



De 4 X 4 splitsing van de kinderbijslagen*

BEA CANTILLON
EN VEERLE
DE MAESSCHALCK



*De auteurs zijn respectief
directeur en onderzoeker
aan het Centrum
voor Sociaal Beleid
Herman Deleeck*

In het Vlinderakkoord staan historische bepalingen over onze sociale zekerheid: de kinderbijslagen en de tegemoetkomingen voor hulp aan bejaarden worden gesplitst, een homogene overdracht van het ouderenbeleid wordt in het vooruitzicht gesteld, de hefboomen van het tewerkstellingsbeleid worden overgedragen terwijl gewesten en gemeenschappen zullen binnendringen in enkele belangrijke besluitvormingsorganen van de federale sociale zekerheid.

**Dit artikel is een bewerking van een hoofdstuk uit een boek dat binnenkort bij Die Keure verschijnt:
B. Bayenet, B. Cantillon et al. De communautarisering van de gezinsbijslageregeling, 2013*

Dit biedt kansen, maar het gaat ook om een uitermate complexe operatie, technisch en inhoudelijk, die zorgvuldig moet voorbereid worden en waarvoor intense samenwerking tussen de verschillende betrokken bevoegdheidsniveaus nodig zal zijn. De kinderbijslagen zullen uit het historisch achterhaalde en ingewikkelde socio-professionele carcan kunnen gehaald worden, terwijl, later, de Gemeenschappen en de Brusselse Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC) in staat zullen zijn (en ook verplicht zullen worden, zie verder) om eigen accenten te leggen in hun beleid. Na een decennialange windstilte, zowel in discours als in beleid, wordt nu de deur geopend voor een noodzakelijk politiek debat over de rol van kinderbijslagen in de organisatie van een rechtvaardige samenleving.

De focus in heel de operatie zou tweërlei moeten zijn: ten eerste, dat de gezinnen er geen hinder van ondervinden en ten tweede, dat het bestaande socio-professionele en gefragmenteerde systeem geüniversaliseerd wordt.

DE ZESDE STAATSHERVORMING EN DE SPLITSING VAN DE KINDERBIJSLAGSTELSELS

Bij de zesde staatshervorming is de vraag naar zogenaamde 'homogene bevoegdheidspakketten' steeds luider gaan weerklinken, maar was ook het aanvoelen gegroeid dat het in toenemende mate noodzakelijk was de deelstaten te 'responsabiliseren' voor gevolgen van hun beleid voor de federale sociale zekerheid (zoals in het geval van de kinderbijslagen bijvoorbeeld het bepalen van de studieduur of de wijze van registratie van niet meer leerplichtige studenten). Een grotere autonomie voor de deelgebieden zou niet enkel responsabiliserend werken, het zou hen bovendien toelaten hun beleid beter af te stemmen op hun eigen mogelijkheden, noden en preferenties. Tot slot zorgde, net als in andere landen, de evolutie van het socialezekerheidsbeleid zélf voor een toenemende druk

om te decentraliseren. De relatief nieuwe focus op activering en 'empowerment' vergt immers beleid op maat, wat best georganiseerd kan worden op het niveau van lagere besturen.

Deze overwegingen vormen de uitgangspunten en rationales van de onderhandelaars bij de zesde staatshervorming. Het Vlinderakkoord bepaalt daarover het volgende:

- De overheveling van de kinderbijslag en geboorte en -adoptiepremies naar de gemeenschappen¹;
- Het recht op kinderbijslag wordt vastgelegd in de grondwet;
- Vóór de overheveling wordt het verschil tussen loontrekkenden en zelfstandigen weggevoerd;
- De verdeling van de financiële middelen van de nieuwe gemeenschapsbevoegdheden zal via de financieringswet gebeuren volgens een demografische sleutel.

De concretisering van deze bepalingen is niet alleen technisch bijzonder complex, zij stoot ook op vele nog op te lossen inhoudelijke en politieke knelpunten.

DE 4 X 4 SPLITSING: EEN PRAKTISCH EN POLITIEK COMPLEX GEGEVEN

De splitsing van de bevoegdheden inzake kinderbijslagen gaat in essentie om de overdracht naar 4 deelentiteiten van 4 stelsels die zorgen voor de maandelijkse uitbetaling van gezinsbijslagen aan de gezinnen van 2.700.000 kinderen. Omdat deze stelsels organisch gegroeid zijn én omdat in het verleden grote inspanningen werden geleverd om, doorheen de fragmentatie, de dekking zoveel mogelijk te universaliseren en te stabiliseren (bijvoorbeeld door de trimestrialisering van rechten), worden zij gekenmerkt door een erg grote complexiteit.²

De grote complexiteit hangt in belangrijke mate samen met de socio-professionele opbouw van het systeem en de daaruit vloeiende vierledige structuur: de regeling omvat stelsels voor werk-

nemers, zelfstandigen, overheidspersoneel en de gewaarborgde kinderbijslagen. Zie de eerdere bijdrage Wim Van Lancker. *Als de kinderbijslag komt*, *De gids* november 2012.

De communautarisering creëert het momentum om de architectuur van het huidige stelsel te vereenvoudigen. Omdat de financieringswijze wijzigt (van bijdragen naar dotaties, dit wil zeggen algemene middelen) en het recht op kinderbijslag zal gevestigd worden op de woonplaats van het kind, wordt de weg vrijgemaakt om de stelsels te universaliseren en los te maken van de socio-professionele structuren. Een belangrijke vereenvoudiging. Maar deze vereenvoudiging is op zich ook een complexe operatie die tijd zal vergen. Hoewel de stelsels voor werknemers, zelfstandigen en overheidspersoneel in het recente verleden al naar elkaar toegroeiden zijn tot op heden (belangrijke) verschillen blijven bestaan, vooral op het vlak van de toekenningregels (bijvoorbeeld in verband met de wezenbijslag, trimesterialisering). Dat betekent dat bij een te vroege in werking treden van de splitsing, op de verschillen in de bedragen na, de divergenties tussen de vier stelsels wellicht niet weggewerkt zullen zijn. In dat geval zullen er dus vier verschillende stelsels betrokken zijn, waaraan moet toegevoegd worden dat sommige overheidsdiensten nog zelf instaan voor de uitbetaling van de kinderbijslagen.

FINANCIERING VAN OVERGEHEVELDE KINDERBIJSLAG: OORSPRONG EN MODALITEITEN

Het Vlinderakkoord bepaalt dat de betoelaging voor de overgehevelde kinderbijslag zal gebeuren via de financieringswet. De vraag is dan wat de oorsprong van de financiering zal zijn. Hoewel sinds de instelling van het Globaal Beheer de sociale bijdragen en de andere inkomsten van de sociale zekerheid niet meer a priori aan een bepaalde tak van de sociale zekerheid worden toegewezen, blijft de kinderbijslag minstens in de geesten gefinancierd door werkge-

versbijdragen op de lonen van de werknemers, op de bedrijfsinkomsten van de zelfstandigen en uit de algemene middelen voor wat de ambtenaren betreft. Het grootste knelpunt hier betreft de verdeelsleutel tussen de verschillende regelingen, inzonderheid tussen de regeling der zelfstandigen en deze van de werknemers.

Sinds het begin van de jaren 1990 is het aandeel rechtgevendende kinderen in het stelsel van de zelfstandigen significant afgenomen, terwijl het aantal rechtgevendende kinderen in het stelsel van de werknemers toenam en het aantal potentieel rechthebbende kinderen in ons land stabiliseerde. Het een compenseerde het ander.³

Deze kwestie, die tot nog toe enkel latent aanwezig was, zal bij de overheveling der bevoegdheden moeten opgelost worden. Want de verdeelsleutel die nu wordt vastgelegd heeft een terugkerend effect op de middelen van het globaal beheer van de sociale zekerheid voor werknemers en zelfstandigen. Dit is vanzelfsprekend een zwaar beladen onderwerp dat in het sociaal overleg en politiek beslecht dient te worden.

TERRITORIAAL TOEPASSINGSGBIED

BELGISCH KINDERBIJSLAGSTELSEL:

HET WOON- VERSUS WERKPLAATSPRINCIPE

Voor de gedefederaliseerde delen van de sociale zekerheid zal het woonplaatsbeginsel worden gehanteerd. In het geval van de kinderbijslagen zullen sociale rechten dus ontstaan op de plaats waar het kind woont. Twee vragen hierbij: ten eerste wordt in geval van migratie het territoriaal toepassingsgebied bepaald door bi- en multilaterale internationale verdragen waarvoor de federale overheid verantwoordelijk is. Vooral de Europese regelgeving inzake het vrij verkeer binnen de EU van werknemers en zelfstandigen is hierbij van belang. Het binden van rechten aan de woonplaats, zo leert de ervaring met de Vlaamse zorgverzekering, conflicteert onvermij-

delijk met het werkplaatsbeginsel dat nu het geheel van de toekenningsregels binnen de sociale zekerheid regelt en ook gehanteerd wordt in de Europese regelgeving.

De tweede kwestie betreft de noodzaak om specifieke coördinatieregels uit te werken om potentiële interne grensconflicten te vermijden. Bijvoorbeeld waar er sterke verstrengeling is met de federale sociale zekerheid, zoals in het geval van de verhoogde kinderbijslagschalen die gekoppeld zijn aan het sociaal statuut van de rechtgevendende (waardoor wijzigingen in deze reglementering gevolgen kunnen hebben voor de regionale kinderbijslagen), in het geval van verhuis tussen deeltentiteiten (waarvoor soepele overgangssystemen moeten uitgewerkt worden) of in de situatie waarin kinderen niet op het Belgische grondgebied wonen (hier zal naast het woonplaatsbeginsel ook het werklandbeginsel moeten toegepast worden, naar Europees recht) of in het geval van potentieel dubbel recht, zoals bijvoorbeeld bij co-ouderschap waarbij het kind deels bij de ene ouder woont, op het grondgebied van twee verschillende bevoegde overheden.

VAN INTERPERSOONLIJKE NAAR INTERREGIONALE TRANSFERTEN

De financiering van de kinderbijslagen zal voortaan geregeld worden door de financieringswet. Daarbij wordt uitgegaan van de nu bestaande uitgaven. Ze zullen verder evolueren in functie van de prijsstijgingen en van een demografische verdeelsleutel. Omdat de dotaties niet geaffecteerd zijn, zullen de ontvangende deeltentiteiten vrij zijn om de middelen in te zetten naar eigen keuze, eventueel ook voor andere beleidsdomeinen dan de kinderbijslagen. Door die nieuwe financieringswijze wordt de interpersoonlijke horizontale (van gezinnen zonder kinderen naar gezinnen met kinderen) en de verticale (van hoge inkomens- naar lage inkomensgezinnen) solidariteit ingeruild voor een

Het binden van rechten aan de woonplaats, zo leert de ervaring met de Vlaamse zorgverzekering, conflicteert onvermijdelijk met het werkplaatsbeginsel dat nu het geheel van de toekenningsregels binnen de sociale zekerheid regelt en ook gehanteerd wordt in de Europese regelgeving.

interregionale, niet-geaffecteerde solidariteit. Omdat de (corrigerende) sokkel in de financieringswet na verloop van tijd wordt afgebouwd, zal dit er ook toe leiden dat de bevoegde deeltentiteiten van langsom meer de verticale solidariteit (van hoge naar lage inkomens) die vervat zit in de kinderbijslagen binnen hun eigen territoriale omschrijving zullen moeten organiseren.

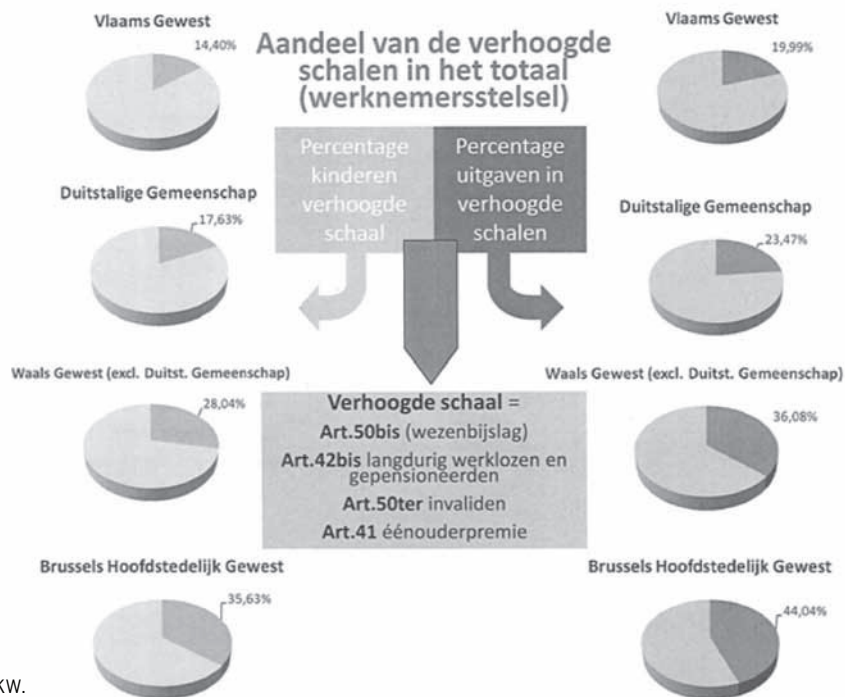
Interpersoonlijke herverdeling via sociale zekerheid corrigeert automatisch voor (regionale) verschuivingen in draagkracht (loonmassa) en behoeften (vanwege bijvoorbeeld een verschillend verouderingstempo in de betrokken regio's; relatieve veranderingen in morbiditeit en nataliteit; scolariteit; structurele en conjuncturele verschuivingen op de arbeidsmarkt enzovoort). Een interregionale transfer zou idealiter met dezelfde factoren moeten rekening houden. Het is evenwel erg moeilijk, zo niet onmogelijk, om tijdig de genoemde verschuivingen te detecteren om ze aldus te kunnen opnemen in een soort van 'allocatiemodel' om de budgetten te verdelen over de deelstaten.

Zo blijkt bijvoorbeeld uit de kinderbijslagstatistiek dat het aandeel weeskinderen en gezinnen die rechten openen op verhoogde bedragen in Wallonië en Brussel hoger is dan in Vlaanderen. Het kinderbijslagstelsel corrigeert hier-

voor automatisch. Zo beschouwd organiseert de sociale zekerheid een transparante en soepele regionale herverdeling op basis van gemeenschappelijk overeengekomen 'sociale risico's' en 'bijdragebasis'.⁵ Het inruilen van een interpersoonlijke voor een interregionale solidariteit is daarom niet neutraal, precies omdat in een reeds erg ingewikkeld dotatiesysteem geen rekening kan gehouden worden met de vele factoren die de behoeften en de draagkracht van deelstaten bepalen. Ofschoon deze criteria bedoeld zijn om rekening te houden met (de evolutie van) de behoeften (Decoster en Sas, 2012) in de betrokken regio's, is het duidelijk dat zij dat slechts in beperkte mate zullen doen.

Want de verdeelsleutels voor de toekenning van de middelen aan de gemeenschappen houden enkel rekening met demografische parameters en dus bijvoorbeeld niet met de socio-economische samenstelling van de bevolking in de

bevoegde deelentiteiten. Voor de kinderbijslag betekent dit dat de facto geen rekening wordt gehouden met het aantal rechthebbenden dat onder de huidige kinderbijslagregeling op basis van hun sociale situatie het recht opent op een verhoogde tegemoetkoming (met name de wezen, langdurig werklozen, gepensioneerden, invaliden en alleenstaande ouders)⁶. In de overgangsfase zal dit gecompenseerd worden in de sokkel van de financieringswet. Na tien jaar echter zullen de Gemeenschappen progressief de volledige financiële verantwoordelijkheid krijgen voor wat binnen het huidige kinderbijslagstelsel als de verticaal herverdelende functie geldt. Zie onderstaande figuur: voor het geheel van de uitgaven voor gezinsbijslagen heeft in Vlaanderen, in de Duitstalige Gemeenschap, in het Waals Gewest en in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest respectievelijk 19,9 procent, 23,4 procent, 36,0 procent en 44 procent betrekking op verhoogde schalen. Het is duidelijk



Bron: RKW.

dat vooral in Brussel en in de Franse Gemeenschap, hetzij een belangrijke herziening nodig zal zijn van het kinderbijslagstelsel om de financiering ervan op termijn te kunnen veiligstellen, hetzij een herschikking binnen het geheel van hun begrotingen.

AUTONOMIE MAAR OOK EEN BLIJVENDE VERSTRENGELING VAN BEVOEGDHEDEN

Voor kinderbijslagen wordt een volledige en dus homogene overdracht van bevoegdheden voorzien. Maar dat betekent niet dat de deelstaten volledig onafhankelijk van de federale overheid zullen kunnen ingrijpen. Ten eerste, omdat de overheveling van de verhoogde schalen, die gebonden zijn aan het sociaal statuut van de rechthebbende, de deelstatelijke kinderbijslagen deels afhankelijk maakt van de toekeningsregels voor langdurige werkloosheid, invaliditeit... die federaal worden vastgelegd. Een wijziging aan de bepalingen in de werkloosheid zou bijvoorbeeld repercussies kunnen hebben voor de deelstatelijke kinderbijslagen. Ten tweede, omdat de belastingaftrekken voor kinderen ten laste een federale bevoegdheid is gebleven. Daardoor zouden er incoherenties in beleid kunnen blijven of kunnen ontstaan (zoals het geval met de kinderopvang waarbij de progressiviteit van de bijdragen die gezinnen betalen deels wordt weggewerkt door het federale systeem van belastingaftrekken).

BESLUIT

De splitsing van de kinderbijslagen belooft een moeilijke en tijdrovende aangelegenheid te worden. Daarbij moeten twee doelstellingen primeren. Ten eerste mogen de gezinnen er geen hinder van ondervinden. Dat betekent dat de maandelijkse betalingen verder regelmatig worden uitgevoerd en dus dat de bestaande 'machines' die daar nu voor instaan, nog een tijdlang actief blijven. Ten tweede moet de splitsing aangegrepen worden als momentum om

Na tien jaar zullen de Gemeenschappen progressief de volledige financiële verantwoordelijkheid krijgen voor wat binnen het huidige kinderbijslagstelsel als de verticaal herverdelende functie geldt.

eindelijk werk te maken van de universalisering van de kinderbijslagen en het loskoppelen van de socio-professionele banden die tot op vandaag de architectuur van de kinderbijslagen bepalen. Omdat deze vereenvoudiging op zich erg complex is (mede gegeven de eerste doelstelling) zal hiervoor tijd en veel coördinatie nodig zijn tussen de stelsels onderling en tussen de 'ontvangende' deelgebieden en de 'afzende' federale kinderbijslagstelsels.

Hoewel de solidariteitsstromen federaal blijven, wordt de interpersoonlijke solidariteit ingeruild voor een interregionale solidariteit. Omdat de middelen die voorzien worden in de financieringswet enkel evolueren met de inflatie (en niet met de welvaartsstijging) en omdat de verdeelsleutel enkel rekening houdt met demografische verschuivingen (en niet met de uitgaven die verbonden zijn met de verhoogde schalen zullen de verantwoordelijke deelgebieden, vooral Brussel en de Franse Gemeenschap, in het licht van de financiële houdbaarheid, verplicht zijn om hetzij de inhoudelijke werking van hun kinderbijslagssystemen grondig te herzien, meer bepaald in de richting van meer selectiviteit, hetzij een herschikking door te voeren binnen hun algemene begrotingen. Omdat hervormingen in deze politiek erg gevoelig zijn, kunnen ze best gespreid worden over de tijd. Het is daarom nodig om reeds in de overgangperiode mogelijkheden te creëren voor de deelgebieden om wijzigingen door te voeren in de niveaus

Het is duidelijk dat vooral in Brussel en in de Franse Gemeenschap, hetzij een belangrijke herziening nodig zal zijn van het kinderbijslagstelsel om de financiering ervan op termijn te kunnen veiligstellen, hetzij een herschikking binnen het geheel van hun begrotingen.

van de uitkeringen. Dit is ook nodig om tijdens de overgangperiode de universalisering van de stelsels mogelijk te maken.

De zesde staatshervorming zal België doen bewegen in de richting van een sociaal federalisme met a) gedeelde kosten (de gemeenschappen

zullen een groeiend aandeel van de kosten voor de kinderbijslagen moeten opnemen omdat de dotaties slechts ten dele evolueren volgens behoeften), b) gedeelde beslissingen (door de 'in-eenstrengeling' van bevoegdheden waarover hierboven sprake) en c) gedeelde uitvoering (in de overgangsfase zullen de bevoegde instellingen op federaal niveau en gemeenschapsniveau moeten samenwerken terwijl er blijvend overleg zal nodig zijn om 'grensconflicten' te beslechten). In een niet hiërarchische federale architectuur houdt dit grote gevaren in: 'gedeeld' betekent in deze setting de facto vetorechten. Maar, indien op een verantwoordelijke wijze met de over te dragen bevoegdheden wordt omgegaan en er een coördinerend platform wordt gecreëerd waar 'zendende' en 'ontvangende' overheden in overleg kunnen treden, is het misschien niet onmogelijk dat een humus gevormd wordt waarop zich een duurzaam en solidair gelaagd systeem van sociale zekerheid zou kunnen ontwikkelen. ■

Bibliografie

Cantillon, B. & T. Goedemé (2006), *De kinderbijslag in het werknemersstelsel: een terugblik in de toekomst: reflecties bij 75 jaar kinderbijslag*, Belgisch tijdschrift voor sociale zekerheid 48 (1), p. 7-34.

Cantillon, B., P. Popelier & N. Mussche (2011), *Social federalism: the creation of a layered welfare*. Cambridge: Intersentia, 290 p. - (Social Europe Series; 27).

Cantillon, B., W. Van Lancker, T. Goedemé, G. Verbist & L. Salanauskaitė (2012), *Kinderbijslagen en armoe-*

de: kan de zesde staatshervorming het immobilisme doorbreken? CSB-berichten / UA, Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck; 2012:05).

Decoster, A. & W. Sas (2012), *De nieuwe financieringswet: anders, maar ook beter?* Leuvense Economische Standpunten 2012/137. Centrum voor Economische Studiën, K.U.Leuven, Januari 2012.

Popelier, P., D. Sinardet, J. Velaers & B. Cantillon (2012), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming?* Antwerpen: Intersentia, 356 p.

- 1 In Brussel wordt de GGC bevoegd met uitsluiting van de twee Gemeenschappen.
- 2 We danken het inzicht in de paradoxale samenhang tussen de feitelijke universalisering van de bescherming en de complexiteit aan Johan Verstraeten.
- 3 Het aantal vrouwelijke rechthebbenden met een zelfstandige partner nam (tussen 1991 en 2005) met bijna een derde toe. In deze specifieke gevallen moet de klassieke voorrangregeling, waarbij in het gezin het recht van de vader in beginsel primeert op dat van de moeder, plaats ruimen voor de bepaling dat in geval van samenloop tussen een rechthebbende in de werknemersrege-

- ling enerzijds en een rechthebbende in de zelfstandigenregeling anderzijds, de eerste voorrang geniet.
- 4 Zie voor dit argument ook E. Schokkaert en C. Van de Voorde (2007), *Defederalisering van de Belgische gezondheidszorg?*, Leuvense Economische Standpunten 2007/119, mei en Cantillon, 2011.
- 5 Voor de THB wordt abstractie gemaakt van het hoger aantal lage inkomensgezinnen in Wallonië en Brussel, wat bepalend is voor een inkomensgerelateerd systeem. Ook voor het arbeidsmarktbeleid is de verdeelsleutel nadelig voor de deelstaten die thans meer uitgeven vanwege een hogere werkloosheidsgraad.