 31 december 2019. Daaruit blijkt dat 5.453 kinderen in perspectiefbiedende pleegzorg en 783 kinderen in perspectiefzoekende pleegzorg zitten. Op een totaal van 6.236 pleegplaatsingen in Vlaanderen hadden eind 2019 3.927 kinderen een pleegzorgtoeslag. Dit aantal is eind juni 2020 gestegen tot 4.722, wat 1.890 kinderen meer zijn dan voor de invoering van het Groeipakket, en dus aantoonde dat er meer ondersteuning voor pleegkinderen is vanuit het Groeipakket. Het aantal van 4.722 kinderen met een pleegzorgtoeslag ligt ook dicht bij het aantal pleegkinderen die minstens een jaar in hetzelfde pleeggezin verblijven, en daardoor recht hebben op een schooltoeslag zonder inkomensvoorwaarde, namelijk 4.695 kinderen.

Het betekent echter ook dat er zo'n 1.500 pleegkinderen geen pleegzorgtoeslag ontvangen. Een deel van de 18-24-jarigen heeft al mogelijk geen recht meer op het Groeipakket omdat ze niet studeren of schoolverlater zijn. Een andere doelgroep die mogelijk nog niet in aanmerking komt voor een pleegzorgtoeslag, zijn kinderen die NBMV zijn, jonger dan 12 jaar zijn en in een pleeggezin worden opgevangen⁷³, en dus geen attest van immatriculatie⁷⁴ hebben. We zullen dus nooit voor alle pleegkinderen een pleegzorgtoeslag kunnen toekennen.

Beleidsaanbeveling

We stellen geen wijzigingen voor.

⁷² Deze cijfers rond pleegplaatsingen betreffen enkel kinderen tot en met 24 jaar, met domicilie in Vlaanderen.

⁷³ Deze problematiek werd ook gesignaleerd vanuit de pleegzorgsector.

⁷⁴ Voor meer details, zie hoofdstuk 3 'recht van het kind', blz.39-40.

HOOFDSTUK 7. ZORGTOESLAG VOOR KINDEREN MET EEN SPECIFIEKE ONDERSTEUNINGSBEHOEFTE

Situering

Sinds 1 januari 2019 is Vlaanderen bevoegd voor de toekenning en de uitbetaling van de toelagen voor kinderen die in Vlaanderen hun woonplaats hebben. Artikel 16 van het Groeipakketdecreet voorziet erin dat kinderen met een aandoening, beperking of handicap bovenop het basisbedrag recht hebben op een zorgtoeslag.

Vóór 1 januari 2019 was de regeling met betrekking tot de verhoogde kinderbijslag voor kinderen met een aandoening federaal geregeld.⁷⁵

De evaluatie van de aandoening gebeurde door artsen van de bevoegde dienst van de FOD Sociale Zekerheid (DG Personen met een handicap). Op basis van hun medische beslissing (aantal toegekende punten in de medisch-sociale schaal, ook wel het driepijlersysteem genoemd) nam het bevoegde kinderbijslagfonds een beslissing om het met het aantal punten overeenstemmende supplement toe te kennen of te weigeren. Het toegekende bedrag hing af van het toegekende puntenaantal en de verdeling van deze punten over de pijlers.

In het voorjaar van 2018 besliste de Vlaamse Regering⁷⁶ om de samenwerking met de FOD Sociale Zekerheid stop te zetten en de evaluatie van de specifieke ondersteuningsbehoefte (= de erkenning van de handicap) in eigen beheer te nemen. Er is daarbij gekozen voor een gefaseerde overheveling van de dossiers van het federale naar het Vlaamse niveau.

Inhoudelijk gezien is artikel 16 Groeipakketdecreet⁷⁷ een herneming van de federale regeling dienaangaande (zie *supra* artikel 47 AKBW en het KB van 28 maart 2003). De toekenningsvoorwaarden van de zorgtoeslag, de medisch-sociale schaal (het instrument dat de arts

⁷⁵ Meer bepaald in artikelen 47 en 63 van de Algemene Kinderbijslagwet en het Koninklijk besluit van 28 maart 2003 tot uitvoering van artikel 47, 56septies en 63 van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders en van artikel 88 van de programmawet (I) van 24 december 2002 (B.S. 23 april 2003).

⁷⁶ Beslissing Vlaamse regering 16 maart 2018 - VR 2018 1603 MED.0097/1

⁷⁷ Zoals uitgevoerd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2018 betreffende de nadere regels voor het verkrijgen van een zorgtoeslag (B.S. 21 december 2018); hierna BVR zorgtoeslag.

gebruikt om te beslissen over de specifieke ondersteuningsbehoefte) en de toegekende bedragen (waarbij het bedrag van de zorgtoeslag afhangt van de specifieke ondersteuningsbehoefte) werden integraal overgenomen uit de vroegere regeling.

Nieuw is dat Opgroeien (team Zoë) bevoegd is voor het beheer en de opvolging van de evaluatiedossiers, voor de kwaliteit van de evaluaties en voor het erkennen van evaluerend artsen (artsen die erkend zijn om de specifieke ondersteuningsbehoefte te evalueren).

Gefaseerde overheveling van dossiers van het federale niveau naar Vlaanderen

Om de overgang van de federale regelgeving naar het Vlaamse Groeipakket en van de FOD Sociale Zekerheid naar Opgroeien vlot te laten verlopen, heeft Opgroeien de evaluatiedossiers gefaseerd overgenomen van de bevoegde dienst van de FOD Sociale Zekerheid.

Op 1 januari 2019 startte Opgroeien met de verwerking van de eerste aanvragen. Het gaat om de aanvragen zorgtoeslag voor kinderen voor wie er nooit eerder een aanvraag tot bijkomende kinderbijslag werd gedaan. Parallel werd de overdracht (migratie) van de dossiers van de FOD Sociale Zekerheid naar Opgroeien voorbereid. In afwachting van deze overdracht nam de FOD Sociale Zekerheid de herzieningen van de bij hen reeds lopende aanvragen voor zijn rekening. Sinds 1 januari 2020 staat Opgroeien in voor alle aanvragen, in casu de eerste aanvragen, maar ook aanvragen tot herziening op vraag⁷⁸ van ouders en ambtshalve⁷⁹ herzieningen van de specifieke ondersteuningsbehoefte.

Migratie

De keuze voor een gefaseerde overgang maakt de migratie van de dossiers tot een technisch complex gegeven omdat voor elk dossier de status van het dossier in rekening moet worden gebracht. Bovendien was niet te voorkomen dat een deel van de kinderen over twee lopende dossiers beschikten (een dossier bij de FOD Sociale Zekerheid en een bij Opgroeien).

⁷⁸ Herziening op vraag van ouders: wanneer er zich in de ontwikkeling van de aandoening van een kind nieuwe elementen voordoen met een objectieerbare impact op de specifieke ondersteuningsbehoefte, dan kunnen ouders bij de uitbeter Groeipakket een herziening van de zorgtoeslag aanvragen. In dat geval zal de uitbeter Opgroeien vragen de ernst van de specifieke ondersteuningsbehoefte opnieuw te evalueren.

⁷⁹ Ambtshalve herziening: de ernst van een specifieke ondersteuningsbehoefte wordt vastgesteld voor een bepaalde periode. Wanneer deze periode verstreken is, wordt de specifieke ondersteuningsbehoefte opnieuw geëvalueerd. Opgroeien initieert deze procedure zes maanden vóór de einddatum van een beslissing. Doorgaans vindt de ambtshalve herziening van de specifieke ondersteuningsbehoefte plaats op de leeftijd van 6, 12 en 18 jaar, al kan de evaluerend arts hiervan om gegronde redenen afwijken.

De bevoegdheidsoverdracht hield in dat ruim 71.224 kinddossiers, met daaraan gekoppeld minstens 600.000 documenten, moesten worden overgeheveld van de FOD Sociale Zekerheid naar Opgroeien. Om deze operatie succesvol te laten verlopen werd de migratie van deze dossiers opgesplitst in verschillende fases.

Opgroeien - Team Zorgtoeslagevaluatie (Team Zoë)

Kader⁸⁰

Als de betrokkenen een aanvraag zorgtoeslag indienen bij hun uitbataler Groeipakket, stuurt deze een elektronisch bericht naar Opgroeien. Opgroeien bereidt het evaluatiedossier voor, ter ondersteuning van de evaluerend arts. Eens het dossier volledig is, wordt het toegewezen aan de evaluerend arts die beslist over de specifieke ondersteuningsbehoefte van het kind. Zodra de evaluatie rond is, maakt de evaluerend arts zijn beslissing over aan Opgroeien die deze via een elektronisch bericht communiceert aan de ouders, de uitbataler Groeipakket en de KSZ (Kruispuntbank Sociale Zekerheid).

Het opvolgen van de evaluatiedossiers was voor Opgroeien een nieuwe vorm van dienstverlening aan kinderen en gezinnen. Deze opdracht wordt opgenomen door team Zoë. Het personeel van de bevoegde dienst bij de FOD Sociale Zekerheid werd niet mee overgeheveld. Daardoor startte team Zoë op 1 januari 2019 zonder inhoudelijke expertise of voorkennis. Het nieuwe team startte met 5,6 VTE dossierbeheerders⁸¹, 0,5 VTE medisch ondersteuner⁸² en 1 VTE teamcoördinator. Gaandeweg breidde het team uit tot 14,1 VTE dossierbeheerders en 9,3 VTE medisch ondersteuners.

Het team kan sinds midden 2019 rekenen op de ondersteuning van 0,8 VTE coördinerend arts uit het medisch beleidsteam Opgroeien (stand van zaken 30 juni 2020). Deze arts heeft als taak: opleidingen uitwerken en geven aan evaluerend artsen en medisch ondersteuners, superviseren van de evaluaties in het kader van de uniformiteit, ondersteuning van de evaluerend artsen en uitwerken

⁸⁰ Zie ook SV 049 van 23 oktober 2019, SV 230 van 16 januari 2020, SV 303 van 7 februari 2020, SV 439 van 24 april 2020, SV 520 van 4 juni 2020, SV 729 van 17 augustus 2020 en VOU 667, VOU 2711, VOU 2741 en VOU 3207.

⁸¹ Een dossierbeheerder ondersteunt het interne proces om een zorgtoeslag te kunnen toekennen en verwerkt hiertoe de gegevens van de betrokkene. De dossierbeheerder zorgt ervoor dat de procedures en de regelgeving gerespecteerd worden en is het eerste aanspreekpunt voor de gezinnen.

⁸² Een medisch ondersteuner bereidt het medisch dossier voor ter ondersteuning van de evaluerend arts. Hij analyseert het dossier en vraagt zo nodig bijkomende informatie op bij de gezinnen.

van een richtlijnenkader voor de samenstelling van het medisch dossier.

Verbeterpunten

De procesflow van het dossierbeheer is *a work in progress*

Bij het overnemen van de bevoegdheid rond de beoordeling van de specifieke ondersteuningsbehoefte werd gekozen voor continuïteit, door de bestaande federale procedure verder te zetten. Door die keuze voor continuïteit werden ook de pijnpunten van de werkwijze van de FOD Sociale Zekerheid overgeërfd. Een van die pijnpunten is de intensieve voorbereiding van het dossier dat de evaluerend arts moet toelaten de ernst van de specifieke ondersteuningsbehoefte te beoordelen.

In het kader van de aanvraag zorgtoeslag werd een richtlijnenkader uitgewerkt zodat de specifieke ondersteuningsbehoefte van kinderen met een bepaalde aandoening of beperking op basis van dezelfde soort documenten kan worden geëvalueerd. Om dit te garanderen, wordt het medisch dossier waarover de evaluerend arts beschikt, per aandoening of beperking op uniforme wijze samengesteld.

Probleem is evenwel dat de samenstelling en behandeling van deze dossiers intrinsiek veel mankracht vergt en binnen de huidige processen moeilijk vatbaar is voor een doorgedreven digitalisering. Enkel via een diepgaande hertekening van de bestaande processen kan een doorgedreven digitalisering zorgen voor een fundamentele efficiëntiewinst. We engageren ons dan ook om de volledige procedure te herbekijken.

Om de procedure in te korten wordt er meer ingezet op digitalisering. In 2021 worden middelen vanuit het relanceplan ingezet om een nieuwe applicatie te bouwen voor de zorgtoeslag, dat moet leiden tot een doorgedreven digitalisering en die de communicatie met de ouders vlotter moet laten verlopen. Er wordt dus een nieuw IT-systeem gemaakt dat een digitaal kanaal zal bieden voor burgerinteractie. Concreet:

- kunnen formulieren digitaal ingevuld worden (via portaal) en verzonden worden naar het ZOE-team, waardoor de doorlooptermijn veel korter is;

- zal er een portaal zijn waar de gezinnen de status/flow van hun dossier kunnen opvolgen en waar ze een berichtje kunnen achterlaten voor de ZOE-dossierbeheerder, dus laagdrempeliger voor de gezinnen;
- worden de ZOE-medewerkers en evaluerend artsen beter ondersteund in hun operationele taken om dossiers beter te kunnen opvolgen.

We willen zo tot een efficiënte structuur komen met afstemming op praktijken op Vlaams niveau waarbij we de belangen van de kinderen en de gezinnen vooropstellen met oog voor de noden van de uitbetalers en de evaluerend artsen.

Evaluerend arts erkend door Opgroeien

Kader

De evaluaties vallen sinds 1 juli 2020 onder de volledige verantwoordelijkheid van de evaluerend artsen erkend door Opgroeien. Het gaat om zelfstandige artsen die aan verschillende erkenningsvoorwaarden moeten voldoen. Deze voorwaarden werden overgenomen uit de regelgeving met betrekking tot de consultatiebureauartsen die reeds erkend worden door Opgroeien voor de dienstverlening in de consultatiebureaus. Er is echter gebleken dat het niet opportuun is om enkel deze voorwaarden onverkort over te nemen voor de erkenning van de evaluerend artsen. Momenteel worden de nodige regelgevende aanpassingen voorbereid. Door de verschillende voorwaarden aan te vullen of aan te passen kunnen we ons ervan vergewissen dat we de juiste artsen selecteren en erkennen.

Sinds 1 januari 2019 is Opgroeien bevoegd voor het erkennen van de evaluerend artsen. De erkenningsvoorwaarden zijn geënt op de erkenningsvoorwaarden van toepassing op de consultatiebureauartsen.⁸³ Het BVR zorgtoeslagen voorziet onder andere in een ‘automatische erkenning als evaluerend arts’ voor de artsen die minstens één vaststelling hebben gedaan in opdracht van de FOD Sociale Zekerheid (art. 51).

In een eerste fase werden de evaluerend artsen werkzaam bij de FOD Sociale Zekerheid overgenomen. Eind juni werden de laatste dossiers in het kader van de zorgtoeslag bij de FOD

⁸³ Besluit van 12 oktober 2018 van de Vlaamse Regering houdende de erkenning en de subsidiëring van consultatiebureaus en de erkenning van consultatiebureauartsen, B.S. 21 december 2018.

Verbeterpunten

Aantal en beschikbaarheid van de evaluerend artsen

Opgroeien startte op 1 januari 2019 met 21 evaluerend artsen. In 2019 hebben ook twee artsen die reeds werkzaam waren als consultatiebureauarts de erkenning aangevraagd en gekregen. Opgroeien wil het aantal evaluerend artsen uitbreiden en lanceerde daarom een oproep om nieuwe evaluerend artsen aan te trekken. Los van de impact op de doorlooptijd van de dossiers zorgt het lage aantal evaluerend artsen er ook voor dat er een slechte spreiding over Vlaanderen is van locaties waar de evaluatie van de specifieke ondersteuningsbehoefte kan plaatsvinden.

De mate waarin een arts zich beschikbaar stelt voor klinisch onderzoek is bepalend voor de snelheid waarmee evaluaties op basis van klinisch onderzoek kunnen worden afgewerkt. Tot en met eind juni 2020 was de meerderheid van de artsen beperkt beschikbaar omdat ze de opdracht voor Opgroeien combineerden met hun opdracht voor de FOD Sociale Zekerheid.

Vergoeding van de evaluerend artsen

Een evaluerend arts werkt in een zelfstandig statuut en wordt vergoed per afgewerkte evaluatie. Deze vergoeding bedraagt 35,99 euro.⁸⁴ Vanuit de evaluerend artsen bereikt ons het signaal dat de vergoeding niet in verhouding staat tot de hoeveelheid werk die er tegenover staat. We stellen vast dat de vergoeding ook een obstakel vormt bij de aanwerving van nieuwe artsen. Meerdere kandidaten hebben zich (gedeeltelijk) teruggetrokken omwille van de lage verloning, waardoor het aantal artsen nu dus lager ligt dan de situatie begin 2019.

Om meer evaluerend artsen te kunnen aantrekken moet dit vergoedingssysteem herbekeken worden. Vanaf 1 januari 2021 wordt de verloning per evaluatie afgestemd op de uurverloning voor CB-artsen, zodat de bestaande evaluerend artsen gestimuleerd worden om meer evaluaties op te nemen, en er tegelijkertijd meer nieuwe evaluerend artsen kunnen aangetrokken worden.

⁸⁴ Deze tarieven zijn opgenomen in het ministerieel besluit van 26 maart 2019 tot uitvoering van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2018 betreffende de nadere regels voor het verkrijgen van een zorgtoeslag (B.S. 28.06.2019).

MDT-arts

Kader

Non take-up – Automatische rechtentoekenning – Slechts één onderzoek

In de oude federale kinderbijslagreglementering kon de procedure voor de toekenning van de verhoogde kinderbijslag voor kinderen met een aandoening enkel worden geïnitieerd door de ouders. Indien zij hiertoe geen aanvraag hadden ingediend, kon het recht niet worden onderzocht. Hierdoor misliepen veel kinderen de verhoogde kinderbijslag waar ze waarschijnlijk wel recht op zouden hebben. De zogenaamde non take-up situeerde zich dus vooral binnen dit kinderbijslagsegment.

Uit de conceptnota blijkt dat Vlaanderen in het kader van de armoedebestrijding en de administratieve vereenvoudiging de automatische rechtentoekenning wil maximaliseren en op die manier ook de non take-up wil wegwerken.

Met de nota “*Naar een vraaggestuurde zorg en ondersteuning met zorggarantie voor kinderen en jongeren met een handicap*”⁸⁵ werd beslist dat vanaf 2019 ook de arts van het multidisciplinair team (hierna MDT) inschalingen zou doen op basis van het driepijlersysteem voor kinderen voor wie een aanvraagdocument wordt ingevuld. Dit vanuit de inschatting dat deze arts een goed zicht heeft op de impact en de context van het kind en dus uitstekend geplaatst is om de inschaling voor de zorgtoeslag te doen.⁸⁶

Volgens de nota bij het Besluit van de Vlaamse Regering inzake de zorgtoeslag zijn de voordelen om MDT-artsen ook inschalingen te laten doen, onder meer:

- *dat de mogelijke non take-up die er nu zou kunnen zijn van kinderen die gekend zijn bij de integrale toegangspoort, maar geen zorgtoeslag ontvangen, wordt weggewerkt;*
- *dat ouders niet zowel bij het MDT als bij de evaluerend arts moeten langsgaan; wat dus een lagere drempel voor de ouders en het kind impliceert en een stap dichterbij de automatische rechtentoekenning wordt gezet.*

⁸⁵ VR 2018 2007 DOC.0967/1BIS.

⁸⁶ Nota bij het besluit van 7 december 2018 van de Vlaamse Regering betreffende de nadere regels voor het verkrijgen van een zorgtoeslag.

Multidisciplinaire aanpak voor de inschaling van de zorgbehoefte – Globale evaluatie

In 2003 werd de evaluatiemethode in het kader van de verhoogde kinderbijslag grondig herzien met het oog op een globale evaluatie van de aandoening en de gevolgen ervan voor het kind zelf én zijn familiale omgeving. Door deze hervorming werd de aandoening van het kind niet langer vanuit een puur medische invalshoek geëvalueerd, maar ook vanuit een multidisciplinaire insteek. Deze multidisciplinaire benadering past ook in het idee om de inschaling van de aandoening van het kind te laten verrichten door een (arts van een) MDT. Het inschakelen van een MDT-arts bij de evaluaties in het kader van de zorgtoeslag biedt het voordeel dat kinderen met een indicatiestellingsverslag in het kader van de niet-rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp meer realistisch worden ingeschaald.

Stand van zaken

Aangezien de opdracht tot het uitvoeren van evaluaties op basis van de medisch-sociale schaal nieuw was voor de MDT's werd vanuit Opgroeien in 2019 een opleidingstraject uitgewerkt voor de MDT-artsen. Op vraag van de MDT's werd het traject opengesteld voor alle MDT-medewerkers. Met deze opleiding bereikten we 41 MDT-medewerkers, waaronder 17 artsen. De medewerkers waren tewerkgesteld in 22 verschillende MDT's (zie de organisatietabel). Zo goed als alle centra voor ontwikkelingsstoornissen waren vertegenwoordigd.

Type organisatie	Aantal
COS	4
CLB	6
CAR	2
Kinderpsychiatrie	2
Multifunctionele centra (MFC's)	2
Mutualiteit	3
Andere	3
	22

Tabel 21: Aantal deelnemende MDT's naar type organisatie

Verbeterpunten

Tijdens de verschillende contact- en infomomenten met de MDT's werd vastgesteld dat er in deze teams nog veel weerstand bestaat tegen de inschakeling van de MDT-artsen in het zorgtoeslagverhaal. Tot op heden werd er dan ook geen enkele evaluatie uitgevoerd door een MDT.

Een wekerend knelpunt is het gebrek aan expertise (ze zijn niet vertrouwd met de medisch-sociale schaal), alsook het mogelijk ontbreken van een gepaste opleiding en de nodige tijd en (financiële) middelen. Om tegemoet te komen aan de behoefte tot opleiding werd door Opgroeien, zoals *supra* toegelicht, een opleiding uitgewerkt en aangeboden aan de verschillende MDT's. Er werden ook deontologische bezwaren geopperd. Meerdere malen werd de onverenigbaarheid tussen de rol van de MDT-arts als behandelend arts en de rol van evaluerend arts naar voren geschoven. Een MDT-arts mag echter de functie die hij uitoefent in het kader van zijn opdracht binnen het MDT niet combineren met zijn rol als de behandelend arts van diezelfde persoon. Deontologisch gezien mag een behandelend arts namelijk ten aanzien van dezelfde persoon niet de rol opnemen van MDT-arts. Het argument dat de MDT's de specifieke ondersteuningsbehoefte van een kind niet mogen beoordelen omdat hun arts ook behandelend arts zou zijn van hetzelfde kind, is dus in die zin een onmogelijke hypothese.

Daarnaast hebben niet alle MDT's een dergelijke uitgebreide samenwerking met een arts waarbij deze de tijd heeft om naast zijn opdrachten als MDT-arts ook de zorgbehoefte in te schalen.

Daardoor kunnen kinderen die via deze teams een hulpvraag stellen nog steeds geen evaluatie in het kader van de zorgtoeslag krijgen. Tot slot is het voor Opgroeien moeilijk om het toezicht op de toegekende aantal punten door een arts uit te voeren over het groot aantal MDT-artsen. Dit kan leiden tot een verschillende toepassing van de medisch-sociale schaal en dus een ongelijke behandeling van de kinderen.

Oplossing

In het belang van de gezinnen met kinderen met een specifieke ondersteuningsbehoefte is het primordiaal om het terrein te effenen zodat deze problematiek kan gedeblokkeerd worden waardoor de MDT's hun rol binnen het zorgtoeslagverhaal optimaal kunnen opnemen.

In deze mogen de knelpunten op het terrein niet uit het oog worden verloren. Om maximaal rekening te houden met de bekommernissen van de MDT-artsen en hun teams, alsook met de wil van de decreetgever om de non take-up weg te werken en de automatische rechtentoekenning te

garanderen, zou ervoor geopteerd kunnen worden om de rol van deze teams als een gedeelde opdracht in te vullen. In deze gedeelde opdracht delen de MDT's de informatie die ze verzameld hebben voor hun onderzoek van het kind en maken deze over aan het team Zorgtoeslagevaluatie, zodat de evaluatie van de zorgtoeslag (op stukken) door een arts erkend door Opgroeien kan opgenomen worden.

Momenteel loopt er een proefproject met een MDT Centrum voor Ontwikkelingsstoornissen (COS) en een centrum voor leerlingenbegeleiding (CLB) om deze gedeelde opdracht verder uit te werken. In dit project zal het MDT het A-document⁸⁷ aanvullen met relevante informatie voor de zorgtoeslagevaluatie vanuit de bevraging van het kind en de ouders en de informatie beschikbaar in het MDT. Het verwerken, afbakenen van deze taken en het doorgeven aan en gebruik van deze informatie door Opgroeien voor de zorgtoeslagevaluatie zal in deze pioniersfase uitgetest worden zodat interne richtlijnen opgesteld kunnen worden tussen de MDT's en Opgroeien.

Medisch-sociale schaal

De overgang van het federale niveau naar Vlaanderen was niet enkel gefaseerd, maar was ook gebaseerd op de continuïteit van de medische beoordelingen. Daarom werden de beoordelingsinstrumenten (pediatrische lijst en de OBSI⁸⁸, bijkomende fiches pediatrische lijst) en het inschalingssysteem (medisch-sociale schaal) van de federale overheid overgenomen.

Er zal worden onderzocht in welke mate het inschalingssysteem voor de zorgtoeslag (medisch-sociale schaal) op termijn kan worden afgestemd op andere Vlaamse inschalingssystemen (VAPH, MDT, ...). Hoewel de verschillende beoordelingssystemen naast elkaar blijven bestaan, zal er ter zake worden gezocht naar een gemeenschappelijke basis, wat de coherentie ten goede zal komen.

⁸⁷ Dit formulier wordt door het MDT ingevuld en gehanteerd om de vraag tot niet-rechtstreeks toegankelijke hulp in te schatten.

⁸⁸ De Officiële Belgische Schaal ter Bepaling van de Graad van Invaliditeit, goedgekeurd bij het Besluit van de Regent van 12 februari 1946.

Cijfergegevens

Aantal evaluatiedossiers

Aanvragen evaluatie specifieke ondersteuningsbehoefte

In 2019 registreerde Opgroeien 10.728 aanvragen voor een evaluatie van de specifieke ondersteuningsbehoefte. Eind juni 2020 stond de teller voor 2020 op 10.517 aanvragen (tabel 22). Tot eind juni 2020 registreerde Opgroeien alles samen 21.245 aanvragen.

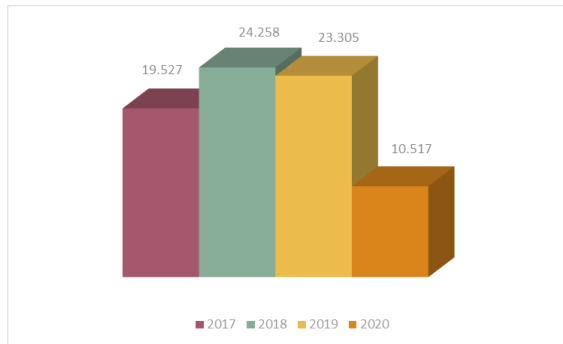
	2019	2020
Eerste aanvragen	10.111	4.411
Ambtshalve herziening	250	4.916
Herziening op vraag van ouders	170	1.055
Erkenningen onmogelijkheid lessen te volgen	197	135
Totaal	10.728	10.517

Tabel 22: Aantal aanvragen per jaar en type aanvraag (stand van zaken 30 juni 2020)

In het verlengde van de keuze voor een gefaseerde aanpak werden er in 2019 vrijwel uitsluitend eerste aanvragen (94%) geregistreerd, naast een beperkt aantal ambtshalve herzieningen en herzieningen op vraag van ouders bij deze eerste aanvragen. Sinds 1 januari 2020 startte Opgroeien ook de ambtshalve herzieningen op, wat zich vertaalt in een fikse stijging van het aantal ambtshalve herzieningen in de eerste jaarhelft van 2020.

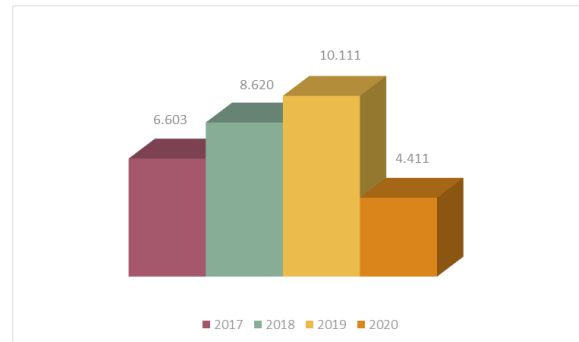
Zieke kinderen behouden hun recht op het Groeipakket tot maximaal het einde van de zomervakantie van het volgende schooljaar, mits bewijs van ziekte aan de hand van ziekteattesten. Na zes maanden ziekte moet de afwezigheid geattesteerd worden door een door Opgroeien erkend evaluerend arts. Opgroeien registreerde 197 aanvragen 'attesteren onmogelijk lessen te volgen' in 2019 en 135 aanvragen tot en met 30 juni 2020.

Na een behoorlijke stijging (ongeveer 25%) van het aantal aanvragen bij de FOD Sociale Zekerheid (in 2018), lijkt dit aantal zich in 2019 te stabiliseren (figuur 1). Het aantal eerste aanvragen daarentegen kende, na de overdracht van de bevoegdheid naar Vlaanderen (in 2019), een stijgende trend (figuur 2). Nu uitspraken doen over 2020 zou voorbarig zijn.



Figuur 1: Evolutie van het totaal aantal aanvragen van 2017 tot en met 30 juni 2020.

Bron: 2017, 2018 (FOD Sociale Zekerheid); 2019 (FOD Sociale Zekerheid + Opgroeien), 2020 (Opgroeien)



Figuur 2: Evolutie van het totaal aantal eerste aanvragen van 2017 tot en met 30 juni 2020.

Bron: FOD Sociale Zekerheid voor 2017 en 2018.

Afgesloten aanvragen

Van de tot 30 juni 2020 geregistreerde aanvragen kon ongeveer een kwart, of 5.506 aanvragen, worden afgesloten (tabel 23).

5.025 dossiers (91%) werden afgesloten met een medische beslissing. De resterende aanvragen werden afgesloten omdat:

- de ouders afzagen van het recht op zorgtoeslag (2%),
- het dossier geannuleerd werd nadat werd vastgesteld dat het een verkeerde aanvraag (bv. wanneer voor het verkeerde kind de zorgtoeslag werd aangevraagd) betrof (7%).

	Aantal	%-age
Openstaande aanvragen	15.739	74%
Afgesloten aanvragen	5.506	26%
Afgesloten met een medische beslissing	5.025	91%
Ouders zien af van het recht op zorgtoeslag	92	2%
Geannuleerde aanvragen	388	7%
Totaal aantal aanvragen	21.245	100%

Tabel 23: Aanvragen volgens status van de aanvraag (stand van zaken 30 juni 2020)

Openstaande aanvragen zonder reactie van ouders

In 2019 werden er 10.728 dossiers opgestart. Op 30 juni 2020 stonden er hiervan nog 5.952 dossiers open. Onder de nog openstaande aanvragen tellen we een relatief groot aantal 'slappende dossiers'

(3.086), zijnde dossiers waarbij door de ouders nooit enig gevolg werd gegeven aan de vraag van Opgroeien om de nodige inlichtingenformulieren terug te bezorgen. Zo werden de inlichtingenformulieren voor 29% van de dossiers uit 2019 nooit teruggestuurd.

Voor de ambtshalve herzieningen zullen de inlichtingenformulieren die gevraagd worden aan de ouders herwerkt worden, zodat er geen bijkomende documenten meer moeten opgevraagd worden. Deze periode van opvragen zorgt immers voor verlenging van de procedure. Het doel van deze herwerking is om toch nog steeds een beoordeling te kunnen doen op basis van kwalitatieve gegevens, maar met zo min mogelijk input. Dit betekent dus ook voor de gezinnen een vereenvoudiging.

Evaluatievorm

Het Besluit⁸⁹ van de Vlaamse Regering bepaalt dat de evaluerend arts zich voor het vaststellen van de ernst van de specifieke ondersteuningsbehoefte:

- baseert op gesprekken met het kind en met de personen die de toestand van het kind kennen,
- rekening houdt met zijn eigen medische vaststellingen en met medische, sociale en andere verslagen.

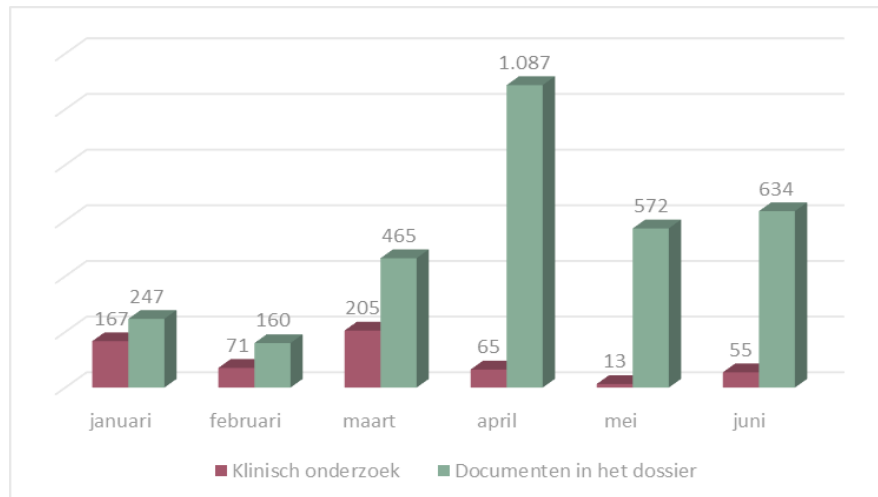
Het Besluit stelt klinisch onderzoek dus voorop als de algemene regel.

Van alle tot eind juni geregistreerde beslissingen werd 20% door de evaluerend arts beoordeeld op basis van klinisch onderzoek. Eind december 2019 bedroeg het aandeel op basis van klinisch onderzoek geëvalueerde aanvragen 35%. Eind juni 2020 was dit aandeel gedaald tot 15% (tabel 24). We zien hier onmiskenbaar een effect van de coronacrisis. Midden maart werden alle klinische onderzoeken stopgezet ingevolge de lockdown (figuur 1). Onderzoeken werden opnieuw opgestart vanaf eind mei, eerst onder de vorm van klinisch consult via beeldbellen en later via fysiek consult.

⁸⁹ Besluit van de Vlaamse regering betreffende de nadere regels voor het verkrijgen van een zorgtoeslag (Artikel 13§1, tweede lid)

	2019		2020		Totaal	
Klinisch onderzoek	443	35%	576	15%	1.019	20%
Documenten in het dossier	825	64%	3.165	84%	3.990	79%
Onbekend	9	1%	7	0%	16	1%
	1.277		3.748		5.025	

Tabel 24: Medische beslissingen naar type evaluatie (stand van zaken tot en met 30 juni 2020)



Figuur 3: Aantal dossiers geëvalueerd op basis van klinisch onderzoek, respectievelijk op basis van de documenten in het dossier in de periode januari 2020 tot en met juni 2020

Het aandeel medische beslissingen op basis van klinisch onderzoek wijkt sterk af van wat de regelgeving vooropstelt. Ervaring leert dat er grote verschillen zijn naargelang de evaluerend arts. Twee van de negentien evaluerend artsen die evaluaties uitvoerden, evalueren meer dan drie vierde van de aanvraagdossiers na een klinisch onderzoek. Negen evaluerend artsen beoordelen minder dan 10% van de dossiers op basis van klinisch onderzoek. Een verdere analyse naar het waarom er gekozen wordt voor de ene of de andere evaluatievorm dringt zich op.

Doorlooptijden

Voor de aanvraagdossiers die bij Opgroeien werden afgesloten met een medische beslissing, bedroeg de gemiddelde doorlooptijd op 30 juni 2020 223 dagen. Eind december 2019 bedroeg deze 177 dagen.

De gemiddelde doorlooptijd voor een medische beslissing bij de FOD Sociale Zekerheid werd door hen eind december 2019 berekend op 189 dagen. Hierbij willen we meegeven dat dossiers die administratief afgesloten werden, omdat gezinnen de informatie niet tijdig hebben aangeleverd, ook

werden meegenomen in de berekening. Om die reden is het niet wenselijk de doorlooptijd van een dossier bij Opgroeien te vergelijken met deze van de FOD Sociale Zekerheid.

Type aanvraag	Juni 2020	Maart 2020	Dec. 2019	Dec. 2018
	Opgroeien	Opgroeien	Opgroeien	FOD
Eerste aanvraag	232		236	235
Ambtshalve herziening	111		163	
Herziening op vraag van ouders	121		203	
Totaal	223	224	177	189

Tabel 25: Evolutie van de gemiddelde doorlooptijd voor een medische beslissing

Voor een eerste aanvraag bedroeg de gemiddelde doorlooptijd 232 dagen. Voor een ambtshalve herziening bedroeg deze doorlooptijd 111 dagen. De kortere doorlooptijd voor de ambtshalve herziening kan verklaard worden op basis van het feit dat deze voorrang krijgen bij de verwerking van het dossier. Door deze dossiers voorrang te geven willen we voorkomen dat de zorgtoeslag, en de daaraan gekoppelde afgeleide rechten, worden opgeschort.

Een diepgaande cijfermatige analyse van het waarom van de doorlooptijd is momenteel nog niet beschikbaar. Intuïtief kunnen we alvast volgende knelpunten aanduiden:

- Het samenstellen van een dossier vraagt tijd.
- Het verwerken van de inkomende documenten is vertraagd als gevolg van de moeizame opstart van team Zoë (een te kleine bezetting in combinatie met een dossierbeheersysteem dat nog in zijn kinderschoenen staat waardoor nog heel veel manuele manipulaties nodig zijn).

Regelgevende aanpassingen in voorbereiding

Gedurende het voorbije anderhalf jaar waarin Zoë verder werd ontwikkeld, het team Zorgtoeslagevaluatie werd uitgebreid en de verschillende processen werden uitgeschreven, kwamen de grenzen van het huidige BVR zorgtoeslag regelmatig naar voren. Het BVR biedt op dit moment niet voldoende omkadering om de evaluatie te organiseren op een efficiënte wijze.

Om aan deze belemmeringen tegemoet te komen wordt er momenteel gewerkt aan verschillende aanpassingen aan het huidige BVR. Zo zal er onder meer de mogelijkheid worden ingevoegd om retroactief te evalueren in geval van een ambtshalve herziening, wat de doorlooptijd kan inkorten.

Momenteel is hier namelijk een aparte herzieningsvraag voor vereist.

Beleidsaanbevelingen

De volledige procedure zorgtoeslagevaluatie moet herbekeken worden en er moet meer ingezet worden op digitalisering. Om meer evaluerend artsen te kunnen aantrekken en inzetten, is het aan te bevelen de verloning op hetzelfde niveau te brengen als de CB-artsen.

Wat MDT's betreft, stellen we voor om te evolueren naar een gedeelde opdracht tussen MDT's en zorgtoeslag door een gegevensdeling te realiseren. Concreet bezorgen de MDT's, nadat ze het kind beoordeeld hebben, de informatie aan het team Zorgtoeslagevaluatie, zodat de evaluatie (op stukken) voor de zorgtoeslag door een arts, erkend door Opgroeien, opgenomen wordt.

HOOFDSTUK 8. INKOMENS- EN GEZINSBEGRIIP GROEIPAKKET

Situering

Binnen het Groeipakket zijn er twee inkomensgerelateerde toeslagen, namelijk de sociale toeslag en de schooltoeslag. Deze toeslagen hebben tot doel om extra financiële ondersteuning te bieden aan gezinnen met een laag inkomen. De integratie van beide systemen in het Groeipakket is gepaard gegaan met een harmonisering van de inkomens- en gezinsbegrippen. De gezins- en begunstigtenbegrippen zijn echter niet eenvormig. In beide gevallen is de hoogte van de toeslag en de inkomensgrens waaraan men wordt onderworpen afhankelijk van de gezinssamenstelling. De inkomensgrenzen zijn wel verschillend voor beide toeslagen. Bij de schooltoeslag wordt het bedrag bovendien bepaald door de hoogte van het inkomen en het type onderwijs waarin het kind is ingeschreven (kleuter-, lager, secundair, of hoger beroepsonderwijs).

Voor het gezins- en inkomensbegrip vertrekken we van het principe van draagkracht van een gezin en houden we rekening met het inkomen van maximaal twee personen, namelijk de personen die een gezin vormen door samen te wonen op hetzelfde adres, geen bloed- of aanverwant zijn tot en met de derde graad, en die samen een huishouden regelen en daartoe elk financieel of op een andere manier bijdragen. Zo wordt bij de sociale toeslag en de schooltoeslag als uitgangspunt het inkomen van beide ouders/partners/opvoeders meegenomen als ze volgens het rijksregister op hetzelfde adres wonen. Toch worden voor de bepaling van het recht op de sociale toeslag en de schooltoeslag niet steeds dezelfde personen meegenomen om het inkomen te bepalen, ook al betreft het dezelfde kinderen.

Het domicilie zoals blijkt uit het rijksregister kan worden weerlegd door een officieel bewijsstuk van de effectieve gezinssituatie voor te leggen, maar niet als deze personen samen een kind hebben of samen de gezinswoning bezitten. Ook als twee personen niet officieel op hetzelfde adres wonen, kan de effectieve gezinssituatie worden bewezen door bv., een controle ter plaatse door de sociale begeleidings- en toezichtsdienst van het VUTG, een vonnis of een verklaring van feitelijke gezinsvorming door de partners. Indien het kind zelf de uitbetaling van het Groeipakket ontvangt,

dan wordt er rekening gehouden met het inkomen van het kind en, in gebeurlijk geval, de persoon waarmee het kind een feitelijk gezin vormt.

Om in aanmerking te komen voor de sociale toeslag en de schooltoeslag, moet het gezinsinkomen voldoen aan bepaalde voorwaarden. De inkomensvoorwaarden voor de sociale toeslag en schooltoeslag worden automatisch gecontroleerd op basis van het laatst gekende aanslagbiljet. Er wordt rekening gehouden met het bruto belastbaar jaarinkomen zoals aangegeven op het laatst gekende aanslagbiljet, aangevuld met een aantal andere (niet-belastbare) inkomsten.⁹⁰

Dit komt erop neer dat voor de toekenning van deze toeslagen in de automatische procedure men steeds het inkomen van twee jaar geleden hanteert. De toekenning van deze toeslagen in de automatische procedure wordt twee jaar later, op het ogenblik dat het inkomen van dat jaar gekend is, niet opnieuw geëvalueerd met het oog op een eventuele terugvordering. Het zou mensen dubbel straffen: aan de ene kant dragen zij het effect van de vertraging met twee jaar en worden zij ook nog eens gestraft twee jaar na datum door de informatie te laten doorwegen niet enkel voor de toekenningsperiode die op dat ogenblik aanvangt, maar ook voor de toekenningsperiode twee jaar geleden te laten doorwerken.⁹¹

We controleren echter wel of de automatische rechtentoeckenning twee jaar geleden geen onvolkomenheden kende. Indien er twee jaar geleden geen toeslag werd toegekend, zal men alsnog deze toeslag toekennen. Het tekortschieten van de automatische rechtentoeckenning in haar huidige uitvoering, wordt evenmin ten laste van de burger gelegd.

Voor beide toeslagen wordt er ook een KI-test uitgevoerd om de verhouding tussen het inkomen en het geïndexeerde KI vreemd gebruik na te gaan. Hiervoor wordt de som van de geïndexeerde KI's van alle onroerende goederen vreemd gebruik die in een gezin aanwezig zijn, vermenigvuldigd met drie. Dit resultaat wordt vergeleken met 20% van het inkomen zonder de KI's vreemd gebruik en eigen beroepsdoeleinden. Als driemaal het geïndexeerde KI vreemd gebruik kleiner is 20% van het

⁹⁰ 1° de volgende belastbare inkomsten, voor aftrek van de aftrekbare bestedingen: a) beroepsinkomsten; b) uitkeringen in het kader van de ziekteverzekering; c) werkloosheidsuitkeringen; d) pensioenen;

2° 80% van de onderhoudsgelden die uitbetaald zijn aan de persoon of personen van wie de inkomsten voor de berekening van de toelage in aanmerking wordt genomen, maar ze kunnen evengoed voor 80% worden afgetrokken als men ze heeft betaald.

3° driemaal het geïndexeerde KI vreemd gebruik en eenmaal het geïndexeerde KI dat voor eigen beroepsdoeleinden wordt aangewend;

4° de inkomensvervangende tegemoetkoming (cf. de Wet van 27 februari 1987);

5° het leefloon (cf. de Wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie);

6° het equivalent van leefloon (cf. de Wet van 2 april 1965 in verband met het ten laste nemen van de steun verleend door de OCMW's);

7° de inkomsten die voortvloeien uit de beroepsactiviteit, toegekend aan de personeelsleden van een Europese of andere internationale instelling;

⁹¹ Zie SV nr. 132 van 27 november 2019: <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1513815>

inkomen zonder de KI's, dan kan het gezin in aanmerking komen voor een sociale toeslag of de schooltoeslag.⁹²

Het laatst gekende aanslagbiljet is echter niet altijd een goede indicator van de huidige financiële situatie. Daarom zijn er 'alarmbellen' ingebouwd om lagere actuele inkomens te detecteren. Voor de sociale toeslag is er enerzijds een elektronische alarmbel: als een van de ouders op dit moment gerechtigd is op het leefloon, de inkomensvervangende tegemoetkoming of de inkomensgarantie voor ouderen, dan wordt het recht op de sociale toeslag alsnog toegekend. Anderzijds is er ook de manuele alarmbel: bevinden de ouders zich niet in een van deze statuten en hebben ze geen recht op een toeslag op basis van de automatische procedure, maar kunnen ze wel aantonen dat hun actuele inkomen gedurende minstens zes opeenvolgende maanden lager is dan de inkomensgrens, dan hebben ze eveneens recht op de sociale toeslag voor de periode die ze kunnen bewijzen, en dat tot en met 30 september van de lopende toekenningperiode. De bewijslast ligt hier wel bij de ouders.

Voor de schooltoeslag is er ook een manuele alarmbel mogelijk. Als de ouders kunnen bewijzen dat hun inkomen in het kalenderjaar waarin het betrokken schooljaar van start ging, gedurende minstens zes (niet noodzakelijk opeenvolgende) maanden onder de toepasselijke inkomensgrens ligt, komt het kind ook in aanmerking voor de schooltoeslag. De manuele alarmbel, voor zowel de sociale toeslag als voor de schooltoeslag, kan enkel ingeroepen worden als er geen recht is op, respectievelijk de sociale toeslag of de schooltoeslag via de automatische procedure. Een alarmbel kan dus de automatische procedure niet overrulen.

Het recht dat ontstaat op basis van de alarmbelprocedure zal twee jaar later niet worden teruggevorderd, op voorwaarde dat alle inkomstenbronnen correct zijn aangegeven. Indien wordt vastgesteld dat niet alle inkomstenbronnen werden aangegeven, zal men sowieso overgaan tot terugvordering indien uit de inkomenstoets blijkt dat er geen recht kon zijn op de concrete toeslag. Wel wordt er voor de sociale toeslag nagegaan of er nog extra maanden recht konden zijn voor het betreffende toekenningjaar, indien er niet in alle betrokken maanden van dat toekenningjaar reeds een sociale toeslag werd toegekend. Op deze manier wordt opnieuw de onvolkomenheid van de huidige automatische rechtentoekenning gecorrigeerd.

⁹² Niet iedereen wordt aan een KI-test onderworpen. Als er geen onroerende goederen vreemd gebruik in het gezin aanwezig zijn, als het geïndexeerde KI vreemd gebruik lager is dan 1.250 euro, als het gezin een leefloon ontvangt of als het gezinsinkomen voor ten minste 70% uit vervangingsinkomsten, onderhoudsuitkeringen, inkomensvervangende tegemoetkomingen of overlevingspensioenen bestaat, is men vrijgesteld van de KI-test.

Impact harmonisering in combinatie met automatische rechtentoekenning

Voor alle gezinnen woonachtig in Vlaanderen en kinderen die les volgen in het Nederlandstalig onderwijs wordt er dus automatisch een onderzoek gevoerd om te kijken of er recht is op een sociale toeslag of schooltoeslag, wat positief is voor de gezinnen. Niettegenstaande er een harmonisering is gebeurd, zijn er toch een aantal verschillen tussen het gezins- en inkomensbegrip van de sociale toeslag en schooltoeslag, die soms ongewenste effecten voor de gezinnen tot gevolg hebben.

Uitbetaling op rekeningnummer

Als er recht is op gezinsbijslagen binnen het Groeipakket, dan worden alle toeslagen (inclusief de schooltoeslag) uitbetaald op het rekeningnummer gekozen door de begunstigden. Voor de schooltoeslag is er een uitzondering in het decreet ingeschreven waardoor een meerderjarige leerling toch de schooltoeslag kan laten uitbetalen op een andere rekening. Deze mogelijkheid bestaat niet binnen de gezinsbijslagen. Naar de gezinnen toe kan het moeilijk te motiveren zijn waarom een meerderjarige leerling voor de schooltoeslag een afwijking kan vragen, terwijl dit voor de andere toeslagen beperkter is. Concreet moet voor de gezinsbijslagen een jongere ontvoogd zijn of de leeftijd van 16 jaar bereikt hebben en zijn woonplaats niet bij zijn ouders/opvoeders hebben, of zelf begunstigde zijn voor toelagen voor een of meer van zijn eigen kinderen. Bij de schooltoeslag is de meerderjarigheid op zich al voldoende reden.

Berekening inkomens

Voor de sociale toeslag worden de inkomens van de ouders onderzocht, en in het geval van co-ouderschap met gelijk verdeelde huisvesting, dat wordt gehanteerd als vermoeden, gebeurt dit onderzoek bij beide ouders apart, respectievelijk in hun nieuwe feitelijke gezin. Ook de uitbetaling gebeurt op aparte rekeningen, wanneer er in beide gevallen recht zou zijn op een sociale toeslag. Bij de schooltoeslag gebeurt het inkomensonderzoek enkel in het gezin waar het kind gedomicilieerd is, ook als de ouders uit elkaar zijn gegaan. De combinatie met de uitbetaling op het rekeningnummer gekozen door begunstigden, en het feit dat de uitbetaling van de schooltoeslag de gezinsbijslagen volgt, zorgt ervoor dat er zich bij gescheiden ouders een situatie kan voordoen waarbij de beoordeling van de schooltoeslag in het ene (feitelijke) gezin gebeurt en vervolgens betaald wordt op de rekening van de begunstigde die in het andere gezin verblijft.

Dit kwam ook naar boven in het klachtenrapport van het VUTG⁹³. Dit gaf namelijk aanleiding tot klachten, zowel klachten van de ouder die de schooltoeslag ontving (omdat deze van mening was recht te kunnen hebben op een hogere toeslag mocht de berekening op basis van zijn/haar eigen feitelijk gezin gebeurd zijn) als van de ouder in hoofde van wie de beoordeling gebeurde (wanneer de detailberekening over het inkomen onterecht werd gedeeld met de persoon die effectief de schooltoeslag ontving).

Om aan deze klachten tegemoet te komen kan er enerzijds gekozen worden om de schooltoeslag af te stemmen op de werkwijze voor de sociale toeslag bij ex-partners met gelijk verdeelde huisvesting. Dit zou betekenen dat in beide feitelijke gezinnen het inkomen berekend wordt en er in beide feitelijke gezinnen recht kan zijn op de schooltoeslag, zij het dan wel voor de helft van het bedrag. Het voordeel van deze piste is dat het eenduidig is, en dat feitelijke gezinnen een bedrag ontvangen volgens hun gezinsinkomen. Het nadeel is uiteraard dat er mogelijks maar een halve schooltoeslag wordt uitbetaald, namelijk in het geval dat er maar recht is in een van beide feitelijke gezinnen.

Anderzijds kan er gekozen worden om de uitbetaling van de school- en gezinsbijslagen los te koppelen, en er dus voor te zorgen dat de schooltoeslag niet meer automatisch de uitbetaling van de gezinsbijslagen volgt. Het voordeel hiervan is dat de berekening en de uitbetaling in hetzelfde gezin gebeurt en er dus ook terecht komt. Het nadeel is dat de toelagen van het Groeipakket op die manier minder geharmoniseerd worden en dat er moet rekening gehouden worden met een ontwikkelingskost.

We zullen onderzoeken hoe we de invulling van het gezinsbegrip nauwer op elkaar kunnen laten aansluiten, zodat op zijn minst duidelijkheid en uniformiteit kan bestaan naar gezinnen toe.

Een ander gegeven is dat de jongste begunstigde (als default optie) steeds in de mogelijkheid is om het rekeningnummer aan te passen, zonder toestemming van de andere (oudere) begunstigde.⁹⁴ Dit kan bij ouders die uit elkaar zijn gegaan een gevolg hebben voor de uitbetaling van de gezinsbijslagen en de schooltoeslag. Ook hier kan dat ertoe leiden dat de toeslag niet wordt beoordeeld in het gezin van de effectieve ontvanger van de toeslag. Ook hier zullen we onderzoeken hoe we duidelijkheid en uniformiteit kunnen verschaffen. Een mogelijke piste is om de schooltoeslag in eerste instantie niet aan de jongste te betalen, maar wel aan de begunstigde bij wie het kind gedomicilieerd is. Dit heeft als voordeel dat de betaling dan ook meteen gebeurt aan het gezin

⁹³ http://www.vlaamseombudsdienst.be/ombs/nl/nieuws/pdf/bemiddelingsboek_2019.pdf, p. 623

⁹⁴ Voor meer details, zie hoofdstuk 4 'basisbedrag – startbedrag - schoolbonus'.

waarin het recht op een mogelijke schooltoeslag wordt beoordeeld. Deze piste zou wel ontwikkelingskosten vragen.

Alarmbelprocedure

De manuele alarmbelprocedure voor de sociale toeslag en de schooltoeslag verschilt op het vlak van de aangetoonde maanden inkomensdaling. Voor de sociale toeslag moet er zes opeenvolgende maanden een inkomen onder de inkomensgrens aangetoond worden, terwijl dat voor de schooltoeslag zes maanden moeten zijn in het kalenderjaar waarin het schooljaar start, ongeacht of dit opeenvolgende maanden zijn.

Zes maanden

De keuze om voor de manuele alarmbel zes maanden inkomensdaling aan te tonen is ingegeven vanuit het feit dat dit gegeven stabiel genoeg is om de aangetoonde inkomens te extrapoleren naar een jaarinkomen en de berekening van de sociale toeslag en schooltoeslag op te baseren.

Voor de sociale toeslag moeten dit zes opeenvolgende maanden zijn, aangezien er voor die zes aangetoonde maanden dan een recht is op een maandelijkse sociale toeslag, en dan verder nog tot het einde van het toekenningjaar, dus tot eind september. Voor de schooltoeslag wordt gevraagd om zes maanden aan te tonen gedurende het kalenderjaar waarin het betrokken schooljaar start. Bij de schooltoeslag is er dus geen vermenging van kalenderjaren mogelijk, en wordt er strikt op jaarbasis gekeken. Bij de sociale toeslag kan dit wel (bv. inkomensdaling aantonen voor de maanden november, december, januari, februari, maart en april). Het feit dat er een verschil is tussen beide alarmbellen zorgt er in het extreme geval voor dat gezinnen mogelijk tweemaal een alarmbel moeten aantonen, een voor de sociale toeslag en een voor de schooltoeslag. Enkel in het geval een manuele alarmbel voor een sociale toeslag wordt aangetoond met zes (opeenvolgende) maanden binnen een kalenderjaar, kan dit ook benut worden voor de schooltoeslag. Dit enkel op voorwaarde dat er geen recht is op een schooltoeslag via de automatische procedure.

Alarmbel versus automatische procedure

Aangezien het bedrag van de schooltoeslag afhangt van de hoogte van het inkomen, zou een gezin dat recht heeft op een schooltoeslag op basis van de automatische procedure, recht kunnen hebben op een hoger bedrag, indien een alarmbel mogelijk is en dus zou rekening houden met het lagere actueel inkomen. De procedure voor de alarmbel is echter grotendeels overgenomen van Onderwijs in verband met school- en studietoelagen, en deze mogelijkheid is dus niet voorzien. Ook voor de

sociale toeslag kan er niet via de manuele alarmbel overgegaan worden van bedrag sociale toeslag middeninkomens (tussen de 31.605,89 en 62.424 euro) dat is toegekend via de automatische procedure naar bedrag sociale toeslag lage inkomens onder 31.605,89 euro via aanvraag manuele alarmbel.

Deze alarmbelprocedure mogelijk maken voor personen die (vermoedelijk) een te lage schooltoeslag of sociale toeslag (hebben) ontvangen op basis van de automatische procedure betekent echter een zware belasting van het dossierbeheer en een omslachtig proces om de procedures aan te passen. Op basis van de aangeleverde bewijsstukken met betrekking tot actuele inkomens zou er dan een tweede onderzoek moeten gebeuren van het recht op een schooltoeslag of sociale toeslag, met een mogelijke bijbetaling tot gevolg.

Om als gezin te weten wanneer je de alarmbelprocedure moet invoeren, moet je dus weten wanneer de automatische procedure is afgerond. Momenteel ontvangen gezinnen die recht hebben op een sociale toeslag of een schooltoeslag hier een bericht van via hun uitbeter Groeipakket. Ook gezinnen die recht gehad hebben op een sociale toeslag en in een volgend toekenningsjaar niet, ontvangen een informatiebrief. Gezinnen die geen recht hadden of hebben op basis van de automatische procedure worden hierover echter niet geïnformeerd. Zeker voor de schooltoeslag is het belangrijk gezinnen te informeren dat ze geen recht hebben op de schooltoeslag via de automatische procedure, zodat ze eventueel de alarmbel nog kunnen invoeren.

Om hieraan tegemoet te komen wordt er nauw samengewerkt met een uitgebreid netwerk van sociale partners zoals OCMW's, Huizen van het Kind, scholengroepen, CLB's en andere sociaal werkers die gezinnen begeleiden. Er wordt proactief informatie bezorgd aan de partners zodat zij gezinnen meer duiding kunnen geven bij hun rechten en daarbij wordt specifiek de nadruk gelegd op mechanismen zoals de alarmbelprocedure. Daarnaast kunnen partners uit het breed sociaal werkveld voor algemene vragen terecht bij Opgroeien en met vragen over individuele situaties bij het VUTG.

Actueel inkomen

Terwijl de automatische procedure voor de berekening van het inkomen zich baseert op inkomensgegevens die alleen per jaar beschikbaar zijn en het recentst officieel vastgestelde inkomen twee jaar oud is, op basis van het aanslagbiljet, baseert de alarmbelprocedure zich op actuele inkomsten, waarmee een actueel inkomen wordt benaderd.

Voor de sociale toeslag is er in het BVR sociale toeslagen⁹⁵ al sprake van een gedeeltelijk geautomatiseerde alarmbel, op basis van gegevensstromen uit authentieke bronnen (nl. leefloon, inkomensvervangende tegemoetkoming (IVT) en inkomensgarantie voor ouderen (IGO)). Voor de schooltoeslag is er nog niet in gedeeltelijke automatisering voorzien, omdat de berekeningsbasis ook danig verschilt van die van de sociale toeslag.

Er wordt samen met het Agentschap Informatie Vlaanderen (AIV) een onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om de alarmbelprocedures over het actuele gezinsinkomen zoveel als mogelijk op automatische gegevensstromen te baseren en de alarmbelprocedure dus ook zo automatisch mogelijk te laten verlopen. Die gegevensstromen moeten bestaan (of gemaakt worden) en moeten vervolgens geïntegreerd worden in de Centrale Groeipakketapplicatie om het gewenste effect te kunnen hebben. In hetzelfde project gaan we ook na in hoeverre de module ‘automatisch advies’ van het AIV dienstig kan zijn om tot een goed resultaat te komen.

Een actuelere bepaling van het inkomen kan ertoe leiden dat sommige toeslagen effectief worden toegekend wanneer ze nodig zijn, dat regularisaties (in + en -) vermeden worden, en dat niet alleen de begunstigden die administratief vaardig genoeg zijn of over een netwerk beschikken dat hen helpt, in staat zijn om een bepaalde toeslag sneller te verkrijgen. In het project ‘automatisch advies inkomen’ kijken we na of er een mogelijkheid bestaat om de actuele inkomensbepaling te veralgemenen en te automatiseren.

Verdere harmonisering

Inkomenstarief kinderopvang

Zoals opgenomen in de conceptnota zoeken we in een tweede fase afstemming van de ouderbijdragen in de kinderopvang met het Groeipakket. We werken voorstellen uit over ten eerste de praktische werkwijze om de verzamelde gegevens op een geoorloofde manier te kunnen hergebruiken, ten tweede over de aanpassingen die aan de huidige regeling moeten worden aangebracht in het licht van de harmonisering en ten derde over de beste empirische basis om de impact van de harmonisering in te schatten.

⁹⁵ Besluit van de Vlaamse Regering van 21 september 2018 tot vaststelling van de nadere regels voor het toekennen van een sociale toeslag.

Studietoelagen hoger onderwijs

In het Vlaams actieplan armoedebestrijding stelt Onderwijs voor om de uitbreiding te onderzoeken van het aantal Vlaamse studenten dat in aanmerking komt voor een studietoelage door de inkomensgrenzen aan te passen (aan deze van het Groeipakket).

De onverwacht sterke stijging van het aantal rechthebbenden met een schooltoeslag kunnen de financieringsmechanismen in het hoger onderwijs ernstig impacteren als de voorwaarden worden doorgetrokken. In 2020-2021 stromen de eerste leerlingen met een Groeipakket door naar het hoger onderwijs. Het traject van deze studenten en het recht op studiefinanciering zal hierbij verder worden onderzocht. Aanpassingen aan de regelgeving zoals bij het Groeipakket in het hoger onderwijs in 2021-2022 is niet mogelijk en wenselijk.

Beleidsaanbeveling

We bevelen aan om ervoor te zorgen dat de alarmbelprocedure zich zoveel als mogelijk op automatische gegevensstromen baseert en dus ook zo automatisch mogelijk verloopt.⁹⁶

⁹⁶ Aanpassing nodig van onder andere artikel 4 van het Besluit van 21 september 2018 van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de nadere regels voor het toekennen van een sociale toeslag en artikel 7 van het Besluit van 17 mei 2019 van de Vlaamse Regering betreffende de selectieve participatietoelagen leerling.

HOOFDSTUK 9. SOCIALE TOESLAG

Situering

De sociale toeslag is er voor gezinnen die met hun inkomen de opvoedingskosten moeilijker kunnen dragen. De toeslag is bedoeld om de draagkracht van minder kapitaalkrachtige gezinnen te vergroten en is afhankelijk van inkomen en gezinsgrootte. Het bedrag wordt (zo veel als mogelijk) automatisch toegekend.

Wanneer de voorwaarden zijn vervuld, ontvangen alle kinderen van het gezin een maandelijkse sociale toeslag. De belangrijkste vernieuwing hier is dat er een nieuw systeem van gezinsgemoduleerde inkomensselectiviteit werd ingevoerd (dit betekent dat de inkomensgrenzen worden aangepast in functie van het aantal kinderen in het gezin). Dit systeem heeft een dubbele finaliteit⁹⁷:

- Enerzijds dient het systeem om gezinnen met een beperkt inkomen via toeslagbedragen extra te compenseren voor de kosten eigen aan de opvoeding van hun kind(eren).
- Anderzijds worden via de gezinsmodulering ook de grote gezinnen, mede afhankelijk van hun inkomen, meer verregaand gecompenseerd, aangezien er een groter inkomen nodig is om hen te behoeden voor het armoederisico. Daarbij houden we rekening met mogelijke werkloosheids- en verdienvallen, door te werken met meerdere inkomensgrenzen.

Kinderen met een nieuw basisbedrag krijgen de nieuwe bedragen van de sociale toeslag (52,02, 83,23 of 62,42 euro). Kinderen geboren vóór 2019 behouden de bedragen van de sociale toeslag uit de oude kinderbijslagreglementering, afgestemd op hun basisbedrag. De oude basisbedragen zijn namelijk oplopend, waar een omgekeerd evenredig, dalende sociale toeslag tegenover staat (48,77 euro (rang 1), 30,23 euro (rang 2) of 5,30 euro (rang 3)).

Voor twee categorieën wordt er een aparte sociale toeslag toegekend. Een kind dat volgens de voorwaarden uit de AKBW in aanmerking komt voor de toenmalige toeslag voor langdurig zieken, arbeidsongeschikten en mindervaliden en een laag basisbedrag heeft, krijgt een toeslag van 104,94 euro in plaats van 48,77 euro. Een kind dat volgens de voorwaarden uit de AKBW in aanmerking komt voor de vroegere toeslag voor eenoudergezinnen en een hoog basisbedrag heeft, ontvangt

⁹⁷ Memorie van toelichting - p. 75.

een sociale toeslag van 24,38 euro in plaats van 5,30 euro. Beide uitzonderingen zijn ingevoerd omwille van het standstill-principe.

Toekenningen

Automatische toekenning

De inkomsten van alle gezinnen die gezinsbijslagen ontvangen worden jaarlijks gecontroleerd om een recht op de sociale toeslag te kunnen vaststellen. Indien men in aanmerking komt, geldt het recht voor een jaar (van 1 oktober van een jaar tot en met 30 september van het volgende jaar), tenzij er iets verandert aan de gezinssituatie van het kind (er komt een kind bij in het gezin, er vertrekt een kind uit het gezin of het feitelijk gezin verandert) of indien het aanslagbiljet waarop de toekenning zich baseert wordt herzien. In deze gevallen wordt het recht in de tussentijd opnieuw gecontroleerd, wat kan leiden tot een verdere toekenning of wijziging van bedrag.

In de volgende tabel zien we in detail hoe de toekenning van de sociale toeslag is geëvolueerd.

	31 december 2018 (AKBW)	8 februari 2019	31 december 2019	30 juni 2020
Aantal kinderen met sociale toeslag	175.174	327.435	353.855	364.019

Tabel 26: Aantal kinderen met een sociale toeslag sinds 2018 tot en met juni 2020

In 2019, het eerste jaar van het Groeipakket, zien we een stijgend effect. Eind december 2018 waren er in de federale kinderbijslagregeling 175.174 kinderen met een sociale toeslag. Dankzij het loskoppelen van de socioprofessionele situatie van de ouders was dit aantal in februari 2019 gestegen naar 327.435. Deze toename komt door het feit dat nu ook werkende gezinnen met een laag inkomen recht hebben op een sociale toeslag.

Het Groeipakket werd ingevoerd midden in een lopend toekenningsjaar. Vanaf 1 oktober 2019 geldt de nieuwe inkomenstoets, met een iets ruimer inkomensbegrip en de KI-test.⁹⁸ Tegen eind 2019 zagen we een toename met 178.681 kinderen op een jaar tijd, met andere woorden meer dan dubbel zoveel kinderen genoten van een sociale toeslag in vergelijking met het jaar daarvoor. Deze verdubbeling is te wijten aan de automatische rechtentoeckenning, de loskoppeling met de

⁹⁸ Voor meer details, zie hoofdstuk 8 'gezin en inkomen'.

socioprofessionele situatie van de ouders en de tweede (hogere) inkomensgrens voor grote gezinnen.

In juni 2020 hadden 186.330 gezinnen recht op een sociale toeslag. 6.961 gezinnen die louter op basis van hun inkomen ook recht zouden hebben op een sociale toeslag, hadden echter geen recht omwille van de KI-test. Dit komt neer op 3,6%.

Naast de sociale toeslag voor lage inkomens, is er vanaf 2019 ook een sociale toeslag ingevoerd voor de zogenaamde middeninkomens, namelijk voor gezinnen met minstens drie kinderen, waarvan minstens één kind het nieuwe basisbedrag van het Groeipakket ontvangt. Eind juni 2020 kregen 7.634 kinderen uit deze grote gezinnen met een middeninkomen een sociale toeslag. Dit aantal zal de komende jaren stelselmatig toenemen, gezien deze groep toeneemt in verhouding met het aantal nieuwe geboortes vanaf 1 januari 2019. De eerste jaren zal dit voor een toename van de sociale toeslagen zorgen met ongeveer 9 miljoen euro per jaar. Op volledige kruissnelheid zal de sociale toeslag voor middeninkomens 145 miljoen euro kosten, met een bereik van ongeveer 190.000 kinderen.

Ten slotte is er jaarlijks een uitstroom van de kinderen met transitiebedragen terwijl het aantal kinderen met nieuwe bedragen jaar na jaar toeneemt. Per saldo betekent dit dat het aantal kinderen met een sociale toeslag voor de laagste gezinsinkomens wel min of meer gelijk blijft sinds het in voege treden van het Groeipakket, maar dat er wel een substitutie plaatsvindt van de iets lagere transitiebedragen naar de hogere nieuwe bedragen. In meerjarig perspectief betekent dit dat er voor de laagste inkomens jaarlijks een toename is van de toegekende sociale toeslagen met ongeveer 3 miljoen euro per jaar.

De sociale toeslag in geval van scheiding

Zoals reeds besproken geldt sinds de invoering van het Groeipakket dat beide ouders begunstigde zijn.⁹⁹ In geval van een scheiding met een gelijk verdeelde huisvesting van de kinderen, wordt het recht op de sociale toeslag in beide gezinnen bepaald en voor de helft uitbetaald aan degene die er recht op heeft. Bij een niet gelijk verdeelde huisvesting van de kinderen wordt het recht op de sociale toeslag enkel onderzocht en eventueel uitbetaald aan de ouder met het zwaartepunt van verblijf.

⁹⁹ Voor meer details, zie hoofdstuk 4 'recht van het kind'.

Vanaf 2019 gingen gezinnen naar aanleiding van een nieuwe geboorte over van het bijslagtrekkenden- naar het begunstigdensysteem. Vanaf 2020 kunnen alle gezinnen hiervoor kiezen. Deze verandering kan een impact hebben op het recht op en de uitbetaling van de sociale toeslag, want aan kinderen met gelijk verdeelde huisvesting wordt telkens de helft van de sociale toeslag toegekend per gezin. Op deze manier komt de toeslag terecht daar waar de draagkracht bevordert en ondersteund dient te worden. Dit betekent echter ook dat een bijslagtrekkende de helft van zijn of haar sociale toeslag kan verliezen ten voordele van de ex-partner.

Opportunities en mogelijke beleidskeuzes

Het principe binnen het Groeipakket dat het recht op een sociale toeslag niet langer toegekend wordt op basis van een bepaald statuut, maar uitsluitend op basis van het gezinsinkomen, kan als voorbeeld genomen worden om andere Vlaamse sociale voordelen toe te kennen. Dat neemt echter niet weg dat er ook binnen het Groeipakket nog mogelijkheden voor handen zijn en keuzes kunnen worden gemaakt om van de sociale toeslag een nog meer slagkrachtig instrument te maken in de strijd tegen kinderarmoede. We bespreken hieronder een aantal suggesties die hiertoe reeds geponeerd werden.

COVID-19

In het kader van de financiële gevolgen van de coronacrisis mag het niet verwonderen dat er werd gekeken naar de sociale toeslag als hulpmiddel om de gezinnen met kinderen die het zwaarst getroffen werden tijdelijk te ondersteunen.

Zo werd in mei het volgende voorstel van resolutie¹⁰⁰ ingediend in het Vlaams Parlement:

Een tijdelijke aanpassing van de alarmbelprocedure sociale toeslag naar één maand. Hierdoor wordt de voorwaarde versoepeld voor het toekennen van een sociale toelage binnen het systeem van het Groeipakket aan gezinnen met kinderen, die minstens één maand hun inkomen zien dalen onder de vastgestelde inkomensgrenzen.

Dit zou tot gevolg hebben gehad dat de meest precare doelgroep, namelijk de gezinnen die reeds een sociale toeslag krijgen, sowieso niets extra zouden krijgen. Daarnaast werd er bij de manuele

¹⁰⁰ Voorstel van resolutie over de tijdelijke aanpassing van de alarmbelprocedure voor het verkrijgen van de sociale toeslag in het groeipakket en in het vroegere systeem van algemene kinderbijslag, Vl. Parl. 321 (2019-2020) – Nr. 1, ingediend op 19 mei 2020 (2019-2020), <https://www.vlaamsparlament.be/plenaire-vergaderingen/1390654/verslag/1392448>.

alarmbelprocedure bewust gekozen voor een relatief zware bewijslast van zes opeenvolgende maanden zodat dit voldoende representatief zou zijn voor de rest van het toekenningsjaar. Op deze manier verzekeren we dat er twee jaar later niet moet gecontroleerd en eventueel teruggevorderd worden. Indien er wordt geopteerd voor een gemakkelijkere toegang tot het recht op de sociale toeslag via de manuele alarmbelprocedure, is het eerder aangewezen om nadien toch te controleren. Een maand is immers niet representatief genoeg om twee jaar later niet terug te vorderen. Dit zou ook een zwaarder dossierbeheer betekenen. Met andere woorden: het aantal maanden bewijslast kan niet aangepast worden zonder de volledige procedure van de sociale toeslag te herbekijken.

Uiteindelijk is er een voorstel van decreet aangenomen voor een aparte COVID-19-toeslag binnen het Groeipakket, maar los van de sociale toeslag. Deze toeslag kan worden aangevraagd tot en met oktober 2020 indien het gezin te maken heeft gekregen met een inkomensdaling van minstens 10% in maart, april, mei of juni ten opzichte van januari of februari en daardoor zijn bruto belastbaar inkomen onder de grens van 2.213,30 euro zag duiken. De COVID-19-toeslag wordt uitbetaald in drie schijven van 40 euro. Een automatische toekenning van de toeslag was niet mogelijk aangezien, zoals reeds beschreven, het actuele inkomen niet gekend is en de gezinnen met een actuele inkomensdaling dus niet automatisch gedetecteerd konden worden. Er is bewust gekozen voor een specifieke COVID-19-toeslag, en niet voor een ingreep in de sociale toeslag, om te benadrukken dat de maatregel eenmalig is. De COVID-19-toeslag is dus cumuleerbaar met de sociale toeslag. Daarenboven is de betaling van de COVID-19-toeslag definitief waardoor we vermijden dat we binnen twee jaar moeten terugvorderen.¹⁰¹

In het najaar van 2020 werden een aantal schriftelijke vragen en vragen om uitleg gesteld met betrekking tot het aantal aanvragen en toekenningen.¹⁰² Wat we kunnen besluiten is dat een toeslag toekennen door middel van een aanvraagprocedure, in dit geval dan wel de enige, maar niet de ideale manier is om gebruik te maken van de rijke bron aan gegevens binnen het Groeipakket. Zoals aangegeven in hoofdstuk 8 willen we hieraan remediëren in de toekomst door gebruik te maken van het actuele inkomen.

¹⁰¹ Zie ook SV nr. 622 van 19 juni 2020.

¹⁰² Zie ook SV nr. 673 van 14 juli 2020, SV nr. 728 van 17 augustus 2020, SV nr. 735 van 18 augustus 2020, SV 021 van 5 oktober 2020, SV 089 van 28 oktober 2020, SV 98 van 30 oktober 2020, SV 107 van 3 november 2020, SV 171 van 30 november 2020, VOU 427, gekoppelde VOU 3193-3245-3287, VOU 3245 en VOU 3287.

Aanbevelingen van het Maatschappelijk Relancecomité

De Vlaamse Regering richtte afgelopen voorjaar, in het licht van de impact van de coronacrisis, het Maatschappelijk Relancecomité op met de vraag aanbevelingen te formuleren.¹⁰³ Ook de sociale toeslag van het Groeipakket werd onder de loep genomen. Uit het rapport Maatschappelijk Relancecomité halen we het volgende voorstel¹⁰⁴:

Binnen het Groeipakket kunnen sociale toeslagen versneld worden toegekend dan wel worden verhoogd. (...)Het is effectiever om (tijdelijk) uitkeringen op te trekken binnen stelsels die een doelgerichte en kostefficiënte aanpak toelaten, zoals Groeipakket of huurpremie.

Wat betreft verhoging van de bedragen, is dit een mogelijkheid met een relatief lage impact op administratie, ontwikkelingskosten of wetgeving, maar die wel bijkomend budget vereist. Zo is eind december 2020 een eenmalige coronatoeslag automatisch toegekend aan gezinnen die in november 2020 recht hadden op een sociale toeslag.

Bedragen en inkomensgrenzen aanpassen aan levensduurte

De bedragen en inkomensgrenzen van de Groeipakkettoeslagen worden jaarlijks in september geïndexeerd. Dit betekent dat de bedragen en inkomensgrenzen jaarlijks met 2% stijgen en dus een stuk mee evolueren met de levensduurte. En om het verschil in basisbedragen tussen (hogere) rang 3 bedragen en het nieuwe basisbedrag niet te vergroten, is beslist om de rang 3 bedragen en leeftijdsbijslagen gedurende 5 jaar niet te indexeren.

Daarnaast staat ook de mogelijkheid om de inkomensgrenzen welvaartsvast te maken. Uit de evaluatie van de Beleidsnota door de Gezinsbond halen we de volgende suggestie:

De inkomensgrenzen voor de sociale toeslagen en de schooltoeslagen welvaartsvast maken, zodat gezinnen door hogere uitkeringen dankzij de welvaartsenveloppe hun sociale toeslagen en schooltoeslagen niet dreigen te verliezen.

Een welvaartsvaste inkomensgrens houdt ook rekening met de algemene toename van de lonen en uitkeringen (bovenop de indexering). Deze moet vooral vermijden dat gezinnen plots hun sociale toeslag verliezen (als onbedoeld neveneffect van de verdeling van de welvaartsenveloppe). Met

¹⁰³ <https://www.vlaanderen.be/publicaties/rapporten-economisch-en-maatschappelijk-relancecomite>; rapport Maatschappelijk Relance-comité, p. 3.

¹⁰⁴ <https://www.vlaanderen.be/publicaties/rapporten-economisch-en-maatschappelijk-relancecomite>; rapport Maatschappelijk Relance-comité, p. 56.

andere woorden, als de inkomensgrenzen voor de sociale toeslag niet mee evolueren met de reële evolutie van de lonen (eventueel van de lage lonen), verliezen de working poor hun sociale toeslag.

In België is er de welvaartsenveloppe. Dit is een federaal budget dat tweejaarlijks kan worden aangewend om inkomensvervangende uitkeringen aan te passen aan de welvaartsevolutie. Het budget werd ook voor de regionalisering niet gebruikt voor de financiering van wijzigingen van de bedragen van de kinderbijslag of van de inkomensgrenzen in de sociale toeslagen. De welvaartsenveloppe heeft een onrechtstreekse impact op het Groeipakket. Bij een verhoging van de uitkeringen en dus een stijging van de inkomens van een deel van de gezinnen, bestaat de kans dat deze gezinnen niet langer recht hebben op een sociale toeslag. In dat geval leidt de welvaartsenveloppe tot een vermindering van de uitgekeerde bedragen aan kinderbijslag, omdat sommige gezinnen boven de inkomstengrensbedragen van het Groeipakket zullen komen.

In de AKBW werd hieraan geremedieerd door de grenzen van de sociale toeslag te koppelen aan het maximumbedrag van de vergoeding voor invaliditeit. Deze verhoging van de inkomensgrenzen werd toegepast om te vermijden dat de toegekende welvaartsvastheid niet geneutraliseerd wordt bij de toekenning van de sociale toeslag: wat gezinnen aan de ene kant winnen (via hogere uitkeringen) zouden ze dan verliezen via de kinderbijslag.

In het Groeipakket is er geen directe link gelegd tussen de hoogte van de inkomensgrenzen voor de sociale toeslag en het maximumbedrag van de vergoeding voor invaliditeit. Een verhoging van het maximumbedrag van de vergoeding van invaliditeit leidt dus niet automatisch tot een verhoging van de inkomensgrens voor de sociale toeslag. Het is wel zo dat bij de opmaak van het Groeipakketdecreet de laagste (jaarlijkse) inkomensgrenzen gebaseerd zijn op de (maandelijke) inkomensgrens die binnen de AKBW werd toegepast voor tweeoudergezinnen (vermenigvuldigd met 12). De bedragen van de sociale toeslag zijn 'nominatief' opgenomen in het Groeipakketdecreet. Indien de aanwending van de welvaartsenveloppe tot gevolg heeft dat de inkomensgrenzen moeten worden aangepast om mogelijks negatieve effecten te voorkomen, dan moet dit gebeuren via decreetsaanpassing.

De aanpassing van de welvaartsenveloppe kan op dezelfde manier een impact hebben op de toekenning van de selectieve participatietoeslag: een verhoging van de uitkering kan ertoe leiden dat bepaalde gezinnen geen recht meer krijgen op een selectieve participatietoeslag. Bij de selectieve participatietoeslag is het wel zo dat de inkomensgrenzen grotendeels zijn vastgelegd via

een BVR. Aanpassingen van de inkomensgrenzen kunnen doorgevoerd worden door de Vlaamse Regering.

Beleidsaanbeveling

De sociale toeslag zal jaar na jaar een groter effect hebben (door overgang naar nieuwe bedragen én door feit dat meer gezinnen ook zullen recht hebben op sociale toeslag voor middeninkomens), en is nu dus nog niet op volle kruissnelheid. We bevelen aan om momenteel geen wijzigingen door te voeren.

HOOFDSTUK 10. SCHOOLTOESLAG

Situering

Vanaf het schooljaar 2019-2020 is de ‘schooltoelage’ vanuit het beleidsdomein Onderwijs overgeheveld en geïntegreerd in het Groeipakket onder de benaming ‘schooltoeslag’ (selectieve participatietoeslag). De bedragen van de schooltoeslag worden gerelateerd aan de stijgende kosten die er zijn naarmate de leeftijd van kinderen toeneemt en aan de hogere kosten in bepaalde studierichtingen, zodat er extra wordt tegemoetgekomen aan een deel van de opvoedingskosten. Belangrijke voorwaarden bij de overheveling waren dat de doelgroep zoals die bestond bij Onderwijs minstens behouden bleef en dat de bestaande verschillen qua bedragen naar studiejaar, intern of extern en inkomenspositie ook bewaard bleven.

Deze integratie is met de grootste zorg gebeurd, en de pedagogische, nationaliteits- en financiële voorwaarden werden grotendeels overgenomen. Zo moet een leerling ofwel de Belgische nationaliteit hebben ofwel toegelaten en gemachtigd zijn om in België te verblijven om recht te kunnen hebben. Voor drie doelgroepen wordt in een uitzondering voorzien, zoals al bij Onderwijs het geval was. Het gaat hier concreet over slachtoffers van mensenhandel en niet-begeleide minderjarigen die op basis van een attest van immatriculatie al recht hebben, en kinderen die langer dan een jaar onafgebroken bij hetzelfde pleeggezin verblijven.¹⁰⁵

Maar daarnaast zijn er wel een aantal belangrijke wijzigingen doorgevoerd:

Automatische rechtentoekenning van de schooltoeslag

Doordat de schooltoeslag geïntegreerd is in het Groeipakket, kunnen de elektronische gegevens die binnen het Groeipakket gekend zijn over de gezinnen met kinderen in Vlaanderen, benut worden om automatisch voor elk gezin na te gaan of er recht is op een schooltoeslag. Gezinnen moeten dus geen aanvraag meer doen, wat positief is. Anderzijds moeten de gegevens die nodig zijn voor de automatische betaling (schoolattest, kadastraal inkomen, aanslagbiljet ...) uit verschillende authentieke bronnen komen. Deze gegevens moeten allemaal aanwezig zijn voor er een automatisch rechtenonderzoek kan gebeuren. Aangezien deze gegevens niet in één beweging

¹⁰⁵<https://gpedia.groeipakket.be/nl/reglementering/uitvoeringsbesluiten-bvr-selectieve-participatietoelagen/hoofdstuk-2/regulation>

binnenkwamen, maar in verschillende groepen, en aangezien deze gegevens geleidelijk aan geactualiseerd en geïntegreerd worden, werd de schooltoeslag uitgevoerd in verschillende betaalgroepen (zie verder: evaluatie uitvoering).

Doordat de uitbetalers het recht op de schooltoeslag voor elk gezin onderzoeken, wordt de non take-up ook teruggedrongen. Uit analyses (zie verder) blijkt immers dat we kunnen vermoeden dat er in het oude systeem toch nog veel gezinnen geen aanvraag indienden, maar nu wel recht op een schooltoeslag hebben. Mogelijke redenen voor het niet indienen van een aanvraag kunnen zijn: geen of onvoldoende kennis hebben van het schooltoelagensysteem, van oordeel zijn dat men niet in aanmerking komt of dat de aanvraag niet in verhouding staat tot het verwachte voordeel ...

Tot slot is een belangrijk principe bij automatische rechtentoekenning dat de gegevens waar men zich op baseert, de correcte, actuele gegevens zijn. Om deze reden is beslist om het ijkmoment voor de gezinssamenstelling, vanaf schooljaar 2020-2021, te vervroegen van 31 december van het betrokken schooljaar naar 31 augustus, dus aan de start van het betrokken schooljaar.¹⁰⁶ Op die manier kan meteen het correcte bedrag worden uitbetaald en hoeft er geen geld te worden teruggevorderd omdat er zich nog een wijziging in de gezinssamenstelling zou hebben voorgedaan tussen het moment van uitbetaling en het ijkmoment. Dit is duidelijker en transparanter naar de gezinnen toe.

Qua inkomensbegrip is er overgestapt van een netto belastbaar naar een bruto belastbaar inkomen. De inkomensgrenzen zijn overeenkomstig deze aanpassing licht verruimd.

De financiële voorwaarden van de schooltoeslag werden afgestemd op de sociale toeslagen. Waar het 'oude systeem' van de schooltoelagen gebaseerd was op netto belastbare inkomsten (na aftrek van beroepskosten), wordt er binnen het Groeipakket gewerkt met een bruto belastbaar inkomensbegrip (voor aftrek van beroepskosten). Om de impact van de beroepskosten te neutraliseren en ervoor te zorgen dat minstens dezelfde doelgroep nog recht heeft op de schooltoeslag, werden de inkomensgrenzen verhoogd met het overeenkomstige forfait in het geval waarbij het netto-inkomen volledig zou bestaan uit beroepsinkomen en in het geval waarbij, voor tweoudergezinnen, dat beroepsinkomen gelijk verdeeld gegenereerd wordt door beide ouders. De inkomensgrenzen zijn dus voor alle leefeenheden 'gebruteerd' met de beroepskosten à rato van

¹⁰⁶ <https://www.vlaamsparlament.be/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1400793>

tweeverdieners. De laagste inkomensgrenzen werden procentueel het sterkst verhoogd¹⁰⁷, en ook voor eenoudergezinnen is deze brutoering positief. Er werd bij de opstart van het budget in middelen voorzien om dit effect op te vangen.

De toeslagbedragen zijn verhoogd.

Dit heeft uiteraard geen effect gehad op het aantal toekenningen, maar de stijging van de toeslagbedragen heeft uiteraard wel gevolgen op budgettair vlak.

¹⁰⁷ Memorie van toelichting bij het Groeipakketdecreet, p. 90.

		2017-2018	2018-2019	2019-2020
Kleuteronderwijs	Aantal toekenningen	60.294	62.070	104.238
	Toegekend bedrag	€ 5.727.000	€ 6.002.000	€ 10.828.000
	Bedrag per leerling	€ 95,0	€ 96,7	€ 103,7
	Toekennings%	22,7%	23,5%	39,6%
Lager onderwijs	Aantal toekenningen	125.321	130.791	186.899
	Toegekend bedrag	€ 17.060.000	€ 18.181.000	€ 29.415.000
	Bedrag per leerling	€ 136,1	€ 139,0	€ 157,4
	Toekennings%	27,1%	28,0%	39,9%
Secundair onderwijs	Aantal toekenningen	130.417	136.166	185.377
	Toegekend bedrag	€ 60.167.000	€ 63.842.000	€ 135.739.000
	Gemiddeld bedrag per leerling	€ 461,3	€ 468,9	€ 732,2
	Toekennings%	29,5%	30,4%	40,7%
Deeltijds SO	Aantal toekenningen	3.542	3.633	6.530
	Toegekend bedrag	€ 996.000	€ 1.076.000	€ 3.419.000
	Gemiddeld bedrag per leerling	€ 281,2	€ 296,1	€ 523,6
	Toekennings%	33,7%	34,5%	72,8%
HBO5	Aantal toekenningen	1.951	2.136	2.418
	Toegekend bedrag	€ 2.671.000	€ 2.967.000	€ 3.720.000
	Gemiddeld bedrag per leerling	€ 1.369,3	€ 1.389,1	€ 1.538,6
	Toekennings%	29,1%	32,4%	37,5%
Totaal	Aantal toekenningen	321.525	334.796	485.462
	Toegekend bedrag	€ 86.622.000	€ 92.067.000	€ 183.122.000
	Gemiddeld bedrag per leerling	€ 269,4	€ 275,0	€ 377,2
	Toekennings%¹⁰⁸	27,1%	28,0%	40,4%

Tabel 32: Aantal toekenningen, totaal toegekend bedrag, gemiddeld bedrag en toekenningspercentage van de schooltoeslag (schooljaar 2019-2020)¹⁰⁹

Uit tabel 32 hieronder blijkt dat het gemiddeld toegekende bedrag aanzienlijk is verhoogd. Vooral bij het secundair onderwijs is de toename significant (van 468,9 euro per leerling naar 732,2 euro per leerling in 2019-2020), wat ook de opzet was bij de hervorming van het systeem. Het gemiddelde bedrag dat aan de leerlingen secundair onderwijs wordt toegekend, is de resultante van een aantal

¹⁰⁸ Toekennings%: aandeel toekenningen ten opzichte van het relevante aantal kinderen volgens bevolkingscijfers (kleuteronderwijs: 2,5-5-jarigen; lager onderwijs: 6-11-jarigen; secundair onderwijs: 12-17-jarigen).

¹⁰⁹ Bronnen: Statistisch jaarboek Onderwijs (2017-2018 en 2018-2019) + bestand met rechthebbende leerlingen schooltoeslag aangeleverd tussen midden en eind januari 2020.

factoren: lagere inkomens ontvangen sowieso hogere bedragen (volledige of uitzonderlijke toeslag), maar daarnaast kunnen de bedragen ook nog verschillen al naargelang het type van secundair onderwijs (en statuut van de leerling: gehuwde, zelfstandige of alleenstaande leerlingen ontvangen bv. veel hogere bedragen dan andere leerlingen):

	Minimaal bedrag	Volledig bedrag	Uitzonderlijk bedrag
Gewoon SO – extern	€ 233,75	€ 943,30	€ 1.107,57
Gewoon SO – internaat	€ 604,31	€ 1.550,86	-
Derde jaar derde graad TSO/BSO – extern	€ 280,60	€ 1.132,07	€ 1.329,23
Derde jaar derde graad TSO/BSO – internaat	€ 725,16	€ 1.861,09	-
Gehuwd, zelfstandig of alleenstaand	€ 712,98	€ 3.268,73	-

Tabel 33: Gemiddeld toegekende bedrag van de schooltoeslag volgens het statuut van de leerling (schooljaar 2019-2020)

Deze veranderingen, zoals hierboven toegelicht, weerspiegelen zich in de cijfers in de onderstaande tabel: 485.492 kinderen ontvingen een schooltoeslag in het schooljaar 2019-2020. Dit is een stijging van 150.696 kinderen (of 45%) in vergelijking met het schooljaar 2018-2019. In absolute aantallen is de stijging het grootst bij het lager onderwijs (+56.108 leerlingen), gevolgd door het secundair onderwijs (+52.108 leerlingen), maar relatief gezien kent het kleuteronderwijs wel de sterkste toename (+67,9%).

Onderwijs-type	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	Evolutie 2019-2020 ten opzichte van 2018-2019	
Kleuter-onderwijs	57.953	58.410	60.294	62.070	104.238	+42.168	+67,9%
Lager onderwijs	119.848	119.584	125.321	130.791	186.899	+56.108	+42,9%
Secundair onderwijs	130.107	129.073	133.959	139.799	191.907	+52.108	+37,3%
HBO5 verpleeg-kunde	1.865	1.915	1.951	2.136	2.418	+282	+13,2%
Onbekend					30		
Totaal	309.773	308.982	321.525	334.796	485.492	+150.696	+45%

Tabel 34: Aantal kinderen dat een schooltoelage (schooljaren 2015-2016 tot en met 2018-2019) of een schooltoeslag (schooljaar 2019-2020) ontving volgens onderwijstype

We zien in de onderstaande tabel dat het systeem 98,9% meer uitbetaalt dan vorig schooljaar. Tussen schooljaar 2018-2019 en 2019-2020 (voorlopige situatie) is er dus voor 91,09 miljoen euro aan schooltoeslag meer toegekend.

Budget	2017-2018	2018-2019	2019-2020	Evolutie 2019-2020 ten opzichte van 2018-2019	
Kleuteronderwijs	€ 5.726.724	€ 6.001.548	€ 10.828.139	€ 4.826.591	80,4%
Lager onderwijs	€ 17.060.430	€ 18.180.791	€ 29.415.169	€ 11.234.378	61,8%
Secundair onderwijs	€ 61.163.457	€ 64.917.451	€ 139.158.317	€ 74.240.866	114,4%
HBO5 verpleegkunde	€ 2.671.493	€ 2.967.045	€ 3.720.214	€ 753.169	25,4%
			€ 32.021	€ 32.021	
Totaal	€ 86.622.103	€ 92.066.835	183.153.861 €	91.087.026 €	98,9%

Tabel 35: Totale uitgave van de schooltoelage (schooljaren 2017-2018 tot en 2018-2019) en de schooltoeslag (schooljaar 2019-2020) volgens onderwijstype

De grootste toename doet zich voor bij het secundair onderwijs waar er (voorlopig) 74,2 miljoen euro meer wordt toegekend dan in het schooljaar 2018-2019. Dit is meer dan een verdubbeling van de toegekende bedragen (+114%). De meerkosten zijn deels logisch omdat het budget voor de schooltoeslagen sterk verhoogd werd (met meer dan 35 miljoen euro) ten gevolge van de keuze in de conceptnota 'Voor elk kind en elk gezin een Groeipakket op maat'¹¹⁰.

Analyse van de budgettaire evolutie

De stijging die we qua uitgaven vaststellen is echter wel groter dan verwacht. Om na te gaan of de schooltoeslag werd toegekend met respect voor de decretale en reglementaire bepalingen ter zake en of de verwerking van de elektronische gegevens accuraat is verlopen, is er door het VUTG een audit gebeurd. De audit is uitgevoerd op basis van gegevensbestanden van de vier private uitbetalers en Fons. Het onderzoek omvat dus alle kinderen die gekend zijn in het Groeipakket en voor wie wel of niet een schooltoeslag werd betaald. In totaal werden er 1.229 dossiers onderzocht. Er werden een aantal risico's ontdekt, zoals systemische fouten binnen de Groeipakketapplicatie, onjuist ingevoerde gegevens door een uitbetaler of wijzigingen in de gezins- of pedagogische situatie die tot een herberekening van de schooltoeslag leiden. Geen van deze risico's blijkt echter zware systemische fouten te vertegenwoordigen. De vastgestelde risico's doen zich eerder voor binnen een beperkte populatie. De revisor van het VUTG heeft ook een databaseanalyse uitgevoerd op de

¹¹⁰ <https://publicaties.vlaanderen.be/download-file/20171>.

schooltoeslag. Er werd een volledige herberekening gemaakt met inbegrip van logische en consistentiecontroles. Hierbij zijn geen niet-verklaarbare elementen gebleken.

Daarnaast voerde Opgroeien ook een aantal analyses uit op de detailgegevens, om onder andere uit te sluiten dat er foute berekeningen qua inkomens en qua puntenaantal in het systeem zouden zijn geslopen. Deze analyses zijn gebeurd op basis van alle relevante informatie over de kinderen die een schooltoeslag toegekend kregen. Het gaat onder meer over het puntenaantal en de puntentelling voor elk kind, het onderwijstype, het inkomen, het uitbetaalde bedrag, het al dan niet ook ontvangen van een sociale toeslag ... Om goed te kunnen analyseren waaraan de stijging te wijten valt, is er ook informatie nodig op kindniveau over het voormalige systeem. Dit was echter niet mogelijk, onder meer omwille van privacy-redenen.

De analyses zijn dus wat beperkter, maar maken het al enigszins mogelijk om aan te geven waar zich de grootste verschillen ten opzichte van het vorige systeem voordoen. Op basis van de gegevens uit het Groeipakket hebben we voor 81,4%¹¹¹ van de kinderen met een toegekende toelage voor het schooljaar 2018-2019 gegevens over het bedrag dat ze vorig schooljaar ontvingen. Dat maakt het enigszins mogelijk om na te gaan of er een verschil bestaat qua profiel tussen instromers en kinderen die het recht op de toeslag al hadden en ook hielden in het schooltoeslagsysteem, weliswaar met de nieuwe bedragen.

We missen informatie over het inkomen dat de basis vormde voor de berekening van de schooltoelage en moeten het dus doen met de inkomensinformatie van 2017, waarbij we er dan van uitgaan dat het inkomen van het jaar ervoor in dezelfde inkomensklasse lag.

Systeemfouten of procedurele verklaringen

Een eerste onderdeel van de analyse peilt naar systeemfouten of procedurele verklaringen. Op basis hiervan kunnen we de volgende zaken concluderen:

1. De puntentelling wijkt niet af in de richting van grotere puntenaantallen.
2. Het bereik van de schooltoeslag strookt met de meest recente gegevens over inkomens van 2017.

¹¹¹ Dat we 18,6% missen heeft allicht meerdere redenen:

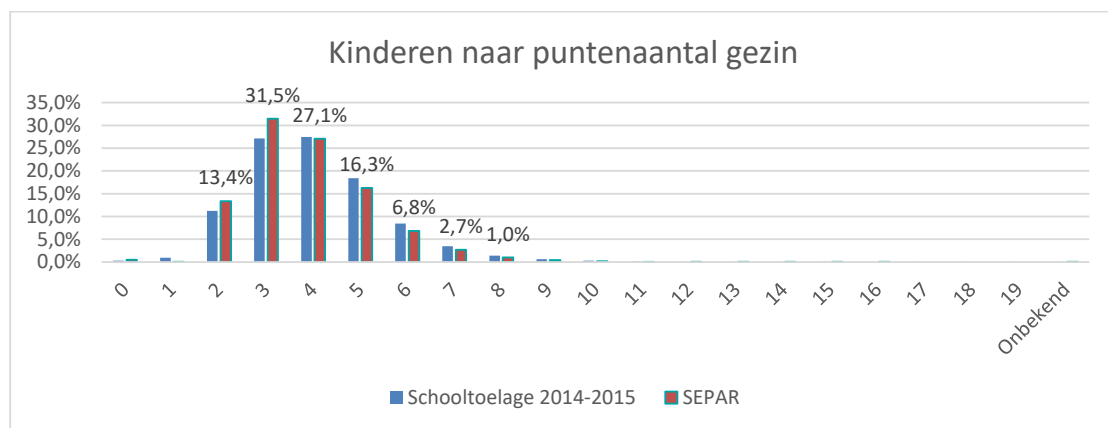
- de datatransfer van Onderwijs vond plaats op een nog onvolledig moment in de toekenningsprocedure,
- niet alle kinderen die vorig jaar een schooltoelage kregen, kwamen voor de schooltoeslag in aanmerking. Er zijn kinderen die zijn uitgestroomd, er zijn kinderen wiens gezinsinkomen zodanig is toegenomen dat ze boven de maximumgrens gevallen zijn. Gezinnen die door de wijziging van het inkomensbegrip (van netto naar bruto) intussen boven de inkomensgrenzen zijn gevallen, ontbreken ook. De dataset bevat echter geen info over kinderen die geen schooltoeslag krijgen, maar voorgaand schooljaar wel een schooltoelage kregen.

3. Er is een nieuwe instroom, ook bij oudere kleuters.
4. We zien geen hoger aandeel kinderen van buiten Vlaanderen onder de begunstigden.

Deze conclusies lichten we punt per punt verder toe:

De puntentelling wijkt niet af in de richting van grotere puntenaantallen

Hoewel de puntentelling zo goed als overgenomen is uit het oude systeem, werd het minpunt voor de inwonende partner geschrapt¹¹², omdat het inkomen van een nieuwe partner wel wordt meegeteld. De onderstaande figuur geeft aan dat er in het Groeipakket geen groter aandeel kinderen met een hoger puntenaantal (vanaf 4) zit.



Figuur 4: Percentage kinderen volgens het puntenaantal van het gezin (schooljaar 2019-2020)

Bijna 59% van de kinderen behoort tot een gezin met puntenaantal 3 of 4; voor 16,3% geldt puntenaantal 5, voor 13,4% geldt puntenaantal 2. Voor puntenaantal 3 ligt de maximumgrens op 47.089 euro, voor puntenaantal 4 is het maximuminkomen 53.159 euro.¹¹³

¹¹² In het systeem van schooltoelagen bij Onderwijs gebeurt dat enkel als er een band is met de kinderen van de andere partner of als er gemeenschappelijke kinderen zijn.

¹¹³ Voor een overzicht van alle inkomensgrenzen volgens puntentelling, zie. art.20 van BVR selectieve participatietoelagen: <https://gpedia.groeipakket.be/nl/reglementering/uitvoeringsbesluiten-bvr-selectieve-participatietoelagen/hoofdstuk-8-1>.

Het bereik van de schooltoeslag strookt met de meest recente gegevens over inkomens van 2017

Sinds april 2020 beschikken we over meer recente updates van de inkomensdata van de KSZ voor het inkomensjaar 2017, het jaar dat de basis vormde voor de automatische rechtentoekenning voor de schooltoeslag en de sociale toeslagen. De onderstaande tabel geeft de verdeling voor minderjarigen weer naar bruto belastbaar inkomen (zonder KI), alsook de absolute aantallen.

Inkomen	% kinderen (0-18 jaar)	Aantal	Cumulatief aantal
< € 15.000	7,3%	90.429	90.429
€ 15.000-< € 30.000	15,5%	190.778	281.207
€ 30.000-< € 45.000	17,2%	212.275	493.482
€ 45.000-< € 55.000	12,2%	150.684	644.166
€ 55.000-< € 60.000	6,2%	76.415	720.581
€ 60.000-< € 65.000	5,9%	72.944	793.525
€ 65.000-< € 75.000	10,3%	126.817	920.342
€ 75.000-< € 85.000	7,5%	92.992	1.013.334
€ 85.000-< € 100.000	6,9%	85.500	1.098.834
>= € 100.000	9,0%	110.832	1.209.666
Onbekend	1,9%	23.455	1.233.121
Totaal	100%	1.233.121	

Tabel 36: Percentage en aantal kinderen (0-18 jaar) volgens inkomenscategorie (inkomensjaar 2017)

22,8% van de kinderen leeft in een gezin met een bruto belastbaar gezinsinkomen van maximaal 30.000 euro. Als we daar de 17,2% met een inkomen tussen 30.000 en 45.000 euro bijtellen, komen we op 40%. Dit betekent dat 493.482 kinderen (tot 18 jaar) opgroeien in een gezin met een gezinsinkomen onder 45.000 euro.

De onderstaande tabel geeft voor alle kinderen met een schooltoeslag (dat zijn dus niet alleen minderjarige kinderen) de cumulatieve bedragen qua kind aantallen en de uitgavenkosten naargelang de diverse inkomensklassen:

	Aantal	Cumulatief aantal	Cumulatief %	Uitgaven	Uitgaven cumulatief
Lager dan € 15.000	78.256	78.256	16,1%	€ 40.928.290	22,3%
Inkomen tussen € 15.000 en € 30.000	168.817	247.073	50,9%	€ 80.759.591	66,4%
Inkomen tussen € 30.000 en € 45.000	171.922	418.995	86,3%	€ 48.032.193	92,7%
Inkomen tussen € 45.000 en € 60.000	61.936	480.931	99,1%	€ 12.030.915	99,2%
Inkomen hoger dan € 60.000	4.561	485.492	100,0%	€ 1.402.873	100,0%
Totaal	485.492				

Tabel 37: Percentage en aantal kinderen met een schooltoeslag volgens inkomenscategorie (inkomensjaar 2017)

Iets meer dan de helft van de leerlingen met een schooltoeslag heeft een gezinsinkomen van hoogstens 30.000 euro (66,4% van de schooltoeslagmiddelen gaat naar deze kinderen). 86,3% heeft een gezinsinkomen lager dan 45.000 euro, dat zijn bijna 419.000 kinderen. Slechts 7,3% van de uitgaven gaat naar kinderen met een gezinsinkomen dat hoger ligt dan 45.0000 euro.

Aangezien de maximumgrenzen van de meest voorkomende puntenaantallen net onder of net boven 45.000 euro liggen, kunnen we concluderen dat het totale bereik de facto goed overeenstemt met de best mogelijke beschikbare populatiegegevens over de inkomensverdeling op kindniveau. De hoge aantallen lijken dus niet het gevolg van foute berekeningen, maar wel het gevolg van het feit dat heel wat kinderen daadwerkelijk een gezinsinkomen hebben dat binnen de toepasselijke inkomensgrenzen ligt en van het feit dat we kunnen vermoeden dat de automatische rechtentoekenning ervoor gezorgd heeft dat de populatie kinderen die recht heeft, dat recht nu ook toegekend kreeg.

Er is een nieuwe instroom, ook bij oudere kleuters

Ook al is de budgettaire impact van de hervorming voor kleuters klein, gelet op de beperkte bedragen die maar licht verhoogd werden, toch is de toename van het aantal rechthebbende kinderen bij de kleuters opmerkelijk. De onderstaande tabel geeft per geboortjaar van de kleuters met een schooltoeslag aan hoeveel kinderen vorig jaar al een schooltoelage kregen (Ja) en hoeveel niet (Nee).

	Aantal kinderen	Aandeel met een schooltoelage	Kosten uitgaven
2013	2.286		€ 245.163,27
Ja	1.271	55,6%	€ 135.869,53
Nee	1.015	44,4%	€ 109.293,74
2014	28.418		€ 2.950.434,49
Ja	14.268	50,2%	€ 1.481.366,11
Nee	14.150	49,8%	€ 1.469.068,38
2015	27.476		€ 2.852.835,49
Ja	12.679	46,1%	€ 1.316.571,39
Nee	14.797	53,9%	€ 1.536.571,39
2016	26.260		€ 2.725.596,95
Ja	7.981	30,4%	€ 827.837,10
Nee	18.279	69,6%	€ 1.897.761,85
2017	19.742		€ 2.048.282,40
Nee	19.472	100,0%	€ 2.048.282,40

Tabel 38: Vergelijking van het aantal kleuters met een schooltoeslag ten opzichte van het voorgaande schooljaar 2018-2019 ('instromers') (schooljaar 2019-2020)

We zien dat er voor het geboortjaar 2016 meer kinderen en voor 2017 alle kinderen nieuw zijn. Dat is logisch aangezien de instappende kleuters voorheen nog niet in de kleuterschool zaten. Het is echter zeker niet zo dat de stijging bij de kleuters er enkel is gekomen door de toestroom bij nieuwe kleuters. Voor de oudere geboortejaren (2013-2015) zien we immers dat er meer dan 40% nieuwe instromers zijn. Voor het geboortjaar 2015 zijn er zelfs meer nieuwkomers dan kinderen die het recht behielden. Door de automatische rechtentoekenning en/of de aanpassing van de inkomensgrenzen hebben we dus ook bij de oudere kleuters een uitbreiding gerealiseerd. Het gaat om een sterke uitbreiding qua aantal kinderen, maar de meerkosten zijn niet zo heel groot gelet op het eerder beperkte jaarbedrag voor kleuters. Een voorzichtige afleiding zou kunnen zijn dat het systeem tijdens de kleuterjaren minder goed bekend was. Het bedrag is ook relatief laag waardoor sommige ouders misschien niet de moeite deden om een aanvraag te doen.

We zien geen hoger aandeel kinderen van buiten Vlaanderen onder de begunstigden

De wijzigingen qua inkomens- en gezinsbegrip en de gewijzigde procedures hadden tot gevolg kunnen hebben dat het aandeel kinderen uit een ander gewest zou toegenomen zijn. Dat blijkt niet het geval te zijn. In het schooljaar 2014-2015 woonde 6% van de begunstigden van een

schooltoelage niet in het Vlaams Gewest. Onder het Groeipakket bedraagt het aandeel van de andere gewesten 4,8%.

Instromers

Een tweede onderdeel van de analyse peilt naar het profiel van de instromers. Voor leerlingen in het lager en secundair onderwijs wordt een onderscheid gemaakt tussen soorten toeslagbedragen (minimale toeslag, verminderde toeslag, maximale toeslag of uitzonderlijke toeslag).¹¹⁴ Deze toeslagbedragen worden bepaald aan de hand van een puntentelling per gezin:

- Indien het gezinsinkomen zich op de bovenste inkomensvork bevindt (dus het inkomen is gelijk aan het maximum), dan ontvangt het gezin de minimale schooltoeslag.
- Indien het gezinsinkomen zich binnen deze inkomensvork bevindt (dus het inkomen is groter dan het minimum, maar kleiner dan het maximum), dan ontvangt het gezin een verminderde schooltoeslag.
- Indien het gezinsinkomen zich onder of op de onderste inkomensvork bevindt (dus het inkomen is kleiner dan of gelijk aan het minimum van de vork), dan ontvangt het gezin de volledige schooltoeslag. In uitzonderlijke omstandigheden (waarbij het inkomen zeer laag is én voor 70% bestaat uit een leefloon, een inkomensvervangende tegemoetkoming of een vervangingsinkomen) kan men de hogere uitzonderlijke toeslag ontvangen.

De evolutie in deze aantallen van soorten bedragen leert ons dus iets over welke gezinnen extra zijn ingestroomd.

	Schooljaar 2018-2019		Schooljaar 2019-2020		Evolutie 2019-2020 ten opzichte van. 2018-2019	
Minimaal	59.625	21,70%	93.791	24,76%	34.166	57,30%
Verminderd	97.756	35,57%	122.126	32,24%	24.370	24,93%
Volledig	115.500	42,03%	157.725	41,64%	42.225	36,56%
Uitzonderlijk	1.933	0,70%	5.164	1,36%	3.231	167,15%
Totaal	274.814	100,0%	378.806	100,0%	103.992	37,84%

Tabel 39: Verdeling van de schooltoeslag voor het lager en secundair onderwijs volgens type van financiering (schooljaar 2018-2019: stand van zaken tot en met 13 mei 2020; schooljaar 2019-2020: stand van zaken tot en met 24 mei 2020)

De bovenstaande cijfers tonen aan dat:

¹¹⁴ Met uitzondering van het kleuteronderwijs, waar er één bedrag wordt toegekend, ongeacht de hoogte van het gezinsinkomen.

- Er gezinnen van diverse inkomensposities zijn ingestroomd, maar dat de stijging zich het sterkst manifesteert bij kinderen met een uitzonderlijke (+167,1%) en een minimale toeslag (+57,3%). Ook het aantal kinderen met een volledige toeslag is sterk toegenomen (+36,5%).
- De sterke stijging van het aantal kinderen met een minimumtoeslag kan wijzen op een sterk effect van de brutoering van de inkomensgrenzen¹¹⁵, maar het kan even goed zijn dat juist deze gezinnen door de automatische rechtentoekenning nu recht krijgen, terwijl ze vroeger geen aanvraag indienden omdat ze dachten dat ze niet in aanmerking zouden komen.
- Er meer dan 45.000 kinderen zijn bijgekomen met een volledige of uitzonderlijke toeslag, wat wijst op een beperkt inkomen lager dan de inkomensgrens van de inkomensvork. Opnieuw kunnen er meerdere oorzaken spelen: de automatische rechtentoekenning kan kinderen opgepikt hebben voor wie voorheen geen aanvraag werd gedaan, maar evengoed kunnen er kinderen nu onder de laagste inkomensgrens gevallen zijn die voorheen recht hadden op een verminderde of minimumtoeslag door de verhoging van de minimumgrenzen met het forfait van de beroepskosten voor tweeverdieners.

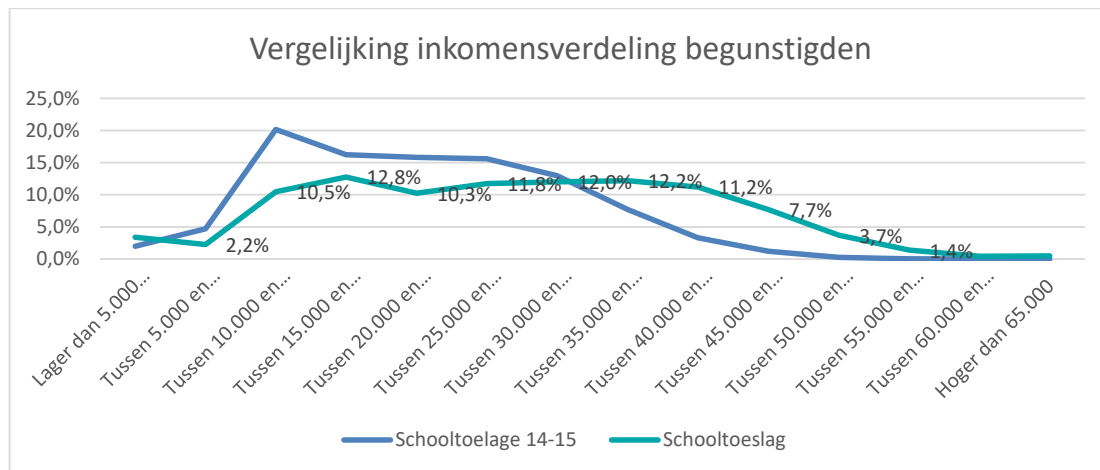
Kortom, de bovenstaande cijfers tonen aan dat er verschillende redenen spelen, maar laten niet toe na te gaan wat het aandeel van elk van de mogelijke redenen is.

Om na te gaan of de uitbreiding vooral door non-take up of door de brutoering van de inkomensgrenzen komt, moeten we kijken tot welke inkomensklassen de begunstigden horen. We schetsen eerst de algemene inkomensverdeling en vergelijken met de situatie in 2014-2015, daarna maken we een onderscheid tussen 'nieuwe instromers' en 'blijvers'.

Verschilt de inkomensverdeling met die van 2014-2015?

De onderstaande figuur geeft de inkomensverdeling van de begunstigde leerlingen, zowel voor het schooljaar 2019-2020 in het Groeipakket, als voor het schooljaar 2014-2015. De verdeling wordt weergegeven per schijf van 5.000 euro, behalve voor de inkomens boven de 65.000 euro, die in één categorie worden gegroepeerd.

¹¹⁵ De inkomensgrenzen zijn namelijk voor alle leefeenheden 'gebruteerd' met de beroepskosten à rato van tweeverdieners.



Figuur 5: Vergelijking van de inkomensverdeling van begunstigten voor de schooltoelage (schooljaar 2014-2015) en de schooltoeslag (schooljaar 2019-2020)

De vergelijking van beide lijnen leert dat:

- Er bij de schooltoelagen relatief gezien meer kinderen waren met een lager inkomen, wat logisch is gezien het om nettobedragen ging en de maximumgrenzen ook lager waren.
- Door de omschakeling naar bruto belastbare bedragen en door de bruteringsgrenzen er meer kinderen in een gezin met hogere inkomens een schooltoeslag krijgen. Bijna een kwart van de kinderen met een schooltoeslag heeft een gezinsinkomen van minstens 40.000 euro. In het schooljaar 2018-2019 ging het om 4,8% (netto-inkomen weliswaar).
- De lijn met betrekking tot de schooltoeslag langer gelijkmatig loopt vanaf 15.000 euro, terwijl de lijn voor het schooljaar 2014-2015 duidelijker een piek kende en daarna sneller afnam. Dit zou kunnen wijzen op een effect van automatische rechtentoekenning.

Zien we dat nieuwe instromers uit een bepaalde inkomensklasse komen?

De onderstaande tabel geeft voor alle kinderen met een schooltoeslag per onderwijstype weer hoeveel kinderen zich onder, binnen of boven de inkomensvork bevinden. 41,7% van de kinderen heeft een gezinsinkomen onder de minimumgrenzen.

	Onder vork	Binnen vork	Boven vork	Totaal
Kleuters	40,5%	58,6%	0,8%	100,0%
Lager	41,3%	57,7%	1,0%	100,0%
Secundair	42,7%	56,2%	1,0%	100,0%
HBO5	43,3%	55,6%	1,2%	100,0%
Totaal	41,7%	57,3%	1,0%	100,0%

Tabel 40: De toegekende schooltoeslag volgens de inkomensvork per onderwijstype (schooljaar 2019-2020)

Gezinnen met een inkomen boven de inkomensvork kunnen in principe geen recht hebben op een schooltoeslag. Hier is één uitzondering op, namelijk kinderen die minstens een jaar onafgebroken bij hetzelfde pleeggezin verblijven. Deze kinderen ontvangen de volledige schooltoeslag.

Uit de onderstaande tabel blijkt dat meer dan 56% van het schooltoeslagbudget gaat naar gezinnen met de laagste inkomens (nl. een inkomen onder de minimumgrens). Bijna 80% hiervan (nl. 81,8 miljoen euro) gaat naar leerlingen in het secundair onderwijs. Als we naar de volledige doelgroep kijken, dan gaat 76% van het totale schooltoeslagbudget (nl. 139 miljoen euro) naar leerlingen in het secundair onderwijs. Een doelstelling van het Groeipakket, om meer tegemoet te komen aan oudere kinderen die in een gezin met een lager inkomen wonen, wordt hiermee bereikt.

	Onder vork	Binnen vork	Boven vork	Onbekend	Totaal
Kleuters	€ 4.393.809	€ 6.341.519	€ 91.567	€ 1.244	€ 10.828.139
	40,6%	58,6%	0,8%	0,0%	100%
Lager	€ 14.649.367	€ 14.463.689	€ 300.244	€ 1.869	€ 29.415.170
	49,8%	49,2%	1,0%	0,0%	100%
Secundair	€ 81.539.968	€ 56.187.858	€ 1.385.152	€ 45.340	€ 139.158.317
	58,6%	40,4%	1,0%	0,0%	100%
HBO5	€ 2.149.436	€ 1.532.239	€ 38.539		€ 3.720.214
	57,8%	41,2%	1,0%	0,0%	100%
Totaal	€ 102.732.580	€ 78.525.305	€ 1.815.502	€ 48.453	€ 183.121.840
	56,1%	42,9%	1,0%	0,0%	100%

Tabel 41: De verdeling van de toegekende schooltoeslag volgens inkomensklasse (schooljaar 2019-2020)

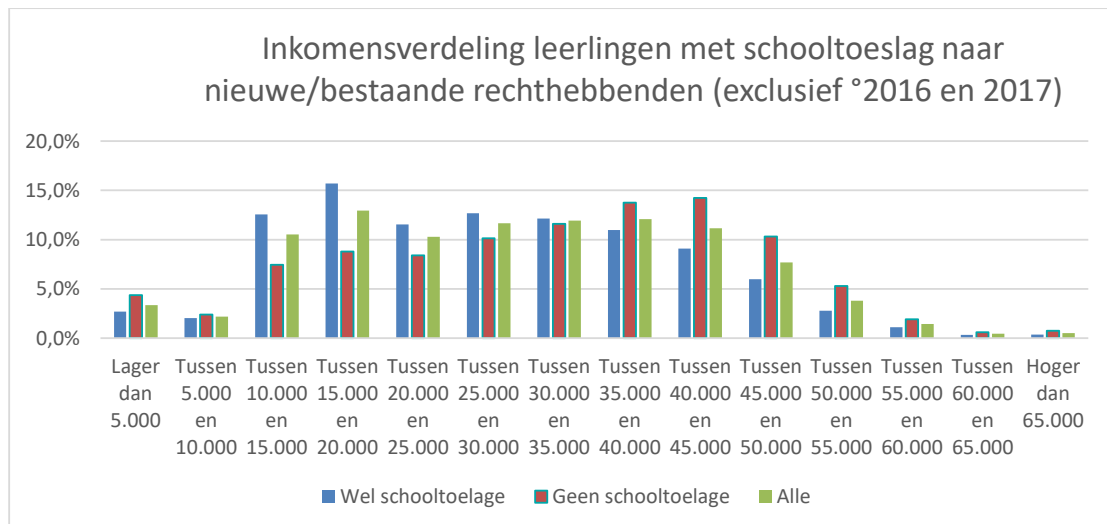
De onderstaande tabel maakt een onderscheid tussen de instromers (schooltoelage 2018-2019=0) en de kinderen die recht hielden (schooltoelage 2018-2019=1), en schetst voor beide groepen kinderen waar ze zich bevinden op de inkomensvork (minimumgrens – maximumgrens):

Schooltoelage 2018-2019?	Onder vork	Binnen vork	Boven vork	Totaal	
0 (Nee)	32,9	65,7	1,4	100,0	212.881
1 (Ja)	48,6	50,7	0,7	100,0	272.611
	41,7%	57,3%	1%		485.492

Tabel 42: De verdeling van de toegekende schooltoelage volgens de inkomensvork en volgens het al dan niet aanwezige recht op de schooltoelage in het schooljaar 2018-2019 (schooljaar 2019-2020)

- De tabel bevestigt de eerdere vaststelling dat er ook veel kinderen in een gezin met een inkomen onder de inkomensvork zijn bijgekomen. 32,9% van de nieuwe instromers kende in 2017 immers een gezinsinkomen onder de minimumgrens. Als we ervan uitgaan dat het inkomen van 2016 in dezelfde klasse lag als dat van 2017, dan wijst dit vermoedelijk op non take-up in het oude systeem.
- 65,7% van de instromers heeft een inkomen binnen de inkomensvork.
- Van de kinderen die het recht op een schooltoelage behielden, leeft bijna de helft in een gezin met een inkomen onder de minimumgrens.

De cijfers over de positie ten opzichte van de inkomensvorken bevatten echter te weinig details om uit te klaren wat de impact van de brutoering van de inkomensgrenzen is. De onderstaande figuur bevat daarom in detail de inkomensverdeling van kinderen met een schooltoelage, opgesplitst volgens het al ('blijvers') dan niet ('instromers') hebben gekregen van een schooltoelage in het schooljaar 2018-2019. Kleuters geboren in 2016 en 2017 werden niet meegeteld omdat zij in het schooljaar 2018-2019 veelal nog geen recht konden hebben op een schooltoelage.



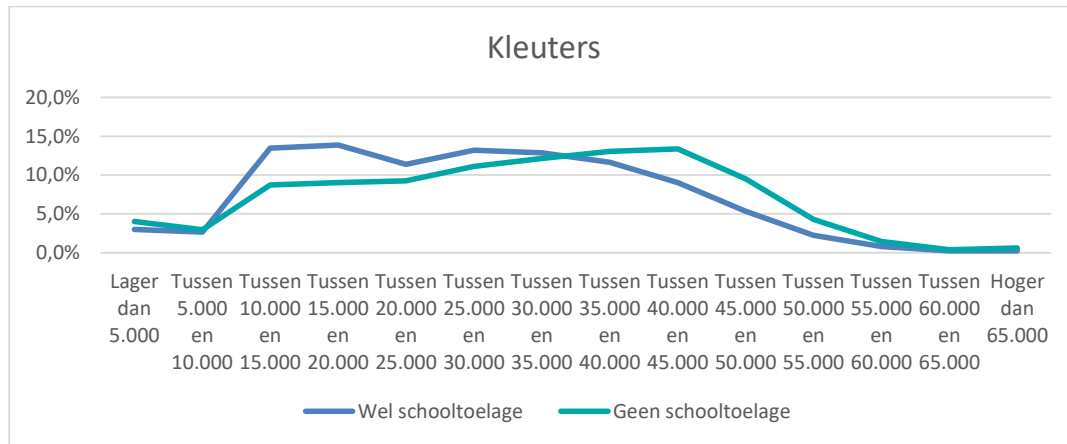
Figuur 6: De inkomensverdeling van de gezinnen met kinderen die recht geven op een schooltoeslag volgens het al dan niet recht hebben op een schooltoelage in het schooljaar 2018-2019 (schooljaar 2019-2020) (met uitzondering van kleuters geboren in 2016 en 2017)

De figuur toont aan dat:

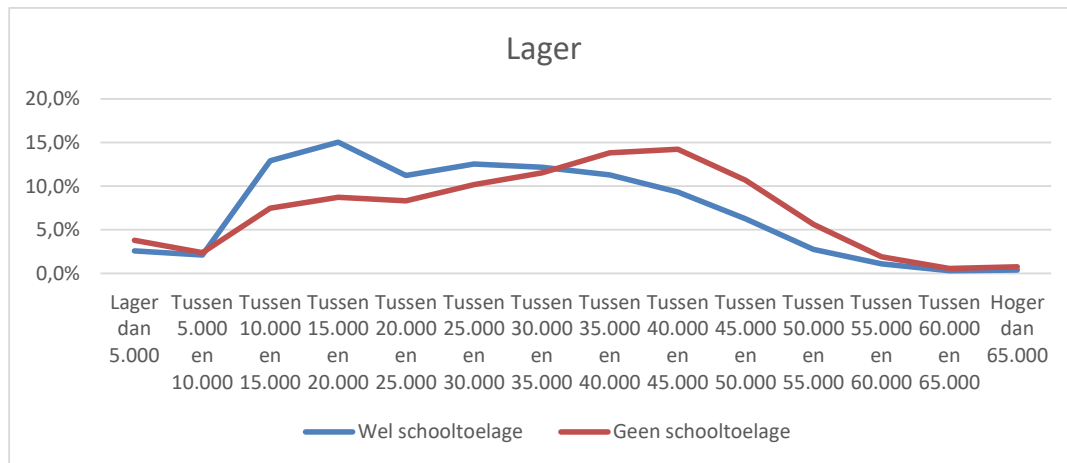
- De instromers uit een ruim aantal inkomensklassen komen en dus niet geconcentreerd zijn in de hogere inkomensklassen.
- 41,5% van de instromers zelfs een gezinsinkomen lager dan 30.000 euro heeft; 66,9% heeft een gezinsinkomen lager dan 40.000 euro.
- 'Instromers' meer dan 'blijvers' een gezinsinkomen hebben van minstens 35.000 euro en dat er onder de 'blijvers' een hoger aandeel kinderen met gezinsinkomen tussen 10.000 en 30.000 euro is.

De analyse voor de instromers maakt duidelijk dat de verhoogde instroom zeker niet alleen een kwestie is van de brutoering van de inkomensgrenzen. Bovendien mag het hoger aandeel instromers uit de hogere inkomensklassen niet zomaar geïnterpreteerd worden als enkel en alleen een gevolg van de brutoering. Daar zijn meer precieze analyses per inkomensvork voor nodig (zie verder). Want naast de brutoering van de grenzen kan ook de automatische rechtentoekenning een rol spelen (wanneer gezinnen met een inkomen in die inkomensklasse net binnen de inkomensvork vielen, maar geen aanvraag indienden).

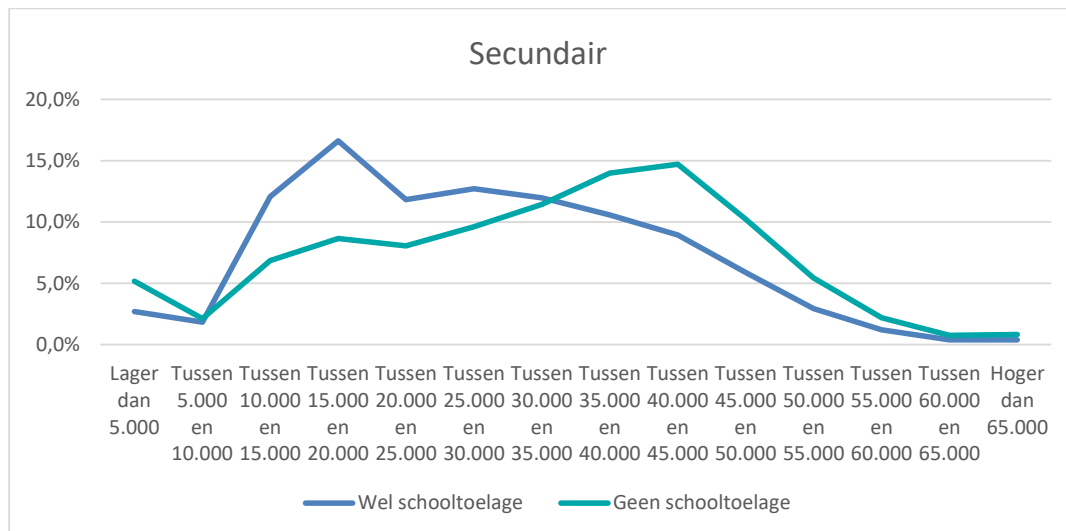
In de onderstaande figuren vergelijken we de inkomensverdeling van kinderen die in het systeem bleven en van kinderen die instroomden opgesplitst per onderwijstype (voor kleuters werden kinderen uit 2016 en 2017 niet meegenomen).



Figuur 7: De inkomensverdeling van de gezinnen met kinderen in het kleuteronderwijs met recht op een schooltoeslag volgens het al dan niet recht hebben op een schooltoelage in het schooljaar 2018-2019 (schooljaar 2019-2020) (met uitzondering van kleuters geboren in 2016 en 2017)



Figuur 8: De inkomensverdeling van de gezinnen met kinderen in het lager onderwijs met recht op een schooltoeslag volgens het al dan niet recht hebben op een schooltoelage in het schooljaar 2018-2019 (schooljaar 2019-2020) (met uitzondering van kleuters geboren in 2016 en 2017)



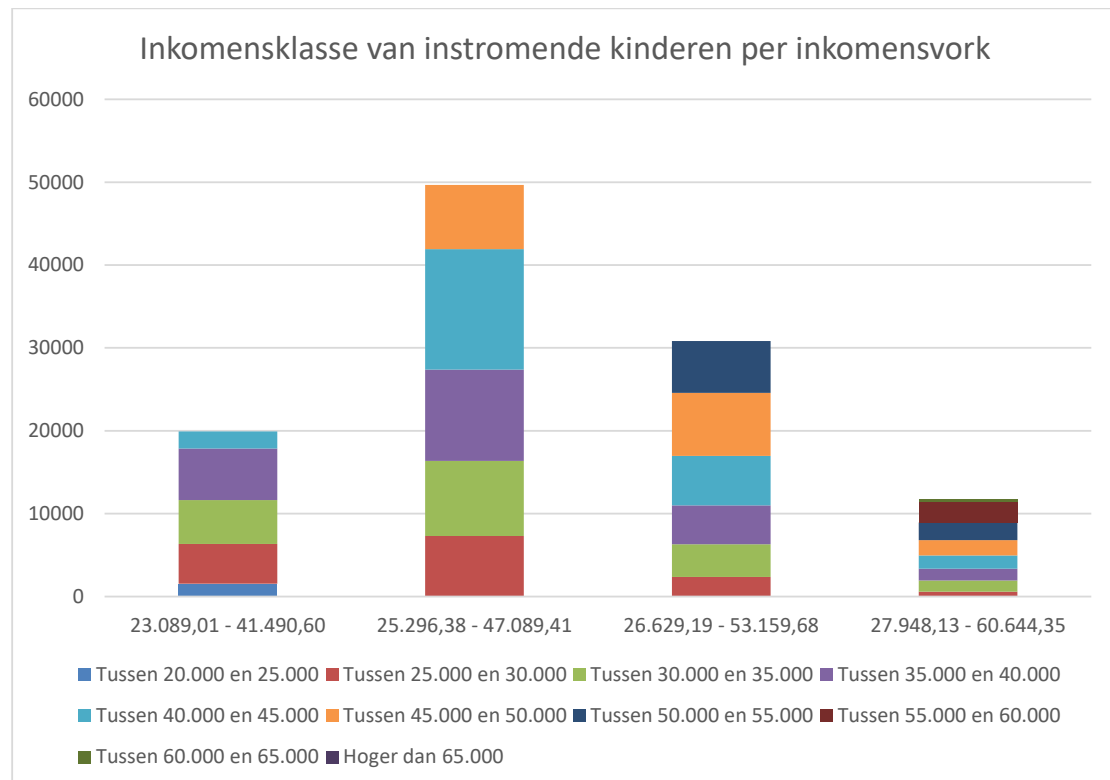
Figuur 9: De inkomensverdeling van de gezinnen met kinderen in het secundair onderwijs met recht op een schooltoeslag volgens het al dan niet recht hebben op een schooltoelage in het schooljaar 2018-2019 (schooljaar 2019-2020) (met uitzondering van kleuters geboren in 2016 en 2017)

De figuren illustreren:

- Dat er in elk onderwijstype kinderen uit een brede variëteit aan inkomensklassen zijn ingestroomd.
- Dat zowel bij de kleuters, als bij de kinderen uit het lager en secundair onderwijs, minstens de helft van de instromers een gezinsinkomen onder 35.000 euro heeft.
- Dat de inkomensverdeling van blijvers en instromers verschilt. De blijvers (blauwe lijn) kennen een piek voor de inkomensklasse 15.000 tot 20.000 euro, de piek bij instromers ligt bij de gezinsinkomens tussen 40.000 en 45.000 euro. Dit wijst erop dat instromers relatief meer kinderen uit hogere inkomensklassen tellen in vergelijking met de 'blijvers'. Er doen zich kleine verschillen voor tussen de onderwijstypes. Meer dan 33% van de instromers in het lager en secundair onderwijs heeft een gezinsinkomen van minstens 40.000 euro, bij het kleuteronderwijs bedraagt dat aandeel 29,6%.
- Dat de instromers ook kinderen zonder of met een heel beperkt gezinsinkomen kennen. Dit is het meest zichtbaar in het secundair onderwijs waar 5,2% van de instromers een gezinsinkomen onder 5.000 euro heeft.

Inkomensanalyse instromers binnen elke inkomensvork

Om na te gaan of de instroom bij hogere inkomensklassen een gevolg kan zijn van de brutoering van de grenzen, moeten we de cijfers bekijken per inkomensvork. De onderstaande figuur geeft voor alle kinderen – uitgezonderd kleuters uit de geboortejaren 2016 en 2017 – die instroomden in de schooltoeslag én in 2017 een gezinsinkomen hadden tussen de minimum- en maximumgrens voor de meest voorkomende puntenaantallen (2-5), aan tot welke inkomensklasse ze behoren.



Figuur 10: De instromers van de schooltoeslag volgens inkomensvork (schooljaar 2019-2020)

De figuur illustreert dat het zeker niet alleen of voornamelijk kinderen met een hoger gezinsinkomen zijn die zijn ingestroomd, integendeel. Voor het puntenaantal 3 bv. (inkomensvork tot 47.089 euro) heeft 55,1% van de instromers, met een inkomen binnen de vork, een gezinsinkomen van hoogstens 40.000 euro.

Sluitende conclusies over de impact van de brutoering kunnen we, bij gebrek aan de netto belastbare inkomensgegevens over het voorgaande inkomensjaar, niet trekken, alhoewel de brutoering wel een impact zal gehad hebben. Gelet op het hoge aandeel instromers met een inkomen onder de inkomensvork en gelet op het substantiële aandeel instromers binnen de inkomensvork

met een inkomen onderaan of midden in die inkomensvork, kunnen we echter uitgaan van het vermoeden dat de impact van de automatische rechtentoekenning groter is dan de impact van de brutoering.

Verhogingen van de toeslagbedragen

Tot slot gaat een laatste analyse dieper in op de impact van de verhogingen van de toeslagbedragen.

De onderstaande tabel bevat voor alle kinderen met een schooltoeslag¹¹⁶ informatie over hun positie ten opzichte van de inkomensvork die voor hun puntenaantal van toepassing is, opgesplitst naargelang het al dan niet ontvangen van een schooltoelage in het schooljaar 2018-2019.

Schooltoelage 2018-2019 J/N	Aantal kinderen	Uitgaven schooltoeslag	Uitgaven schooltoelage 18-19 ¹¹⁷	
Ja	264.630	€ 119.701.117,29	€ 71.093.116	€ 48.608.000,90
Onder vork	128.569	€ 72.541.590,17	€ 42.218.150	€ 30.323.439,85
In vork	134.293	€ 46.240.841,03	€ 28.332.307	€ 17.908.533,93
Boven vork	1.762	€ 907.828,02	€ 537.464	
#N/B	6	€ 10.858,07	€ 5.195	
Nee	174.858	€ 58.678.571,49		
Onder vork	55.890	€ 28.330.242,97		
In vork	116.318	€ 29.437.902,13		
Boven vork	2.602	€ 873.349,49		
#N/B	48	€ 37.076,90		
Totaal	439.488	€ 178.379.688,78		

Tabel 43: De verdeling van de toegekende schooltoeslag volgens positie ten opzichte van de inkomensvork en volgens het al dan niet aanwezige recht op de schooltoelage in schooljaar 2018-2019 (schooljaar 2019-2020)

We stellen de volgende zaken vast:

- Het totaalbedrag voor de *instromers* (58,67 miljoen euro) is groter dan het verschil met wat de kinderen die hun recht hielden, vorig schooljaar kregen (48,6 miljoen euro). De instroom van kinderen zorgt dus voor grotere meerkosten dan het verhogen van de bedragen.
- De meerkosten (48,6 miljoen euro) voor *zij die het recht hielden* zijn wel groter dan oorspronkelijk geraamd. Dit kan erop wijzen dat de financiële situatie van gezinnen met een

¹¹⁶ Behalve kleuters geboren in 2016 en 2017, aangezien ze het vorige schooljaar nog geen recht konden hebben op een schooltoelage.

¹¹⁷ Het totaalbudget dat vorig schooljaar werd toegekend lag hoger dan de bedragen hier vermeld. De uitstromers en de kinderen die recht toegekend kregen na de transfer van het databestand zijn hier niet meegenomen. De bedragen hebben dus louter een indicatieve waarde.

schooltoelage achteruitgegaan is ten opzichte van de populatie van 2014-2015 en/of ten opzichte van het inkomensjaar 2016, maar het kan ook te wijten zijn aan de wijzigingen aan de inkomensgrenzen en het inkomensbegrip waarvan de impact niet voldoende zuiver kon worden ingeschat.

- Deze meerkosten van 48,6 miljoen euro situeren zich voor het grootste deel in het secundair onderwijs, waar de bedragsverhogingen ook het grootst waren. Gemiddeld lag onder de 'blijvers' het bedrag voor een 'gewone' leerling secundair 356 euro hoger dan het jaar voorheen. De bedragsverhoging van een leerling in het gewoon secundair onderwijs met een volledige toeslag bedroeg meer dan 300 euro. De leerlingen in het secundair onderwijs die hun recht hielden waren dus blijkbaar vooral kinderen met een beperkt gezinsinkomen.
- We zien ook dat de meeruitgaven bij de 'blijvers' groter zijn voor kinderen *onder de inkomensvork* (30,3 miljoen euro) dan voor kinderen binnen de inkomensvork (17,9 miljoen euro), hoewel er binnen die vork meer kinderen zijn. Dat komt uiteraard doordat de maximumbedragen sterker verhoogd zijn dan de andere bedragen, maar kan deels ook te wijten zijn aan een verschuiving van het gezin van binnen de inkomensvork naar onder de inkomensvork door de verhoging van de minimumgrenzen, waardoor er meer kinderen het maximumbedrag hebben gekregen.
- Als we de meerkosten voor de blijvers bekijken per inkomensklasse, dan zien we dat kinderen in een gezin met een inkomen onder 30.000 euro gemiddeld meer dan 200 euro per jaar meer kregen, voor kinderen in een gezin met een inkomen boven 40.000 euro bedraagt het verschil tussen de gemiddelde bedragen minder dan 100 euro. Van de 48,6 miljoen euro gaat 35,6 miljoen euro naar kinderen met een gezinsinkomen lager dan 30.000 euro.
- De kosten zijn ook groter geworden voor kinderen *binnen de inkomensvork*. Dit kan zeker ook een gevolg zijn van aanpassingen aan de grenzen, waardoor gezinnen mogelijk dichterbij de minimumgrens zijn komen te liggen.¹¹⁸

We zien in de cijfers dus duidelijk de impact van de keuze om de bedragen voor leerlingen secundair onderwijs en leerlingen met een beperkt gezinsinkomen veel meer te verhogen dan andere bedragen.

¹¹⁸ We kunnen dit bij gebrek aan detailgegevens over het schooljaar 2018-2019 niet nagaan.

Samengevat kunnen we dus stellen dat:

1. Er geen indicaties zijn dat inkomens of puntentellingen foutief zouden verwerkt zijn. De populatiegegevens van de KSZ bevestigen dat er een grote groep kinderen in een gezin leven met een inkomen onder de maximumgrenzen van het schooltoeslagsysteem.
2. Het grootste deel van de meerkosten te verklaren is door de grote uitbreiding van het aantal begunstigde leerlingen.
 - a. De uitbreiding is in eerste instantie het gevolg van de automatische rechtentoekenning. Het lijkt erop dat er in het oude systeem toch een behoorlijke non-take up was en dat vele gezinnen – om welke reden dan ook – geen aanvraag indienden.
 - b. Uitbreiding door bruteringsgrenzen a rato van een tweeverdienersgezin waardoor gezinnen die voordien net boven de inkomensgrens vielen, er nu wel onder vallen. De precieze impact is niet in te schatten. Het feit dat vooral het aantal minimumtoeslagen is toegenomen zou kunnen wijzen op de impact van de bruteringsgrenzen.
3. Het feit dat de instroom zo groot was én ook uit de lagere inkomens komt, waar de bedragen aanzienlijk verhoogd werden, zorgt cumulatief voor een sterke stijging van de uitgaven.
4. De bruteringsgrenzen verhoogde niet alleen de minimum- en de maximumgrenzen, maar wijzigde ook de grootte van de inkomensvork en de berekening van de verminderde financiering. Die impact was helemaal niet goed in te schatten op voorhand omdat we geen zicht hadden op hoe het inkomen van gezinnen was verdeeld tussen ouders en hoeveel er aan arbeidsinkomen was dat kon verhoogd worden met beroepskosten. Het feit dat heel wat kinderen die het recht hielden meer krijgen dan de verhoging van de maximumtoeslagen betekent dat er een grotere impact was van de ‘technische’ wijzigingen dan ingeschat.

Evaluatie uitvoering schooltoeslag

Automatische rechtentoekenning

De uitbetalers Groeipakket onderzochten en betaalden de schooltoeslag voor de eerste keer automatisch uit binnen het Groeipakket voor het schooljaar 2019-2020. Ze baseerden zich hiervoor

op alle ingeschreven leerlingen die naar school gaan in een door de Vlaamse Gemeenschap erkende, gesubsidieerde of gefinancierde onderwijsinstelling. Dit gaf een te onderzoeken doelpubliek van 1.186.223 leerlingen.

In toepassing van de automatische toekenning van rechten gebeurde het onderzoek van het recht waar mogelijk zonder aanvraag van de gezinnen. De berekening van de schooltoeslag gebeurde dus zo veel mogelijk op basis van de elektronisch aangeleverde gegevensbestanden.

Het streefdoel was om de uitbetalingen zo vroeg mogelijk in het schooljaar te doen, aangezien de grootste schoolkosten zich aan het begin van het schooljaar situeren. De gegevens die nodig zijn voor de automatische betaling (schoolattest, kadastraal inkomen, aanslagbiljet ...) komen echter uit verschillende authentieke bronnen. Aangezien deze gegevens niet in één beweging binnenkomen, maar in verschillende groepen en aangezien deze gegevens geleidelijk aan geactualiseerd en geïntegreerd worden, werd de schooltoeslag uitgevoerd in verschillende betaalgroepen.¹¹⁹

Dit leidde ertoe dat er enerzijds meer gezinnen (met kinderen tot 18 jaar, met of zonder eigendom) in september al hun schooltoeslag uitbetaald kregen. Het ging om 204.568 schooltoeslagen voor een bedrag van 58.347.409 euro. Aan de andere kant hadden sommige gezinnen afgelopen schooljaar een latere uitbetaling van de schooltoeslag dan de schooltoelage het jaar ervoor. Vroeger konden mensen die heel vroeg een volledige aanvraag indienden er immers voor zorgen dat hun dossier als een van de eerste werd betaald. De automatische rechtentoekenning ontnam mensen deze concrete mogelijkheid. Dit leidde tot heel wat bezorgdheden en vragen bij de betrokken begunstigten. Dit fenomeen deed zich voornamelijk voor bij personen met een inkomensvervangende tegemoetkoming en een leefloon. Dit gaf aanleiding tot een aantal klachten (cf. klachtenrapport VUTG).

Zoals al is aangegeven via een schriftelijke vraag¹²⁰ zal voor het schooljaar 2020-2021 de gemiddelde doorlooptijd verder terug worden gedrongen tot 35 dagen vanaf de eerste betalingen¹²¹. Daarnaast kunnen we ook een beroep doen op een aantal gegevens die we verzamelden bij de eerste uitbetaling van de schooltoeslag. Hierdoor kunnen we nog meer inkomensgegevens nog vroeger consulteren in de betrokken databanken. De belangrijkste afhankelijkheid die nog rest is de aanlevering van de gegevens over inschrijvingen. Er blijft natuurlijk steeds het probleem van

¹¹⁹ Zie ook SV nr. 99 van 19 november 2019, <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1512127>.

¹²⁰ <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1514295>.

¹²¹ ondertussen weten we dat de automatische uitbetaling van de schooltoeslag voor schooljaar 2020-2021 gemiddeld 25 kalenderdagen in beslag nam

inkomens die niet beschikbaar zijn in databanken. Deze moeten door de betrokkenen zelf worden aangeleverd, maar deze worden daartoe gecontacteerd met de vraag om hun inkomstengegevens alsnog te bezorgen.

We kunnen al meegeven dat de eerste uitbetaling van de schooltoeslag voor schooljaar 2020-2021 is gebeurd op 8 september 2020, en dit aan 211.000 leerlingen voor een totaalbedrag van ongeveer 65,3 miljoen euro. Dit gaat om gezinnen met uitsluitend kinderen jonger dan 18 jaar, van wie de inschrijvingsgegevens gekend zijn. Begin oktober volgde een tweede uitbetaling op basis van geactualiseerde inschrijvingsgegevens voor deze groep, en eind oktober, begin november starten de betalingen voor gezinnen met kinderen ouder dan 18 jaar van wie de inschrijvingsgegevens gekend zijn. Deze gegevens worden geactualiseerd in de loop van november, waardoor eind november¹²², begin december alle betalingen achter de rug zijn, behoudens individuele dossiers waarvoor administratieve gegevens (nog) niet zouden beschikbaar zijn in de betrokken databanken.

Alarmbelprocedure

Zoals toegelicht in het hoofdstuk 'Gezin en inkomen' heeft de automatische procedure altijd voorrang. Dit betekent dus ook dat de automatische procedure afgerond moet zijn vooraleer een alarmbelprocedure kan worden opgestart.

Begin november 2019 werd een brief verstuurd naar de gezinnen waarvan geen inkomsten werden ontvangen via de elektronische gegevensstromen. Voor de alarmbel moest voor alle inkomensverstrekkers het vermoedelijk inkomen voor het kalenderjaar 2019 berekend worden. Dit gebeurt aan de hand van bewijsstukken van minstens zes maanden in 2019. Op basis van deze bewijsstukken dient via extrapolatie het vermoedelijk inkomen voor 2019 berekend te worden. In het schooljaar 2019-2020 is er voor 6.580 kinderen een schooltoeslag toegekend via de manuele alarmbel.

Nationaliteitsvoorwaarden

Voor alle leerlingen die ingeschreven zijn in een door de Vlaamse Gemeenschap erkend, gefinancierd of gesubsidieerd onderwijstype dat recht geeft op een schooltoeslag, is het recht dus automatisch onderzocht, ook voor leerlingen met een niet-Belgische nationaliteit.¹²³ De toestand op

¹²² Eind november had 98% van het geraamde aantal leerlingen de schooltoeslag ontvangen, of een totaal van 480.421 leerlingen

¹²³ Zie ook SV nr. 164 van 12 december 2019, <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1517334>.

9 januari 2020 is dat er voor 18.368 kinderen met een niet-Belgische nationaliteit uitbetalingen werden gedaan voor een totaalbedrag van 8.294.613,11 euro.

Voor bepaalde leerlingen kon in eerste instantie niet worden nagegaan of voldaan was aan de nationaliteitsvoorwaarden. Het gaat om kinderen jonger dan 12 jaar voor wie de vereiste gegevens niet eenvoudig beschikbaar zijn in de databanken van het rijksregister. Het VUTG heeft na verdere analyse oplossingen gezocht om deze kinderen toch een recht te kunnen toekennen, waarbij de uitbetalers het nodige hebben gedaan om deze dossiers op te pikken.

Wijzigingen in de gezins- of pedagogische situatie

In de reglementering van de schooltoeslag wordt rekening gehouden met twee ijkpunten. De situatie op deze tijdstippen is bepalend voor de berekening van het bedrag. Om de toestand van het gezin waartoe de leerling behoort, te bepalen, wordt vanaf het schooljaar 2020-2021 rekening gehouden met de toestand op 31 augustus voorafgaand aan het schooljaar in kwestie (zie hierboven). Vanuit de logica van de automatische rechtentoekenning is dit een positieve zaak. Gezinnen ontvangen zo direct het correcte bedrag.

Het tweede ijkpunt heeft betrekking op de pedagogische situatie. Er wordt namelijk rekening gehouden met de toestand op de laatste schooldag van juni (dus 30 juni) van het schooljaar in kwestie om het definitieve bedrag volgens onderwijstype te bepalen. De bedragen zijn verschillend voor het kleuter, lager en secundair onderwijs¹²⁴, en variëren volgens onderwijstype, en zijn daardoor voor een stuk afgestemd op de te verwachten studiekosten. Leerlingen die tijdens het schooljaar veranderen van onderwijsrichting, ontvangen dus het bedrag dat overeenkomt met de pedagogische toestand op 30 juni.

Dit is via een vraag om uitleg ook aangekaart in de commissie WVGA.¹²⁵ Concreet ging het voorbeeld over een kind dat tijdens het schooljaar van het eerste leerjaar terug is gegaan naar de derde kleuterklas, in het belang van het kind. Een overstap van een kind van het eerste leerjaar naar de derde kleuterklas leidt op zich tot een gedeeltelijke terugvordering van de schooltoeslag (via inhoudingen op toekomstige betalingen van het Groeipakket).

Of er in het belang van het kind is overgeschakeld, is moeilijk te achterhalen. Administratief zitten er in het systeem van het Groeipakket immers correcties voor het geval waar bv. een kind eerst foutief

¹²⁴ Zie het overzicht van de bedragen onderaan de volgende webpagina: <https://www.groeipakket.be/nl/bedragen/geboren-na-1-januari-2019>.

¹²⁵ <https://www.vlaamsparlament.be/commissies/commissievergaderingen/1396190/verslag/1397596>

werd toebedeeld aan het eerste leerjaar, maar dit een administratieve fout blijkt te zijn, aangezien het kind effectief in de derde kleuterklas zit.

Los van het principe ‘in het belang van het kind’ kunnen er wel een aantal pistes geformuleerd worden om het systeem een stuk bij te sturen voor kinderen die tijdens het schooljaar van studierichting veranderen. Een eerste piste is om op basis van de toestand op 30 juni te kijken naar deze leerlingen die veranderd zijn van richting tijdens het schooljaar en het hoogste bedrag van de verschillende richtingen definitief toe te kennen. Dit betekent dat er omwille van de pedagogische voorwaarden en het ijkmoment op 30 juni niets wordt teruggevorderd, maar dat er mogelijk wel nog wordt bijgepast, concreet voor leerlingen die tijdens het schooljaar overgegaan zijn naar een andere richting waar er hogere studiekosten zijn, en die dus ook recht hebben op een hogere schooltoeslag. Deze kinderen kunnen echter die hogere schooltoeslag het best gebruiken tijdens het schooljaar zelf, maar moeten nu wachten tot na dat ijkmoment op 30 juni.

Een loskoppeling van het ijkmoment voor het veranderen van studierichting kan een te onderzoeken piste zijn. Deze loskoppeling zou echter wel betekenen dat leerlingen die zich tijdens het schooljaar uitschrijven en zich niet opnieuw inschrijven voor de rest van het schooljaar, hun schooltoeslag blijven behouden, terwijl dit nu niet het geval is. Als een leerling niet ingeschreven is op 30 juni, dan wordt de schooltoeslag teruggevorderd. Deze loskoppeling zou tot het perverse effect kunnen leiden dat leerlingen ingeschreven zijn in bv. september en oktober en zich daarna uitschrijven, en niet meer naar school gaan, maar wel de volledige schooltoeslag behouden. Doordat het ijkmoment voor de gezinssamenstelling vervroegd is van 31 december naar 31 augustus, zou dit betekenen dat deze leerling al een definitieve berekening heeft gekregen.

Een oplossing is om leerlingen hun recht op een schooltoeslag proportioneel toe te kennen volgens het aantal gevolgde maanden onderwijs in een schooljaar. Als een kind bv. vier maanden in een studierichting en zes maanden in een andere studierichting onderwijs heeft gevolgd, wordt het bedrag samengesteld op basis van vier tiende plus zes tiende. En voor een leerling die tijdens een schooljaar stopt met studeren, wordt dan maar een deel van de schooltoeslag teruggevorderd, namelijk voor het aantal maanden dat de leerling geen onderwijs meer volgt. Het nadeel van deze piste is dat het aanzienlijke kosten zal geven om dit systeem te verwerken in CGPA. De bovenstaande pistes hebben ook een behoorlijke impact, maar deze piste toch de grootste.

Het voorstel dat gelanceerd werd tijdens de bespreking in de commissie om pas het volgende schooljaar terug te vorderen lijkt niet aangewezen. In het volgende schooljaar zijn er opnieuw

schoolkosten, kan de gezinssamenstelling zijn gewijzigd, kan er opnieuw een andere studierichting worden gevolgd ...

Beleidsaanbevelingen

Uit de analyses blijkt dat de toepassing van de schooltoeslag correct is gebeurd, maar dat de harmonisering van het inkomensbegrip en de non take-up een groter effect hebben dan verwacht. De grotere meerkosten zijn dus te wijten aan het feit dat heel wat gezinnen leven met een inkomen onder of tussen de bepaalde grenzen, en dat juist voor die gezinnen de verhoogde schooltoeslag een belangrijke steun is. Daarom stellen we voor om nu geen wijzigingen door te voeren in de schooltoeslag, maar een grondige evaluatie te doen na schooljaar 2020-2021.

Wat het veranderen van schoolrichting betreft, is het proportioneel toekennen van de schooltoeslag volgens het aantal gevolgde maanden een logische piste, maar gezien deze piste de hoogste ontwikkelingskosten vraagt, stellen we voor om leerlingen die veranderd zijn van richting tijdens het schooljaar, het hoogste bedrag van de verschillende richtingen toe te kennen.

HOOFDSTUK 11. KINDEROPVANGTOESLAG

Situering

Voor de kinderopvangtoeslag ontvangen ouders 3,29 euro per kind per opvangdag wanneer hun kind naar een niet-inkomensgerelateerde kinderopvang gaat.¹²⁶ Er is heel wat wetenschappelijke evidentie die het belang aantoont van de deelname van kinderen aan kinderopvang in functie van het vergroten van ontwikkelingskansen, ook voor het verdere leven. De kinderopvang heeft een heel belangrijke pedagogische en sociale functie die de ontwikkelingskansen van kinderen bevordert.

Vanuit deze filosofie wordt in een kinderopvangtoeslag voorzien voor kinderen die worden opgevangen in een kinderopvang in trap 0 en 1. Kinderopvanginitiatieven trap 0 en 1 zijn initiatieven waar ouders niet volgens hun inkomen betalen, maar waar er een vrije prijs wordt gevraagd. Voorzieningen waar gezinnen volgens inkomen betalen worden door de Vlaamse overheid sterker gesubsidieerd. Om de deelname van baby's en peuters aan kinderopvang bij de trap 0 en 1-voorzieningen te stimuleren, wordt aan deze kinderen een kinderopvangtoeslag toegekend. Ook de kinderen die deelnemen aan door Vlaanderen vergunde kinderopvang trap 0 en 1 in Brussel krijgen deze toeslag.

Ongeveer 23% van de kinderen die formele opvang gebruiken, wordt opgevangen in een locatie waar niet gewerkt wordt volgens de inkomensstariefregeling. In 2019 en in de eerste helft van 2020 ontvingen maandelijks 23.000 tot 24.000 kinderen een kinderopvangtoeslag. De kinderopvangtoeslag was in 2019 goed voor een uitgave van ongeveer 11 miljoen euro.

Wanneer meer ouders dankzij deze toeslag kiezen voor een niet-inkomensgerelateerde opvang in plaats van een inkomensgerelateerde kinderopvang, zijn er meer plaatsen beschikbaar in de inkomensgerelateerde kinderopvanginitiatieven, zodat meer gezinnen met een lager inkomen hiervoor kunnen kiezen.

¹²⁶ Artikel 51 en 52 van het Groeipakketdecreet.

De kinderopvangtoeslag vergroot de betaalbaarheid van deze kinderopvanginitiatieven voor ouders, wat op die manier ook de concurrentiepositie van deze initiatieven versterkt.

Impact op participatie

De percentages in de onderstaande tabel geven het aandeel weer van de kinderen die respectievelijk worden opgevangen in een inkomensgerelateerde of niet-inkomensgerelateerde kinderopvang, op het totaal aantal 0 tot 3-jarigen die naar de kinderopvang gaan (dit is het 'gebruikscijfer').¹²⁷

Jaar	% IKT	% niet-IKT
2016	74,10%	25,90%
2017	75,40%	24,60%
2018	75,50%	24,50%
2019	76,70%	23,30%

Tabel 44: Het aandeel van de kinderen dat opgevangen wordt in een inkomensgerelateerde of niet-inkomensgerelateerde kinderopvang (2016 tot en met 2019)

We zien hier een lichte daling in het gebruik van de niet-inkomensgerelateerde kinderopvang. Het effect van de toeslag op de deelname aan niet-inkomensgerelateerde kinderopvang in 2019 en 2020 valt hier echter niet uit af te leiden, aangezien het overgrote deel van de kinderen dat het afgelopen anderhalf jaar genoot van kinderopvang reeds was ingeschreven voor het in voege treden van het Groeipakket. Niet onbelangrijk hierin is ook dat er ondertussen meer voorzieningen zijn die inkomensgerelateerde plaatsen aanbieden. Ook dit beïnvloedt het cijfer van deelname aan niet-inkomensgerelateerde kinderopvang.

Impact op de organisatoren van niet-inkomensgerelateerde kinderopvang

Voor de organisatoren van niet-inkomensgerelateerde kinderopvang had deze nieuwe toeslag een impact op hun werking. Zij gingen aan de slag met een registratiesysteem om de aanwezigheden van de kinderen correct bij te houden en maandelijks te bezorgen aan Opgroeien. Hierin werd voorzien

¹²⁷ Zie ook SV nr. 99 van 19 november 2019, <http://docs.vlaamsparlament.be/pfile?id=1512127>.

door de Vlaamse overheid, maar ze kunnen evengoed een eigen registratiesysteem gebruiken. Maandelijks dienen de aanwezigheden te worden doorgegeven zodat de koppeling kan gebeuren met het Vlaams Kadaster¹²⁸ en de uitbetaler, zodat de uitbetaling tijdig kan worden uitgevoerd. De aanwezigheden van kinderen die opgevangen werden bij 1.380 van de 1.382 organisatoren werden reeds succesvol doorgegeven aan de uitbetalers.

Twee organisatoren weigeren hieraan mee te werken en gaven geen aanwezigheden door. De handavingsprocedure zoals in voorzien in het Groeipakketdecreet werd intussen opgezet. Deze organisatoren bevinden zich in Brussel en overwegen om zich te laten vergunnen door ONE zodat ze niet langer gebonden zouden zijn door deze decretale verplichting. Tot die tijd kunnen de ouders van deze kinderen via een noodprocedure rechtstreeks bij Opgroeien toch nog hun aanwezigheden doorgeven om zo de kinderopvangtoeslag te bekomen. Tot nu toe heeft geen enkele ouder hier gebruik van gemaakt.¹²⁹

Organisatoren van de niet-inkomensgerelateerde kinderopvang kiezen vrij de prijs van een opvangdag en leggen dit vast in een contract. De klachtendienst van Opgroeien ontving echter een aantal klachten over een prijsstijging in navolging van de invoering van de kinderopvangtoeslag.

Uit het bemiddelingsboek 2019:

“Helaas ontving de klachtendienst (van Opgroeien n.v.d.r.) verschillende meldingen over plotse dagprijsverhoging van 3 euro.... Dit kan uiteraard niet de bedoeling zijn. De kinderopvangtoeslag is een sociale maatregel en behoort dus de ouders toe die daarop recht hebben. Dit recht mag hun door de opvang niet worden afgenomen.”

Bij een enkele organisator was dit omdat het om een zeer lage vaste prijs gaat voor een bepaalde doelgroep en het wenselijk was dat de prijs toch hoger was dan de toeslag. Maar bij de meerderheid van de gevallen is dit niet het geval en komt de toeslag op deze manier eerder ten goede aan de organisatoren dan aan de ouders. Zoals gezegd kiezen deze organisatoren echter vrij hun prijs en kunnen deze volgens de contractuele voorwaarden aangepast worden. Opgroeien heeft geen overzicht van de prijzen in dit deel van de sector, dus er is geen zicht op het aantal organisatoren dat de prijs heeft laten stijgen of de hoogte van de prijsstijging.

¹²⁸ Het centrale repertorium voor alle kinderen die een recht openen op de toelagen in het kader van het gezinsbeleid, waarin vermeld wordt welke uitbetalers bevoegd zijn om de vermelde toelagen toe te kennen en uit te betalen (art. 4 BVR Besluit Gegevensverwerking Toelagen Gezinsbeleid van 19 juli 2019).

¹²⁹ Beide kinderopvangorganisatoren richten zich op (kinderen van) Europese ambtenaren.

Beleidsaanbeveling

We stellen geen wijzigingen voor.

HOOFDSTUK 12. KLEUTERTOESLAG

Beleidsnota Welzijn, Volksgezondheid en Gezin¹³⁰:

Vlaanderen is wereldtop in het aantal kleuters dat naar school gaat. In het schooljaar 2017-2018 was 98,8% van de kleuters ingeschreven in een school. Het is onze ambitie dat alle kleuters ingeschreven zijn in een school en voldoende naar school gaan. We streven naar een verdere maximale participatie vanaf de leeftijd van 3 jaar. In het Groeipakket zorgen de participatietoelagen voor een financiële stimulans (vanaf 2019) richting inschrijving en deelname aan het kleuteronderwijs. Daarnaast focussen we in nauwe samenwerking met de lokale besturen op acties voor kleuters die we vandaag niet (voldoende) in de klas zien.

Kleuters van drie jaar oud die ingeschreven zijn in door Vlaanderen erkend, gesubsidieerd of gefinancierd onderwijs en kleuters van vier jaar oud die ingeschreven blijven en voldoende aanwezig zijn op school, krijgen 132,60 euro extra per jaar. De kleutertoeslag is bedoeld om de kleuterparticipatie aan onderwijs reeds op vroege leeftijd te stimuleren. Deze toeslag wordt jaarlijks uitbetaald in de maand na de derde verjaardag¹³¹ en/of in de maand na de vierde verjaardag als voldaan werd aan de voorwaarden¹³². In 2019 gold de voorwaarde van voldoende aanwezigheid voor vierjarigen nog niet, omdat het Groeipakket pas halverwege het schooljaar in voege trad.

In 2019 hebben 132.448 kinderen een kleutertoeslag ontvangen. Het gaat om 64.993 driejarigen en 67.455 vierjarigen, goed voor een totaalbedrag van 18,2 miljoen euro. In de eerste helft van 2020 ontvingen reeds 31.976 driejarige kleuters de kleutertoeslag. Voor vierjarige kleuters zijn er nog geen gegevens beschikbaar. Het schooljaar 2019-2020 is het eerste jaar waarin de controle van de voldoende aanwezigheid wordt uitgevoerd.

In tabel 45 zien we de recente cijfers van het aantal kinderen in het kleuteronderwijs de afgelopen schooljaren dalen.

¹³⁰ <https://www.vlaanderen.be/publicaties/beleidsnota-2019-2024-welzijn-volksgezondheid-gezin-en-armoedebestrijding>, p. 33

¹³¹ Of binnen twee maanden na het bereiken van de derde verjaardag, of nadat de uitbetalingsactor de gegevens heeft ontvangen.

¹³² Indien op de leeftijd van vier jaar nog geen duidelijkheid is over voldoende aanwezigheid, wordt de toeslag uitbetaald de maand nadat de uitbater de gegevens heeft ontvangen, c.q. na afloop van het lopende schooljaar.

Schooljaar	Aantal kinderen
2015-2016	269.740
2016-2017	268.346
2017-2018	265.775
2018-2019	264.575
2019-2020	263.517

Tabel 45: Aantal kleuters in door Vlaanderen erkend, gesubsidieerd of gefinancierd onderwijs (Bron: Statistieken Departement Onderwijs)

De aanwezigheidscijfers voor het schooljaar 2019-2020 zijn iets lager dan het jaar voorheen. Op basis van absolute cijfers kan er echter geen effect worden waargenomen. Deze cijfers moeten worden afgezet ten opzichte van het totaal aantal drie- en vierjarigen. De kleutertoeslag wordt echter ook toegekend aan kinderen die in Brussel deelnemen aan het Nederlandstalige onderwijs. Dit cijfer afzetten ten opzichte van het aantal kinderen in Vlaanderen en in Brussel dat niet deelneemt aan het onderwijs zou een vertekend beeld geven, aangezien Brusselse kinderen de keuze hebben tussen Franstalig en Nederlandstalig onderwijs. Daarnaast is, net zoals bij de kinderopvangtoeslag, anderhalf jaar een te korte termijn om reeds een significant effect op de participatie te kunnen waarnemen.

Beleidsaanbeveling

We stellen geen wijzigingen voor.

HOOFDSTUK 13. OVERGANGSMAATREGELEN

De conceptnota had als uitgangspunt dat geen enkel kind minder zou krijgen op het moment van de transitie. Concreet wil dit zeggen dat een gezin, waarbinnen zich geen wijzigingen voordoen, omwille van de transitie niet minder gezinsbijslagen mag krijgen in januari 2019 ten opzichte van december 2018. De aandachtige lezer zal merken dat we hierbij spreken over geen enkel ‘gezin’, in plaats van geen enkel ‘kind’. Dit heeft onder andere te maken met het vastklikken en omkeren van de rangen, zoals verder zal worden toegelicht.

Onderscheid op basis van de geboortedatum van het kind

Naar aanleiding van de invoering van het Groeipakket zijn er overgangsmaatregelen ingevoerd voor gezinnen en kinderen die al recht hadden op gezinsbijslagen op het moment van de transitie. Het was een belangrijke doelstelling om enerzijds binnen de beschikbare budgettaire middelen te blijven en anderzijds de gezinnen hun verworven rechten te garanderen. Daarom is ervoor gekozen een onderscheid te maken tussen kinderen geboren voor het moment van de transitie (én die recht hadden op gezinsbijslagen op 31 december 2018) en kinderen geboren vanaf 1 januari 2019. De Raad van State volgt dit en motiveert dat met de ontworpen overgangsregeling wordt tegemoetgekomen aan de algemene bezorgdheid (en doelstelling van de decreetgever) om de financiële impact van de voorgestelde hervorming van het kinderbijslagstelsel op gezinsniveau uit te schakelen voor die gezinnen waarvan de kinderen reeds onder de toepassing van de federale kinderbijslagregeling genoten van een recht op kinderbijslag. Het beschermingsniveau dat bestond op 31 december 2018 zal verder worden gewaarborgd na 1 januari 2019.

Deze overgangsmaatregelen mogen niet geïnterpreteerd worden als enerzijds een ‘oud systeem’ voor kinderen geboren voor 1 januari 2019 en anderzijds het Groeipakket voor kinderen geboren vanaf 1 januari 2019. De bedragen voor het basisbedrag en voor de sociale toeslag variëren inderdaad naargelang de geboortedatum van het kind, maar elk kind ontvangt een Groeipakket vanaf 1 januari 2019. Alle kinderen die in december 2018 kinderbijslag ontvingen, behouden de rangorde en de evolutie in de leeftijdsbijslagen.

Daarnaast werden echter ook een aantal bijkomende maatregelen getroffen voor deze kinderen en gezinnen. De toegang tot de sociale toeslag werd verruimd, door toekenning op basis van het gezinsinkomen, los van de statuten. Bovendien komen ze ook in aanmerking voor een sociale toeslag bij een gezinsinkomen onder de 62.424 euro, wanneer zij aangroeien tot drie of meer kinderen, waarbij minstens één kind recht heeft op het 'nieuwe' basisbedrag. Daarnaast kunnen zij onmiddellijk genieten van de kinderopvangtoeslag en de kleutertoeslag, wat jonge gezinnen extra ondersteunt. Ook de versterkte schooltoeslagen, met ruimere inkomensgrenzen en hogere toeslagbedragen, staan onmiddellijk te hunner beschikking.

Voor bepaalde doelgroepen zijn er echter uitzonderingen gemaakt op de geboortedatum van het kind, namelijk voor:

- kinderen die een eerste ouder verliezen vanaf 2019: dit vanuit de overtuiging dat er beter en meer op maat wordt tegemoetgekomen aan de gezinnen én omwille van het feit dat gezinnen met kinderen geboren voor en na 2019 in dezelfde regeling terechtkomen.¹³³
- kinderen die geplaatst waren in een instelling met een derde op een geblokkeerde rekening en die na 1 januari 2019 uit plaatsing zijn gekomen: dit is omwille van het feit dat deze kinderen niet 'gegroepeerd zijn rond de bijslagtrekkende' op 31 december 2018, waardoor er geen rang kan worden bepaald in het gezin van de bijslagtrekkende, eenmaal het kind uit plaatsing komt. Vandaar de keuze om deze kinderen naar het nieuwe basisbedrag te laten overgaan.
- kinderen die verhuizen naar Vlaanderen vanuit het buitenland, én die geen recht hadden op gezinsbijslagen in België op 31 december 2018: de overgangsmaatregelen vertrekken van het principe dat er recht moest zijn op de bedragen van de Algemene Kinderbijslagwet op 31 december 2018. Indien dit niet het geval was, al was dit tijdelijk door bv. een verblijf in het buitenland, dan wordt er overgegaan naar het nieuwe basisbedrag. Dit betekent dat kinderen van bv. expats die op 31 december 2018 een recht op kinderbijslag hadden via een bilaterale overeenkomst inzake sociale zekerheid+, dit niet wordt gekwalificeerd als een bestaand recht op basis van de federale kinderbijslagreglementering. Bijgevolg kan er na 1 januari 2019 geen recht zijn op het oude basisbedrag, maar wel op het nieuwe basisbedrag van het Groeipakket.

¹³³ Voor meer details, zie hoofdstuk 'wezen'.

De Raad van State heeft hier geen opmerkingen over gemaakt bij de beoordeling van het Groeipakketdecreet. Bij de beoordeling van de overgangsmaatregelen in het licht van het gelijkheidsbeginsel kan er immers geen abstractie worden gemaakt van de verschillende situaties waarop deze regeling toepassing kan vinden, maar dient rekening te worden gehouden met de globale regeling.

De keuze voor deze overgangsmaatregelen leidde, gezien de diversiteit aan gezinsvormen, onvermijdelijk tot reacties bij sommige gezinnen. Een gezin berekent immers logischerwijze het (ook hypothetische) verschil aan financiële ondersteuning vanuit zijn eigen specifieke situatie. De overgangsmaatregelen betekenen bv. dat een gezin met één kind geboren voor 1 januari 2019 recht heeft op 95,81 euro basisbedrag, met daarbovenop een leeftijdstoelage vanaf zes jaar, terwijl een gezin met één kind dat geboren werd op 1 januari 2019 recht heeft op het basisbedrag van 166,46 euro (zonder leeftijdstoelage).

Pistes vanuit de voorgestelde resoluties

In het parlement zijn op 13 en 16 januari 2019 twee verzoekschriften ingediend tot aanpassing van het Groeipakket.¹³⁴ Concreet werd er gevraagd om gezinnen die al een kind hadden voor 1 januari 2019 ofwel volledig in het nieuwe systeem op te nemen, ofwel volledig in het oude systeem te laten. De indieners vinden de overgangsmaatregelen een zuivere leeftijdsdiscriminatie die een hele generatie enorm benadeelt.

Ook bij het Grondwettelijk Hof werden er een aantal verzoekschriften ingediend ter vernietiging van de overgangsmaatregelen. De vier verzoekschriften werden gebundeld, en handelden in het algemeen over de volgende situaties:

- een gezin met twee kinderen geboren voor 1 januari 2019 en met een kinderwens voor vier kinderen,
- een gezin met één kind geboren voor 2019, in de veronderstelling dat het zal worden uitgebreid met een of meer kinderen,
- een gezin met één kind geboren voor 2019 en zwanger van een tweede kind dat geboren zou worden in 2019,
- een gezin met één kind dat geboren is in december 2018.

¹³⁴ <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1466343>

Het Grondwettelijk Hof heeft deze verzoekschriften grondig onder de loep genomen, en bevestigde op 7 december 2019 de overgangsmaatregelen:

“Het Hof verwerpt de beroepen tot vernietiging die zijn gericht tegen het Vlaamse (en het Waalse) decreet tot hervorming van het gezinsbijslagsysteem. Volgens het Hof is het niet discriminerend dat de nieuwe regeling van de gezinsbijslagen alleen van toepassing is op kinderen die zijn geboren vanaf de inwerkingtreding van het nieuwe gezinsbijslagsysteem. Het Hof oordeelt verder dat het Vlaamse decreet geen aanzienlijke en onverantwoorde achteruitgang inhoudt van het niveau van bescherming van het recht op gezinsbijslag. Dat geldt ook voor gezinnen die onder het oude en het nieuwe systeem vallen. Ook al zouden de gevolgen van dat decreet voor die gezinnen als een betekenisvolle achteruitgang worden beschouwd, dan nog zou die achteruitgang volgens het Hof gerechtvaardigd zijn. De decreetgever wou er immers voor zorgen dat de kinderen die zijn geboren vóór de inwerkingtreding van de nieuwe reglementering, na de hervorming geen lagere bijslagen ontvangen, rekening houdend met de budgettaire impact ervan. Tegelijk is het moeilijk om in de praktijk te voorzien in een overgangsregeling die voor elk gezin op elk ogenblik de meest voordelige reglementering waarborgt.”

Wat opviel aan de verschillende verzoekschriften tot vernietiging van de overgangsmaatregelen is dat de gezinnen verschillende oplossingen voorstellen:

- Voor het kind van rang 1 overgaan naar het nieuwe bedrag, maar voor het toekomstige derde of vierde kind rang 3 behouden in plaats van het nieuwe basisbedrag. Dit is dus een combinatie van de voordeligste elementen van de oude en nieuwe regeling.
- Gezinnen met een of twee kinderen geboren vóór 1 januari 2019, die aan gezinsuitbreiding doen ná 1 januari 2019, worden automatisch toegewezen aan het nieuwe systeem voor het volledige gezin.
- Gezinnen met één kind geboren voor 2019 gaan over naar het nieuwe basisbedrag, ongeacht of er op termijn nog sprake is van gezinsuitbreiding.

De eerder kleine gezinnen hebben dus een voorkeur om over te gaan naar het nieuwe systeem. De grotere gezinnen verkiezen om het oude systeem te behouden, gezien de hogere basisbedragen vanaf het derde kind. Geen enkele van deze gezinnen houdt rekening met het feit dat het Groeipakket meer op maat tegemoetkomt aan gezinnen waar de nood groter is, en deze ook meer zal ondersteunen door bv. de versterking van de sociale toeslag en de schooltoeslag.

Er zijn een aantal berekeningen gemaakt op basis van deze voorstellen. Deze tonen aan dat een wijziging van de overgangsmaatregelen ofwel ongewenste effecten heeft voor bepaalde gezinstypes, ofwel grote budgettaire meerkosten betekenen. De piste om bv. kinderen van rang 1 te laten

overgaan naar het nieuwe basisbedrag, zoals hierboven geopperd, zou een meerkost betekenen van 500 miljoen euro. Als enkel de gezinnen met één kind geboren voor 2019 overgaan naar het nieuwe basisbedrag, bedragen de budgettaire meerkosten nog steeds zo'n 259 miljoen euro. Dit zou bovendien ook een verschil in behandeling creëren, namelijk tussen kinderen van rang 1 in zo'n eenkindgezin enerzijds, en kinderen van rang 1 in alle andere gezinnen anderzijds. Bovendien creëert dit dan ook een verschil met (toekomstige) combinatiegezinnen (gezinnen met kinderen geboren voor en na 1 januari 2019). Combinatiegezinnen die al twee kinderen hadden voor 1 januari 2019 behouden wel zowel rang 1 als rang 2, maar combinatiegezinnen die nog maar één kind hadden voor 1 januari 2019, zouden allemaal het nieuwe basisbedrag (zowel voor de kinderen geboren voor als na 1 januari 2019) ontvangen.

Evaluatie door het Grondwettelijk Hof

Wat de bestaande overgangsmaatregelen betreft, heeft het Grondwettelijk Hof vastgesteld dat de Vlaamse decreetgever heeft willen voorkomen dat gezinnen bij de overgang van het oude naar het nieuwe systeem minder hoge kinderbijslagen zouden ontvangen dan voorheen, rekening houdend met de budgettaire impact van de hervorming. De Vlaamse decreetgever heeft de kinderbijslageregeling dan ook bevroren om de verworven rechten van die gezinnen en van hun rechtgevendende kinderen te beschermen. De keuze van de datum van 1 januari 2019 is een objectief criterium en is verantwoord door het feit dat het gaat om de datum van inwerkingtreding van de nieuwe regeling.

Het feit dat de overgangsmaatregelen schijnbaar discriminerend zijn voor bepaalde gezinnen, maar door het Grondwettelijk Hof niet als zodanig worden beschouwd, heeft te maken met de complexe opbouw van de kinderbijslag onder de AKBW. Oplopende rangbedragen werden samen met leeftijdsbijslagen gecombineerd met degressieve toeslagbedragen. Bij het Groeipakket is ervoor gekozen om deze complexiteit te vervangen door een vast basisbedrag, maar meer rekening te houden met de draagkracht van gezinnen door de gezinsgrootte en inkomenspositie de omvang van sociale toeslagen te laten bepalen, met meer gefaseerde inkomensgrenzen dan onder de AKBW. Gezinnen met minder financiële middelen worden door het Groeipakket net extra ondersteund, wat een belangrijke doelstelling was bij de hervorming naar het Groeipakket.

Impact op combinatiegezinnen

Gezinnen zijn niet statisch, ze evolueren doorheen de tijd. Doordat de overgangsmaatregelen vertrekken vanuit de geboortedatum van het kind, ontstaan er dus situaties van gezinnen met kinderen geboren voor en na 1 januari 2019, de zogenaamde ‘combinatiegezinnen’.

	1 kinderen	2 kinderen	3 kinderen	4+ kinderen	Totaal
Combinatiegezin		28.218	9.287	4.922	42.427
Gezin met enkel kinderen in bilaterale overeenkomst	156	108	45	23	332
Gezin met enkel kinderen met nieuwe bedragen	58.014	5.273	1.469	860	65.616
Gezin met enkel kinderen met transitiebedragen	330.736	330.364	100.857	31.633	793.590
Totaal	388.906	363.963	111.658	37.438	901.965

Tabel 46: Opdeling gezinstypes naargelang soort basisbedrag en volgens gezinsgrootte

Zoals uit de bovenstaande tabel blijkt, waren er eind juni 2020 42.427 combinatiegezinnen. De grootste groep, nl. 28.218, zijn gezinnen met twee kinderen, waar er dus één kind geboren is voor 2019 en één kind vanaf 2019. Deze gezinnen ontvangen dus 95,81 euro basisbedrag voor het kind geboren voor 2019, met daarbovenop een leeftijdsbijslag vanaf zes jaar, en eventueel andere toeslagen. Voor het kind geboren vanaf 2019 is het basisbedrag 166,46 euro, zonder leeftijdsbijslag, en eventueel ook met andere toeslagen.

Sommige gezinnen vinden de overgangsmaatregelen discriminerend, zoals bv. uit het volgende blijkt:

Voor sommige gezinnen is er een groot verschil tussen de oude en de nieuwe regeling of pakt de overgangsregeling nadelig uit. Bijvoorbeeld gezinnen met één kind dat geboren is net vóór 1 januari 2019, of gezinnen waarvan de kinderen wees worden net na 1 januari 2019. Gezinnen vinden dat grote verschil onrechtvaardig en discriminerend. (Kinderrechtencommissariaat, jaarverslag 2018-2019, p. 55)

Dit kwam ook naar boven in het klachtenrapport van het VUTG. Deze gezinnen maakten een vergelijking tussen wat ze effectief ontvangen in toepassing van het Groeipakketdecreet en wat ze in toepassing van de AKBW “hadden kunnen krijgen”. Er zijn gezinnen die zich vanuit hun concrete situatie benadeeld voelen.

Het Grondwettelijk Hof heeft zich ook gebogen over de combinatiegezinnen:

Voor de gezinnen met kinderen die zijn geboren vóór en na de inwerkingtreding van de nieuwe regeling, ontvangen sommigen een lager bedrag dan indien de oude regeling ook op die laatste kinderen van toepassing was. Zelfs indien een dergelijke situatie als een aanzienlijke achteruitgang zou worden beschouwd, oordeelt het Hof dat die achteruitgang gerechtvaardigd zou zijn door, enerzijds, de wil van de decreetgever om ervoor te zorgen dat de kinderen die zijn geboren vóór de inwerkingtreding van de nieuwe reglementering, na de hervorming geen lagere bijslagen ontvangen, rekening houdend met de budgettaire impact ervan, alsook, anderzijds, het feit dat het in de praktijk zeer moeilijk is om in een overgangsregeling te voorzien waarbij voor elk gezin op elk moment de meest voordelige reglementering wordt gewaarborgd.

De Gezinsbond heeft berekeningen gemaakt over of en hoeveel een combinatiegezin minder krijgt dan een gelijkaardig gezin in de oude en in de nieuwe regeling.¹³⁵ Dit hangt af van verschillende factoren, zoals het aantal kinderen in het gezin, de leeftijdsverschillen tussen de verschillende kinderen én het bruto belastbaar gezinsinkomen. Niet alle combinatiegezinnen zullen minder krijgen. Het was de expliciete keuze om met het Groeipakket meer te ondersteunen in gezinnen waar de nood groter is. En dit is ook het geval bij combinatiegezinnen met minstens drie kinderen die vanaf 2019 in aanmerking kunnen komen voor een sociale toeslag indien hun gezinsinkomen lager ligt dan 62.424 euro.

Bovendien blijven de berekeningen theoretisch, aangezien het niet te voorspellen is hoe een gezin evolueert doorheen de tijd.

Bevriezen van de rangorde

Met de invoering van het Groeipakket is er een vast basisbedrag per kind ingevoerd, en is de rangorde vanaf 1 januari 2019 bevroren voor kinderen die reeds kinderbijslag ontvingen onder de AKBW. Dit omwille van de complexiteit die de rangorde teweegbracht in het federale systeem. Deze ‘bevriezing’ moet in die zin begrepen worden dat wanneer, na de inwerkingtreding van het Groeipakketdecreet, de samenstelling van een gezin – zoals gevormd op 31 december 2018 – wijzigt, deze wijziging geen invloed (meer) heeft op het bedrag van de kinderbijslag waarop het kind recht zal geven. Op die manier heeft elk kind, zowel kinderen geboren voor 2019 als kinderen geboren vanaf 2019, een ‘vast bedrag’.

¹³⁵ <https://www.gezinsbond.be/Gezinspolitiek/Nieuws/Paginas/Combinatiegezinnen-en-kinderbijslag.aspx>

Daarnaast is er, zoals hierboven al gezegd, voor gekozen om de gezinnen met kinderen geboren voor 1 januari 2019 zo maximaal mogelijk verworven rechten te garanderen. Verworven rechten garanderen betekent ook dat de oude regeling zoveel mogelijk wordt overgenomen en dat de uitstroom uit de kinderbijslag dezelfde gevolgen heeft als in het oude systeem, namelijk dat de hoogste rangbedragen als eerste uitstromen. Onder de AKBW was het immers zo dat wanneer het recht voor een kind eindigde (bv. wanneer het begon te werken) of een kind het gezin verliet (bv. wanneer het alleen ging wonen), de rangen van de andere kinderen opschoven. Concreet: in een gezin met drie kinderen waar rang 1, 2 en 3 betaald werd, werd onder de AKBW, als er een kind geen recht meer had, om het even welke rang dit kind ontving, nog slechts rang 1 en 2 uitbetaald. De hoogste rang, en dus ook het hoogste bedrag, viel dus weg.

Om zowel een gelijke uitstroom van bedragen te bekomen én een vast bedrag per kind te realiseren, is er beslist om de rangen om te keren en vast te klikken. Dit is een grotendeels technische aangelegenheid, die de verworven rechten respecteert. Het gezin ontvangt verder hetzelfde bedrag als voor de transitie en tegelijkertijd zorgt deze omkering er globaal voor dat net zoals onder de vroegere kinderbijslagregeling de hoogste rangbedragen als eerste uitstromen wanneer een kind niet langer recht heeft op kinderbijslag of het gezin verlaat.

Impact op (nieuw) samengestelde gezinnen

Uit de gezinsenquête blijkt dat het ene samengestelde gezin het andere niet is. Er is een grote diversiteit binnen samengestelde gezinnen. Zo is meer dan de helft van de samengestelde gezinnen een stiefvadergezin. Een vijfde van de samengestelde gezinnen is een stiefmoedergezin en een vijfde is een samengesteld gezin met zowel kinderen uit een vorige relatie van de moeder als van de vader.¹³⁶ Dit gegeven leidt er onvermijdelijk toe dat een nieuw systeem invoeren, met bijbehorende overgangsmaatregelen, op bepaalde gezinstypes effecten kan hebben die er bij andere gezinstypes niet zijn.

De complexiteit van de rangen illustreert zich onder andere in de mogelijkheid tot 'groepering' onder de AKBW. Nieuw samengestelde gezinnen, met bv. partners die elk al kinderen hadden uit een vorige relatie, konden hun kinderen groeperen op hun gezamenlijk adres, zodat de rangen ook stegen. Als beide partners bv. elk twee kinderen hadden, voor wie ze dus elk rang 1 en 2 kregen, dan kon dit rang 1, 2, 3 en 3 worden als ze allebei bijslagtrekkende waren voor hun kinderen. Als deze

¹³⁶ <https://gezinsenquête.be/artikels/samengestelde-gezinnen>

partners nadien opnieuw uit elkaar gingen, vervielen de hoge rangen en kregen ze elk voor hun beide kinderen opnieuw rang 1 en 2.

Voor een nieuw samengesteld gezin waar bv. enkel de moeder al twee kinderen had, en er een gezamenlijk kind bijkomt, kreeg dit nieuwe kind automatisch rang 3. Voor eenzelfde samengesteld gezin waar bv. enkel de vader al twee kinderen had (en zijn ex-vrouw de bijslagtrekkende was voor deze twee kinderen) en er eveneens een nieuw kind bij kwam, kreeg dit nieuwe kind automatisch 'maar' rang 1. Terwijl er in beide gevallen sprake is van drie kinderen in het nieuw samengestelde gezin.

Dit komt ook naar boven uit de klachten die het VUTG heeft ontvangen van nieuw samengestelde gezinnen:

- De decretaal voorziene omkering van de rangen zorgt ervoor dat ouders zich geconfronteerd zagen met gewijzigde bedragen vanaf januari 2019. Terwijl op het niveau van de bijslagtrekkende het bedrag hetzelfde bleef, kon de concrete verdeling van de rangbedragen voor de betrokken kinderen van deze bijslagtrekkende verschillen ten aanzien van december 2018. Dit gaf aanleiding tot klachten van bepaalde bijslagtrekkenden aangezien de concrete afspraken met betrekking tot de kinderbijslag onder ex-partners dienden te worden herzien, als gevolg van de gewijzigde financiële situatie.

In het verlengde hiervan is er ook een verzoekschrift door een nieuw samengesteld gezin ingediend in het Parlement, maar dit is nog niet behandeld.¹³⁷

Een samengesteld gezin met bv. twee kinderen uit een vorige relatie en een derde gezamenlijk kind, ondervindt een verschil in bedrag op het niveau van het kind. Het bedrag op gezinsniveau blijft wel hetzelfde, maar bepaalde regelingen met de ex-partner kunnen mogelijk opnieuw moeten worden bekeken. Het zou echter niet correct zijn om de omkering niet te laten gebeuren op basis van de drie kinderen samen, waardoor het jongste kind nu dus het laagste bedrag krijgt, maar het totaalbedrag aan gezinsbijslag wel hetzelfde blijft. Immers, als enkel de rangen van de twee oudste kinderen zouden omgewisseld worden, en het jongste kind rang 3 zou behouden, aangezien die is vastgekleit, dan zou dit betekenen dat het jongste kind het bedrag van rang 3 zou blijven krijgen totdat het geen recht meer heeft op het Groeipakket, en dus ook nog als de twee oudere kinderen al geen recht meer hebben op de gezinsbijslagen. Dit is in strijd met hoe de AKBW vroeger werd toegepast

¹³⁷ <https://www.vlaamsparlement.be/parlementaire-documenten/verzoekschriften/1365583>

enerzijds, en discriminerend naar andere gezinnen en kinderen toe anderzijds, waar de toepassing van de rangen wel correct is gebeurd.

Het is niet mogelijk om in het Decreet een regeling op te nemen die voor ieder individueel gezin past, net gezien het feit dat er vonnissen kunnen zijn waar geen decretale regeling voor kan worden getroffen. Bovendien staan de bedragen nu correct op gezinsniveau, waardoor deze situaties zich niet meer kunnen voordoen in de toekomst.

Omkering van de rangen, specifiek in gezinnen met dossiers bij meerdere uitbetalers

Onder de AKBW was het recht verbonden aan het socioprofessioneel statuut van de ouders en diende minstens een van beide ouders tewerkgesteld of daarmee gelijkgesteld te zijn. Men keek in eerste instantie naar de activiteit van de vader. Een moeder met kinderen van verschillende vaders kon daardoor dossiers hebben bij verschillende uitbetalers. Sinds de invoering van het Groeipakket is het socioprofessioneel statuut losgekoppeld en vertrekken we vanuit het recht van het kind. Dit gaf de sector de kans om een administratieve vereenvoudiging door te voeren en de dossiers van een bijslagtrekkende die verspreid waren over verschillende uitbetalers samen te voegen bij één uitbetaler. Dit om een betere dienstverlening te kunnen geven aan de gezinnen, maar vooral ook om de correcte uitbetaling in deze (soms complexe) dossiers beter te kunnen garanderen.

De dossiers van gezinnen met kinderen die bij verschillende uitbetalers zaten, zijn pas in de loop van 2019 samengevoegd. Dit heeft te maken met het feit dat de overheveling van de kinderbijslag naar Vlaanderen een enorm grote transitie was. Er is voor gekozen om de samenvoeging van de dossiers in de loop van 2019 in orde te brengen, omdat dit niet haalbaar was tegen 1 januari 2019.

In het ideale geval moest deze omkering en samenvoeging van de dossiers in één beweging zijn gebeurd, zodat de dossiers al vanaf 1 januari 2019 correct stonden, en er geen verschuivingen in rang meer moesten in rekening worden genomen. Het feit dat er eerst een omkering van de rangen is gebeurd binnen de dossiers van de uitbetaler, en in tweede instantie pas een samenvoeging van dossiers van verschillende uitbetalers, met mogelijk opnieuw wijzigingen qua bedragen vastgeklit aan het kind, creëerde begrijpelijk wrevel. Specifiek bij nieuw samengestelde gezinnen, waar er een vonnis is waarin afspraken zijn gemaakt rond verdeling van de gezinsbijslagen, kon dit tot vragen leiden.

Dit blijkt ook uit het jaarverslag van de Vlaamse Ombudsdienst, waar dit aan bod komt (p. 34-35):

Het Groeipakket innoveert, maar illustreert ook hoe de overheid soms traag inspeelt op maatschappelijke evoluties. Zo werd ook de ombudsman vaak bevraagd door nieuw samengestelde gezinnen. Zij wijzen erop dat de overgangsmaatregel waarbij de rangorde van de kinderen werd vastgeklikt en omgedraaid, voor hen veel meer was dan louter een technische ingreep. Zeker wanneer vonnissen tot op de laatste cent de financiële afspraken tussen beide ouders regelen, zakken zwaar bediscussieerde evenwichtsoefeningen soms als een kaartenhuisje in elkaar. Verzoekers reageren ontgoocheld op de boodschap dat ze maar zelf hun onderlinge afspraken moeten herzien, desnoods opnieuw via de rechter (Vlaams Bemiddelingsboek 2019, eerstelijnsrapport welzijn p. 618 en verschillende dossiers bij de Vlaamse Ombudsdienst).

Het omkeren van de rangen heeft effecten op bepaalde gezinsdossiers, maar het gezin ontvangt verder hetzelfde bedrag als voor de transitie en tegelijkertijd zorgt deze omkering ervoor dat net zoals onder de vroegere kinderbijslagregeling de hoogste rangbedragen als eerste uitstromen wanneer een kind niet langer recht heeft op kinderbijslag of het gezin verlaat. Het jaarverslag van de Geschillencommissie (p. 36) bevat de essentie: het is belangrijk dat gezinnen over de omkering van de rangen en de samenvoeging van de dossiers correct worden geïnformeerd. Er is geen sprake van verlies van gezinsbijslagen op gezinsniveau.

Het klopt echter dat sommige particuliere regelingen moesten herzien worden in geval van (nieuw) samengestelde gezinnen.

Overgang van één bijslagtrekkende naar twee begunstigden

De invoering van het Groeipakket gaf de indruk dat er op 1 januari 2019 een verandering zou optreden in de regeling van de bijslagtrekkende zoals dat gold onder de toepassing van de federale Algemene Kinderbijslagwet. Dit was in 2019 echter enkel mogelijk voor gezinnen waar er zich een verandering in de opvoedingssituatie voordeed. Deze gezinnen werden omgeschakeld van het federale systeem van de bijslagtrekkende naar het Vlaamse systeem van de begunstigden. Concreet gaat dit om gezinnen met een wijziging in de gezinssituatie omdat er een nieuw kind in het gezin bijkomt, of omwille van een wijziging door plaatsing in een instelling dan wel pleeggezin of omdat een kind verhuist van de ene ouder naar de andere.¹³⁸

¹³⁸ Zie ook toepassing: https://goedia.groeipakket.be/nl/reglementering/richtlijnen/toelichtingsnotas/reglementering-detail/toelichtingsnota-7-bijlage-1-van#footnote2_6ogyifm.

Voor de andere gezinnen met enkel kinderen geboren voor 1 januari 2019 en zonder wijzigingen in de opvoedingssituatie, bleef het bijslagtrekkendensysteem van toepassing voor minstens nog één jaar. Verschillende ouders gingen er echter van uit dat de aangepaste begunstigdenregeling waarbij beide ouders worden bestempeld als begunstigde onmiddellijk ingang zou vinden. Dit leidde tot frustratie wanneer bleek dat globaal gezien de bijslagtrekkende zoals deze gekend was op 31 december 2018 bleef bestaan en er nog niet kon worden overgegaan naar het systeem van twee begunstigden. Vanaf 1 januari 2020 kunnen wel alle ouders/opvoeders bij hun uitbeter aangeven dat zij wensen over te schakelen van het bijslagtrekkendensysteem naar het begunstigdensysteem.

De keuze om niet alle dossiers direct te laten overgaan naar een 'begunstigdendossier', maar een jaar in dossierstabilisatie te voorzien voor de uitbetalers, bracht wel een ander gevolg met zich mee. Dit betekende concreet dat in gezinsdossiers waar gezinsbijslagen voor bepaalde kinderen op een andere (kind)rekening werden gestort, dit plots niet meer zo was ten gevolge van de samenvoeging van de dossiers.

Initieel bleek dat uitbetalers vaak hetzelfde rekeningnummer gebruikten voor alle kinderen van de betrokken bijslagtrekkende, meestal de moeder. Afspraken tussen ouders om het Groeipakket voor een bepaald kind van de bijslagtrekkende op een ander rekeningnummer te storten, werden in die gevallen dan niet langer gevolgd. Bijslagtrekkenden vonden in vele gevallen moeilijk of geen gehoor bij hun uitbeter wanneer ze vroegen om de betalingen gesplitst over meerdere rekeningnummers mogelijk te maken.

Het was echter nooit de bedoeling om de gemaakte afspraken tussen ouders over het rekeningnummer teniet te doen. Het Groeipakket heeft enkel de intentie om de begunstigden (beide ouders) één rekening te laten kiezen voor de gezinsbijslagen van alle kinderen die ze samen hebben.¹³⁹ Het VUTG sprak dan ook met de uitbetalers af dat er in dergelijke dossiers wel degelijk nog op meerdere rekeningnummers kon worden betaald.

Een andere oplossing voor het probleem van één rekeningnummer in het geval van samengestelde gezinnen, is de keuze om over te stappen van het bijslagtrekkendensysteem naar de regeling van twee begunstigden. Voor een bijslagtrekkende met kinderen van verschillende partners betekent dit dat er een begunstigdenkern is met iedere partner apart, voor de gezamenlijke kinderen. Voor

¹³⁹ In art. 64, §1 van het Groeipakketdecreet staat dan ook dat de keuze van de bankrekening door de begunstigde geldt voor alle toelagen die aan hem worden betaald in het kader van het gezinsbeleid en voor alle kinderen van de begunstigde. Een uitzondering kan hierop worden gemaakt door een rechter (sommendelegatie).

iedere begunstigdenkern kan er dan een ander rekeningnummer gekozen worden. Het is wel belangrijk dat de bijslagtrekkende goed geïnformeerd is over de mogelijke impact op de sociale toeslag, namelijk halvering in het geval er sprake is van gelijk verdeelde huisvesting.¹⁴⁰ De uitbetalers informeren de betrokkenen hierover dan ook consequent.

Naar de toekomst toe zouden deze problemen zich niet meer mogen voordoen, omdat enerzijds meer en meer gezinnen over zullen gaan naar een regeling met twee begunstigden en anderzijds de dossiers nu ook correct staan, waardoor mogelijke toekomstige afspraken of vonnissen in geval van scheiding, zich zullen kunnen baseren op de concrete vastgeklitte bedragen per kind.

Het blijft echter wel een feit dat de overgangsmaatregelen ertoe kunnen leiden dat een gezin in het bijslagtrekkendensysteem blijft zitten, terwijl andere gezinnen overstappen naar het begunstigdensysteem (door een wijziging in opvoedingssituatie of ouderlijk gezag). Het was altijd de bedoeling om, hoewel geleidelijk, zoveel mogelijk gezinnen naar het begunstigdensysteem te laten evolueren, aangezien beide ouders verantwoordelijk zijn voor de opvoeding van hun kinderen. Op een bepaald moment zal dit verschil misschien niet meer te verantwoorden zijn, en zou het aangewezen kunnen blijken dat alle bijslagtrekkendendossiers overgezet worden naar een begunstigdendossier.

Beleidsaanbeveling

We stellen geen wijzigingen voor.

¹⁴⁰ Verwijzing naar luik sociale toeslag - scheidingen.

HOOFDSTUK 14. BUDGETTAIR KADER

Situering

Met de invoering van de zesde staatshervorming werden de gemeenschappen vanaf 1 juli 2014 bevoegd voor de gezinsbijslagen. Om deze opdracht te kunnen uitvoeren, werd voorzien in een bijkomende financiering in de vorm van een dotatie, waarvan de modaliteiten zijn bepaald in de Bijzondere wet betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten (de zogenaamde Financieringswet).

Vanaf 2019 kwamen de gezinstoeslagen volledig onder het beheer van de Vlaamse overheid, en verviel het mechanisme waarbij de dotatie eigenlijk vooral voorzien was voor doorstorting aan FAMIFED. Terwijl voor 2019 de middelen van de dotatie grotendeels gealloceerd werden op het uitgavenkrediet met de middelen bestemd voor de doorstorting aan FAMIFED, werden de middelen van het Groeipakket vanaf 2019 veel meer verspreid:

- Beleidskredieten (eigenlijke gezinstoeslagen): deze middelen worden beheerd door Opgroeien op een apart begrotingsartikel, en worden toegekend aan de private uitbetalers (via een toelagensubsidie) of aan de publieke uitbater FONS (via een interne stroom).
- Werkingskredieten die nodig zijn voor het beheer en de uitbetaling van de gezinstoeslagen, en zijn toegekend aan het VUTG (inclusief de werkingsmiddelen voor de private uitbetalers), Opgroeien en de Zorginspectie.

De dimensionering van de benodigde beleidskredieten startte vanuit de raming van FAMIFED over de verwachte kosten van de kinderbijslag (AKBW) voor Vlaanderen, maar met toevoeging van een aantal bijkomende injecties:

- 1) Verwachte uitgaven AKBW bij constant beleid (volgens meerjarenraming FAMIFED).
- 2) Niet-toegekende bedragen omwille van de indexsprong 2015 en 2017.
- 3) Compensatie vanuit Onderwijs door de integratie van de schooltoelage in het Groeipakket.

Dit leidde voor 2019 tot een beschikbaar budget van 3.817.449.000 euro (cf. Conceptnota):

- Verwachte uitgaven AKBW 2019: 3.596.343.000 euro
- Indexsprong: 139.106.000 euro
- Compensatie Onderwijs: 82.000.000 euro

De concrete invulling van dit budget gebeurde als volgt:

	AKBW	Groeipakket (conceptnota)	Verschil
Startbedragen	€ 73.617.000	€ 73.617.000	€ 0
Basisbedragen	€ 3.104.740.000	€ 3.013.683.000	€ -91.057.000
Transitiekinderen	€ 3.104.740.000	€ 2.945.112.000	€ -159.628.000
Nieuwe kinderen	€ 0	€ 68.571.000	€ +68.571.000
Zorgtoeslagen	€ 218.701.000	€ 217.370.000	€ -1.331.000
Wezentoeslag	€ 90.750.000	€ 89.419.000	€ -1.331.000
Kinderen met specifieke ondersteuningsbehoefte	€ 125.896.000	€ 125.896.000	€ 0
Pleegzorgtoeslag	€ 2.055.000	€ 2.055.000	€ 0
Sociale toeslagen	€ 118.555.000	€ 222.570.000	€ +104.015.000
Lage inkomens (€ 0-30.000)	€ 118.555.000	€ 209.123.000	€ +90.568.000
Middeninkomens (€ 30.000-60.000)	€ 0	€ 13.447.000	€ +13.447.000
Participatietoelagen	€ 163.758.000	€ 218.900.000	€ +55.142.000
Kinderopvangtoeslag	€ 0	€ 13.900.000	€ +13.900.000
Kleutertoeslag	€ 0	€ 18.200.000	€ +18.200.000
Schooltoeslag (selectieve participatietoelagen)	€ 82.000.000	€ 126.400.000	€ +44.400.000
Schoolbonus	€ 81.758.000	€ 60.400.000	€ -21.358.000
Andere kosten	€ -1.029.000	€ 5.574.000	€ +6.603.000
Marge	€ 0	€ 65.736.000	€ +65.736.000
Totaal	€ 3.596.343.000	€ 3.817.449.000	€ +139.106.000

Tabel 55: Samenstelling van het budget voor het Groeipakket in de Conceptnota

Het nieuwe beleid van het Groeipakket manifesteert zich duidelijk op budgettair vlak:

- daling van de uitgaven in het universele luik (basisbedragen en schoolbonus);
- toename van het budget voor de selectieve (inkomensafhankelijke) luiken (sociale toeslag en selectieve participatietoelagen);
- introductie van bijkomende participatietoelagen (kinderopvangtoeslag en kleutertoeslag).

Bij de ontwikkeling van het nieuwe beleid werd uitgegaan van een marge van 65,7 miljoen euro. Deze marge had als doel om onverwachte uitgaven binnen het selectieve luik te kunnen opvangen. Op het moment van de opmaak van de Conceptnota was er immers een gebrek aan zeer gedetailleerde basisdata om zeer nauwkeurige ramingen te kunnen uitvoeren, zeker op het vlak van het nieuwe beleid. Zo waren de uitgaven voor de selectieve participatietoelage geraamd op basis van de leerlingen die in 2014-2015 recht hadden op een schooltoelage, maar bleek het zeer moeilijk om een inschatting te maken van de effecten op het vlak van de automatische rechtentoekenning. De marge moest hiervoor de nodige zekerheid inbouwen.

Eind 2018 werd dan een eerste begroting opgemaakt voor de beleidskredieten (BO2019):

	Conceptnota	BO2019	Verschil
Startbedragen	€ 73.617.000	€ 76.143.000	€ +2.526.000
Basisbedragen	€ 3.013.683.000	€ 3.040.780.000	€ +27.097.000
Transitiekinderen	€ 2.945.112.000	€ 2.968.983.000	€ +23.871.000
Nieuwe kinderen	€ 68.571.000	€ 71.797.000	€ +3.226.000
Zorgtoeslagen	€ 217.370.000	€ 204.298.000	€ -13.072.000
Wezentoeslag	€ 89.419.000	€ 84.513.000	€ -4.907.000
Kinderen met specifieke ondersteunings-behoefte	€ 125.896.000	€ 117.731.000	€ -8.165.000
Pleegzorgtoeslag	€ 2.055.000	€ 2.055.000	€ +0
Sociale toeslagen	€ 222.570.000	€ 225.086.000	€ +2.515.000
Lage inkomens (€ 0-30.000)	€ 209.123.000	€ 211.731.000	€ +2.608.000
Middeninkomens (€ 30.000-60.000)	€ 13.447.000	€ 13.355.000	€ -93.000
Participatietoelagen	€ 218.900.000	€ 211.800.000	€ -7.100.000
Kinderopvangtoeslag	€ 13.900.000	€ 13.900.000	€ +0
Kleutertoeslag	€ 18.200.000	€ 18.200.000	€ +0
Schooltoeslag (selectieve participatietoelagen)	€ 126.400.000	€ 115.600.000	€ -10.800.000
Schoolbonus	€ 60.400.000	€ 64.100.000	€ +3.700.000
Andere kosten	€ 5.574.000	€ 1.540.000	€ -4.034.000
Marge	€ 65.736.000	€ 27.952.000	€ -37.784.000
Indexering	€ 0	€ 72.850.000	€ +72.850.000
Totaal	€ 3.817.449.000	€ 3.860.450.000	€ +43.001.000
Samenstelling budget			
Constant beleid (AKBW)	€ 3.596.343.000	€ 3.565.304.000	€ -31.039.000
Compensatie Onderwijs	€ 82.000.000	€ 83.596.000	€ +1.596.000
Budget indexsprongen 2015-2017	€ 139.106.000	€ 138.520.000	€ -586.000
Indexering¹⁴¹	€ 0	€ 73.030.000	€ +73.030.000

Tabel 56: Samenstelling van het budget van het Groeipakket in BO2019

Globaal gezien nam het budget voor de beleidskredieten wel toe met 43 miljoen euro, maar in vergelijking met de Conceptnota dient er wel rekening te worden gehouden met een indexering

¹⁴¹ Inclusief 1.755.000 euro indexering compensatie Onderwijs (83.596.000 euro aan 2,1%)

(indexering van de gezinstoeslagen in de loop van 2018). In reële termen (dus exclusief indexering) was er immers een daling van het toegekende budget voor de beleidskredieten. De daling is het gevolg van de afname van het budget bij 'constant beleid' (budget dat nodig zou zijn om AKBW verder te zetten) met 31 miljoen euro en het betrof een raming afkomstig van FAMIFED. Anderzijds werd de simulatie voor de basisbedragen gecorrigeerd met 27 miljoen euro, vooral door een verhoging van het geraamde aantal transitiekinderen (+18.876 of +1,2%). Hierbij mag zeker niet uit het oog verloren worden dat op het moment van de simulaties er geen gedetailleerd zicht was op het aantal en het profiel van de rechtgevende kinderen (zoals dit momenteel het geval is binnen het Groeipakket met het datawarehouse). Vooral de informatie over de rechtgevende kinderen bij de private federale kinderbijslagfondsen ontbrak volledig, en de gegevens werden geraamd op basis van gegevens van het publieke kinderbijslagfonds in combinatie met demografische projecties van het Planbureau. Ook bij FAMIFED was er trouwens geen detailinformatie omtrent het aantal en de samenstelling van de rechtgevende kinderen, en zij dienden de begroting dan ook op te stellen op basis van onder andere de demografische projecties van het Planbureau. Daarnaast mag zeker ook niet vergeten worden dat een toename van de geraamde uitgaven met 27 miljoen euro in absolute termen vrij groot is, maar relatief gezien betreft het hier nog steeds een stijging met 'slechts' 0,9%.

De combinatie van de daling van het beschikbare budget (raming AKBW) enerzijds en de toename van de basisbedragen anderzijds zorgt ervoor dat de beschikbare marge afneemt met bijna 38 miljoen euro (meer dan een halvering). De halvering van de beschikbare marge is dus voornamelijk een gevolg van de verhoging van de geraamde verworven rechten, terwijl de marge als doel had om de onzekerheidsfactor weg te nemen die er bestond bij de geraamde kosten voor het nieuwe beleid (voornamelijk de inkomensgerelateerde toeslagen). Zowel in de Conceptnota als in BO2019 is het budget opgebouwd vanuit een compensatie van de middelen die voordien nodig waren voor de kinderbijslag AKBW en de schooltoelage, verhoogd met de injectie van ongeveer 140 miljoen euro van de twee indexsprongen (2015-2017).

Beleidskredieten 2019-2020

In de begrotingsrondes nadien werden de ramingen telkens bottom-up opgebouwd, en daarbij werd de volgende methodologie gebruikt:

- Er werd vertrokken van de laatste beschikbare informatie rond rechtgevende kinderen.
- De aantallen werden vervolgens geëxtrapoleerd over het ganse begrotingsjaar: voor de transitiekinderen werd een hypothese gehanteerd rond de uitstroom en voor de nieuwe kinderen werd de instroom geraamd op basis van de geboortes.
- Voor de zorgtoeslagen en sociale toeslagen werd het bereik geraamd op basis van de laatst gekende toekenningspercentages, evenals voor de selectieve participatietoeslag. Dit impliceert dus dat er wordt uitgegaan van constant beleid.

Bij de raming van de beleidskredieten Groeipakket mag de omvang van het globale budget niet worden vergeten (ongeveer 3,9 miljard euro). Indien dit wordt afgezet ten opzichte van het aantal rechtgevende kinderen (1,6 miljoen) dan wordt er per maand ongeveer 200 euro Groeipakket toegekend per kind. Een afwijking van 1% op het aantal geraamde kinderen (16.000 kinderen) heeft dus een budgettaire impact van 38,4 miljoen euro ($16.000 \times 200 \times 12$). Anders uitgedrukt: een afwijking van 1 miljoen euro op het totale Groeipakketbudget komt overeen met een afwijking van 416 kinderen (0,02% van het totaal aantal kinderen). Hiermee wordt aangetoond dat kleine afwijkingen in de ramingen van de aantallen kinderen in absolute termen grote verschillen kunnen veroorzaken op budgettair vlak.

De ramingen voor de volgende begrotingsrondes zijn weergegeven in de onderstaande tabel:

	BO2019	BA2020
Bron kindgegevens:	Planbureau en KSZ	Groeipakket (december 2019)
Startbedragen	€ 77.666.000	€ 76.004.000
Basisbedragen	€ 3.101.595.000	€ 3.228.857.000
Transitiekinderen	€ 3.028.362.000	€ 2.994.378.000
Nieuwe kinderen	€ 73.233.000	€ 234.479.000
Zorgtoeslagen	€ 208.384.000	€ 195.084.000
Wezentoeslag	€ 86.203.000	€ 74.166.000
Kinderen met specifieke ondersteuningsbehoefte	€ 120.085.000	€ 116.397.000
Pleegzorgtoeslag	€ 2.096.000	€ 4.521.000
Sociale toeslagen	€ 229.588.000	€ 177.457.000
Transitiekinderen	€ 101.803.000	€ 153.151.000
Nieuwe kinderen	€ 127.785.000	€ 24.306.000
Participatietoelagen	€ 213.724.000	€ 270.752.000
Kinderopvangtoeslag	€ 14.178.000	€ 11.257.000
Kleutertoeslag	€ 18.564.000	€ 17.941.000
Schooltoeslag (Selectieve participatietoelagen)	€ 115.600.000	€ 173.632.000
Schoolbonus	€ 65.382.000	€ 67.922.000
Indexeringseffecten	€ 0	€ -45.872.000
Andere kosten	€ 1.540.000	€ 260.000
Marge onvoorziene kosten	€ 27.952.000	€ 0
Regularisaties vorige jaren	€ 0	€ 16.750.000
Totaal	€ 3.860.450.000	€ 3.919.292.000

Tabel 58: Samenstelling van het budget voor het Groeipakket per begrotingsronde (2019-2020)

	BA2019	Actuals	Verschil
Startbedragen	€ 72.454.000	€ 76.467.000	€ +4.013.000
Basisbedragen	€ 3.182.040.000	€ 3.174.670.000	€ -7.370.000
Transitiekinderen	€ 3.107.460.000	€ 3.090.437.000	€ -17.023.000
Nieuwe kinderen	€ 74.580.000	€ 84.233.000	€ +9.653.000
Zorgtoeslagen	€ 206.959.000	€ 197.590.000	€ -9.369.000
Wezentoeslag	€ 83.027.000	€ 81.052.000	€ -1.975.000
Kinderen met specifieke ondersteuningsbehoefte	€ 119.391.000	€ 113.732.000	€ -5.659.000
Pleegzorgtoeslag	€ 4.541.000	€ 2.806.000	€ -1.735.000
Sociale toeslagen	€ 167.270.000	€ 170.745.000	€ +3.475.000
Transitiekinderen	€ 159.707.000	€ 161.809.000	€ +2.102.000
Nieuwe kinderen	€ 7.563.000	€ 8.937.000	€ +1.374.000
Participatietoelagen	€ 224.777.000	€ 253.990.000	€ +29.213.000
Kinderopvangtoeslag	€ 14.178.000	€ 10.980.000	€ -3.198.000
Kleutertoeslag	€ 18.119.000	€ 18.151.000	€ +32.000
Schooltoeslag (Selectieve participatietoelagen)	€ 125.458.000	€ 158.111.000	€ +32.653.000
Schoolbonus	€ 67.022.000	€ 66.747.000	€ -275.000
Regularisaties voorgaande jaren	€ 56.844.000	€ 18.343.000	€ -38.501.000
Marge	€ 27.952.000	€ 0	€ -27.952.000
Totaal	€ 3.938.296.000	€ 3.891.806.000	€ -46.490.000

Tabel 60: Vergelijking van het budget Groeipakket met de effectieve uitgaven (2019)

De uitgaven voor 2019 lagen 46,5 miljoen euro lager dan geraamd. Het verschil zat voornamelijk bij de regularisaties voor de voorgaande jaren, te wijten aan twee oorzaken: enerzijds werd de afrekening van de sociale toeslag 2017 in de planning verschoven naar 2020 en anderzijds werd van alle toegekende regularisaties slechts iets meer dan de helft (18,3 miljoen euro) ten laste gelegd van het budget 2019. Het totaal aantal regularisaties bedroeg immers 34 miljoen euro, maar hiervan werd er 15,6 miljoen euro nog retroactief aangerekend op het budget 2018 aangezien deze beoordeeld werden als uitzonderlijk (zie ook voetnoot 150). De aanrekening van deze regularisaties op het budget van 2018 wordt trouwens grotendeels gecompenseerd door het feit dat er ook een eenmalige opbrengst was door de inbreng van de historische reservefondsen van

de private uitbetalers in het stelsel van de beleidskredieten (impact: 12,6 miljoen euro). Bij de participatietoelagen was er een aanzienlijke overschrijding van het budget (29,2 miljoen euro) als gevolg van een onderschatting van de impact van de automatische rechtentoekekening van de schooltoeslag. Deze budgetoverschrijding kon echter bijna volledig worden opgevangen via de marge. Het dient ook te worden opgemerkt dat de actuals 2019 mee de basis vormden voor de begrotingsaanpassing 2020 (BA2020).

Meerjarenraming tot en met 2024

Voor de komende jaren (tot en met 2024) kan nog in een lichte toename worden voorzien van de benodigde beleidskredieten met gemiddeld 19 miljoen euro per jaar (in reële termen, op prijsniveau 2019). De toename is grotendeels toe te schrijven aan de volgende effecten:

- Basisbedragen: een jaarlijkse toename van de benodigde middelen met ongeveer 11 miljoen euro. De basisbedragen voor de nieuwe kinderen zullen jaarlijks met ongeveer 132 miljoen euro toenemen (als gevolg van de instroom, voornamelijk door geboortes). Anderzijds is er jaarlijks een daling van de rangbedragen met 121 miljoen euro door uitstroom van de transitiekinderen. De leeftijdstoelagen blijven de eerste jaren quasi constant.
- Sociale toelagen: er is een constante toename met ongeveer 12 miljoen euro per jaar. De toename is te verklaren vanuit substitutie-effect bij de kinderen uit gezinnen met een laag inkomen: de transitiekinderen met sociale toeslag stromen uit, maar hun plaats wordt ingenomen door nieuwe kinderen. De sociale toeslag van de transitiekinderen ligt daarbij lager dan deze van de nieuwe kinderen. Bovendien komt de nieuwe maatregel voor de middeninkomens geleidelijk aan op gang. Deze nieuwe maatregel bereikt zowel de nieuwe kinderen als de transitiekinderen.
- Zorgtoelagen: jaarlijks een lichte daling met gemiddeld 5 miljoen euro door de substitutie van de hogere wezentoeslag (AKBW) door de lagere wezentoeslag uit het Groeipakket.

Vanaf 2025 zal er evenwel een kentering komen in de uitgaven voor de gezinstoelagen, want vanaf dat moment beginnen de leeftijdstoelagen te dalen (terwijl ze tot en met 2024 min of meer constant blijven, en zelfs nog licht toenemen). Dat maakt dat de gezinstoelagen tussen 2024 en 2025 met slechts 6 miljoen euro (in plaats van 19 miljoen euro) zullen stijgen (in reële termen, prijsniveau 2019). De leeftijdstoelagen vertegenwoordigen op dat moment 514 miljoen euro, en ze zullen vanaf dan versneld beginnen te dalen.

Het monitoringcomité Groeipakket zal het budget en de budgettaire consequenties nauwgezet blijven opvolgen.

Werkingsmiddelen Groeipakket 2019-2021

Met de volledige overname van het beheer en de uitbetaling van de gezinstoeslagen door de Vlaamse overheid was het artikel 48/1 uit de Financieringswet niet langer van kracht, waardoor er geen vooraf bepaald deel van de dotatie werd voorbestemd voor de beheers- en administratiekosten. Bij toepassing van dit artikel zou dit voor BO2019 betekend hebben dat er in 128.343.000 euro zou moeten worden voorzien voor de werkingskosten van het Groeipakket. Ter vergelijking: voor 2018 rekende FAMIFED uiteindelijk 105.377.000 euro aan voor het Vlaamse luik van de kinderbijslag. De werkingskosten van het Groeipakket bij BO2019 werden vastgelegd op 105.433.000 euro. Deze werkingskosten waren niet geconcentreerd bij één agentschap, maar zijn als volgt verdeeld:

Agentschap	Werkingskosten
VUTG	€ 100.347.000
Opgroeien	€ 5.086.000

Tabel 65: Samenstelling van het budget voor de apparaatskredieten Groeipakket (BO2019)

Deze middelen zijn zowel bedoeld voor personeelskosten als voor werkingskosten en investeringsuitgaven. Deze beginsituatie is nog wat vertekend, aangezien er in 2019 nog in een tijdelijke verschuiving voorzien was van 1,9 miljoen euro van Opgroeien naar het VUTG voor ICT-investeringen. In 2020 wordt deze 1,9 miljoen euro terug verschoven van het VUTG naar Opgroeien.

Het merendeel van het werkingsbudget is toegekend aan het VUTG, en dit om zowel de opdrachten als regulator als die van publieke uitbeter (FONS) te kunnen uitvoeren. Bovendien bevat dit bedrag ook de werkingssubsidies voor de private uitbetalers (ongeveer 63% van de totale apparaatskredieten van het VUTG). Op de werkingsmiddelen van de private uitbetalers wordt vanaf 2022 een efficiëntiewinst van 10% gerealiseerd. De middelen voor Opgroeien zijn bedoeld om de taken als regisseur te kunnen uitvoeren (onder andere de ontwikkeling, de uitbouw en het beheer van het primaire gegevensnetwerk en van het Vlaams Kadaster, en de taken inzake de zorgtoeslag). In de begrotingsrondes nadien evolueren de kredieten als volgt:

	VUTG	Opgroeien	Zorginspectie	Totaal
BO2019	€ 100.347.000	€ 5.086.000	€ 0	€ 105.433.000
BA2019	€ 99.941.000	€ 5.086.000	€ 100.000	€ 105.127.000
BO2020	€ 95.324.000	€ 6.986.000	€ 100.000	€ 102.410.000
BA2020	€ 95.080.000	€ 6.986.000	€ 100.000	€ 102.166.000
BO2020 (voorstel)	€ 93.884.000	€ 6.986.000	€ 100.000	€ 100.970.000
Evolutie	€ -6.463.000	€ +1.900.000	€ +100.000	€ -4.463.000

Tabel 66: Evolutie van het budget voor de apparaatskredieten Groeipakket (2019-2021)

Ten opzichte van BO2019 ligt het werkingsbudget voor het Groeipakket in het begrotingsvoorstel 2021 ongeveer 3,3 miljoen euro lager. De daling lijkt zeer uitgesproken bij het VUTG (-6.463.000 euro), terwijl Opgroeien een toename kende van 1.900.000 euro. Deze laatste toename is het gevolg van het eerder vermelde eenmalig investeringskrediet van 1.900.000 euro dat in BO2019 was toegekend aan het VUTG en in 2020 terugvloeyde naar Opgroeien. De daling van de kredieten van het VUTG is daarnaast ook in heel sterke mate te situeren bij de werkingssubsidies van de private uitbetalers, die dalen van 62.500.000 euro in BO2019 naar 57.813.000 euro bij het voorstel van BO2020.