Institutional Repository - Research Portal
Dépôt Institutionnel - Portail de la Recherche
researchportal.unamur.be
University of Namur

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Kinderbijslag

Flohimont, Valérie; Neven, Jean-François

Published in:
Belgisch Tijdschrift voor sociale zekerheid

Publication date:
2015

Document Version
le PDF de l'éditeur

Link to publication

Citation for pulished version (HARVARD):
Flohimont, V & Neven, J-F 2015, 'Kinderbijslag: de uitdagingen halverwege de overdracht', *Belgisch Tijdschrift voor sociale zekerheid*, pp. 229-268. <http://www.socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/btsz-2-2015-kinderbijslag-uitdagingen-overdracht-nl.pdf>

General rights
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Download date: 24. Apr. 2024

KINDERBIJSLAG: DE UITDAGINGEN HALVERWEGE DE OVERDRACHT[1]

DOOR VALERIE FLOHIMONT* EN JEAN-FRANÇOIS NEVEN**

* hoogleraar sociaal recht, Université de Namur

** lector sociaal recht, Université catholique de Louvain; raadsheer Arbeidshof Brussel

INLEIDING

Tijdens de legislatuur 2010-2014 werd de bevoegdheidsoverdracht van de gezinsbijslagen aan de deelentiteiten beslist, aangenomen en georganiseerd[2]. Deze overdracht betreft de kinderbijslag, het kraamgeld, de adoptiepremie en de gewaarborgde gezinsbijslag. De legislatuur werd afgesloten met de aanneming van de wet van 4 april 2014 tot wijziging van de samengeordende wetten van 19 december 1939 betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, voortaan de "algemene kinderbijslagwet" (AKBW) genoemd[3] die de toepasselijke wetgevingen op de werkenden harmoniseert, ongeacht hun beroepscategorie (loontrekkers, zelfstandigen, ambtenaren).

De deelentiteiten zullen de legislatuur 2014-2019 geheel of gedeeltelijk moeten wijden aan de uitvoering van de overdracht, met inachtneming van een precieze *timing* (infra, 3.1.). Tot minstens 31 december 2015[4] zullen de deelentiteiten een beroep blijven doen op de huidige operatoren voor de betaling van de bestaande

(1) De auteurs danken Anne Ottevaere, adjunct-administrateur-generaal van Famifed, voor haar waardevolle opmerkingen.

(2) Bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, *B.S.*, 31 januari 2014, art. 12. Zie H. Verschueren, De wijziging van artikel 23 van de Grondwet en de defederalisering van de gezinsbijslagen, in J. Velaers, J. Vanpraet, Y. Peeters en W. Vandenbruwaene (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, coll. "Forum federalisme", pp. 419-460, 2014; B. Steen, De gemeenschapsbevoegdheden inzake gezinsbeleid en gezinsbijslagen na de zesde staatshervorming, in A. Alen et al. (eds.), *Het federale België na de zesde staatshervorming*, Brugge, La Charte, coll. "Bibliotheek grondwettelijk recht", pp. 413-435, 2014; V° Prestations familiales, in M. Uyttendaele en M. Verdussen (eds.), *Dictionnaire de la sixième réforme de l'Etat*, Brussel, Larcier, pp. 689-694, 2015. Zie ook W. van Eeckhoutte, D. Dumont en R. Carton (eds.), *De communautarisering van de gezinsbijslagregeling/La communautarisation des allocations familiales,* Brussel, La Charte, 2013.

(3) Wet van 4 april 2014 tot wijziging van de samengeordende wetten van 19 december 1939 betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, *B.S.,* 5 mei 2014.

(4) Tot nu toe heeft geen enkele deelentiteit officieel laten weten dat zij de bevoegdheid effectief zou overnemen. Om die reden zullen de huidige operatoren minstens tot 31 december 2016 operationeel blijven. De deelstaat die de bevoegdheid effectief op 1 januari van een welbepaald jaar wenst over te nemen, moet het immers ten laatste op 31 maart van het voorafgaande jaar aan de federale staat meedelen. In onderstaande bijdrage is er sprake van een theoretische mogelijkheid van bevoegdheidsovername op 1 januari 2016 maar in de praktijk kan dergelijke effectieve overdracht niet vóór 1 januari 2017 plaatsvinden.

kinderbijslag die ze slechts marginaal mogen wijzigen. Uiteraard dringt zich de vraag op wat moet worden verstaan onder "marginaal". De eventuele toepassing van de indexsprong was een eerste gelegenheid om dit begrip te toetsen[5].

Op 1 januari 2015 werden de begrotingen overgedragen: de instellingen die thans belast zijn met de betaling, voeren sinds die datum de betalingen van de kinderbijslag uit voor rekening en op kosten van de deelentiteiten, door die te verrekenen op de dotaties van deze deelentiteiten[6]. Vanaf 1 januari 2016 zullen de deelentiteiten de betaling van de kinderbijslag kunnen overnemen en voor eigen rekening kunnen uitvoeren en vanaf dat moment het wettelijk en reglementair kader ervan volledig autonoom kunnen vaststellen[7]. Voor de rechtgevenden zullen dan pas de echte veranderingen blijken. De overgangsfase zal uiterlijk op 31 december 2019 aflopen: in principe zullen de deelentiteiten op die datum over hun eigen administratieve structuur, wetgeving en betalingscircuit moeten beschikken[8].

Onze bijdrage, afgesloten op 31 mei 2015, beoogt de balans op te maken van de verwezenlijkingen en ook van de uitdagingen, hoofdzakelijk van juridische aard, waarmee de deelentiteiten, Famifed en, bijgevolg, de instellingen die tussenkomen in het betalingscircuit, in de komende jaren in de praktijk zullen worden geconfronteerd.

Hierna zullen wij dus achtereenvolgens de richtsnoeren van de hervorming (1.), de organisatorische aspecten (2.) en de mogelijke uitvoeringsmoeilijkheden ervan (3.) analyseren, met inbegrip tijdens de overgangsperiode.

(5) Wij gaan hier niet dieper in op de besprekingen, wat ons in het kader van deze bijdrage te ver zou voeren. Voor meer informatie over de kwestie van de indexsprong, zie onder meer het advies van de Raad van State nr. 56.703/1/3 van 13 oktober 2014 over een voorontwerp van decreet dat geleid heeft tot het decreet van 19 december 2014 houdende de middelenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2015, Parl. St., Vlaams Parlement, 2014-1015, nr. 132/1, pp. 109-110 (dat besluit tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap om in een indexsprong te voorzien). Zie ook het advies van de Raad van State nr. 57.332/1/VR van 3 april 2015 over amendementen op het wetsontwerp tot verbetering van de werkgelegenheid, *Parl. St.,* Kamer, 2014-2015, nr. 54 0960/009, p. 7.

(6) Bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, *B.S.,* 17 januari 1989, art. 68*quinquies*, ingevoegd door de bijzondere wet van 6 januari 2014 tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden, *B.S.,* 31 januari 2014.

(7) Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *B.S.,* 15 augustus 1989, art. 94, §1*bis*, lid 4, ingevoegd door de bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, *B.S.,* 31 januari 2014. Hier moet erop worden gewezen dat artikel 94 bepaalt dat de effectieve bevoegdheidsoverdracht naar een deelentiteit op een 1e januari moet gebeuren en met inachtneming van een voorafgaande kennisgeving aan de federale overheid van 9 maanden.

(8) Bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, art. 68*quinquies*, §2; Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, art. 94, §1*bis*, lid 1.

1. RICHTSNOEREN VAN DE NIEUWE ARCHITECTUUR

1.1. BEPALING VAN DE BEVOEGDE ENTITEITEN

Krachtens artikel 128, §1 van de Grondwet worden de persoonsgebonden aangelegenheden vastgesteld door een wet aangenomen met een bijzondere meerderheid en vallen zij, in principe, onder de bevoegdheid van de gemeenschappen.

Het heeft geen nut om hier dieper in te gaan op de vraag of een socialezekerheidsuitkering zoals de kinderbijslag als een persoonsgebonden aangelegenheid kon worden beschouwd, wanneer in 1980 de grondwetgever heeft bepaald dat, met uitzondering van de sociale zekerheid, de sociale aangelegenheden in de persoonsgebonden aangelegenheden zouden inbegrepen zijn[9]. Feit is dat artikel 5, §1 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat de persoonsgebonden aangelegenheden vaststelt, werd aangevuld zodat de "gezinsbijslagen" voortaan in de persoonsgebonden aangelegenheden inbegrepen zijn[10].

Wat de persoonsgebonden aangelegenheden betreft, hebben de gemeenschappen bevoegdheid, respectievelijk voor het Franse taalgebied, het Nederlandse taalgebied en het Duitse taalgebied. Wat het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad betreft, terwijl in principe de Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap bevoegdheid hebben "ten aanzien van de instellingen gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad die, wegens hun organisatie, moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap", kan hiervan bij wet met een bijzondere meerderheid worden afgeweken[11].

Wat in dit geval ook werd gedaan: artikel 55 van de bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming[12] bepaalt in die zin dat de gezinsbijslagen onder de bevoegdheid vallen van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. De aanwijzing van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie als enige bevoegde entiteit voor Brussel sluit voor de rechtgevenden gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad elke keuzemogelijkheid uit van de toe-

(9) Zie J. Velaers, De gezinsbijslagen in het institutioneel akkoord voor de zesde staatshervorming, in W. van Eeckhoutte, D. Dumont en R. Carton (eds.), *De communautarisering van de gezinsbijslagregeling/La communautarisation des allocations familiales, op. cit.,* pp. 34-36; X. Delgrange, La défédéralisation de la sécurité sociale, en quête de cohérence ou saut dans l'inconnu?, *Administration publique*, 36 (1), pp. 1-15, 2013.
(10) Bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, art. 12.
(11) Grondwet, art. 128, §2.
(12) Tot wijziging van artikel 63 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, *B.S.,* 14 januari 1989.

passelijke wetgeving. Er werd gewezen op de voordelen van deze oplossing[13].

Ten slotte bekrachtigen artikel 3, 8° van het bijzonder decreet van de Franse Gemeenschap van 3 april 2014[14] en artikel 3, 8° van het bijzonder decreet van het Waalse Gewest van 11 april 2014[15] de overdracht van de aangelegenheid van de "gezinsbijslagen bedoeld in artikel 5, §1, IV, van de bijzondere wet" van de Franse Gemeenschap naar het Waals Gewest[16].

Zo hebben uiteindelijk vier entiteiten bevoegdheid: de Vlaamse Gemeenschap (voor het Nederlandse taalgebied), de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad), het Waals Gewest (voor het Franse taalgebied) en de Duitstalige Gemeenschap (voor het Duitse taalgebied).

1.2. DE WOONPLAATS VAN HET KIND ALS AANKNOPINGSFACTOR

Hoewel de meeste kinderen die in België wonen, recht geven op kinderbijslag, behoudt dit een sociaal-professionele grondslag: kinderbijslag is verschuldigd op grond van de band[17] met een rechthebbende wiens sociale status (werknemer, zelfstandige, invalide, gepensioneerde, werkloze, persoon met een handicap, student, gedetineerde, enz.) hem toelaat het recht op kinderbijslag te openen[18].

(13) Zie de toelichting van het voorstel van bijzondere wet, *Parl. St.,* Senaat, 2012-2013, nr. 5-2232/1, p. 67: "de onderhavige bijzondere wet bepaalt dat de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie uitsluitend bevoegd is voor de gezinsbijslag op het grondgebied van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Dit houdt in dat de twee gemeenschappen, zelfs via instellingen die, wegens hun organisatie, moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap, geen gezinsbijslagen, geboortepremies en adoptiepremies, of uitkeringen van dezelfde aard als de gezinsbijslagen zullen kunnen toekennen". Zie ook H. Verschueren, De wijziging van artikel 23 van de Grondwet en de defederalisering van de gezinsbijslagen, *op. cit.,* p. 430.
(14) Bijzonder decreet van de Franse Gemeenschap van 3 april 2014 betreffende de bevoegdheden van de Franse Gemeenschap waarvan de uitoefening naar het Waals Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie wordt overgedragen, *B.S.,* 25 juni 2014.
(15) Bijzonder decreet van het Waals Gewest van 11 april 2014 betreffende de bevoegdheden van de Franse Gemeenschap waarvan de uitoefening aan het Waals Gewest en aan de Franse Gemeenschapscommissie overgedragen wordt, *B.S.,* 12 mei 2014.
(16) Wij wijzen erop dat dit soort bevoegheidsoverdracht mogelijk is krachtens artikel 138 van de Grondwet dat bepaalt dat "(het Parlement) van de Franse Gemeenschap enerzijds en (het Parlement van) het Waals Gewest en de Franse taalgroep van (het Parlement van) het Brussels Hoofdstedelijke Gewest anderzijds kunnen in onderlinge overeenstemming en elk bij decreet beslissen dat (het Parlement van) het Waals Gewest en zijn Regering in het Franse taalgebied en de Franse taalgroep van de Raad van het Brussels Hoofdstedelijke Gewest en zijn College in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad geheel of gedeeltelijk bevoegdheden van de Franse Gemeenschap uitoefenen". Betreffende de uitgevoerde intrafranstalige bevoegdheidsoverdrachten naar aanleiding van de Zesde Staatshervorming, verwijzen wij naar de bijdrage van Mathieu Dekleermaker en Laurie Losseau in dit nummer.
(17) AKBW, art. 51, §3.
(18) Werknemers en zelfstandigen: AKBW, art. 51, §1, 1° tot 6°; andere rechthebbenden: AKBW, art. 55, 56 tot 56*terdecies* en 57.

In de architectuur van de kinderbijslag dient de verblijfsvoorwaarde om het territoriale karakter van de sociale zekerheid aan te duiden, wat een significant aanknopingspunt veronderstelt met de staat, die de bijslagen uitkeert. In dit opzicht past de Belgische wetgeving een zeer traditionele benadering toe: hoewel in de loop der tijd afwijkingen moesten worden ingevoerd krachtens de Europese verordening inzake sociale zekerheid of nog, om aan bepaalde behartigenswaardige situaties tegemoet te komen[19], is de kinderbijslag niet verschuldigd voor kinderen die worden opgevoed of lessen volgen buiten het Koninkrijk[20].

Met de staatshervorming van 2014 krijgt de woonplaats van het kind een nieuwe functie toegewezen met betrekking tot zowel de financiering als de vaststelling van de bevoegde entiteit.

In de financieringswet worden de middelen verdeeld volgens een demografische verdeelsleutel op basis van het "aantal inwoners van 0 t/m 18 jaar"[21]. In de praktijk wordt sinds 2015 de totale dotatie verdeeld naargelang van het aantal kinderen van 0 t/m 18 jaar "dat op 1 januari van dat begrotingsjaar is gedomicilieerd in de gemeenten die gelegen zijn in de respectieve taalgebieden"[22].

Uit de voorbereidende werkzaamheden van de bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming vloeit bovendien voort dat de woonplaats van het kind bepalend is voor de vaststelling van de entiteit waarvan de wetgeving van toepassing is[23]. Deze kwestie verdient verdere toelichting.

Het Grondwettelijk Hof heeft erop gewezen dat voor de persoonsgebonden aangelegenheden de Grondwet een "exclusieve territoriale bevoegdheidsverdeling" bepaalt, wat inhoudt dat "het onderwerp van iedere regeling die een gemeenschapswetgever uitvaardigt, moet kunnen worden gelokaliseerd binnen het gebied waarvoor hij bevoegd is" en "dat iedere concrete verhouding en situatie slechts door één enkele

(19) AKBW, art. 52, leden 2 en 3.
(20) AKBW, art. 52, lid 1. De huidige formulering geeft gevolg aan een arrest van het Hof van Cassatie waarin het Hof oordeelt dat een kind kan worden beschouwd als zijnde opgevoed in België, zelfs als het kind lessen volgt in het buitenland (Cass., 4 mei 1998, *Journal des tribunaux du travail*, p. 366, 1998; *Rechtskundig Weekblad*, p. 1.280, 1998-1999).
(21) Bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, art. 47/5, ingevoegd door de bijzondere wet van 6 januari 2014 tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden.
(22) Memorie van toelichting, *Parl. St.,* Kamer, 2012-2013, nr. 53 2974/001, p. 51.
(23) Voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, *Parl. St.,* Senaat, 2013-2014, nr. 5-2232/5, verslag namens de commissie voor de Institutionele Aangelegenheden uitgebracht door de heren Moureaux en Claes, p. 28 en volgende.

wetgever wordt geregeld"[24]. Elke wetgever moet dus, onder het toezicht van het Hof "het criterium of de criteria bepalen met toepassing waarvan het onderwerp van de door hem uitgevaardigde regeling, naar zijn inzicht, gelokaliseerd is binnen zijn bevoegdheidsgebied"[25].

In de praktijk wordt niet overwogen dat de entiteiten een ander criterium dan de woonplaats van het kind in aanmerking kunnen nemen. Het lijkt ons zinvol om hier even dieper in te gaan op de methode en de redenen die tot deze keuze hebben geleid.

Wat de benadering betreft, blijkt uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof dat om een oordeel te kunnen vormen over de lokalisatie van een norm binnen het door de Grondwet toegewezen territoriale bevoegdheidsgebied, dient rekening te worden gehouden met de aard en het onderwerp van de toegewezen materiële bevoegdheid[26]. Wat het onderwerp van de gezinsbijslagen betreft, werd op grond van de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof als verworven beschouwd dat "de toekenning van gezinsbijslagen ertoe strekt bij te dragen in de kosten van onderhoud en opvoeding van de kinderen" en "een gedeeltelijke compensatie biedt voor de toegenomen lasten die door het gezin worden gedragen wanneer het zich uitbreidt", maar ook dat "de historische band tussen het verrichten van beroepsarbeid en het recht op gezinsbijslag steeds losser is geworden", zodanig dat wat de gewaarborgde gezinsbijslag betreft, voor zover middelen beschikbaar zijn, een recht kan worden geopend, zelfs wanneer "de band met het verrichten van beroepsarbeid volledig ontbreekt"[27].

De bijzondere wetgever heeft er dus op toegezien dat de aanknopingsfactor rekening houdt met het feit dat het criterium van de sociaal-professionele status van de rechthebbende, *de facto,* is achterhaald en dat de gezinsbijslagen niet langer beogen de inkomsten van een werknemer aan te vullen maar de kosten voor het onderhoud en de opvoeding van de kinderen te verlichten. Benadrukkend dat het systeem dat "historisch een solidariteit bewerkstelligde die gekoppeld is aan tewerkstelling, is in ruime mate geëvolueerd naar een systeem dat ertoe strekt op algemene wijze dekking te verlenen"[28], leiden de voorbereidende werkzaamheden eruit af dat de deelentiteiten de woonplaats van het kind als aanknopingsfactor moeten kiezen, met uitsluiting van elk ander sociaal-professioneel criterium.

(24) Arbitragehof, 30 januari 1986, nr. 9/86, B.5.1; 30 januari 1986, nr. 10/86, B.8; 26 maart 1986, nr. 17/86, 3.B.7.c; 11 december 1996, n° 72/96, B.7.1.; 17 mei 2000, nr. 56/2000, B.3; 19 april 2006, nr. 51/2006, B.9.1.
(25) Arbitragehof, 11 december 1996, nr. 72/96, B.7.2.; 19 april 2006, nr. 51/2006, B.9.2.
(26) Arbitragehof, 19 april 2006, nr. 51/2006, B.9.3.
(27) Voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, *Parl. St.,* Senaat, 2013-2014, nr. 5-2232/5, verslag namens de commissie voor de Institutionele Aangelegenheden uitgebracht door de heren Moureaux en Claes, pp. 30 en 91; *Parl. St.,* Senaat, 2012-2013, nr. 5-2232/1, p. 68.
(28) *Parl. St.,* Senaat, 2012-2013, nr. 5-2232/1, p. 70.

Zo werd uiteindelijk voorgesteld dat "de normen van de Franse Gemeenschap, de Vlaamse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van toepassing zijn op rechtgevende kinderen die hun woonplaats hebben in respectievelijk het Franse taalgebied, het Nederlandse taalgebied, het Duitse taalgebied en het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad"[29].

Wij menen dat, tenzij het risico te lopen van een volstrekt onbestuurbaar systeem en met mogelijkerwijs onrechtvaardige gevolgen[30], het nodig was om van meet af aan te wijzen op de noodzaak van een unieke aanknopingsfactor en dat de woonplaats van het kind in dit opzicht de meest relevante keuze was. Op praktisch vlak is deze relevantie onmiskenbaar. Het zou trouwens inconsequent zijn geweest om een andere aanknopingsfactor dan de woonplaats van het kind te kiezen terwijl de financiering afhankelijk is van het aantal kinderen dat in elke entiteit zijn woonplaats heeft.

Ondanks deze overwegingen, is de rechtvaardiging aangevoerd door de voorbereidende werkzaamheden niet echt overtuigend: het beeld dat de wetgever heeft gegeven van de lopende ontwikkelingen, kan namelijk onvolledig lijken.

Hoewel de veralgemening van het recht op kinderbijslag zeker een werkelijkheid is, heeft die niet geleid tot de praktische verlenging die men had kunnen verwachten. Logischerwijs had die moeten leiden – zoals de idee al lang wordt gekoesterd[31] – tot een vereenvoudiging van de toekenningsvoorwaarden en tot de afschaffing van elke verwijzing naar de sociaal-professionele status van de rechthebbende[32]. Op het moment dat de bevoegdheidsoverdracht werd besloten, was deze ontwikkeling rond het recht van het kind als hoeksteen van het systeem al jarenlang tot stilstand gekomen. In zijn betoog voor een unieke aanknopingsfactor heeft de bijzondere wetgever deze feitelijke situatie niet in aanmerking genomen. Beter zelfs, zoals wij hierna zullen zien, hebben de grondwetgever en de wetgever met het oog op het behoud van de autonomie van de deelentiteiten (onder meer bij de aanneming van de algemene kinderbijslagwet) uitdrukkelijk bepaald dat de aanknopingsfactor niet noodzakelijkerwijs inhoudt dat de deelentiteiten de toekenningsvoorwaarden van de bijslagen

(29) *Ibid.*

(30) Het ergste hier zou zijn geweest dat sommige entiteiten de woonplaats van het kind als aanknopingsfactor zouden hebben gekozen en andere de sociaal-professionele status van de rechthebbende: een kind dat zijn woonplaats heeft in een entiteit die het tweede criterium toepast terwijl de rechthebbende werkt in een entiteit die de woonplaats van het kind in aanmerking neemt, zou geen rechtgevende zijn, noch aan de ene, noch aan de andere kant.

(31) Verklaring van Jean-Luc Dehaene, toenmalig minister van Sociale Zaken, op 25 oktober 1986: "Rationeel gesproken zouden we tot een eenvormig kinderbijslagstelsel moeten kunnen komen, waarbij de kinderbijslag voor alle kinderen dezelfde is, ongeacht de status van hun ouders", aangehaald door J. Verstraeten, Recht op kinderbijslag voor elk kind: een utopie ... of eigenlijk niet?, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 39 (1), p. 31, 1997.

(32) H. Deleeck, Kinderbijslag en recht van het kind, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 36 (1), pp. 133-178, 1994.

bepalen zonder nog rekening te houden met de sociaal-professionele status van de rechthebbende.

1.3. DE AUTONOMIE VAN DE DEELENTITEITEN

Zoals wij erop gewezen hebben hoewel de argumentatie die ertoe heeft geleid de woonplaats van het kind als aanknopingsfactor te kiezen, op de vaststelling berust dat het systeem zich heeft ontwikkeld naar een veralgemening van de dekking, heeft de aan de overdracht voorafgaande hervorming niets veranderd aan het belang van de sociaal-professionele status van de rechthebbende. De algemene kinderbijslagwet zoals aangenomen in 2014 beoogt "het kader van het regeerakkoord strikt na te leven"[33] en niet op te schuiven naar een veralgemening.

Een gebrek aan tijd (en aan politieke wil)[34], alsook de bezorgdheid om, vanuit het oogpunt van federale loyaliteit, de toekomstige autonomie van de deelentiteiten niet te beperken door een initiatief *in extremis*, kunnen deze terughoudendheid van de wetgever verklaren.

Bij de constitutionalisering van het recht op kinderbijslag en de toevoeging van een punt 6º aan artikel 23 van de Grondwet om het recht op kinderbijslag te garanderen, werd het behoud van de autonomie van de deelentiteiten eveneens met nadruk aangehaald[35].

Om technische redenen werden de debatten in twee fasen georganiseerd. Aangezien de hervorming de wijziging voorschreef van een aantal grondwettelijke bepalingen

(33) Wetsontwerp tot wijziging van de samengeordende wetten van 19 december 1939 betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders en wetsontwerp tot wijziging van de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg, *Parl. St.,* Kamer, 2013-2014, nr. 53 3339/003, verslag namens de commissie voor de Sociale Zaken uitgebracht door de heer Bruno Van Grootenbrulle, p. 16.

(34) V. Flohimont en J.-F. Neven, "Allocations familiales: différences de traitement entre salariés et indépendants à la veille (?) du transfert de compétences aux entités fédérées", in W. van Eeckhoutte, D. Dumont en R. Carton (eds.), *De communautarisering van de gezinsbijslagregeling/La communautarisation des allocations familiales, op. cit.,* p. 122.

(35) Herziening van 6 januari 2014 van artikel 23 van de Grondwet om het recht op kinderbijslag te garanderen, *B.S.*, 31 januari 2014. Het nut van een dergelijke hervorming werd misschien in twijfel getrokken voor zover het recht op sociale zekerheid, al inbegrepen in de vorige versie van artikel 23, onder meer het recht op kinderbijslag dekte. Xavier Delgrange suggereerde echter dat "door verder vooruit te blikken de geprogrammeerde herziening wel eens niet absoluut nutteloos zou kunnen zijn. Door de kinderbijslag van de sociale zekerheid los te koppelen en uitdrukkelijk als autonoom sociaal grondrecht te bekrachtigen, schrijft artikel 23 van de Grondwet de bevoegde wetgevers voor het genot ervan te garanderen en verbiedt hun om ter zake terug te draaien, ongeacht de ontwikkeling van de andere sociale rechten. De effectiviteit van deze verplichting is echter afhankelijk van belangrijke elementen": X. Delgrange, Les enjeux et les risques de la constitutionnalisation et de la défédéralisation des allocations familiales, in W. van Eeckhoutte, D. Dumont en R. Carton (eds.), *De communautarisering van de gezinsbijslagregeling/La communautarisation des allocations familiales, op. cit.,* pp. 61-62.

die niet voor herziening vatbaar waren, moest artikel 195 betreffende de herziening van de Grondwet tijdelijk worden aangepast. Deze voorafgaande hervorming werd in 2011 besproken. Tijdens deze besprekingen werden aanwijzingen gegeven met betrekking tot de zin van de wijzigingen van de betrokken bepalingen waaronder artikel 23. De effectieve wijziging van artikel 23 werd pas in een tweede fase uitgevoerd. Merk op dat, met het oog op het behoud van de autonomie van de deelentiteiten, de grondwetgever bij deze effectieve wijziging een andere keuze heeft gemaakt dan de optie besproken in 2011.

Tijdens de eerste bespreking had de staatssecretaris voor Staatshervorming expliciet de mogelijkheid vermeld om in een recht van het kind te voorzien[36]. Er was toen sprake om van model te veranderen door van de kinderbijslag een recht van het kind te maken los van elke verwijzing naar de sociaal-professionele status van een rechthebbende.

In 2013 echter, bij de effectieve wijziging van artikel 23 van de Grondwet[37], heeft de grondwetgever nagelaten te vermelden wie de (communautaire) wetgever als schuldeiser van de kinderbijslag in aanmerking moet nemen: het kind, de rechthebbende, de bijslagtrekkende of het gezin "in zijn geheel"[38].

Uit deze reserve blijkt volgens ons de wil om deze keuze aan de deelentiteiten over te laten. Zo heeft, in het verslag van de commissie, de grondwetgever in verband met het gekozen lokalisatiecriterium – de woonplaats van het kind (supra, 1.2.) – verklaard: "De woonplaats van het kind is het lokalisatiecriterium dat overeenstemt met het voorwerp, de aard en het doel van het recht op kinderbijslag. Dit criterium verhindert uiteraard niet dat de gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie autonoom beslissen over het beleid dat zij ten uitvoer willen leggen om het recht op kinderbijslag te garanderen als vastgesteld in artikel 23 van de Grondwet, en onder meer te beslissen of dit een recht van het kind is of van zijn ouder(s)"[39].

(36) Herziening van artikel 195 van de Grondwet, *Parl. St.,* Senaat, 2011-2012, nr. 5-1532/3, verslag namens de commissie voor de Institutionele Aangelegenheden uitgebracht door de heren Anciaux en Delpérée, p. 59: "de wil om het recht op kinderbijslagen te vermelden in artikel 23 is neutraal inzake financiering en managementstructuren van de kinderbijslagen. Dat gegeven waarborgt een recht op kinderbijslagen voor alle kinderen. Dat is de toegevoegde waarde in het kader van artikel 23".
(37) Herziening van 6 januari 2014 van artikel 23 van de Grondwet om het recht op kinderbijslag te garanderen, *B.S.,* 31 januari 2014, art. 1.
(38) Dit gebrek aan ambitie en innovatie heeft ons ertoe bewogen om de constitutionalisering van het recht op kinderbijslag ter sprake te brengen, zonder er in het kader van dit deel een richtsnoer van de hervorming van te maken.
(39) Voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, *Parl. St.,* Senaat, 2013-2014, nr. 5-2232/5, verslag namens de commissie voor de Institutionele Aangelegenheden uitgebracht door de heren Moureaux en Claes, p. 31.

Om ons er definitief van te overtuigen dat het recht van het kind als nieuw model niet op de agenda stond, voegen wij hier nog aan toe dat, enerzijds, mocht de grondwetgever het voornemen hebben gehad om van de kinderbijslag een recht van het kind te maken, het vermoedelijk verstandiger had geweest om artikel 22*bis* te wijzigen en niet artikel 23, maar ook dat, anderzijds, het debat in zekere zin verlamd was door de vrees van sommigen dat het *standstill*-beginsel dat voortvloeit uit artikel 23 van de Grondwet, de deelentiteiten uiteindelijk zou beletten om hun eigen hervormingsprogramma uit te voeren[40].

De vaststelling is dus duidelijk. Het behoud, de afschaffing of de wijziging van de bestaande regelingen op het moment van de bevoegdheidsoverdracht, zijn opties waaruit elke entiteit, op eigen ritme, keuzes zal moeten maken: de wetgevers (grondwetgever, bijzondere wetgever en gewone wetgever) hebben er in het bijzonder voor gezorgd om geen enkele optie te bevoordelen en om op geen enkele wijze afbreuk te doen aan de toekomstige autonomie van de deelentiteiten.

Wij wijzen hier echter op het regeerakkoord van de Vlaamse Regering van juli 2014 dat een aantal opties bepaalt en expliciet een verandering overweegt van het model dat men vóór de bevoegdheidsoverdracht niet heeft willen wijzigen: in haar regeerakkoord meent de Vlaamse Regering dat elk kind gelijk is en bijgevolg dat elk kind recht geeft op een gelijke basiskinderbijslag, ongeacht de sociaal-professionele status van de ouders, de leeftijd of de rang van het kind[41]. Een toeslag blijft echter behouden voor kinderen met bijzondere zorgnoden, voor wezen, alsook, om armoede te bestrijden, voor kinderen die opgroeien in gezinnen met een laag inkomen onder een minimumdrempel[42]. Het regeerakkoord kondigt de komende aanneming aan van een decreet.

(40) *Ibid.,* pp. 121 en volgende. De besprekingen in de commissie hadden grotendeels betrekking op de vrees van sommigen dat via artikel 23 en het *standstill*-beginsel dat eruit voortvloeit, de deelentiteiten verplicht zijn om de bestaande individuele rechten na te leven en dus niet over een ware autonomie beschikken. Nochtans biedt dit beginsel uiteindelijk maar een zeer beperkte bescherming tegen de beperkingen die aan de economische en sociale rechten kunnen worden aangebracht. Zie I. Hachez, Le principe de *standstill* dans le droit des droits fondamentaux: une irréversibilité relative, *Revue belge de droit constitutionnel*, pp. 69-83, 2007; D. Dumont, Dégressivité accrue des allocations de chômage versus principe de *standstill, Journal des tribunaux*, 6541, pp. 769-776, 2013.

(41) Regeringsverklaring van de Vlaamse Regering, *Parl. St.,* Vlaams Parlement, 2014, nr. 31/1, p. 109: "We behouden de geboorte- en adoptiepremie en zien kinderbijslag als een recht van het kind, ongeacht de sociaal-professionele status van de ouders. We maken werk van een vereenvoudiging van het huidige systeem waarbij we de rangorderegeling en leeftijdstoeslag afschaffen. Elk kind is gelijk, bijgevolg voorzien we in een gelijke basiskinderbijslag".

(42) *Ibid.:* "We behouden een toeslag voor kinderen met bijzondere zorgnoden en de wezen. Om kinderarmoede te bestrijden voorzien we voor kinderen die opgroeien in een gezin met een laag inkomen een sociale toeslag".

Het Brusselse regeerakkoord bevestigt eveneens dat de kinderbijslag "een onvoorwaardelijk recht van het kind" moet zijn en kondigt, op minder expliciete wijze dan het Vlaamse regeerakkoord, een hervorming aan die zal worden uitgevoerd afhankelijk van het budgettaire kader en van de specifieke kenmerken van Brussel (de demografische groei, de sociale tweedeling, het grote aantal eenoudergezinnen, de nood aan opleiding en scholing bij de jongeren, enz.)[43].

De Waalse Regering op haar beurt heeft gekozen voor voorzichtigheid en voor de continuïteit van de betaling van de kinderbijslag aan de betrokken gezinnen. Zo verklaart de Waalse Regering dat "de eerste prioriteit van de Regering erin bestaat om aan alle gezinnen de continuïteit te waarborgen van de betaling van de kinderbijslag, de geboortepremie en de schoolpremie" en dat in eerste instantie "de Regering het systeem dus niet wenst te wijzigen om de overdracht niet met een extra complexiteit te belasten"[44].

Ten slotte beoogt de Duitstalige Gemeenschap op haart beurt een vereenvoudiging van het huidige systeem en voorziet er onder meer in om, enerzijds, aan de eerste twee kinderen een identiek bedrag toe te kennen[45] en om, anderzijds, verschillende bestaande toeslagen te groeperen[46]. Het regeerakkoord van de Duitstalige Gemeenschap berust op de conclusies van een werkgroep opgericht in 2012 in aansluiting op de aankondiging van de hervorming[47]. Volgens de aanbevelingen van deze werkgroep wordt de kinderbijslag beschouwd als een recht van het kind[48].

1.4. DE FUNDAMENTEN VAN DE SAMENWERKING TUSSEN DE ENTITEITEN

Behalve de hierboven gemaakte vaststelling, dringt zich de vraag op tegen welke voorwaarden de autonomie van de deelentiteiten haalbaar is en in welke mate de verschillende keuzes kunnen worden uitgevoerd zonder bovenmatig afbreuk te doen aan de algemene harmonie.

(43) Verklaring van het Verenigd College en regeerakkoord, *Parl. St.,* Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, 2014, nr. B-1/1, p. 8.
(44) Déclaration de politique régionale, *Parl. St.,* Waals Parlement, 2014, nr. 20/1, p. 29.
(45) Vanaf het derde kind zou een toeslag worden toegekend.
(46) De auteurs danken Robert Hagen, adviseur bij de minister van de Duitstalige Gemeenschap bevoegd voor het Gezin, Volksgezondheid en Sociale Zaken voor de verstrekte informatie.
(47) Van 2012 tot 2014 heeft deze werkgroep alle aspecten van de bevoegheidsoverdracht inzake de kinderbijslag bestudeerd. De werkgroep was onder meer samengesteld uit vertegenwoordigers van de politieke partijen vertegenwoordigd in het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap, van de sociale partners, van de kinderbijslagkas in de Duitstalige Gemeenschap en van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap. Bovendien heeft deze werkgroep een beroep gedaan op verschillende deskundigen om aan zijn werkzaamheden deel te nemen.
(48) Zie hierover de aanbevelingen van de werkgroep van de Duitstalige Gemeenschap: Arbeitsgruppe Kinderzulagen, *Bericht in 3 Bänden zur Übertragung der Kinderzulagen an die Deutschsprachige Gemeinschaft im Rahmen der 6. Staatsreform*, Band I, januari 2014, verslag Michael Fryns, pp. 93 en volgende.

Een dergelijke vraag is uiteraard relevant wanneer een entiteit beslist om vóór afloop van de overdrachtsperiode (d.w.z. vóór 1 januari 2020) zijn volledige autonomie te nemen en "op eigen houtje" te gaan handelen, bijvoorbeeld wat betreft de loskoppeling met de sociaal-professionele status van de rechthebbende, hetzij door een effectieve veralgemening, hetzij door een selectievere individuele behandeling in te voeren.

Ons inziens is deze gedifferentieerde ontwikkeling van de wetgevingen, hoewel aanvankelijk beperkt door de invoering van een overgangsperiode (infra, 3.1.), de essentie zelf van de defederalisering en stelt ze geen echte problemen voor zover de verschillende entiteiten bepaalde samenwerkingseisen in acht nemen.

Ongeacht de aanneming van een gemeenschappelijke definitie van de woonplaats, de gecoördineerde uitwisseling van persoonsgegevens en de regeling van internationale situaties waarvoor uiteraard een samenwerkingsakkoord moet worden gesloten (infra, 3.2.), eist deze samenwerking in de eerste plaats de naleving van het beginsel van federale loyauteit ingeschreven in artikel 143, §1, lid 1 van de Grondwet[49]. Volgens het Grondwettelijk Hof "betekent het beginsel van de federale loyauteit, in samenhang gelezen met het redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel, dat elke wetgever ertoe gehouden is, in de uitoefening van zijn eigen bevoegdheid, erover te waken dat door zijn optreden de uitoefening van de bevoegdheden van de andere wetgevers niet onmogelijk of overdreven moeilijk wordt gemaakt"[50]. De bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, zonder de strekking van het beginsel te wijzigen[51], verleent aan het Grondwettelijk Hof uitdrukkelijk de bevoegdheid om kennis te nemen van eventuele schendingen van dit beginsel door een wetgever[52].

Bovendien moeten de gemeenschappen, het Waals Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie het gelijkheidsbeginsel in acht nemen.

(49) Grondwet, art. 143, §1: " Met het oog op het vermijden van de belangenconflicten nemen de federale Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, in de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden, de federale loyauteit in acht".

(50) Arbitragehof, 30 juni 1994, nr. 119/2004, B.3.3; Grondwettelijk Hof, 29 juli 2010, nr. 95/2010, B.42.1.; 28 oktober 2010, nr. 124/2010, B.39.1.; 18 januari 2012, nr. 7/2012, B.11.1.: "Het beginsel van de federale loyauteit houdt blijkens de parlementaire voorbereiding van die grondwetsbepaling voor de federale overheid en voor de deelgebieden de verplichting in om, wanneer zij hun bevoegdheden uitoefenen, het evenwicht van de federale constructie in haar geheel niet te verstoren; het betreft meer dan het loutere uitoefenen van bevoegdheden: het geeft aan in welke geest dat moet geschieden (Parl. St., Senaat, 1991-1992, nr. 100-29/2)".

(51) Voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, *Parl. St.,* Senaat, 2012-2013, nr. 5-2232/1, p. 183.

(52) Bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, art. 47 en 48.

Wij wijzen er hier onmiddellijk op dat een gedifferentieerde ontwikkeling van de wetgevingen en praktijken van de verschillende entiteiten op zich niet kan worden geacht strijdig te zijn met het gelijkheidsbeginsel. Het staat vast dat "een verschil in behandeling in aangelegenheden waar de verschillende wetgevers over eigen bevoegdheden beschikken, het gevolg is van een verschillend beleid dat voortvloeit uit hun autonomie en kan als zodanig niet worden geacht strijdig te zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet"[53]. Voor zover het aangelegenheden betreft die onder de bevoegdheid vallen van aparte wetgevers[54], kan de burger met woonplaats in een bepaald taalgebied dus niet zijn beklag maken over het verschil in behandeling dat zou voortvloeien mocht zijn kind zijn woonplaats hebben in een ander taalgebied waar de kinderbijslag hoger ligt.

Elke wetgever moet echter tussen de verschillende categorieën van personen die onder zijn jurisdictie vallen de toepassing van het gelijkheidsbeginsel waarborgen. Een bijzondere toepassing van het gelijkheidsbeginsel zou ons inziens moeten worden overwogen in de hypothese, die zich vermoedelijk vrij vaak zal voordoen, waarbij sommige elementen die voor de opening van het recht vereist zijn, in een ander taalgebied gelokaliseerd zijn dan dat waar het kind zijn woonplaats heeft. In een dergelijk geval kan de bevoegde entiteit, afhankelijk van deze woonplaats, zich verplicht zien een equivalent te aanvaarden tussen bepaalde op zijn grondgebied gelokaliseerde elementen en vergelijkbare elementen gelokaliseerd in een andere entiteit. *A priori* lijkt het namelijk niet gerechtvaardigd om voor kinderen met woonplaats in dezelfde entiteit een verschil in behandeling toe te passen afhankelijk van het feit of de nodige elementen voor de opening van het recht in deze entiteit beschikbaar zijn of gedeeltelijk in een ander taalgebied gelokaliseerd zijn.

Bijvoorbeeld, voor zover voor de opening van het recht de beroepsactiviteit in aanmerking wordt genomen, zou de naargelang van de woonplaats van het kind territoriaal bevoegde entiteit, ons inziens rekening moeten houden met de beroepsactiviteit uitgeoefend in een ander taalgebied alsof die op haar eigen grondgebied zou worden uitgeoefend. Zo ook, indien de naargelang van de woonplaats van het kind territoriaal bevoegde entiteit een toeslag toepast voor de kinderen van wie de rechthebbende gepensioneerd of langdurig werkloos is[55] en toelaat dat met deze rechthebbende rekening wordt gehouden zelfs indien hij niet dezelfde woonplaats heeft als het kind[56], dan zou de rechthebbende die het recht op toeslag opent, in

(53) Arbitragehof, 26 april 2007, 67 /2007, B.4.; 22 oktober 2003, nr. 135/2003, B.6.2.; 3 oktober 2001, nr. 115/2001, B.6.; Grondwettelijk Hof, 5 mei 2011, nr. 63/2011, B.3.4.; 13 december 2012, nr. 153/2012, B.3.4.
(54) V. Flohimont, Comparaison et comparabilité dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle: rigueur ou jeu de hasard?, *Revue belge de droit constitutionnel,* pp. 224-225, 2008.
(55) Zie thans AKBW, art. 42*bis*, §1, 1° en 2°.
(56) Zie thans AKBW, art. 42*bis*, §4 en het koninklijk besluit van 26 oktober 2004 tot uitvoering van de artikelen 42*bis* en 56, §2, van de Algemene kinderbijslagwet, *B.S.,* 24 november 2004, art. 1, 3° of 4°.

aanmerking moeten worden genomen, zelfs indien hij zijn woonplaats in een ander taalgebied heeft.

Deze erkenning van feitelijke elementen gelokaliseerd in een ander taalgebied, kan zich inspireren op het beginsel van de gelijkstelling van feiten dat aanvankelijk door het Europees Hof van Justitie werd afgewezen en dat voortaan is ingeschreven in artikel 5 van de verordening nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels[57]. Het Europees recht beschouwt het beginsel van gelijkstelling als "een van de frappantste voorbeelden van gelijke behandeling in verband met de uitoefening van het recht van vrij verkeer"[58]. In binnenlands rechts kan dit worden afgeleid uit artikelen 10 en 11 van de Grondwet: zoals hierboven toegelicht, zou de erkenning van feiten die zich hebben voorgedaan in een ander taalgebied moeten toelaten dat kinderen die onder de bevoegdheid van dezelfde entiteit vallen, niet verschillend worden behandeld terwijl, behoudens deze lokalisatie "buiten de entiteit", hun situatie identiek is.

Tot slot zullen wij de gelegenheid hebben om terug te komen op het feit dat de deelentiteiten voor de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden zullen moeten samenwerken om de nodige gegevens uit te wisselen. Dat zal waarschijnlijk gebeuren via een samenwerkingsakkoord[59]. De kans is groot dat de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ) ter zake een belangrijke rol zal vervullen[60] (infra, 3.3.).

(57) Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, *Pb.* L 166, 30 april 2004, p. 1, art. 5 ("Gelijkstelling van prestaties, inkomsten, feiten en gebeurtenissen") dat onder meer als volgt bepaalt: "Tenzij in deze verordening anders is bepaald en rekening houdend met de bijzondere uitvoeringsbepalingen, geldt het volgende: (…) b) indien de wetgeving van de bevoegde lidstaat rechtsgevolgen toekent aan bepaalde feiten of gebeurtenissen, houdt die lidstaat rekening met soortgelijke feiten of gebeurtenissen die zich in een andere lidstaat voordoen alsof zij zich op het eigen grondgebied hebben voorgedaan".

(58) S. Van Raepenbusch, Le rôle de la Cour de justice de l'Union européenne dans le développement du droit de la sécurité sociale des personnes circulant à l'intérieur de l'Union européenne, in Y. Jorens (ed.), *Rapport de la conférence célébrant le 50ème anniversaire de la coordination européenne de la sécurité sociale*, Europese Commissie, DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Gelijke Kansen, p. 38, 2009.

(59) Bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, art. 44. Dit artikel voegt een paragraaf 1*bis* toe aan artikel 94 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen waarvan de leden 5 en 6 als volgt bepalen: "De gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie sluiten een samenwerkingsakkoord over de uitwisseling van gegevens of de centralisering ervan. In zoverre het samenwerkingsakkoord betrekking heeft op de periode vóór 1 januari 2020, is de federale overheid eveneens partij. Zolang dit samenwerkingsakkoord niet afgesloten is, blijven de openbare instellingen bedoeld in het eerste lid instaan voor het administratieve beheer van de uitwisseling en de centralisering van de gegevens. In geval van toepassing van de derde zin van het vijfde lid, kan een koninklijk besluit, vastgesteld na overleg in de Ministerraad, bepalen welke overheidsinstelling het administratieve beheer van de uitwisseling en de centralisering van de gegevens verderzet".

(60) (De kost voor) de tussenkomst van de KSZ werd in de Senaat in commissie ter sprake gebracht: Voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, *Parl. St., Senaat,* 2013-2014, nr. 5-2232/5, verslag namens de commissie voor de Institutionele Aangelegenheden uitgebracht door de heren Moureaux en Claes, pp. 120 en 124.

1.5. ZIJN DE GEZINSBIJSLAGEN NOG EEN TAK VAN DE SOCIALE ZEKERHEID?

De ingevoerde architectuur doet de vraag rijzen of de gezinsbijslagen (maandelijkse kinderbijslag, toeslagen, geboortepremie en adoptiepremie) nog altijd moeten worden beschouwd als deel uitmakend van de sociale zekerheid.

Voor zover het zeker is dat de gezinsbijslagen op termijn de schoot van de federale sociale zekerheid zullen verlaten, kan deze vraag, op het eerste gezicht, theoretisch lijken, hoewel uit juridisch oogpunt de insluiting ervan in het begrip sociale zekerheid de toepassing van bepaalde beginselen en regels kan beïnvloeden[61].

Afgezien van zijn concrete implicaties, geeft de vraag van het behoren bij de sociale zekerheid uiteindelijk aanleiding tot een vrij contrasterend antwoord.

Tijdens de besprekingen in de commissie van de Institutionele Aangelegenheden, werd herhaalde keren bevestigd dat de gezinsbijslagen een tak van de sociale zekerheid zouden blijven[62]. De wijziging van artikel 23 van de Grondwet waarover wij het al hebben gehad, kan echter tot het tegengestelde doen besluiten.

Artikel 23, lid 3, 2° garandeert sinds 1994 het recht op sociale zekerheid dat, in zijn traditionele aanvaarding, het recht op gezinsbijslagen omvatte. Voor zover de grondwetgever het nodig heeft geacht om het recht op gezinsbijslagen uit artikel 23, lid 3, 2° te "schrappen" en in een nieuw 6° op te nemen, kan men vermoeden dat deze keuze berust op de hypothese dat na de overdracht de gezinsbijslagen niet langer deel zullen uitmaken van de sociale zekerheid, zodanig dat om dit recht voor allen te garanderen, het expliciet in een apart punt van artikel 23 moest worden opgenomen. Mocht dat niet de reden zijn, kunnen wij ons terecht afvragen waarom het nodig werd geacht om artikel 23 van de Grondwet te wijzigen. De "bescherming" alleen van artikel 23, lid 3, 2° had ruimschoots volstaan.

Behalve op de wijziging van artikel 23 van de Grondwet, moet ook worden gewezen op de wijziging van artikel 21 van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers[63]. Sinds 1 januari 2015 zijn de gezinsbijslagen niet langer vermeld onder de takken van de sociale zekerheid die deel uitmaken van het globaal beheer van de sociale zekerheid der werknemers (artikel 21, §2), maar worden ze nog altijd beschouwd als een tak van de sociale zekerheid in

(61) Wij denken bijvoorbeeld aan de toepassing van het Handvest van de sociaal verzekerde (infra, 3.4.).
(62) Voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, *Parl. St.,* Senaat, 2013-2014, nr. 5-2232/5, verslag namens de commissie voor de Institutionele Aangelegenheden uitgebracht door de heren Moureaux en Claes, pp. 121, 124 en 125.
63 Wet van 25 april 2014 houdende diverse bepalingen inzake sociale zekerheid, *B.S.,* 6 juni 2014, art. 48 tot 63.

de zin van artikel 21, §1, 6° van deze wet[64]. Hetzelfde geldt voor de zelfstandigen[65] en het personeel van de overheidssector. In die zin lijkt het er inderdaad op dat de gezinsbijslagen nog altijd deel uitmaken van de sociale zekerheid.

Zelfs op financieel niveau werden niet alle banden met de gebruikelijke financieringswijze van de sociale zekerheid, namelijk de bijdrageregelingen, verbroken. Officieel moeten de deelentiteiten dankzij een dotatie van de federale overheid de toekenning van de gezinsbijslagen verzekeren. De werkgeversbijdragen die de belangrijkste financieringsbron zijn van de kinderbijslag, werden echter niet herzien; de globale bijdragevoet is ongewijzigd gebleven[66], hoewel de bijdragen bestemd voor de gezinsbijslagen officieel niet langer inbegrepen zijn[67]. Voor 2015 werd voorzien dat de dotatie van de federale overheid aan de deelentiteiten gedeeltelijk zou worden gecompenseerd door een vermindering van de zogenaamde alternatieve financiering[68], of de toewijzing aan de sociale zekerheid van een deel van de fiscale inkomsten. De voorbereidende werkzaamheden van de programmawet van 19 december 2014 wijzen erop dat voor de toekomst een duurzame oplossing moet worden gevonden[69]. Vanuit sociaal-economisch oogpunt is het niet verkeerd te bevestigen dat, in afwachting van deze oplossing, de werkgeversbijdragen indirect de gezinsbijslagen blijven financieren. Vanuit een strikt juridische benadering echter, is niets minder zeker.

Wanneer wij ons bovendien beroepen op de Europese definitie van de sociale zekerheid, lijdt het geen twijfel dat de gezinsbijslagen integraal deel uitmaken van wat de Europese Unie verstaat onder sociale zekerheid. Zo voorziet de verordening

(64) Wet van 25 april 2014 houdende diverse bepalingen inzake sociale zekerheid, art. 49 en 106.
(65) Koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen, *B.S.,* 29 juli 1967, art. 1, lid 2, 1°; koninklijk besluit van 18 november 1996 strekkende tot invoering van een globaal financieel beheer in het sociaal statuut der zelfstandigen, met toepassing van hoofdstuk I van titel VI van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, *B.S.,* 12 december 1996.
(66) Zo houden de wijzigingen aangebracht aan artikel 38, §3 van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers, *B.S.,* 2 juli 1981, door artikel 53 van de wet van 25 april 2014 houdende diverse bepalingen inzake sociale zekerheid geen enkele herziening in van de globale bijdragevoet van de werkgeversbijdragen.
(67) Wetsontwerp houdende diverse bepalingen inzake sociale zekerheid, *Parl. St.,* Kamer, 2013-2014, nr. 53 3359/001, memorie van toelichting, p. 34: "In 1° wordt een basiswerkgeversbijdrage voor werkgevers van de privésector geïntroduceerd. Deze is de optelsom van de vroeger geldende percentages voor de individuele takken van de sociale zekerheid, vermeerderd met de drie bijdragen van elk 0,05% voor het Fonds voor collectieve uitrusting, diensten en de bijdrage betaald educatief verlof en de bijdrage voor de actieve begeleiding van werklozen".
(68) Programmawet van 19 december 2014, *B.S.*, 29 december 2014, art. 190.
(69) Amendement van de programmawet, *Parl. St.*, Kamer, 2014-2015, nr. 54 672/006, p. 10: "In overleg met de sociale partners zullen de financieringsbronnen van de sociale zekerheid worden geëvalueerd om rekening te houden met de impact van de zesde staatshervorming vanaf 2015. In afwachting van deze hervorming wordt voor de initiële begroting 2015 de alternatieve financiering uit de btw aangepast om te komen tot een evenwicht binnen de sociale zekerheid in ESR-termen".

betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels in bijzondere bepalingen inzake de gezinsbijslagen[70]. In artikel 1, z) van de verordening worden de gezinsbijslagen omschreven als "alle verstrekkingen en uitkeringen ter tegemoetkoming van de gezinslasten, met uitzondering van voorschotten op onderhoudsbijdragen, en de in bijlage I vermelde bijzondere uitkeringen bij geboorte of adoptie"[71 -72].

Ten slotte moet vanuit een ruimer perspectief ook de conventie nr. 102 van de Internationale Arbeidsorganisatie worden vermeld betreffende de minimale normen inzake sociale zekerheid[73]. De artikelen 39 tot 45 betreffen specifiek de gezinsbijslagen. Volgens de termen van de conventie betreft het concreet de toekenning van periodieke uitkeringen en/of "het bezorgen aan of voor de kinderen van voedsel, kleding, huisvesting, vakantieverblijf of huishoudhulp". De ondertekenaars van de conventie nr. 102 beschouwen dit soort bijslagen als socialezekerheidsbijslagen. Deze kwalificatie werd in 2012 trouwens bevestigd in de aanbeveling van de IAO betreffende de nationale beschermingssokkels[74].

Rekening houdend met wat voorafgaat en in het bijzonder met de Europese en internationale bepalingen, lijkt het er inderdaad op dat het recht op gezinsbijslagen thans nog altijd deel uitmaakt van het recht op sociale zekerheid. De kans is echter groot dat de contouren van deze socialezekerheidsbijslag in de komende jaren nog verdere ontwikkelingen zullen doormaken …

2. ORGANISATORISCHE ASPECTEN

Wanneer de deelentiteiten hun lot in eigen handen zullen nemen, moeten zij over een administratieve structuur beschikken die hun moet toelaten de gezinsbijslagregeling te beheren en de betalingen te garanderen (2.2.). Alvorens deze kwestie te behandelen, moeten de administratieve vereenvoudigingsmaatregelen worden toegelicht die vóór 1 juli 2014 werden genomen om de overdracht te vergemakkelijken (2.1.).

(70) Verordening (EG) nr. 883/2004, toelichtingen 34 en 35 en art. 3, 1°, j).
(71) Wat België betreft, beoogt bijlage I van de verordening expliciet de geboorte- en adoptiepremie die bijgevolg niet onder het materiële toepassingsgebied van de verordening valt.
(72) Deze uitsluiting van de geboorte- en adoptiepremie betekent dat de deelentiteiten de toekenningsvoorwaarden ervan zullen kunnen bepalen zonder rekening hoeven te houden met de Europese verordening (infra, 3.5). Zonder in detail te treden, zou in de zin van het Europees recht de geboorte- en adoptiepremie op zijn minst als sociale voordelen moeten worden beschouwd, met alle gevolgen die eruit voortvloeien inzake de toepassing van de regels en beginselen inzake het recht van vrij verkeer binnen de Europese Unie.
(73) IAO, conventie nr. 102 inzake sociale zekerheid (minimumnorm), aangenomen in Genève op 28 juni 1952, in werking getreden op 27 april 1955.
(74) IAO, aanbeveling nr. 202 betreffende de nationale beschermingssokkels, aangenomen in Genève op 14 juni 2012, art. 5, b).

2.1. WAT WERD GEDAAN OM DE BEVOEGDHEIDSOVERDRACHT TE VERGEMAKKELIJKEN

2.1.1. Uitbreiding van het beheerscomité van Famifed

Sinds de inwerkingtreding van de algemene kinderbijslagwet, d.w.z. sinds 1 juli 2014, werd de Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers (RKW) omgedoopt tot Famifed[75] en omschreven als het "Federaal agentschap voor de kinderbijslag"[76]. Terwijl een naamsverandering van de RKW ten opzichte van het toepassingsgebied alleen maar logisch is, is de gewijzigde omschrijving van "federaal agentschap" in plaats van de meer traditionele omschrijving van "openbare instelling van sociale zekerheid" wellicht niet zo onbeduidend als het schijnt.

Vanwege de bevoegdheidsoverdracht werd het beheerscomité van Famifed uitgebreid. Historisch zijn de beheerscomités van de verschillende openbare instellingen voor sociale zekerheid gewoonlijk samengesteld uit vertegenwoordigers van de werknemers en werkgevers[77] en uit regeringscommissarissen. Met andere woorden, uit de verschillende vertegenwoordigers van de partijen die bijdragen aan de financiering van het systeem van de sociale zekerheid. Rekening houdend met de staatshervorming en met het oog op een zekere coherentie van het systeem, heeft de wet van 4 april 2014 de wet gewijzigd van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg, zodanig dat de deelentiteiten voortaan in het beheerscomité van Famifed vertegenwoordigd zijn[78]. Zo zetelen van nu af in het beheerscomité, enerzijds, vertegenwoordigers van de werknemers-, werkgevers- en middenstandsorganisaties (met een pariteit tussen de werknemersvertegenwoordigers enerzijds en de werkgevers- en middenstandsvertegenwoordigers anderzijds), anderzijds, vertegenwoordigers van de Vlaamse Gemeenschap, het Waals Gewest, de Duitstalige Gemeenschap, de GGC[79] en "andere bij het beheer van de instelling betrokken organisaties" (moeten hier worden verstaan, de organisaties die ijveren voor de belangen van de gezinnen)[80].

Deze wijziging, hoewel coherent in het kader van de uitgevoerde overdracht, leidt tot een tweevoudige kwestie: een praktische kwestie met betrekking tot de goede

(75) Om redenen van redactionele coherentie gebruiken wij systematisch de naam Famifed, zelfs wanneer het bepalingen betreft die vóór de naamsverandering van de RKW, of vóór 1 juli 2014, werden aangenomen.
(76) Wet van 4 april 2014 tot wijziging van de samengeordende wetten van 19 december 1939 betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, art. 6, 3°.
(77) Het beheerscomité van de RKW telde ook afgevaardigden van gezinsverenigingen, vrouwenorganisaties, sociale bewegingen en van de Vereniging van de Kinderbijslagfondsen.
(78) Wet van 4 april 2014 tot wijziging van de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg, *B.S.,* 5 mei 2014.
(79) De Vlaamse Gemeenschap telt 3 effectieve vertegenwoordigers, het Waals Gewest 2, de Duitstalige Gemeenschap 1 en de GGC 2.
(80) Wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg, nieuw art. 4*quater.*

werking van het comité en een juridische principekwestie met betrekking tot de sociale zekerheid zelf (supra, 1.5.). Vanuit praktisch oogpunt, ondanks het aantal deelnemers en zijn samenstelling, is een correcte en efficiënte werking van het beheerscomité essentieel om zijn opdrachten tot een goed einde te brengen. Rekening houdend met de aanwezige belangen en met de vrij lange overgangsperiode naar een volledige en effectieve bevoegdheidsoverdracht, is het risico van verlamming van het comité verre van louter theoretisch.

2.1.2. Vereenvoudiging van de betalingscircuits: beperking van het aantal actoren

Tot voor kort was een opmerkelijk groot aantal instellingen belast met de betaling van de kinderbijslag: 11 socialeverzekeringsfondsen voor zelfstandigen en een hulpkas; 14 compensatiekassen voor gezinsvergoedingen voor werknemers en 2 bijzondere kinderbijslagfondsen, Famifed, Dienst voor de Bijzondere Socialezekerheidsstelsels (DIBISS)[81], verschillende werkgevers van de overheidssector, enz.

Om de overdracht aan de deelentiteiten te vergemakkelijken, werd het aantal tussenkomende partijen sterk verminderd.

Zo werden, eerst in de overheidssector, de meeste autoriteiten die de betaling van de bijslagen zelf uitvoerden, van deze taak ontheven ten gunste van Famifed en de DIBISS[82]. Deze overdrachten, voorzien door de programmawet van 28 juni 2013[83], werden uitgevoerd op basis van een protocolakkoord goedgekeurd door het beheerscomité van Famifed[84] en hadden onder meer betrekking op federale ambtenaren,

(81) Sinds 1 januari 2015 zijn de RSZPPO en de DOSZ gefuseerd en vormen voortaan de Dienst voor de Bijzondere Socialezekerheidsstelsels (DIBISS). Zie de wet van 12 mei 2014 tot oprichting van de Dienst voor de Bijzondere Socialezekerheidsstelsels, *B.S.,* 10 juni 2014.

(82) AKBW, art. 31 tot 39 en 101.

(83) Programmawet van 28 juni 2013, B.S., 1 juli 2013, art. 45, ter vervanging van lid 4 van artikel 101 van de AKBW door de volgende leden: "In de situaties die niet bedoeld zijn in het vorige lid en onverminderd artikel 32*quinquies*, wordt de betaling van de gezinsbijslagen aan de personeelsleden van de Staat en de instellingen die daarvan afhangen, ten laatste op 1 januari 2015, overgenomen door de Rijksdienst. De modaliteiten van de overdracht van de dossiers en de gegevens aan de hand waarvan de Rijksdienst de betalingen kan overnemen, worden geregeld in een protocol. In afwachting van de overname van de betalingen door de Rijkdienst blijven de bedoelde publiekrechtelijke rechtspersonen tijdelijk doorbetalen.

De Rijksdienst wordt tevens gemachtigd de gezinsbijslagen te betalen aan het personeel van de gemeenschappen, de gewesten en de instellingen die daarvan afhangen, indien deze ten laatste op 31 december 2013 hierom vragen door een ter post aangetekend schrijven. De modaliteiten van de overdracht van de dossiers en de gegevens aan de hand waarvan de Rijksdienst de betalingen kan overnemen, worden geregeld in een protocol. In afwachting van de overname van de betalingen door de Rijksdienst, blijven de bedoelde publiekrechtelijke rechtspersonen tijdelijk doorbetalen".

(84) Ontwerp van Programmawet, *Parl. St.,* Kamer, 2012-2013, nr. 53 2853/007, p. 8: "teneinde de overnameprocedure te bespoedigen, zal de overname mogelijk zijn door een beslissing van het Beheerscomité van de RKW betreffende het af te sluiten protocol (...) gezien het voorafgaand nemen van een koninklijk besluit niet meer vermeld wordt in de wetten".

met inbegrip van het burger- en militair personeel van de Landsverdediging en het personeel van de NMBS. Wij wijzen erop dat overeenkomstig artikel 32*quinquies* van de samengeordende wetten de betaling aan "de personeelsleden van het operationele kader en van het administratieve en logistieke kader van de politiediensten, gestructureerd op twee niveaus, evenals aan de leden van het personeel van de algemene inspectie van de federale politie en van de lokale politie" aan de DIBIS werd toevertrouwd[85].

Voor de personeelsleden van de rechtspersonen die niet tot de federale overheid maar tot de gemeenschappen en de gewesten behoren, is de optie om de betaling aan Famifed over te dragen tot 31 december 2013 van toepassing gebleven: om de overgangsfase voortvloeiend uit de zesde staatshervorming niet nog meer te bemoeilijken, heeft de wetgever het noodzakelijk geacht dat deze entiteiten uiterlijk op 31 december 2013 een keuze maakten[86].

De harmonisering van het kinderbijslagstelsel voor zelfstandigen en werknemers, heeft eveneens geleid tot een aanzienlijke administratieve vereenvoudiging, aangezien de wet van 4 april 2014 tot wijziging van de samengeordende wetten van 19 december 1939 betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, de overdracht heeft georganiseerd van de verplichtingen inzake de kinderbijslag van de socialeverzekeringsfondsen voor zelfstandigen aan de compensatiekassen voor werknemers, voortaan "vrije kinderbijslagfondsen" genoemd[87]. Met de eenmaking van de wetgeving, was het beroep op aparte betaalinstellingen voor werknemers en voor zelfstandigen overbodig geworden[88].

In de praktijk werden de verplichtingen inzake de kinderbijslag van elk sociale verzekeringsfonds voor zelfstandigen overgenomen door het kinderbijslagfonds dat tot hetzelfde "administratieve complex" behoort als dit socialeverzekeringsfonds. Voor de sociaal verzekerden werd deze overdracht kosteloos uitgevoerd[89]. Een bijzonder kenmerk van de wet is het feit dat een beroep werd gedaan op sociale dienstengroe-

(85) Programmawet van 28 juni 2013, art. 40.
(86) Zo had de overdracht betrekking op het personeel van het ministerie van de Federatie Wallonië-Brussel, van de Waalse Overheidsdienst, van SEPAC Région wallonne et Communauté française, van de Société wallonne de crédit social, van de Universiteit van Luik, van het AWIPH, van het AWEX en van het Centre wallon de recherches agronomiques (CRA-W), enz.
(87) Deze kassen werden door artikel 11, 1° van de wet van 4 april 2014 tot wijziging van de samengeordende wetten van 19 december 1939 betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, omgedoopt tot "vrije kinderbijslagfondsen".
(88) Wetsontwerp tot wijziging van de samengeordende wetten van 19 december 1939 betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders en wetsontwerp tot wijziging van de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg, *Parl. St.,* Kamer, 2013-2014, 53-3339/001, p. 7.
(89) *Ibid.,* p. 8.

pen (door de wet omschreven als "administratief complex") gevormd door diverse vzw's die onderling verbonden zijn door een gemeenschappelijke (patronale) herkomst, naam en bedrijfsleiders en die elk een bijzondere sociale dienst leveren.

De opdrachten van de voormalige bijzondere kinderbijslagfondsen werden ook overgedragen (aan de vrije kinderbijslagfondsen die de betaling van de kinderbijslag van deze fondsen al beheerden)[90].

Ten slotte tellen wij nog maar 14 belangrijke actoren: 12 vrije kinderbijslagfondsen, Famifed en de DIBISS.

2.2. HET TOEKOMSTIGE AUTONOME ADMINISTRATIEVE BEHEER (TEN VROEGSTE VANAF 1 JANUARI 2016)

Voor de effectieve uitoefening van hun bevoegdheden inzake de gezinsbijslagen, moeten de deelentiteiten in de eerste plaats een instelling aanwijzen of oprichten die in staat is om de algemene taken van Famifed over te nemen[91].

Het regeerakkoord van de Vlaamse regering voorziet in dit opzicht in de aanstelling van het agentschap *Kind & Gezin*[92]. Aan de Waalse kant, overeenkomstig de zogenaamde akkoorden van Sint-Emilie[93], wordt voorzien in de toewijzing van de bevoegdheid inzake de kinderbijslag aan een nieuwe instelling van openbaar nut (ION) belast met gezondheidszorg en hulp aan personen[94]. De oprichting van een beheerscomité, naar het voorbeeld van het huidige beheerscomité van Famifed (supra, 2.1.) samengesteld uit vertegenwoordigers van de gezinnen en van de sociale

(90) Wet van 4 april 2014 tot wijziging van de samengeordende wetten van 19 december 1939 betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, art 29. In de praktijk heeft op 1 januari 2015 het vrije kinderbijslagfonds Mensura de "caisse spéciale de compensation pour allocations familiales des régions maritimes" overgenomen en het vrije kinderbijslagfonds Groupe S zal de "caisse spéciale de compensation pour allocations familiales des entreprises de batellerie" overnemen. Zie het wetsontwerp tot wijziging van de samengeordende wetten van 19 december 1939 betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders en wetsontwerp tot wijziging van de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg, *Parl. St.,* Kamer, 2013-2014, 53-3339/02, p. 2: "Behalve de vrije kinderbijslagfondsen bestaan er de bijzondere kinderbijslagfondsen. Deze laatste werden bij de KBW opgericht om de gezinsbijslag van specifieke sectoren (havenarbeid, binnenscheepvaart, ...) met de nodige expertise te beheren. In de praktijk kan worden vastgesteld dat het beheer van de betaling van de gezinsbijslag door deze bijzondere kassen wordt uitbesteed aan vrije kinderbijslagfondsen. In het kader van de vereenvoudiging van het betalingscircuit, rechtvaardigt deze evolutie de afschaffing van de bijzondere kinderbijslagfondsen. Hun opdracht wordt vanaf 1 januari 2015 overgedragen aan de vrije kinderbijslagfondsen die deze dossiers reeds beheerden, zodat de continuïteit van de toekenning en betaling van de gezinsbijslag van de betreffende gezinnen wordt gegarandeerd".
(91) Voor de uitmuntende kwaliteit in de uitoefening van haar taken en de tevredenheid van haar klanten, kreeg Famifed in 2015 de prijs van Overheidsorganisatie van het jaar uitgereikt.
(92) Regeringsverklaring van de Vlaamse Regering, *Parl. St.,* Vlaams Parlement, 2014, nr. 31/1, p. 109.
(93) Zie hierover de bijdrage in dit nummer van Mathieu Dekleermaker en Laurie Losseau.
(94) Déclaration de politique régionale, *Parl. St.*, Waals Parlement, 2014, nr. 20/1, p. 30.

partners, is eveneens gepland[95]. In de Duitstalige Gemeenschap lijkt het erop dat inzake de toekenning, de betaling en de controle van de kinderbijslag nog geen enkele beslissing werd genomen maar dat in dit stadium geen enkele hypothese werd verworpen. Bovendien zal de Duitstalige Gemeenschap klaarblijkelijk de voorkeur geven aan een pragmatische aanpak, onder meer vanwege het beperkte aantal rechtgevenden op haar grondgebied. In Brussel is er eveneens sprake van toewijzing van de bevoegdheid inzake de kinderbijslag aan een nieuwe instelling van openbaar nut (ION) belast met sociale aangelegenheden, gezondheid en hulp aan personen en gezinnen (die de naam zou krijgen van "Iriscare")[96].

Een lastigere kwestie is te weten of de deelentiteiten voor de betalingen en het administratieve beheer op de vrije kinderbijslagfondsen een beroep zullen blijven doen. Met het oog op hun voortbestaan voeren de kinderbijslagfondsen momenteel een lobbyactie om hun troeven in de schijnwerpers te plaatsen die zij als volgt samenvatten[97]: expertise en vrijwaring van de continuïteit van de betalingen, aanwezigheid op het gehele grondgebied (nabijheid bij de gezinnen en de werkgevers), gezond en transparant financieel systeem (met de neerlegging van de jaarrekening bij de Balanscentrale van de Nationale bank), aanzienlijke responsabilisering (waaraan een enveloppe is gekoppeld ten belope van 15% van het totaalbedrag van hun subsidies), zeer doorgedreven informatisering (via het kadaster van de kinderbijslag en de KSZ), mogelijkheid om nieuwe opdrachten toe te voegen (onder meer met betrekking tot de studiebeurzen), enz. De kinderbijslagfondsen maken ook gewag van enquêtes waaruit een hoge tevredenheidsgraad blijkt met betrekking tot de kwaliteit van de aangeboden diensten[98].

In het budgettaire kader dat voor sommige entiteiten vermoedelijk vrij krap zal zijn, is het onzeker of de keuze van de vrije kinderbijslagfondsen de voorkeur zal genieten boven een intern beheer door het agentschap of de instelling voor openbaar nut dat/die zal worden aangewezen om het beleid ter zake uit te stippelen. De recente

(95) Voor meer informatie over de ION en haar structuur, zie het perscommuniqué van de Waalse Regering, *VIème réforme de l'Etat OIP social – la Wallonie va de l'avant*, 2 juli 2015, http://gouvernement.wallonie.be/communiqu-s-de-presse-relatifs-au-gouvernement-wallon-du-jeudi-2-juillet-2015.

(96) Een ontwerp van ordonnantie tot de organisatie en werking van de bicommunautaire dienst voor gezondheid en welzijn (Iriscare) is in bespreking.

(97) Zie het exposé van Koen Mortier, directeur-generaal van de Vereniging van kinderbijslagfondsen, tijdens een studiemorgen georganiseerd door Partena op 23 april 2014.

(98) Zie de conclusies van de enquête uitgevoerd door HEC Consulting voor de Union des classes moyennes, slide 16: "Ondanks zijn complexiteit (meer dan 700 mogelijke baremacombinaties), zijn de meeste respondenten tevreden over het huidige kinderbijslagstelsel en, bijna alle respondenten, wijzen op het belang van deze financiële bijslag in het gezinsbudget. Uit de antwoorden blijkt ook de tevredenheid van de gezinnen met betrekking tot het huidige distributienet en, a contrario, hun vrees voor een mogelijke onderbreking van de betalingen veroorzaakt door het verdwijnen van de huidige kinderbijslagfondsen ten voordele van een ander distributiesysteem".

regeerakkoorden getuigen van een zekere afwachtende houding[99], om het niet een zekere besluiteloosheid te noemen[100].

Ons inziens zijn de keuzen die de verschillende deelentiteiten moeten maken, niet alleen van financiële aard. Zo zal onder meer rekening moeten worden gehouden met de inhoudelijke wijzigingen die de deelentiteiten van plan zijn aan de toekenningsvoorwaarden aan te brengen. Indien, zoals aangekondigd, de kinderbijslag een recht wordt dat losstaat van de sociaal-professionele status van de ouders, zal het bevoegde kinderbijslagfonds niet langer dat van de werkgever of vorige werkgever kunnen zijn. Tenzij voor een openbaar administratief beheer wordt gekozen, zal een individuele aansluiting bij een kinderbijslagfonds noodzakelijk zijn. De invoering van een dergelijk mechanisme zou wel eens vrij moeizaam kunnen verlopen en, in zijn aanloopfase, een risico inhouden van een onderbreking van de betalingscontinuïteit.

Overigens, behalve het loutere beheer, berust de keuze om een beroep te doen op de kinderbijslagfondsen of uitsluitend via een ION te gaan eveneens op beleidsoverwegingen die onder meer verband houden met de rol van de overheidsdienst, zijn eventuele privatisering, enz., afgezien van de praktische aspecten van de overplaatsing van het personeel van Famifed naar de deelentiteiten[101], of zelfs van de kinderbijslagfondsen naar een communautaire of gewestelijke ION. In dit verband, indien een deelentiteit mocht beslissen dat de betaling van de gezinsbijslagen op zijn grondgebied uitsluitend door een ION wordt uitgevoerd en zodoende de kinderbijslagfondsen van deze taak ontheft, lijkt het ons toe dat de Europese richtlijn betreffende de overgang van ondernemingen van toepassing is[102].

Hoe dan ook, het ontbreekt niet aan juridische moeilijkheden.

(99) Regeringsverklaring van de Vlaamse Regering, *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2014, nr. 31/1, p. 109: "Om hier een keuze voor te kunnen maken neemt de Vlaamse regering onmiddellijk het initiatief om een objectieve kosten-batenanalyse te maken die de kostenefficiëntie bestudeert van enerzijds de mogelijkheid om deze taak in te kantelen in de Vlaamse administratie of anderzijds het toevertrouwen ervan aan een of meer derden, waarbij ook de formule waarbij de rechthebbende een keuze kan maken, wordt onderzocht".

(100) Het Brusselse akkoord maakt gewag van een rationalisering van het betalingscircuit, hoewel niet op een erg duidelijke wijze want de kwestie lijkt al vrij ruim vóór de overdracht ter sprake te zijn gebracht. Zie Verklaring van het Verenigd College en regeerakkoord, *Parl. St.*, Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, 2014, nr. B-1/1, p. 8: "Verder zal het VC op korte termijn en in overleg met de kinderbijslagfondsen werk maken van een rationalisering van het betalingscircuit om de kost hiervan te verlagen. Het doel is om het aantal fondsen te verminderen en zo de beheers- en controlekosten te doen dalen".

(101) Voor de overplaatsing van het personeel van Famifed naar de deelentiteiten, moet de wetgever nog de bepalingen aannemen zoals voorgeschreven door de wet van 13 maart 1991 betreffende de afschaffing of de herstructurering van instellingen van openbaar nut en andere overheidsdiensten, *B.S.*, 19 april 1991.

(102) Richtlijn 2001/23/CE van de Raad van 12 maart 2001 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten betreffende het behoud van de rechten van de werknemers bij overgang van ondernemingen, vestigingen of onderdelen van ondernemingen of vestigingen, *Pb.* L 82, 22 maart 2001, p. 16. Deze kwestie verdient een fijne en gedetailleerde juridische analyse, die wij hier niet zullen uitvoeren omdat ons dat in het kader van dit artikel te ver zou voeren.

Uit artikel 94, §1*bis* van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen vloeit voort dat de kinderbijslagfondsen tot uiterlijk 31 december 2019 belast blijven met de betaling. Concreet betekent dit dat de erkenning waarover zij krachtens artikel 19 van de AKBW beschikken, op 31 december 2019 of bij de bevoegdheidsoverdracht door de deelentiteiten, van rechtswege wordt opgeheven. De kinderbijslagfondsen die door de deelentiteiten of door sommige onder hen in activiteit mochten worden gehouden, zullen overeenkomstig de dan door de betrokken deelentiteit aangenomen wetgeving, een nieuwe erkenning moeten aanvragen. Men kan zich afvragen of die bepalingen betreffende de erkenning de bestaande verplichtingen inzake de overheidsopdrachten niet geheel of gedeeltelijk zullen moeten integreren. Overigens, hoewel het niet is uitgesloten dat de erkenning wordt uitgereikt aan een nationaal gebleven kinderbijslagfonds, is het zeer waarschijnlijk dat om de controle van de kinderbijslagfondsen te vergemakkelijken, onder meer op het vlak van het financieel beheer, de decreten en de ordonnantie houdende de organisatie van de erkenning, voorschrijven dat de kinderbijslagfondsen op gewestelijke of communautaire basis moeten worden opgericht. Op een of andere manier zouden de kinderbijslagfondsen dus splitsingen moeten uitvoeren en/of nieuwe juridische entiteiten moeten oprichten (wat eveneens overplaatsingen van personeel inhoudt).

Ten slotte, hoewel niet erg waarschijnlijk, kan niet worden uitgesloten dat de overname van de activiteiten door een of meer deelentiteiten op 1 januari 2020 niet effectief zou zijn. In een dergelijk geval, uitgezonderd wijziging van de bijzondere wet om de deadline van 31 december 2019 uit te stellen, zouden de kinderbijslagfondsen zich niet langer op hun erkenning kunnen beroepen en zouden *de facto* van hun taken ontheven zijn. Dit scenario zou een diepe juridische onzekerheid tot gevolg hebben die de effectiviteit van het recht van de kinderen en de gezinnen in het gedrang brengt: alles moet in het werk worden gesteld om dat te vermijden.

3. UITVOERINGSBEPALINGEN

Uiteraard zal een hervorming van deze omvang waarvan hier sprake is, niet zonder enige uitvoeringsmoeilijkheden verlopen. Het ontbreekt niet aan uitdagingen. Deze betreffen voornamelijk de noodzaak van overeenstemming over de definitie van de woonplaats (3.2.), de organisatie van de gegevensuitwisselingen tussen de deelentiteiten (3.3.), het behoud van de beginselen ingeschreven in het Handvest van de sociaal verzekerde (3.4.) en de impact van de Europese verordening inzake sociale zekerheid (3.5.). Voor de voorbereiding van de overdracht werd in een lange overgangsperiode voorzien: wij gaan hier eerst dieper in op de beginselen die tijdens de genoemde periode van toepassing zijn (3.1.).

3.1. OVERGANGSPERIODE

3.1.1. Wat de wetgevende en regelgevende bevoegdheden betreft

Sinds de inwerkingtreding van de hervorming is de federale overheid niet langer bevoegd om inzake de kinderbijslag wetten uit te vaardigen en wijzigingen aan de regels ten gronde aan te brengen[103].

Er is echter in voorzien dat, zolang de gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Commissie het administratieve beheer niet hebben overgenomen, dus minstens tot 31 december 2015 en uiterlijk tot 31 december 2019, zij geen essentiële wijzigingen mogen aanbrengen, onder meer aan de "regels ten gronde die een significante impact hebben op het administratieve beheer of de betaling van de gezinsbijslagen"[104]. Deze bepaling beoogt in het bijzonder de belangen te beschermen van de federale staat, waarvan de instellingen gedurende de overgangsperiode belast blijven met het administratieve beheer en die dus de gevolgen zouden ondergaan van de wijzigingen beslist door de wetgevers van de deelentiteiten[105].

Om een "bevoegdheidsvacuüm" te vermijden, wordt erin voorzien dat wijzigingen toch kunnen worden aangebracht via een samenwerkingsakkoord gesloten tussen de gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie na overleg met de federale instellingen belast met het administratieve beheer en de betalingen[106]. Deze wijzigingen zijn van toepassing op de entiteiten die zelf nog niet instaan voor het administratieve beheer en de betaling[107]. Volgens de voorbereidende werkzaamheden betreft deze bepaling onder meer de wijzigingen die betrekking hebben op de categorieën, het openen van een recht door een voorrangsgerechtigde rechthebbende, de sociale toeslagen, de wezenbijslag, de toeslagen op basis van de eigenschappen van het kind zelf (leeftijd, handicap)[108].

Zo zullen de deelentiteiten vanaf 1 juli 2014, hoewel met volledige bevoegdheid om de voorwaarden tot de opening van het recht (en de bedragen van de kinderbijslag) te wijzigen, hun wetgevende bevoegdheid slechts op progressieve wijze ten volle uitoefenen.

(103) *Parl. St.,* Senaat, 2012-2013, nr. 5-2232/1, p. 73.
(104) Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, art. 94, §1*bis*, lid 2, ingevoegd door de bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming.
(105) Voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, *Parl. St.*, Senaat, 2013-2014, nr. 5-2232/1, p. 73 "Deze bepaling strekt ertoe te verhinderen dat de gemeenschappen of de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie essentiële wijzigingen zouden aanbrengen aan de bestaande regels inzake administratief beheer en de uitbetaling van de gezinsbijslagen die een onevenredige financiële of administratieve last met zich zouden meebrengen voor de federale overheid. Indien de gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie essentiële wijzigingen wensen aan te brengen, dienen zij zelf in te staan voor het administratief beheer en de uitbetaling van de gezinsbijslagen".
(106) Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, art. 94, §1*bis*, lid 2.
(107) *Ibid.*
(108) Voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, *Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2232/1, p. 74.

3.1.2. De betaling van de kinderbijslag gedurende de overgangsperiode

In het kader van de eerste fase van de overgangsperiode, of tot minstens 31 december 2015, zullen de instellingen die op 1 juli 2014 belast zijn met de administratieve taken, die taken voor rekening en ten laste van de deelentiteiten blijven uitoefenen. Zoals eerder vermeld zullen de deelentiteiten vanaf 1 januari 2016 hun eigen administratieve structuur kunnen invoeren die in principe uiterlijk op 1 januari 2020 operationeel moet zijn[109]. Uiteraard dringt zich de vraag op wat (al dan niet) zal gebeuren indien op 1 januari 2020 een of meer deelentiteiten niet in staat mochten zijn om deze nieuwe bevoegdheid effectief uit te oefenen.

Gedurende de overgangsperiode, en voor zover de federale overheid of de instellingen die ervan afhangen, belast zijn met het administratieve beheer en de betaling van de gezinsbijslagen, wordt de kost van dit beheer verrekend op de dotaties van de gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ten belope van een geïndexeerd totaalbedrag vastgesteld op 214,3 miljoen EUR[110]. De verdeling van deze totaalkost wordt berekend "volgens de verhouding van het aantal kinderen van 0 tot en met 18 jaar dat op 1 januari van het betrokken begrotingsjaar is ingeschreven in de bevolkingsregisters van de gemeenten van het taalgebied waar de betrokken gemeenschap of de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie haar bevoegdheid inzake gezinsbijslagen uitoefent, tot het aantal kinderen van 0 tot en met 18 jaar dat op die datum is ingeschreven in de bevolkingsregisters."[111]. Wanneer een deelentiteit voor het administratieve beheer en de betaling van de gezinsbijslagen niet langer een beroep doet op de diensten van de federale overheid, wordt zijn deel van de kosten logischerwijs niet langer op haar dotatie verrekend. In de hypothese echter dat alle deelentiteiten hun bevoegdheden niet vanaf dezelfde datum zouden uitoefenen, kan dit voor de federale overheid en de resterende deelentiteiten meerkosten inhouden[112]. De vraag die dus nog altijd onbeantwoord lijkt te zijn, is wie deze meerkosten ten laste zal nemen en hoe. Tenzij wij ons vergissen, zegt de financieringswet niets op dat punt.

(109) Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, art. 94.

(110) Bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, art. 68*quinquies*, §1, lid 2. Artikel 47/5, §4, van deze bijzondere wet vermeldt de indexering en aanpassing waarin voor de dotatie wordt voorzien.

(111) *Ibid.*

(112) Deze meerkosten zouden onder meer voortvloeien uit de vaste kosten zoals kosten voor computerprogramma's, personeelskosten, enz.

In absolute waarde kan het geïndexeerde bedrag van 214,3 miljoen aanzienlijk lijken, maar het moet worden gezien in verhouding tot het totaalbedrag van de uitgaven (meer dan 6,4 miljard EUR)[113] en tot het aantal betrokken kinderen (meer dan 2 752 408 kinderen op 31 december 2014)[114]. Uiteindelijk vertegenwoordigt de administratieve last minder dan 3% van de uitgaven.

3.2. DE NOODZAAK VAN EEN SAMENWERKINGSAKKOORD INZAKE DE DEFINITIE VAN DE WOONPLAATS

Zoals vermeld zijn de Vlaamse en Duitstalige Gemeenschap, het Waals Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie voortaan verantwoordeljik voor het al dan niet toekennen van gezinsbijslag aan de kinderen met woonplaats op hun grondgebied. In specifieke gevallen, om rekening te houden met de Europese verordening inzake sociale zekerheid, kan dit beginsel echter aan bepaalde aanpassingen onderhevig zijn (infra, 3.5.).

Om de bepaling van de toepasselijke wet te vergemakkelijken en om zowel onderbrekingen als "doublures" in de bijslagen te voorkomen, lijkt het noodzakelijk dat de deelentiteiten van meet af aan een gemeenschappelijke definitie aannemen van de woonplaats van het kind en op gecoördineerde wijze de impact bepalen van een wijziging van de woonplaats op de eventuele wijziging van de bevoegde entiteit. Met het oog op de continuïteit van de betalingen, zou een samenwerkingsakkoord deze technische maar toch zeer belangrijke kwesties moeten regelen. De vraag dringt zich onder meer op of de wijziging uitwerking heeft vanaf de eerste dag van de volgende maand of slechts aan het einde van het lopende kwartaal[115]. Uiteraard zal elke bevoegde deelentiteit zijn eigen wetgeving inzake de gezinsbijslagen dienovereenkomstig en tijdig moeten aanpassen zodat die in overeenstemming is met het genoemde samenwerkingsakkoord.

Met betrekking tot de definitie van de woonplaats kan voorrang worden gegeven hetzij aan de feitelijke woonplaats, hetzij aan de woonplaats ingeschreven in de bevolkingsregisters. Rekening houdend met de grote moeilijkheid om de feitelijke

(113) Bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, art. 47/5, §1.
(114) Informatie meegedeeld door Famifed op 16 februari 2015.
(115) H. Verschueren, De wijziging van artikel 23 van de Grondwet et de defederalisering van de gezinsbijslagen, *op. cit.*, pp. 438-439.

onplaats te bepalen, onder meer in het geval van co-ouderschap[116], is het wellicht wenselijk om te verwijzen naar de bevolkingsregisters die het voordeel bieden van een gemakkelijk identificeerbare en onbetwistbare informatie, zelfs indien fictieve woonplaatsen niet kunnen worden uitgesloten.

3.3. KRUISPUNTBANK VAN DE SOCIALE ZEKERHEID

De kwestie van de gegevensuitwisseling binnen maar ook tussen de deelentiteiten verdient bijzondere aandacht. Een doeltreffende gegevensuitwisseling vereist niet dat elke deelentiteit zijn eigen database opstelt[117], maar dat zij een beroep doet op de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ).

In het bestaande wettelijke kader lijkt de betrokkenheid van de deelentiteiten uitvoerbaar te zijn. De wet betreffende de Kruispuntbank van de sociale zekerheid voorziet er namelijk in dat, enerzijds, andere personen in het netwerk kunnen worden ingeschakeld[118], anderzijds, dat in geval van inschakeling in het netwerk een bijdrage verschuldigd is waarvan het bedrag in onderling overleg tussen de KSZ en de ingeschakelde persoon wordt vastgesteld[119]. Concreet betekent dit dat de deelentitei-

(116) Zo wordt voor de toepassing van artikel 69, §1, lid 3 van de samengeordende wetten van 19 december 1939, bijvoorbeeld aanvaard dat "wanneer een gescheiden vader de kinderbijslag wil krijgen voor het kind dat bij hem woont en dat wordt opgevoed in co-ouderschap, het Rijksregister als enig bewijsmiddel geldt" (www.famipedia.be, thema "De hoofdverblijfplaats van de actoren bepalen"). De wettekst vloeit voort uit een als volgt gemotiveerd amendement: "Dit amendement houdt meer rekening met de werkelijkheid, door de vader voortaan de mogelijkheid te geven de kinderbijslag te ontvangen, zonder dat die zijn toevlucht hoeft te nemen tot een gerechtelijke procedure, wanneer hij het kind hoofdzakelijk bij zich opvoedt. *Dit laatste zal blijken uit de inschrijving van het kind op zijn adres.* Op die manier wordt vermeden dat de dossierbeheerders van de kinderbijslaginstellingen concreet uitspraak zouden moeten doen in discussies tussen de gescheiden ouders omtrent de werkelijke verblijfplaats van de kinderen. Niet zelden betreft het feiten uit het verleden, die moeilijk te reconstrueren zijn, met onderbrekingen in de betaling van de kinderbijslag of vervelende terugvorderingen tot gevolg…" (amendement nr. 90 van mevr. D'Hondt c.s., *Parl. St.*, Kamer, 1997-1998, nr. 1722/9, p. 6).

(117) Déclaration de politique régionale, *Parl. St.*, Waals Parlement, 2014, nr. 20/1, p. 30, die bevestigt dat de Regering erop zal toezien "om, na overleg met de andere deelentiteiten, automatische procedures voor gegevensoverdracht in te voeren zodat de burgers geen administratieve moeilijkheden ondervinden wanneer zij naar een ander gewest verhuizen".

(118) Wet van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid, *B.S.*, 22 februari 1990, art. 18 (hierna "KSZ-wet"). Zie bijvoorbeeld het koninklijk besluit van 16 januari 2002 tot uitbreiding van het netwerk van de sociale zekerheid tot sommige overheidsdiensten en openbare instellingen van de Gemeenschappen en Gewesten, met toepassing van artikel 18 van de wet van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid, *B.S.*, 6 februari 2002 en het koninklijk besluit van 15 oktober 2004 tot uitbreiding van het netwerk van de sociale zekerheid tot de pensioen- en solidariteitsinstellingen belast met het uitvoeren van de wet van 28 april 2003 betreffende de aanvullende pensioenen en het belastingstelsel van die pensioenen en van sommige aanvullende voordelen inzake sociale zekerheid, de programmawet (I) van 24 december 2002 of de programmawet (I) van 27 december 2006, met toepassing van artikel 18 van de wet van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid, *B.S.*, 14 december 2004.

(119) KSZ-wet, art. 35, §1, 2*bis*.

ten voor het gebruik van de diensten van de KSZ een bijdrage moeten betalen[120] die zij uit hun eigen middelen moeten financieren aangezien die niet in de federale dotatie werd geboekt. Tijdens het parlementaire debat over de bevoegdheidsoverdracht, werd de vraag opgeworpen door een lid van de commissie voor de Institutionele Aangelegenheden dat zich afvroeg of de Vlaamse Gemeenschap een bijdrage moest betalen aan de Kruispuntbank om over de nodige gegevens te beschikken voor de betaling van de gezinsbijslagen[121]. Helaas heeft de staatssecretaris voor Staatshervorming de vraag zorgvuldig ontweken door te verklaren dat "zowel de bevoegdheid als de middelen inzake de gezinsbijslagen volledig worden overgeheveld"[122].

Overigens zou het gerechtvaardigd zijn dat de samenstelling van het beheerscomité van de KSZ met vertegenwoordigers van de deelentiteiten wordt uitgebreid en dat de KSZ zelf een interfederale instelling wordt. Het beheer van de kinderbijslag is namelijk geen onbeduidende aangelegenheid en de deelentiteiten die ermee belast zijn, mogen niet als loutere partners van de KSZ worden beschouwd. Een wijziging van de wet van 15 januari 1990 zou dus wel eens noodzakelijk kunnen zijn.

3.4. TOEPASSING VAN HET HANDVEST VAN DE SOCIAAL VERZEKERDE

Zoals iedereen weet, bevat het Handvest van de sociaal verzekerde een aantal beginselen met betrekking tot de rechten en verplichtingen van de sociaal verzekerden ten aanzien van de instellingen van sociale zekerheid in ruime zin[123]. Volgens artikel 1 is het Handvest van toepassing op iedere persoon en op iedere instelling van sociale zekerheid. Artikel 2 omschrijft nauwkeuriger wat moet worden verstaan onder "instellingen van sociale zekerheid" en "sociale zekerheid".

De vraag die zich hier opdringt is te weten of na de effectieve bevoegdheidsoverdracht het Handvest van de sociaal verzekerde nog van toepassing zal zijn ten aanzien van de deelentiteiten. Voor de deelentiteiten is het antwoord op deze vraag niet zonder uitdagingen, zowel op juridisch, organisatorisch als financieel vlak. De toepassing van het Handvest brengt voor de instellingen die eraan onderworpen zijn, ontegenzeglijk een zekere kost met zich mee (administratieve kosten, niet-te-

(120) Met betrekking tot de in aanmerking te nemen elementen voor de vaststelling van deze bijdrage, zie de "Nota over de financieringsprincipes van de dienstverlening door de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ) aan instanties die geen instellingen van sociale zekerheid zijn": https://ksz.fgov.be/binaries/documentation/nl/organisation/bc240412-04-bijlage.pdf.
(121) Voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, *Parl. St.*, Senaat, 2013-2014, nr. 5-2232/5, verslag namens de commissie voor de Institutionele Aangelegenheden uitgebracht door de heren Moureaux en Claes, p. 120.
(122) *Ibid.*, p. 121.
(123) Wet van 11 april 1995 tot invoering van het handvest van de sociaal verzekerde, *B.S.*, 6 september 1995.

rugvorderbare niet-verschuldigde bedragen, enz.)[124] en het lijkt erop dat de federale overheid in geen enkele compensatie heeft voorzien om de deelentiteiten hiervoor te dekken. Met andere woorden, indien het Handvest van de sociaal verzekerde na de effectieve bevoegdheidsoverdracht van toepassing blijft, zal de kost ervan volledig ten laste vallen van elke bevoegde deelentiteit.

In de zin van artikel 2, 2° van het Handvest van de sociaal verzekerde, wordt verstaan onder instelling van sociale zekerheid:

- de ministeries, de openbare instellingen van sociale zekerheid alsook elke instelling, overheid of elke publiekrechtelijke rechtspersoon die socialezekerheidsuitkeringen toekent;
- de meewerkende instellingen van sociale zekerheid, d.w.z. de instellingen van privaatrecht, andere dan de sociale secretariaten voor werkgevers (en de tariferingsdiensten van de apothekersverenigingen), die erkend zijn om mee te werken aan de toepassing van de sociale zekerheid;
- de fondsen voor bestaanszekerheid krachtens de wet van 7 januari 1958 opgericht door collectieve arbeidsovereenkomsten gesloten in de paritaire comités en door de Koning algemeen verbindend verklaard;
- de personen die door de voornoemde instellingen van sociale zekerheid worden belast met het bijhouden van een bijzonder repertorium van de personen bedoeld in artikel 6, lid 2, 2°, van de wet van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid.

Op basis van deze definitie, kunnen wij beschouwen dat elke openbare instelling door een deelentiteit belast met het beheer en/of de betaling van de kinderbijslag, onder het toepassingsgebied valt van het Handvest van de sociaal verzekerde. Zo ook, indien een deelentiteit mocht beslissen om de betaling van de kinderbijslag toe te vertrouwen aan een of meer derde instellingen (denk bijvoorbeeld aan de kinderbijslagfondsen), dan moeten deze laatstgenoemde het Handvest van de sociaal verzekerde naleven dat op hen van toepassing is.

Dan is er nog de belangrijke kwestie van de bevoegde wetgever inzake de rechten en verplichtingen van de sociaal verzekerden die kinderbijslag trekken. Het Handvest van de sociaal verzekerde is een wet die uitgaat van de federale wetgever. Na de volledige overdracht valt de wetgeving inzake de kinderbijslag echter onder de bevoegdheid van de wetgevers van de deelentiteiten en wij weten dat België niet gekozen heeft voor een normenhiërarchie in functie van de bevoegde wetgever. Met andere

(124) Uit artikel 17, lid 2 van het Handvest van de sociaal verzekerde blijkt dat de niet-verschuldigde bedragen te wijten aan een vergissing van de instelling, in principe niet op de sociaal verzekerde kunnen worden teruggevorderd. Zie H. Mormont en J. Martens, La révision des décisions administratives et la récupération de l'indu dans la Charte de l'assuré social, in J.-F. Neven en S. Gilson (eds.), *Dix ans d'application de la charte de l'assuré social*, Waterloo, Kluwer, coll. "Etudes pratiques de droit social", pp. 64-72, 2008.

woorden, op hiërarchisch niveau staan wetten en decreten op voet van gelijkheid[125]. In principe kan de federale wetgever de deelentiteiten dus niet verplichten om het Handvest na te leven.

Deze bevestiging moet echter worden genuanceerd. Artikel 94 van de Bijzondere wet tot hervorming der instellingen bepaalt namelijk dat "Onverminderd het bepaalde in artikel 83, § 2 en 3, blijven de overheden die door de wetten en verordeningen met bevoegdheden belast zijn die onder de Gemeenschappen en de Gewesten ressorteren, die bevoegdheden uitoefenen volgens de procedures door de bestaande regels bepaald, zolang hun Parlementen en hun Regeringen die regels niet hebben gewijzigd of opgeheven"[126]. Anders gezegd, zolang een deelentiteit na de volledige bevoegdheidsoverdracht de bepalingen van het Handvest van de sociaal verzekerde inzake de kinderbijslag niet zal hebben gewijzigd, blijft het Handvest van toepassing.

Concreet betekent deze situatie voor de deelentiteiten een financiële kwestie, aangezien het Handvest noodzakelijkerwijs een kost met zich meebrengt die in aanmerking moet worden genomen en die tot op heden niet gedekt is door de dotatie waarin de financieringswet voorziet. Vanuit een louter economisch oogpunt, is het dus denkbaar dat een deelentiteit na de overdracht beslist om de toepassing van het Handvest op de gezinsbijslagen op te heffen. Maar een strikt financiële benadering is hier wellicht niet voldoende. Op niveau van de politieke en electorale uitdagingen, kunnen wij ons afvragen in welke mate een gewest- of gemeenschapsparlement zou besluiten om het Handvest in zijn bevoegdheden die hun aanbelangen op te heffen, aangezien een dergelijke keuze voor de burgers erop neerkomt dat zij inzake hun sociale rechten van een belangrijke bescherming worden beroofd.

3.5. DE IMPACT VAN DE EUROPESE VERORDENING INZAKE SOCIALE ZEKERHEID

De kwestie van de impact van de Europese verordening inzake sociale zekerheid is bijzonder complex. Hoewel het aantal personen waarop de verordening aanvankelijk van toepassing zal zijn, vermoedelijk beperkt is, mogen wij die toch niet achterwege laten, want in de komende jaren zal de Europese mobiliteit waarschijnlijk toenemen. Vanuit een pedagogisch oogpunt, zullen wij hierna een beknopt overzicht geven van enkele basisbeginselen van de Europese verordening inzake sociale zekerheid (3.5.1.), alvorens een korte toelichting te geven over de te volgen aanpak door de deelentiteiten(3.5.2.) in bepaalde hypothesen die thans moeilijk met precisie kunnen worden vastgesteld (3.5.3.). Wij sluiten dit punt af met enkele praktische voorbeelden (3.5.4.).

(125) Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, art. 19.
(126) Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, art. 94, §1, lid 1.

3.5.1. De bepalingen van de Europese verordening nr. 883/2004 inzake de gezinsbijslagen

De verordening nr. 883/2004 beoogt te vermijden dat werknemers ten gevolge van de uitoefening van hun recht van vrij verkeer, voordelen van sociale zekerheid verliezen die zij krachtens de wetgeving van een bepaalde lidstaat genieten, want een dergelijke consequentie kan de werknemers ontraden hun recht van vrij verkeer uit te oefenen en vormt dus een belemmering van deze vrijheid[127].

Om een dergelijke belemmering te vermijden, bepaalt de Europese verordening de socialezekerheidswetgeving die toepasselijk is op de personen die zich verplaatsen of worden overgeplaatst binnen de Europese Unie. In principe zijn deze personen onderworpen aan de wetgeving van een enkele lidstaat[128], namelijk de wetgeving van de lidstaat waar zij hun beroepsactiviteit uitoefenen[129]. Bij gebrek aan een beroepsactiviteit, geldt het land van woonplaats (behalve in het geval van een werkloosheidsuitkering)[130].

Inzake de gezinsbijslagen[131], bepaalt de verordening dat "een persoon recht heeft op gezinsbijslag overeenkomstig de wetgeving van de bevoegde lidstaat" (die dus de lidstaat kan zijn waar hij werkt, of indien hij geen beroepsactiviteit uitoefent, de lidstaat waar hij zijn woonplaats heeft), "ook voor de gezinsleden die in een andere lidstaat wonen, alsof deze in eerstbedoelde lidstaat woonden"[132].

Als de ouders hun beroepsactiviteit in verschillende lidstaten uitoefenen, of ook als de kinderen en een van de ouders of de ouders niet in dezelfde lidstaat hun woonplaats hebben, is het volstrekt mogelijk dat meerdere lidstaten van de Europese Unie bevoegd zijn om aan hetzelfde kind de gezinsbijslagen toe te kennen. De verordening bepaalt dus prioriteitsregels: eerst de rechten verkregen op grond van de beroepsactiviteit, al dan niet in loondienst, vervolgens de rechten verkregen op

(127) Zie onder meer Hof van Justitie, 4 oktober 1991, *Paraschi,* C-349/87, punt 22; 9 december 1993, *Lepore en Scamuffa*, C-45/92 en C-46/92, punt 21; 5 oktober 1994, *van Munster*, C-165/91, punt 27.
(128) Verordening (EG) nr. 883/2004, art. 11, §1.
(129) Verordening (EG) nr. 883/2004, art. 11, §3, a): "geldt voor degene die werkzaamheden al dan niet in loondienst verricht in een lidstaat, de wetgeving van die lidstaat" (*lex loci laboris*). De begrippen "werkzaamheden in loondienst" en "werkzaamheden anders dan in loondienst" worden in principe bepaald door de socialezekerheidswetgeving van de lidstaat waar deze werkzaamheden worden verricht (zie verordening (EG) nr. 883/2004, art. 1, a) en b), alsook Hof van Justitie, 30 januari 1997, *de Jaeck,* C-340/94 en Cass., 16 juni 1997, *Pas.*, 1997, I, p. 275).
(130) Verordening (EG) nr. 883/2004, art. 11, §3, e):
(131) Zoals vermeld (supra, 1.5.), zijn de gezinsbijslagen in de zin van artikel 1, z) van de verordening nr. 883/2004, "alle verstrekkingen en uitkeringen ter tegemoetkoming van de gezinslasten". Deze definitie is dus zeer ruim en kan andere bijslagen omvatten dan de bijslagen waarin de algemene kinderbijslagwet voorziet.
(132) Verordening (EG) nr. 883/2004, art. 67. Dit artikel bepaalt ook dat "een pensioengerechtigde echter recht heeft op gezinsbijslag overeenkomstig de wetgeving van de lidstaten die bevoegd zijn voor zijn pensioen".

grond van een pensioen, en ten slotte de rechten op grond van de woonplaats[133]. Indien de verschillende bevoegde lidstaten eenzelfde criterium toepassen (indien zij bijvoorbeeld beide bepalen dat de kinderbijslag verschuldigd is op basis van de beroepsactiviteit van de ouders), is in principe in de eerste plaats de wetgeving toepasselijk van de lidstaat waar de kinderen hun woonplaats hebben[134].

Wij voegen hier nog aan toe dat de wetgeving van de lidstaat die niet in de eerste plaats toepasselijk is, slechts wordt geschorst ten belope van het bedrag dat verschuldigd is in de lidstaat waarvan de wetgeving toepasselijk is: dit wil zeggen dat indien het bedrag dat in de eerste lidstaat verschuldigd zou zijn, hoger ligt, deze lidstaat de door de andere lidstaat verschuldigde bijslag moet aanvullen met het verschil tussen beide bijslagen[135]: dat noemt men de "aanvullende toeslag".

3.5.2. De uitvoering van specifieke criteria

Wij hebben erop gewezen dat de Europese verordening beoogt de lidstaat te bepalen waarvan de wetgeving toepasselijk is. Alvorens zich af te vragen of zij binnen het Belgische rechtsstelsel bevoegdheid heeft, moet de deelentiteit dus controleren ten aanzien van de verordening of de Belgische wetgeving wel toepasselijk is. Hiertoe moet de betrokken deelentiteit de criteria van het Europese recht toepassen en antwoorden op de vraag of de eventueel rechthebbende persoon/personen onder het toepassingsgebied valt/vallen van de verordening, wat veronderstelt dat het geen "louter binnenlandse" situatie betreft (infra, 3.5.3.), en indien het antwoord op deze eerste vraag positief is, of op basis van een in België uitgeoefende beroepsactiviteit of eventueel van een woonplaats in België, de Belgische socialezekerheidswetgeving toepasselijk is.

Het feit dat de kinderen voor wie de bijslag verschuldigd is, niet in België wonen, kan in dit stadium niet in aanmerking worden genomen: de Europese verordening legt op te doen alsof de kinderen hun woonplaats hebben in de lidstaat die overeenkomstig de criteria van de verordening als bevoegde lidstaat in aanmerking komt.

Het is pas indien België de bevoegde lidstaat is, dat de deelentiteit zich de bijkomende vraag moet stellen of zij binnen het Belgische rechtsstelsel bevoegdheid heeft. Het antwoord op deze vraag kan pas worden gegeven naargelang van het gewone aanknopingscriterium voorgesteld door de voorbereidende werkzaamheden van de bijzondere wet van 6 januari 2014 (supra, 1.2.), namelijk de woonplaats van het kind. Indien een van de ouders namelijk in België werkt terwijl de kinderen hun

(133) Verordening (EG) nr. 883/2004, art. 68, §1, a).
(134) Verordening (EG) nr. 883/2004, art. 68, §1, b).
(135) Verordening (EG) nr. 883/2004, art. 68, §2.

woonplaats in een andere lidstaat hebben, zou de keuze van de woonplaats van het kind als enige criterium niet in overeenstemming zijn met de Europese verordening want dat zou tot de volgende situatie leiden: terwijl volgens de Europese verordening de Belgische wetgeving toepasselijk is, zou uiteindelijk geen enkele deelentiteit bevoegdheid hebben. In voorkomend geval moet het feit dat de kinderen hun woonplaats niet in België hebben, buiten beschouwing worden gelaten en de criteria overeenkomstig het Europees recht in aanmerking worden genomen, met inbegrip om de bevoegde deelentiteit te bepalen. De voorbereidende werkzaamheden van de bijzondere wet van 6 januari 2014 vermelden in die zin dat "het aanknopingscriterium aan het grondgebied van een staat dat het resultaat is van internationale verplichtingen zich dus zal opdringen als een aanknopingscriterium aan de ene of de andere gemeenschap of aan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in de door deze internationale verplichtingen voorziene gevallen"[136].

In de praktijk zijn twee elementen van bijzonder belang. Het is niet alleen noodzakelijk dat bij de bepaling van de bevoegde deelentiteit de specifieke criteria in acht worden genomen. Verder moet worden toegezien, zowel om nationale als om Europese redenen, op de goede werking van een gecentraliseerd kadaster (of een database) voor de registratie en follow-up in real time van de verschillende gegevensstromen, alsook van de al dan niet toekenning van bijslagen door een van de deelentiteiten. Deze verplichtingen zijn vrij complex en vereisen de verwerving van een bijzondere expertise.

(136) Voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, *Parl. St.,* Senaat, 2012-2013, nr. 5-2232/1, p. 71. Zie ook Advies van de Raad van State nr. 53.932/AV van 27 augustus 2013, *Parl. St.,* Senaat nr. 2232/3, nota 28: "De gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie moeten er in hun keuze van het criterium van plaatsbepaling dat de toepassing van hun decreten respectievelijk haar ordonnantie regelt, voor zorgen dat de internationale en Europese verplichtingen van België worden nageleefd, inzonderheid inzake het vrije verkeer van personen. In die zin wordt in de toelichting van het voorstel terecht het volgende gesteld: "Het "natuurlijke" lokalisatiecriterium [te weten de woonplaats van het kind] belet uiteraard ook niet dat bij het omschrijven van het toepassingsgebied rekening wordt gehouden met rechtsfeiten die buiten het Belgische grondgebied plaatsvinden, in het bijzonder met als doel om rekening te houden met internationale verplichtingen. Zo kunnen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie bij het omschrijven van het toepassingsgebied rekening houden met het feit dat personen met woonplaats buiten België tewerkgesteld zijn respectievelijk in het Nederlandse taalgebied, het Franse taalgebied, het Duitse taalgebied en het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad (bijvoorbeeld omdat zij het recht op gezinsbijslagen in hun woonplaats hierdoor verliezen) of met het feit dat personen met woonplaats in respectievelijk het Nederlandse taalgebied, het Franse taalgebied, het Duitse taalgebied en het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad tewerkgesteld zijn buiten het Belgische grondgebied (en bijvoorbeeld om reden daarvan gezinsbijslagen ontvangen in een ander land). Het aanknopingscriterium aan het grondgebied van een Staat dat het resultaat is van internationale verplichtingen zal zich dus opdringen als een aanknopingscriterium aan de ene of de andere gemeenschap of aan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in de door deze internationale verplichtingen voorziene gevallen" (*Parl. St.,* Senaat, 2012-2013, nr. 5-2232/1, 71). In een voetnoot verwijst de voornoemde toelichting met betrekking tot de "internationale verplichtingen" waarvan sprake is, naar de verordening (EG) van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels.

Dat geldt des te meer omdat, gelet op de huidige stand van de rechtspraak, het niet gemakkelijk is om de situaties te onderscheiden die enerzijds onder de Europese verordening vallen, en anderzijds de louter binnenlandse situaties: de toepassing van de Europese verordening in geval van een verplaatsing binnen een federale staat is namelijk bijzonder omstreden.

3.5.3. De toepassing van de Europese verordening in geval van binnenstatelijke mobiliteit

In principe is de Europese verordening inzake sociale zekerheid niet van toepassing op louter binnenlandse situaties: op het eerste gezicht is de verordening dus niet toepasselijk op de Belgische burger die zich binnen het Rijk verplaatst om in een ander taalgebied te gaan werken dan dat waar hij zijn woonplaats heeft.

De verordening is echter van toepassing op elke staatsburger van de Europese Unie (met inbegrip van de Belgische burger) die, onafhankelijk van zijn woonplaats en nationaliteit, gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer en een beroepsactiviteit in een andere lidstaat heeft uitgeoefend[137]. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de werknemer die in een lidstaat werkt en in een andere lidstaat woont of tevoren in een andere lidstaat woonde.

Uit de arresten van het Hof van Justitie en van het Grondwettelijk Hof betreffende de Vlaamse zorgverzekering blijkt dat de situatie van een staatsburger van de Europese Unie (met inbegrip van de Belgische burger), die tevoren zijn recht van vrij verkeer binnen de Europese Unie heeft uitgeoefend en in België zijn woonplaats heeft in een ander taalgebied dan dat waar hij werkt, niet een loutere binnenlandse aangelegenheid is en bijgevolg onder het toepassingsgebied valt van de Europese verordening[138].

Hoewel de arresten over de zorgverzekering veel pennen in beweging hebben gebracht[139], lijken zij een onderscheid op te leggen binnen de categorie zelf van de Belgische onderdanen die werken in een ander taalgebied dan dat waar zij hun woonplaats hebben: enerzijds zijn er de onderdanen die hun recht van vrij verkeer binnen de Europese Unie nooit hebben uitgeoefend, anderzijds zij die dit recht

(137) Zie Hof van Justitie, 23 februari 1994, *Scholz,* C-419/92, punt 9; 26 januari 1999, *Terhoeve,* C-18/95, punt 2; alsook 8 juli 2007, *Hartmann*, C-212/05, punt 17.
(138) Hof van Justitie, 1 april 2008, *Regering van de Franse Gemeenschap en Waalse Regering / Vlaamse Regering,* C-212/06; Grondwettelijk Hof, 21 januari 2009, n° 11/2009.
(139) Voor een samenvatting, zie H. Verschueren, De wijziging van artikel 23 van de Grondwet en de defederalisering van de gezinsbijslagen, op. cit., pp. 446-451.

hebben uitgeoefend[140]. De eersten bevinden zich in een louter binnenlandse situatie. Zij hebben hun recht van vrij verkeer niet uitgeoefend. Zij vallen niet onder de verordening en het recht op kinderbijslag wordt uitsluitend geregeld door de geldende wetgeving in het taalgebied waar de kinderen hun woonplaats hebben[141]. De tweeden vallen echter wel onder de Europese verordening.

3.5.4. Voorbeelden van de toepassing van de Europese verordening

De Europese verordening kan (of blijft) een bijzondere impact hebben, bijvoorbeeld in de volgende situaties:

Voorbeeld 1:
Een persoon werkt (eventueel met de status van grensarbeider) in een andere lidstaat dan België, woont met zijn kinderen in België en geen enkel recht werd in België geopend uit hoofde van, bijvoorbeeld, de beroepsactiviteit van de andere ouder: onafhankelijk van de hervorming, is de kinderbijslag verschuldigd in het land waar de beroepsactiviteit wordt uitgeoefend. Overeenkomstig artikel 67 van de Europese verordening, worden de kinderen geacht er te wonen[142].

Voorbeeld 2:
Een persoon die tevoren niet in een andere lidstaat heeft gewerkt, werkt en woont in een bepaald taalgebied, terwijl voor zijn kinderen een recht in een andere lidstaat kan worden geopend, hetzij uit hoofde van de activiteit van de andere ouder, hetzij uit hoofde van de woonplaats van de kinderen in deze andere lidstaat: onafhankelijk van de hervorming, wordt de prioritaire wetgeving bepaald op basis van de criteria van de verordening. Indien de Belgische wetgeving van toepassing is (hetzij als prioritaire wetgeving, hetzij voor een "aanvullende toeslag"), moet ons inziens worden verwezen naar de wetgeving van de bevoegde entiteit afhankelijk van de plaats van de beroepsactiviteit.

(140) Sommige auteurs maken met betrekking tot de zorgverzekering gewag van het bestaan van een discriminatie in tegengestelde richting en stellen als oplossing voor om het Europese criterium van de plaats van de beroepsactiviteit toe te passen op de Belgische burger die in Wallonië zijn woonplaats heeft en in Vlaanderen of in Brussel werkzaam is. Herwig Verschueren wijst erop dat indien deze redenering op de huidige overdracht van de kinderbijslag zou worden omgezet en de plaats van de beroepsactiviteit als criterium wordt genomen wanneer een onderdaan die geen gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer, zijn woonplaats heeft in één taalgebied en zijn beroepsactiviteit in een ander, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie de prioritaire last van de kinderbijslag zou moeten dragen voor rechthebbenden die in Brussel werken en in een ander taalgebied hun woonplaats hebben: *Ibid.*, p. 455.
(141) Behalve indien deze laatsten uit hoofde van de andere ouder recht hebben op kinderbijslag in een andere lidstaat.
(142) Omgekeerd heeft de persoon met woonplaats in een andere lidstaat waar ook zijn kinderen hun woonplaats hebben, en die in België komt werken, recht op Belgische kinderbijslag overeenkomstig de toepasselijke wetgeving in de entiteit waar hij werkzaam is.

Voorbeeld 3:
Een persoon die tevoren in een andere lidstaat heeft gewerkt, werkt en woont met zijn kinderen in een bepaald taalgebied. Geen enkel recht is nog open in de lidstaat waar de beroepsactiviteit werd uitgeoefend en evenmin in een andere lidstaat uit hoofde, bijvoorbeeld, van de beroepsactiviteit van de andere ouder: de prioritaire wetgeving wordt bepaald op basis van de criteria van de Europese verordening maar in de praktijk, in de genoemde hypothese, is alleen de Belgische wetgeving van toepassing. Er moet dan worden verwezen naar de toepasselijke wetgeving in het taalgebied waar de persoon werkt en met zijn kinderen woont.

Voorbeeld 4:
Delicater is de situatie van de persoon die tevoren in een andere lidstaat heeft gewerkt, in een bepaald taalgebied werkt terwijl zijn kinderen in een ander taalgebied wonen. Normaliter kan in de vorige lidstaat geen recht meer worden geopend, zodat het conflict zich beperkt tot een conflict tussen Belgische entiteiten (die van de plaats van de beroepsactiviteit *versus* die van de woonplaats van het kind).
Op het eerste gezicht bieden zich twee oplossingen aan:

- hetzij wordt geoordeeld dat de criteria van de Europese verordening integraal van toepassing zijn, hoewel het conflict *de facto* louter binnenlands is geworden. In dit geval zal de entiteit van de plaats van de beroepsactiviteit prioriteit hebben, met de verplichting van een aanvullende toeslag voor de andere entiteit indien de bijslag er hoger is;
- hetzij wordt geoordeeld dat het conflict, hoewel voorvloeiend uit de toepassing van de Europese verordening, een binnenlands conflict blijft en dus volgens specifieke prioriteitsregels moet worden opgelost. In dit geval moeten de deelentiteiten de specifieke prioriteitsregels overeenkomen via een samenwerkingsakkoord [143] op basis waarvan de exclusieve bevoegdheid van een entiteit kan worden vastgesteld en de verplichting van een aanvullende toeslag door de andere entiteit wordt uitgesloten.

CONCLUSIES

Hoewel velen de bevoegdheidsoverdracht inzake de gezinsbijslagen politiek als verworven beschouwen, is de effectieve overdracht in werkelijkheid nog niet voor morgen.

Er zijn nog tal van openstaande juridische kwesties en de menselijke, sociale, politieke en financiële uitdagingen zijn niet onbeduidend. Achter de normen en de administratieve organisatie die elke deelentiteit zal aannemen en ten uitvoer leggen, gaan ware maatschappelijke keuzen schuil. Welke solidariteit wensen wij tussen gezinnen

(143) *Ibid.,* p. 455. Zie ook H. Verschueren, Regional Social Powers and Free Movement of Persons within the European Union, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 55 (2), pp. 275-297, 2013.

met of zonder kinderen? Zijn de gezinsbijslagen veeleer een recht van het gezin dan een recht van het kind? Moeten zij integraal deel uitmaken van een globale aanpak van het gezinsbeleid van de deelentiteiten of vertegenwoordigen zij louter een financiële steun los van dit beleid?

Gaat het in termen van organisatie erom het beheer volledig aan de publieke sector toe te vertrouwen of geheel of gedeeltelijk aan de private sector te delegeren? In welke mate zullen de sociale partners nog betrokken zijn in het beheer: zullen zij een ruim recht van meningsuiting hebben of zullen zij gedwongen zijn tot een loutere figurantenrol?

Wat zal er gebeuren met de mobiliteit in België en Europa? Hoewel het Europese mechanisme vrij duidelijk is vanaf het moment dat een situatie een buitenlands element bevat, is dat niet het geval wanneer dat buitenlandse element alleen betrekking heeft op België of zijn gemeenschappen. Wat zullen de verschillende deelentiteiten beslissen? Hoe zullen zij het met elkaar eens worden? En met welke gevolgen voor de rechtgevenden en de gezinnen?

Hoewel vanuit het hoofdzakelijk juridische oogpunt van dit verslag, wij niet direct de relevantie van de gebruikte demografische verdeelsleutel voor de verdeling van de dotatie hebben onderzocht, blijft er op dit punt bezorgdheid bestaan. Het gebruikte criterium lijkt vrij vaag ten opzichte van de talrijke categorieën die in de wetgevingen worden toegepast en die absoluut niet in aanmerking werden genomen. Uiteraard wijzen sommigen erop dat, relatief gezien, wat een entiteit aan de ene kant zal verliezen (omdat de gezinnen er groter zijn of op een grotere schaal recht hebben op de sociale toeslagen of omdat de kinderen ouder dan 18 jaar er meer studies volgen), zij aan de andere kant zal terugkrijgen.

Wij mogen echter niet voorbijgaan aan de vraag of de begindotatie wel met alle kosten rekening heeft gehouden en of niet moet worden gevreesd dat in de toekomst "verborgen" administratieve kosten kunnen optreden. Zo neemt de kinderbijslagregeling bijvoorbeeld op federaal niveau deel aan gegevensuitwisselingen en geniet ze in dit kader de ondersteuning van verschillende federale besturen en instellingen[144]. Zodra de deelentiteiten hun eigen administratieve structuur zullen hebben ingevoerd, zullen deze besturen en instellingen in theorie hun diensten niet langer (gratis) leveren. De nieuwe administratieve structuren van de deelentiteiten zullen deze opdrachten moeten integreren zonder dat hiertoe in een specifieke dotatie is voorzien.

(144) Hier denken wij bijvoorbeeld aan het netwerk van de sociale zekerheid voor de ontwikkeling en transmissie van de gegevensstromen of aan MIMOSIS, het microsimulatiemodel voor strategische analyses van de Belgische sociale zekerheid (voor een toepassingsvoorbeeld van dit model op het gebied van de gezinsbijslag, zie www.socialsecurity.fgov.be/docs/nl/publicaties/mimosis/SocFamBelgium.pdf).

Nu de hervorming nog maar in de kinderschoenen van de overgangsperiode staat, hebben wij geenszins de indruk op alle vragen een antwoord te hebben gegeven, noch op alle knelpunten te hebben gewezen. Op zijn minst hebben wij een stand van zaken opgemaakt van de vraagstukken zoals die zich in deze eerste helft van 2015 voordoen, en de mogelijke denkpistes duidelijk toegelicht. In de komende maanden en zelfs in de komende jaren zullen ongetwijfeld andere kwesties en andere uitdagingen optreden waarvoor nieuwe analyses nodig zullen zijn.

(Vertaling)

INHOUDSTAFEL

KINDERBIJSLAG: DE UITDAGINGEN HALVERWEGE DE OVERDRACHT

INLEIDING 229

1. RICHTSNOEREN VAN DE NIEUWE ARCHITECTUUR 231

1.1. BEPALING VAN DE BEVOEGDE ENTITEITEN 231
1.2. DE WOONPLAATS VAN HET KIND ALS AANKNOPINGSFACTOR 232
1.3. DE AUTONOMIE VAN DE DEELENTITEITEN 236
1.4. DE FUNDAMENTEN VAN DE SAMENWERKING TUSSEN DE ENTITEITEN 239
1.5. ZIJN DE GEZINSBIJSLAGEN NOG EEN TAK VAN DE SOCIALE ZEKERHEID? 243

2. ORGANISATORISCHE ASPECTEN 245

2.1. WAT WERD GEDAAN OM DE BEVOEGDHEIDSOVERDRACHT TE VERGEMAKKELIJKEN 246
2.2. HET TOEKOMSTIGE AUTONOME ADMINISTRATIEVE BEHEER (TEN VROEGSTE VANAF 1 JANUARI 2016 249

3. UITVOERINGSBEPALINGEN 252

3.1. OVERGANGSPERIODE 253
3.2. DE NOODZAAK VAN EEN SAMENWERKINGSAKKOORD INZAKE DE DEFINITIE VAN DE WOONPLAATS 255
3.3. KRUISPUNTBANK VAN DE SOCIALE ZEKERHEID 256
3.4. TOEPASSING VAN HET HANDVEST VAN DE SOCIAAL VERZEKERDE 257
3.5. DE IMPACT VAN DE EUROPESE VERORDENING INZAKE SOCIALE ZEKERHEID 259

CONCLUSIES 265