

Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

**Een empirisch onderzoek
naar de betaalbaarheid en wenselijkheid
van hervormingen in de toekomstige Vlaamse kinderbijslag**

Fase 1: Sociale toeslagen gebaseerd op inkomen

Julie Vinck

Dr. Gerlinde Verbist

Dr. Wim Van Lancker

m.m.v.

Tine Hufkens

Dieter Vandelannoote



Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin
Minderbroedersstraat 8 – B-3000 Leuven
Tel 0032 16 37 34 32
E-mail: swvg@kuleuven.be
Website: <http://www.steunpuntwvg.be>

Publicatie nr. 2015/09
SWVG-Rapport 37
Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Titel rapport: Een empirisch onderzoek naar de betaalbaarheid en wenselijkheid van hervormingen in de toekomstige Vlaamse kinderbijslag

Promotor: Dr. Wim Van Lancker
Copromotor: Dr. Gerlinde Verbist
Onderzoekers: Julie Vinck

Administratieve ondersteuning: Lut Van Hoof, Manuela Schröder

Dit rapport kwam tot stand met de steun van de Vlaamse Overheid, programma 'Steunpunten voor Beleidsrelevant Onderzoek'. In deze tekst komen onderzoeksresultaten van de auteur(s) naar voor en niet die van de Vlaamse Overheid. Het Vlaams Gewest kan niet aansprakelijk gesteld worden voor het gebruik dat kan worden gemaakt van de meegedeelde gegevens.

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt zonder uitdrukkelijk te verwijzen naar de bron.

No material may be made public without an explicit reference to the source.



Promotoren en Partners van het Steunpunt

KU Leuven

Prof. dr. Chantal Van Audenhove (Promotor-Coördinator), LUCAS en ACHG
Prof. dr. Johan Put, Instituut voor Sociaal recht
Prof. dr. Karel Hoppenbrouwers, Dienst Jeugdgezondheidszorg
Prof. dr. Koen Hermans, LUCAS, Centrum voor Zorgonderzoek en Consultancy
Prof. dr. Jozef Pacolet HIVA onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving

UGent

Prof. dr. Lea Maes, Vakgroep Maatschappelijke Gezondheidskunde
Prof. dr. Lieven Annemans, Vakgroep Maatschappelijke Gezondheidskunde
Prof. dr. Jan De Maeseneer, Vakgroep Huisartsgeneeskunde en Eerstelijnsgezondheidszorg
Prof. dr. Ilse De Bourdeaudhuij, Vakgroep Bewegings- en Sportwetenschappen

VUB

Prof. dr. Johan Vanderfaellie, Vakgroep Klinische en Levenslooppyschologie

Thomas More

Dr. Peter De Graef, Vakgroep Toegepaste Psychologie

Rapport 37

Een empirisch onderzoek naar de betaalbaarheid en wenselijkheid van hervormingen in de toekomstige Vlaamse kinderbijslag

Onderzoeker: Julie Vinck
Promotor: Dr. Wim Van Lancker
Copromotor: Dr. Gerlinde Verbist

Samenvatting

In het Regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2014-2019 staat gestipuleerd dat in de toekomstige Vlaamse kinderbijslag een sociale toeslag moet worden toegekend aan kinderen die opgroeien in een gezin met een laag inkomen. Dat betekent het invoeren van inkomensselectieve toeslagen in de toekomstige Vlaamse kinderbijslag. In dit rapport reflecteren we over de problemen en knelpunten die gepaard gaan met het invoeren van inkomensselectiviteit. We behandelen twee overkoepelende vragen.

Een eerste vraag die we behandelen is hoe gezinnen met een laag inkomen van de rest kunnen worden onderscheiden. Daarvoor moet eerst bepaald worden welk inkomensbegrip we hanteren. We vertrekken in dit rapport van het principe van de draagkracht, waarbij de draagkracht van een gezin de consumptiemogelijkheden van dat gezin reflecteert, en bepaald wordt door alle vormen van inkomsten. Om de draagkracht van gezinnen te identificeren maken we idealiter gebruik van een inkomensbegrip dat 1) zoveel mogelijk inkomstenbronnen omvat (i.e. een *breed* inkomensbegrip); 2) zo onafhankelijk mogelijk is van de (vaak wijzigende) fiscale regels; en 3) meetbaar is door middel van administratieve datastromen. Het inkomensbegrip dat wij voorstellen is gebaseerd op het gezamenlijk bruto belastbaar inkomen zoals vermeld op het aanslagbiljet en omvat zowel beroeps- als vervangingsinkomens, inkomens uit onroerende goederen, en diverse inkomens voor zover administratief haalbaar. Hierbij wordt enkel rekening gehouden met cash inkomsten.

Om gezinnen met een lage draagkracht te onderscheiden moet ook nog vastgelegd worden wiens inkomen meegeteld wordt. Voor gehuwden, wettelijk samenwonenden en feitelijk samenwonenden met een bloedverwantschap met het kind (of die het kind erkend hebben) stelt zich geen probleem. Het inkomen van de ouders of gelijkgestelden (i.e. stiefouders) draagt bij aan de draagkracht van het gezin. Het probleem is groter bij feitelijk samenwonenden waarvan één iemand geen band heeft met het kind. Hiervoor kunnen specifieke criteria worden opgesteld. Het inkomen van verwanten tot en met de derde graad wordt best niet meegeteld. Kortom, welke gezinnen geïdentificeerd worden als rechthebbend op sociale toeslagen hangt af van het samenspel tussen het inkomensbegrip, het gezinsbegrip en de hoogte van de inkomensgrenzen.

Een tweede overkoepelende vraag die we behandelen in dit rapport is welke gevolgen de keuze voor inkomensselectiviteit heeft voor de praktische implementatie van een performant kinderbijslagstelsel. Een fundamenteel probleem is dat de gegevens van het aanslagbiljet niet actueel zijn. Een maximaal gebruik van de bestaande elektronische gegevensstromen zou echter wel toelaten om korter op de bal te spelen, de bewijslast voor gezinnen zoveel mogelijk te beperken en de toekenning van de sociale toeslagen zo goed mogelijk te automatiseren. In het rapport stellen we een blauwdruk voor van een getrappt systeem waarin het aanslagbiljet en de andere elektronische gegevensstromen worden gecombineerd. Deze blauwdruk laat toe om zowel bij de geboorte van een kind als bij veranderingen in de inkomens- of gezinssituatie sociale toeslagen toe te kennen, zonder het brede inkomensbegrip los te moeten laten. Dit vereist wel dat men bestaande gegevensstromen verder ontwikkelt.

Alvorens een inkomensselectiviteit geïmplementeerd kan worden, moeten nog heel wat knopen worden doorgehakt. In dit rapport lijsten we een aantal van de belangrijkste problemen op. Er moet bijvoorbeeld een evenwicht gevonden worden tussen stabiliteit van het recht en actualiteit van de inkomenssituatie van gezinnen om te bepalen voor welke termijn men het recht op sociale toeslagen zal toekennen. Er moeten keuzes gemaakt worden met betrekking tot controle en eventuele terugvordering van de sociale toeslagen. Het is eigen aan inkomensselectieve systemen dat ze werkloosheidsvallen of verdienvallen kunnen veroorzaken. Een administratief eenvoudige manier om daar aan tegemoet te komen is het inbouwen van verschillende inkomensgrenzen en toeslagbedragen die dalen naarmate de inkomensgrenzen stijgen. Wanneer alle punten en komma's in overweging zijn genomen en een blauwdruk van het nieuwe kinderbijslagstelsel klaar ligt, tenslotte, moet dit systeem ook getest worden. Het implementeren van een kinderbijslagstelsel met inkomensselectiviteit waarin maandelijks een correct bedrag op de rekening van meer dan 850.000 gezinnen moet staan is een operatie die in Vlaanderen zijn voorgaande niet kent. De kans op problemen in de beginperiode is reëel, maar dat kan voorkomen worden door het systeem eerst grondig te testen, eventueel gekoppeld aan een gefaseerde implementatie.

Inhoud

Inleiding	9
Terminologische noot	11
Methodologische noot	11
Hoofdstuk 1 Inkomensbegrip: wat is een laag inkomen?	13
1.1 Bruto versus netto?	14
1.2 Cash én niet-cash?	18
1.3 Inkomen uit vermogen: roerende en onroerende inkomsten	19
1.4 Andere inkomstenbronnen	20
1.5 Voorlopige conclusie en mogelijke knelpunten	21
1.6 Inkomens van zelfstandigen als particulier probleem	22
1.7 Het inkomensbegrip in de bestaande inkomensselectieve systemen	26
1.7.1 Sociale toeslagen en toeslag voor eenoudergezinnen in de algemene kinderbijslagwet	27
1.7.2 Gewaarborgde gezinsbijslag	28
1.7.3 Inkomensgerelateerde kinderopvang	28
1.7.4 School- en studietoelagen	32
1.7.5 Verhoogde tegemoetkoming	34
1.8 Besluit	36
Hoofdstuk 2 Gezinsbegrip: wat is een gezin?	37
2.1 Feitelijk samenwonen: wiens inkomen telt mee?	37
2.2 Andere inwonende personen: wiens inkomen telt mee?	39
2.3 Gezinsmodulering?	40
2.4 Het gezinsbegrip in de bestaande inkomensselectieve systemen	40
2.4.1 Sociale toeslagen en toeslag voor eenoudergezinnen in de algemene kinderbijslagwet	40
2.4.2 Gewaarborgde gezinsbijslag	41
2.4.3 Inkomensgerelateerde kinderopvang	41
2.4.4 School- en studietoelagen	42
2.4.5 Verhoogde tegemoetkoming	44
2.5 Besluit	45

Hoofdstuk 3	Empirisch bereik van de inkomensstoetsen	47
3.1	Hoeveel Vlaamse gezinnen worden geïdentificeerd?	48
3.2	Het belang van gezinsmodulering	50
3.3	Het bereik van gezinnen met weinig draagkracht	51
3.4	Rekening houden met foutenmarges: een fundamentele keuze	53
3.5	Besluit	53
Hoofdstuk 4	Actualiteit en haalbaarheid: blauwdruk voor de implementatie van inkomensselectiviteit	55
4.1	Intrede in het systeem	57
4.2	Het aanslagbiljet vs. het vaststellen van de actuele inkomenssituatie	58
4.3	Actuele gegevens: omgaan met wijzigingen tijdens het jaar	64
4.3.1	Inkomensfluctuaties	65
4.3.2	Gezinswijzigingen	68
4.4	De geldigheidsduur van het recht	70
4.5	Knelpunten bij het getrapte systeem	71
4.6	Terugvorderen van sociale toeslagen	72
4.7	Besluit	73
Hoofdstuk 5	Bijkomende overwegingen bij de implementatie van inkomensselectiviteit	75
5.1	Werkloosheid- en verdienvallen	75
5.2	Testperiode en voorbeelden uit het buitenland	79
5.3	Foutenmarge: samenvatting	81
Hoofdstuk 6	Beleidsamenvattingen	83
Referenties		89
Bijlage		91

Lijst Tabellen

Tabel 1	Aandelen van de inkomstencategorieën in het totaal netto belastbaar inkomen, fiscale inkomens inkomstenjaar 2012, Vlaams Gewest	21
Tabel 2	Simulatie toepassing KI-test op de populatie Vlaamse gezinnen met kinderen	24
Tabel 3	Vijf inkomensselectieve systemen vergeleken met het 'brede' inkomensbegrip	26
Tabel 4	Berekening inkomensstarief in de kinderopvang	29
Tabel 5	Te betalen percentage van het inkomensstarief in de kinderopvang	29
Tabel 6	Individueel verminderde tarieven in de kinderopvang: een vergelijking voor en na 1 mei 2015	30
Tabel 7	Minimum- en maximumgrenzen per aantal punten van de leefeenheid voor het schooljaar 2015-2016	34
Tabel 8	Bepaling aantal punten leefeenheid bij school- en studietoelagen	43

Lijst Figuren

Figuur 1	Het inkomensbegrip bij de zelfstandigen	23
Figuur 2	Theoretisch bereik van de verschillende inkomensstoetsen voor alle Vlaamse gezinnen met kinderen ten laste	49
Figuur 3	Hoogte inkomensgrenzen (op jaarbasis) van de verschillende inkomensstoetsen voor een koppel met twee kinderen in 2015	50
Figuur 4	Theoretisch bereik van de verschillende inkomensstoetsen voor alle Vlaamse gezinnen met kinderen ten laste, naar gezinsgrootte	51
Figuur 5	Theoretisch bereik van de verschillende inkomensstoetsen voor alle Vlaamse gezinnen met kinderen ten laste, naar inkomensdeciel	52
Figuur 6	Netto beschikbaar inkomen bij verschillende inkomenssituatie en de relatieve meeropbrengst per overgang naar een volgende inkomenssituatie, standaard simulatie, eenoudergezin met drie kinderen, 2014	76
Figuur 7	Netto beschikbaar inkomen bij verschillende inkomenssituatie en de relatieve meeropbrengst per overgang naar een volgende inkomenssituatie met afbouwpercentage voor sociale toeslagen in de kinderbijslag, standaard simulatie, eenoudergezin met drie kinderen, 2014	78

Lijst Schema's

Schema 1	Het inkomensbegrip bij de werknemers	17
Schema 2	Wiens inkomsten tellen mee als de leerling of student 'ten laste' is	43
Schema 3	Bepaling van het recht op sociale toeslagen bij intrede in het systeem	60
Schema 4	Inspelen op inkomensfluctuaties voor de bepaling van het recht op sociale toeslagen	66

Inleiding

De zesde staatshervorming zorgde ervoor dat de bevoegdheid inzake gezinsbijslagen werd overgeheveld van het federale niveau naar het niveau van de deelstaten. Sinds 1 juli 2014 is dit ook officieel een feit. Deze bevoegdheidsoverdracht geeft Vlaanderen de kans om het kinderbijslagstelsel grondig te hervormen, zo niet te vereenvoudigen. Dit rapport vormt de neerslag van een onderzoek waarin we de haalbaarheid van het invoeren van een inkomenstoets voor het toekennen van sociale toeslagen in de toekomstige Vlaamse kinderbijslag onderzoeken.

De primaire doelstelling van een kinderbijslagstelsel is om de kosten van kinderen (deels) te compenseren. Via de uitbetaling van de kinderbijslag wordt een deel van de financiële last van het opvoeden van kinderen gespreid over de ganse bevolking. Dat is een dimensie van horizontale solidariteit. De draagkracht van gezinnen is echter niet gelijk. Voor gezinnen die moeten rondkomen met een laag inkomen is het moeilijker om hun kinderen dezelfde kansen te geven als kinderen die opgroeien in een gezin met een hoger inkomen. Om hieraan tegemoet te komen kan een kinderbijslagstelsel hogere bedragen geven aan gezinnen met een lager inkomen. Dat is een dimensie van verticale solidariteit.

De dimensies van horizontale en verticale solidariteit weerspiegelen zich in de kenmerken van het kinderbijslagsysteem: is dit universeel of selectief? Een universeel kinderbijslagsysteem is gebaseerd op de idee van horizontale herverdeling: alle gezinnen met kinderen hebben recht op kinderbijslag, ongeacht hun inkomen. Selectiviteit omhelst daarentegen verticale herverdeling: gezinnen met een lager inkomen krijgen een hogere kinderbijslag dan andere gezinnen. Uiteraard kunnen ook mengvormen bestaan, waarbij bepaalde sociale categorieën of inkomensgroepen een hoger bedrag krijgen dan anderen ('progressief universalisme'). Dat is het geval in de meeste Europese landen. Hoe meer selectiviteit in het systeem, hoe groter de nadruk op verticale herverdeling. Een volledig universeel systeem is een systeem dat aan alle kinderen eenzelfde kinderbijslagbedrag toekent. Bij inkomensselectiviteit gebeurt de toekenning op basis van een inkomenstoets, waarbij over het algemeen de lagere inkomensgroepen als enige kinderbijslag krijgen (volledig selectief), ofwel lagere inkomensgroepen een hogere kinderbijslag ontvangen dan hogere inkomensgroepen (progressief universalisme). Bij categoriale selectiviteit zijn het bepaalde sociale categorieën die een (hogere) kinderbijslag ontvangen. Dit kan dan bijvoorbeeld gaan om invaliden, langdurig werklozen of eenoudergezinnen.

Het huidige Belgische kinderbijslagstelsel wordt gekenmerkt door een mix van universaliteit (de basiskinderbijslag) en selectiviteit (de sociale toeslagen). Het recht op kinderbijslag hangt samen met de arbeidspositie van (een van de) ouders. Dit is een gevolg van het historische karakter van de kinderbijslag als een sociale verzekering, waarbij het recht op kinderbijslag afhankelijk was van de betaalde bijdragen aan de sociale zekerheid. In 1971 werd de Gewaarborgde Gezinsbijslag als een residueel stelsel toegevoegd aan de architectuur van de kinderbijslagen. Wie geen rechten opent in het reguliere stelsel en slechts over beperkte bestaansmiddelen beschikt, kan terecht in dit 'reststelsel'. De bestaansmiddelen van de persoon aan wie deze bijslag wordt toegekend, mogen een bepaalde grens niet overschrijden. Vaak wordt deze bijslag toegekend aan personen met een leefloon of inkomensgarantie. Het bedrag ervan is gelijk aan de gewone kinderbijslag plus een toeslag (gelijk aan de sociale toeslag voor langdurig werklozen en gepensioneerden). Dit stelsel is een vorm van sociale bijstand en zorgt er de facto voor dat zowat alle kinderen recht geven op kinderbijslag.

De kinderbijslagbedragen zijn gelijkaardig in alle stelsels. Voor de basisbedragen per kind wordt een onderscheid gemaakt tussen de rang van het kind: een tweede kind krijgt meer dan het eerste, een derde meer dan het tweede. Deze basisbedragen worden voor elk kind aangevuld met een leeftijdstoelage (6-12 jaar, 12-18 jaar en 18-25 jaar indien het kind verder studeert) en een jaarlijkse toeslag (de 'schoolpremie'). Naast de basisbedragen met leeftijdstoelagen en schoolpremie (het universele deel) bestaan er een aantal (selectieve) sociale toelagen. Sociale toelagen worden toegekend op basis van de socio-economische status van de rechthebbende op kinderbijslag. Het betreft rechthebbende ouders die meer dan zes maanden een werkloosheidsuitkering of brugpensioen ontvangen, ouders die langer dan zes maanden ziek zijn of ouders met een invaliditeitsuitkering, ouders met een pensioen of overlevingspensioen en ouders van eenoudergezinnen. Daarbovenop moeten deze ouders voldoen aan een inkomensvoorwaarde willen ze effectief recht hebben op de sociale toeslag. Wanneer het kind wees is of een handicap heeft, opent dit eveneens het recht op een sociale toeslag.

In het Regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2014-2019 wordt gestipuleerd dat de kinderbijslag grondig hervormd moet worden: "Omdat we vinden dat elk kind gelijk is, geven we een gelijke basiskinderbijslag. We schaffen de rangorderegeling en leeftijdstoelage af, behouden een toeslag voor kinderen met bijzondere zorgnoden en voor wezen, en voeren een sociale toeslag in voor kinderen die opgroeien in een gezin met een laag inkomen, waarbij we rekening houden met de gezinsgrootte."¹ Over het afschaffen van de rang- en leeftijdstoelagen en het criterium 'elk kind is gelijk' is al heel wat inkt gevloeid. We gaan er in dit rapport niet verder op in.

In dit rapport gaan we wel in op de 'sociale toeslag voor kinderen die opgroeien in een gezin met een laag inkomen'. Dat betekent dat de Vlaamse regering een hogere kinderbijslag wil toekennen aan gezinnen met een inkomen onder een bepaalde inkomensgrens, los van de socio-economische status die ze hebben. Twee vragen staan centraal: 1) *hoe onderscheiden we gezinnen met een laag inkomen van de andere gezinnen?* en 2) *welke gevolgen heeft dat voor een kinderbijslagstelsel dat maandelijks een correcte kinderbijslag wil toekennen aan Vlaamse gezinnen?*

We bespreken de kwesties en knelpunten die gepaard zullen gaan met het invoeren van een inkomensselectieve sociale toeslag binnen de kinderbijslag, en proberen we in de mate van het mogelijke een aantal van deze vragen te beantwoorden. Belangrijk: kinderen met bijzondere zorgnoden laten we in dit rapport buiten beschouwing, omdat de data niet voorhanden zijn om deze kinderen in de analyse op te nemen. Hiervoor is verder, meer specifiek onderzoek noodzakelijk. Deel 1 behandelt de vraag *Wat is een laag inkomen?* Deel 2 de vraag *Wat is een gezin?* Deel 3 documenteert de resultaten van microsimulatieoefeningen over de uitkomsten van de bestaande systemen van inkomensselectiviteit in Vlaanderen en België. Deel 4 behandelt het probleem van de actualiteit van de beschikbare elektronische gegevensstromen en geeft een blauwdruk voor de implementatie van inkomensselectiviteit, Deel 5 bespreekt een aantal bijkomende kwesties bij het implementeren en uitvoeren van inkomensselectiviteit binnen de kinderbijslag. Deel 6 besluit. In elk deel worden de voornaamste bevindingen samengevat in kaderstukjes.

¹ Vlaamse Regering (2014), p. 9.

Terminologische noot

In dit rapport maken we veelvuldig gebruik van een aantal begrippen die verduidelijking behoeven. Wanneer we spreken over *sociale toeslagen*, dan gaat het over extra kinderbijslag bovenop de kinderbijslag die elk Vlaams gezin met kinderen zal krijgen. *Inkomensselectiviteit* is het algemene toekenningsprincipe, en betekent dat sociale toeslagen worden toegekend op basis van het inkomen van deze gezinnen. Het *inkomensbegrip* is de definitie van het inkomen dat zal gebruikt worden als toetssteen. De *inkomenstoets* is dan de administratieve handeling waarbij het inkomensbegrip wordt vergeleken met een bepaalde inkomensgrens. Wanneer de hoogte van het inkomensbegrip onder deze inkomensgrens valt, heeft het gezin in kwestie recht op sociale toeslagen.

Methodologische noot

De resultaten die we presenteren in dit rapport zijn gebaseerd op een studie van de beschikbare wetenschappelijke literatuur, empirische analyses op basis van het microsimulatiemodel MEFISTO en het standaardsimulatiemodel MOTYFF², een gedetailleerde studie van vijf bestaande inkomensselectieve systemen en interviews met leidinggevenden binnen verschillende Vlaamse en federale administraties.

De vijf inkomensselectieve systemen die we in detail bespreken zijn:

- Sociale toeslagen binnen de Algemene Kinderbijslagwet
- Gewaarborgde Gezinsbijslag
- Inkomensgerelateerde kinderopvang
- School- en Studietoelagen
- Verhoogde Tegemoetkoming in de Ziekteverzekering

Volgende interviews werden gedaan:

- Kind en Gezin (03/03/2015)
- FAMIFED (06/03/2015)
- Ministerie van Onderwijs en Vorming (19/03/2015)
- CORVE (20/04/2015)
- RIZIV (30/04/2015)
- FAMIFED (13/05/2015)
- KSZ (29/05/2015)

² MEFISTO staat voor Modelling and Evaluating Flanders' Fiscal and Social Tomorrow; MOTYFF voor Modelling Typical Families in Flanders. Beide modellen werden ontwikkeld in een IWT-project FLEMOSI van de KU Leuven, de UAntwerpen, de Vrije Universiteit Brussel, de Universiteit Luik en Universiteit van Essex. Meer informatie verderop in dit rapport, of op <http://www.flemosi.be>.

Hoofdstuk 1

Inkomensbegrip: wat is een laag inkomen?

HOOFDPUNTEN

- Het inkomensbegrip moet gezinnen identificeren naar draagkracht. Dit betekent dat een breed inkomensbegrip waarbij alle vormen van inkomsten in rekening worden gebracht in principe het meest aangewezen is.
- In de praktijk is geen enkel inkomensbegrip dat vandaag gebruikt wordt een perfecte indicator om draagkracht te identificeren.
- Een inkomensbegrip gebaseerd op draagkracht wordt in de Vlaamse context het best benaderd door het bruto belastbaar inkomen, en omvat zowel arbeids- als vervangingsinkomens, diverse inkomsten en onroerende inkomsten.
- Voor zelfstandigen is het moeilijk om draagkracht correct te identificeren. Dit kan ten dele opgevangen worden met een KI-test.

De doelstelling van inkomensselectiviteit is het toekennen van een sociale toeslag of inkomenstoelage aan gezinnen met een laag inkomen. Ons uitgangspunt daarbij is dat deze toekenning zo automatisch mogelijk moet gebeuren om de administratieve last voor zowel de burger als uitvoeringsinstellingen zo veel mogelijk te beperken. Deze *prima facie* eenvoudige doelstelling wordt erg complex wanneer men nadenkt over de praktische implementatie van een inkomenstoets. Een eerste probleem dat we in deze sectie behandelen is *welk inkomen* gebruikt moet worden als toetssteen.

Er bestaat veel literatuur over het gebruik van inkomensselectiviteit in het sociaal beleid³, maar welk inkomensbegrip in de praktijk aangewezen is om te gebruiken wordt echter niet beschreven. We kunnen hiervoor wel te rade gaan bij de literatuur over inkomensbelastingen. Hierin wordt gebruik gemaakt van de zogenaamde *Haig-Simons* definitie⁴, die stelt dat een geschikte basis voor inkomstenbelasting alle inkomsten zou moeten weergeven die bijdragen tot de draagkracht, of de consumptiemogelijkheden, van een individu of gezin. De befaamde *Mirrlees review*⁵ uit het Verenigd Koninkrijk komt tot dezelfde conclusie. De parallel met criteria om een inkomensselectieve toeslag bovenop de kinderbijslag toe te kennen is evident: het is de bedoeling dat de toeslagen terecht komen bij diegenen die de laagste economische draagkracht hebben. Het is belangrijk hier voor ogen te houden dat het inkomensbegrip zelf een *middel* is om een bepaald *doel*, het identificeren van gezinnen met lage draagkracht, te bereiken.

Als men van het principe van draagkracht uitgaat bij het implementeren van inkomensselectiviteit, dan spelen volgende overwegingen een rol bij de bepaling van het inkomensbegrip:

- Moet een bruto of een netto concept worden gebruikt?
- Nemen we zowel cash als niet-cash inkomens mee?
- Hoe gaan we om met inkomen uit vermogen (roerend en onroerend)?
- Hoe gaan we om met andere inkomstenbronnen?

³ Zie o.a. van Oorschot en Roosma (2015) voor een overzicht.

⁴ Zie Haig (1921); Simons (1938).

⁵ Mirrlees e.a. (2010) en (2011).

We werken deze vier punten uit om tot een inkomensbegrip gebaseerd op draagkracht te komen. Vervolgens bespreken we het particulier probleem van de zelfstandigen. Tenslotte gaan we na welke inkomensbegrippen vandaag gebruikt worden in de bestaande, inkomensselectieve instrumenten van het sociaal beleid in Vlaanderen en België, en hoe die zich verhouden tot ons inkomensbegrip.

1.1 Bruto versus netto?

HOOFDPUNTEN

- Netto beschikbaar inkomen weerspiegelt het best wat mensen te besteden hebben, maar kan een vertekening geven door belastingmaatregelen die niet aan de draagkracht zijn gerelateerd.
- Netto beschikbaar inkomen is over het algemeen niet voorhanden in administratieve databanken (wel via enquêtes).
- Bruto beroepsinkomsten omvatten de sociale zekerheidsbijdragen. Zij vormen echter een uitgesteld loon en dienen in mindering te worden gebracht.
- Ons advies: een inkomensbegrip dat vandaag én in de toekomst zo onafhankelijk mogelijk is van de fiscale wetgeving, nl. het bruto belastbaar inkomen.

In de wetenschappelijke literatuur wordt algemeen het *netto beschikbaar gezinsinkomen* als een goede indicator beschouwd van de mogelijkheid van een huishouden om te consumeren, om over (markt)goederen en diensten te beschikken; kortom, om een bepaald niveau van welvaart te realiseren. Het gaat concreet om het gezinsinkomen na afhouding van sociale bijdragen en belastingen, en na ontvangst van uitkeringen of andere inkomsten (zoals alimentatiegelden, erfenissen, inkomsten uit vermogen). In principe zouden ook de schuldenlasten hierin moeten worden opgenomen. Het gaat dus om het inkomen waarover mensen beschikken en hun draagkracht weerspiegelt. Ook het armoederisico op Vlaams, Belgisch en Europees niveau wordt berekend op het netto beschikbaar gezinsinkomen.

Het huishouden wordt daarbij als analyse-eenheid gehanteerd. Aangenomen wordt dat de leden van een huishouden de middelen zodanig verdelen dat iedereen in gelijke mate van de consumptiemogelijkheden kan genieten. Hoewel er duidelijke aanwijzingen zijn dat macht en inkomen ongelijk verdeeld kunnen zijn binnen huishoudens, is deze intra-huishoudelijke verdeling zeer moeilijk te meten. Er zijn daarenboven verschillende definities van een huishouden mogelijk. De meest gangbare verwijzen naar criteria als het bewonen van dezelfde woning en het (tenminste gedeeltelijk) samen delen van inkomens en uitgaven. We gaan in Deel 2 verder in op het gezinsbegrip en de implicaties van de mogelijke keuzes hierbij.

Een netto beschikbaar gezinsinkomen gebruiken als toetssteen voor het toekennen van sociale toeslagen is echter problematisch omwille van twee redenen.

Ten eerste wordt het netto beschikbaar gezinsinkomen beïnvloed door belastingmaatregelen die niet aan de draagkracht zijn gerelateerd. Voorbeelden van zulke maatregelen zijn belastingverminderingen ter bevordering van eigenaarschap van de eigen woning, energiezuinigheid van de woning, pensioensparen, enzovoort. Dergelijke fiscale voordelen verhogen het netto inkomen voor wie er gebruik van maakt. Het is zeer de vraag of deze maatregelen met de draagkracht zijn gecorreleerd. Bovendien zou dit ertoe leiden

dat het recht op sociale toeslagen mee wordt bepaald door het gedrag van gezinnen dat wordt gestuurd door het gebruik van belastingverminderingen.

Een concreet voorbeeld: gezin A en gezin B bevinden zich in dezelfde inkomenssituatie. Gezin A investeert in energiebesparende maatregelen met bijhorende belastingvermindering, terwijl gezin B dat niet doet. Gezin A betaalt minder belastingen, en houdt netto meer over. Als een netto inkomensbegrip wordt gehanteerd om te bepalen wie al dan niet recht heeft op sociale toeslagen, dan kan het gebruik van dergelijke fiscale maatregelen leiden tot uitsluiting van de sociale toeslagen.

Het tweede probleem is dat het netto beschikbaar gezinsinkomen alleen maar beschikbaar is in enquêtes zoals de EU-SILC (*European Union Statistics on Income and Living Conditions*) en (nog) niet in administratieve databronnen.

Kortom, om de draagkracht van gezinnen te identificeren maken we idealiter gebruik van een inkomensbegrip dat 1) zoveel mogelijk inkomstenbronnen omvat (i.e. een *breed* inkomensbegrip); 2) zo onafhankelijk mogelijk is van de (vaak wijzigende) fiscale regels; en 3) meetbaar is door middel van administratieve datastromen. Dit impliceert onder meer dat we neutraal zijn ten opzichte van de oorsprong van het inkomen. In bestaande stelsels van inkomensselectiviteit wordt soms gebruik gemaakt van een gelimiteerd inkomensbegrip, waarbij alleen rekening wordt gehouden met arbeids- en vervangingsinkomens (dit is op het moment van schrijven het geval bij de toekenning van de sociale toeslagen in de huidige kinderbijslag, zie Tabel 3). Dat is echter onvoldoende om gezinnen naar draagkracht te identificeren, want ook inkomen uit andere bronnen vergroot de consumptiemogelijkheden van gezinnen.

Op het moment van schrijven omvatten alleen de fiscale gegevens van de personenbelasting die worden verzameld door de FOD Financiën, *in casu* de gegevens van het aanslagbiljet, een ruim inkomensbegrip dat zowel bruikbaar als relatief betrouwbaar is. Vier verschillende categorieën van inkomsten worden daarbij onderscheiden: inkomsten uit roerende goederen, inkomsten uit onroerende goederen, beroepsinkomsten (deze omvatten zowel arbeids- als vervangingsinkomsten), en een categorie 'diverse inkomsten' (bijvoorbeeld alimentatiegeld, meerwaarden en winstdeelnames). Belangrijk om hierbij te onthouden is dat niet alle inkomsten waar we idealiter rekening mee willen houden beschikbaar zijn op het aanslagbiljet, en dat deze gegevens niet noodzakelijk de actuele situatie van gezinnen weerspiegelen. Verderop bespreken we een aantal voorbeelden en mogelijke pistes om hieraan tegemoet te komen, maar algemeen moeten we besluiten dat de toekomstige Vlaamse kinderbijslag in de praktijk een niet-ideaal, onvolledig inkomensbegrip zal moeten hanteren om gezinnen naar draagkracht te identificeren. Daarbij worden onvermijdelijk fouten gemaakt (de rol van foutenmarges bespreken we in sectie 3.4). Er zijn ook andere elektronische gegevensstromen uit primaire bronnen beschikbaar die inkomensgegevens van personen omvatten, zoals bijvoorbeeld gegevensstromen vanuit de RSZ die de multifunctionele aangifte (DmfA) met loon- en arbeidstijdgegevens van werknemers omvatten, of gegevensstromen vanuit de RVA die informatie over werkloosheid omvatten. Deze gegevensstromen bieden elk op zich slechts een partieel beeld van de inkomenssituatie van gezinnen, en zijn op dit moment nog niet bruikbaar om een breed inkomensbegrip zoals we dat hier voorstellen te meten. Deze gegevensstromen bieden echter een aantal voordelen ten opzichte van de gegevens op het aanslagbiljet en kunnen (in de toekomst) een belangrijke rol spelen in de toekenning van de sociale toeslagen. We geven hiervoor een aanzet in Deel 4.

De inkomens die opgenomen zijn op het aanslagbiljet zijn onderhevig aan een aantal fiscale optelregels en omzettingen om de uiteindelijke personenbelasting te berekenen. Met die fiscale regels moet rekening worden gehouden bij de keuze voor het inkomensbegrip. Schema 1 toont de verschillende mogelijkheden

en hun knelpunten. In dit schema tonen we ook de inkomensbegrippen waarmee we in dit rapport werken. Let op: dit schema wijkt af van de terminologie die wordt gehanteerd bij de berekening van de personenbelasting⁶. Waar nodig zullen we dit verduidelijken.

Aangezien we niet over netto beschikbare inkomensgegevens op administratief niveau beschikken en we gebruik willen maken van een meetbaar inkomen, moeten we vooreerst kiezen tussen een *bruto inkomensbegrip* of een *bruto belastbaar inkomensbegrip*. Het verschil tussen beiden wordt gevormd door de sociale zekerheidsbijdragen die geheven worden op de beroepsinkomsten. Gegeven de verzekeringslogica dat sociale zekerheidsbijdragen een uitgesteld loon zijn en ze de consumptiemogelijkheden van individuen enkel in de toekomst verhogen, is het aangewezen om te werken met een belastbaar inkomensbegrip⁷.

Er worden in de praktijk twee belastbare concepten gehanteerd, bruto belastbaar en netto belastbaar. Het *bruto belastbaar inkomen* zijn de belastbare inkomsten uit de vier categorieën voor de verrekening van beroepskosten en het toepassen van belastingaftrekken en uitgaven die recht geven op belastingvoordelen; het *netto belastbaar inkomen* is het gezamenlijke belastbaar inkomen waarop de belastingen worden berekend.

Vóór de zesde staatshervorming bestonden er nog verschillende fiscale aftrekken die niet aan de draagkracht waren gerelateerd en het netto belastbaar inkomen sterk konden vertekenen. Het meest sprekende voorbeeld was de woonbonus. Als je bijvoorbeeld twee gezinnen neemt met eenzelfde bruto belastbaar inkomen, waarbij gezin A een huis bezit en geniet van de woonbonus, terwijl gezin B een woning huurt en niet van deze fiscale aftrek kan genieten, dan zal het netto belastbaar inkomen van gezin A lager liggen dan dat van B. Baseer je de inkomstenstoets op het netto belastbaar inkomensbegrip en de grens ligt niet hoog genoeg dan benadeel je gezin B, want hun netto belastbaar inkomen zal gemakkelijker boven de inkomensgrens liggen. Baseer je de inkomstenstoets echter op het bruto belastbaar concept, dan behandel je gezin A en gezin B gelijk. Toch zal ook hier een (weliswaar) kleinere vertekening van de draagkracht optreden. In het voorbeeld is het perfect mogelijk dat beide gezinnen een bruto belastbaar inkomen hebben onder de inkomensgrens, hoewel de uiteindelijke inkomenspositie van de eigenaar over het algemeen beter is dan deze van de huurder. Er zijn echter andere methoden om hiermee rekening te houden, we komen hier *infra* nog op terug (zie sectie 1.3 en 1.6).

Naar aanleiding van de zesde staatshervorming is het verschil tussen bruto belastbaar en netto belastbaar echter veel kleiner geworden, omdat de meeste belastingaftrekken (d.w.z. een vermindering van het belastbaar inkomen) hervormd zijn naar belastingverminderingen (d.w.z. een vermindering van de te betalen belasting). Deze belastingverminderingen worden toegepast tussen het netto belastbaar en het netto beschikbaar inkomen (zie Schema 1). Het verschil tussen bruto belastbaar en netto belastbaar wordt vandaag dus hoofdzakelijk gevormd door de beroepskosten (en de eventuele onderhoudsuitkeringen die wel nog een aftrekbare besteding zijn). De vraag blijft hoe beroepskosten behandeld moeten worden in functie van een inkomstenstoets. Beroepskosten kunnen worden beschouwd als kosten die men maakt om een inkomen te kunnen verwerven. Volgens het principe van draagkracht zouden we de beroepskosten in mindering moeten brengen aangezien zij de draagkracht verkleinen en zonder het maken van deze beroepskosten het niet mogelijk was een inkomen te verwerven. Vandaag bewijst nog geen 5% van de

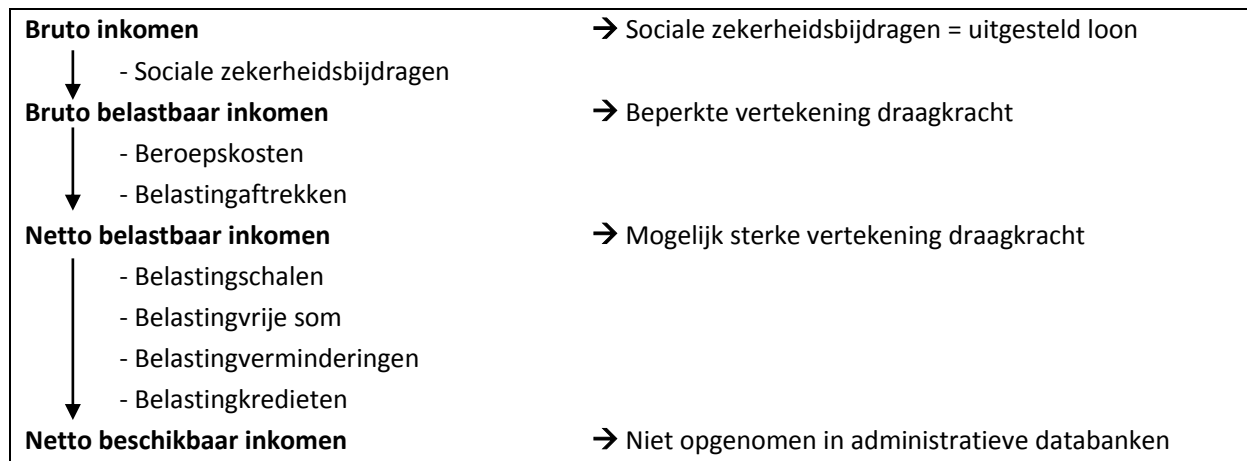
⁶ Vergelijk bijvoorbeeld het algemeen schema van de personenbelasting in het Fiscaal Memento 2015, p. 23.

⁷ Op het moment dat het huishouden dit uitgesteld loon ontvangt in de vorm van een uitkering (bv. pensioen), is deze uitkering deel van het belastbaar inkomen. Door de sociale bijdragen niet mee in rekening te brengen vermijden we dat ze dubbel in rekening gebracht worden.

aangiften de werkelijke beroepskosten; alle anderen maken gebruik van het wettelijk forfait⁸. Dit forfait wordt in de praktijk ook gebruikt voor het bereiken van beleidsdoeleinden die niet noodzakelijk met draagkracht gerelateerd zijn. Een recent voorbeeld is de verhoging van het wettelijk forfait voor werknemers door de regering Michel in het kader van een verlaging van de lasten op arbeid⁹. Als de beroepskosten worden verrekend in het inkomensbegrip om toekenning van de sociale toeslagen binnen de kinderbijslag te bepalen, dan kunnen dergelijke beleidsingrepen uiteraard een impact hebben op het aantal gezinnen dat voldoet aan de criteria om recht te hebben op sociale toeslagen. Bovendien kan het verrekenen van de beroepskosten een aanzet zijn voor sommige gezinnen om meer beroepskosten te maken en aan te geven (want hogere beroepskosten betekenen een lager netto belastbaar inkomen), en aldus in aanmerking te komen voor sociale toeslagen. Onderzoek naar de omvang van dergelijke gedragseffecten is ons echter niet bekend.

Voor zelfstandigen zijn de beroepskosten echter eigen aan de zelfstandige praktijk en worden ze idealiter wel verrekend in het inkomensbegrip. We adviseren daarom om voor zelfstandigen het netto belastbaar inkomensbegrip te gebruiken, waarop een 'bruteringscoëfficiënt' wordt toegepast. Voor zelfstandigen ontstaat dus een specifieke situatie die we verder bespreken in punt 1.6.

Kortom, het verschil tussen een netto en bruto belastbaar inkomensbegrip zal vandaag in de praktijk niet zo groot zijn, althans niet voor werknemers. Toch pleiten we ervoor om een inkomensbegrip te hanteren dat niet alleen vandaag, maar ook in de toekomst bruikbaar is en draagkracht van gezinnen op een consistente manier kan meten. Dat vereist de keuze voor een inkomensbegrip dat zo *onafhankelijk mogelijk is van veranderingen in de fiscale wetgeving*, en dat is het gezamenlijk bruto belastbaar inkomen¹⁰. Stel dat er toch gekozen wordt voor een netto belastbaar inkomensbegrip, in de wetenschap dat er bijna geen fiscale aftrekken meer bestaan, dan kan dit in de toekomst tot problemen leiden wanneer wijzigingen in de fiscaliteit aanleiding geven tot het invoeren van nieuwe belastingaftrekken. Eenzelfde redenering geldt voor de forfaitaire beroepsaftrek.



Schema 1 Het inkomensbegrip bij de werknemers

⁸ FOD Financiën (2014), tabel 3.6.1.

⁹ Federale regering, programmawet dd. 19/12/2014, B.S. 29/12/2014.

¹⁰ De wetgever kan natuurlijk ook de inhoud van het bruto belastbaar inkomen aanpassen. Wijzigingen hieraan zijn in de praktijk veel minder frequent dan wijzigingen in aftrekken of verminderingen.

1.2 Cash én niet-cash?

HOOFDPUNTEN

- Zowel cash als niet-cash inkomsten verhogen de consumptiemogelijkheden van gezinnen.
- Het incorporeren van niet-cash inkomsten in de inkomstenstoets zorgt echter voor praktische problemen.
- Ons advies: enkel cash inkomsten mee te nemen in het inkomensbegrip.

De consumptiemogelijkheden van een gezin worden bepaald door zowel het cash inkomen als de niet-cash inkomsten. Inkomen uit arbeid, vervangingsinkomsten evenals het inkomen uit vermogen (zie 1.3) zijn te vatten onder de noemer 'cash inkomsten'. Niet-cash inkomsten die de draagkracht verhogen hebben daarentegen betrekking op voordelen in natura.

Een eerste voorbeeld hiervan is de uitgespaarde huur van de eigen woning voor eigenaars. Een vertekening van het bruto belastbaar inkomensbegrip zoals we dat hierboven bespraken is dat eigenaars en huurders *ceteris paribus* bij een gelijk bruto belastbaar inkomen toch een verschillende draagkracht zullen hebben. Meer dan 70% van de Vlaamse gezinnen is eigenaar; meer dan de helft daarvan in volle eigendom (dit wil zeggen zonder hypotheeklasten)¹¹. Het niet-betalen van huur leidt tot een relatief lagere woonkost voor eigenaars dan voor huurders; eenzelfde bruto belastbaar inkomen leidt voor beide groepen dus niet tot eenzelfde draagkracht.

In de wetenschappelijke literatuur¹² maakt men gebruik van het concept 'geïmputeerde huur' (*'imputed rent'*) of fictieve huurwaarde om voor eigenaars het voordeel te schatten van het feit dat zij geen huur meer hoeven te betalen. Deze geïmputeerde huur laat toe het belang van niet-cash inkomens voor gezinnen en de impact op de inkomensverdeling te schatten. Er is echter geen eenduidigheid of de fictieve huurwaarde al dan niet deel moet uitmaken van het belastbaar inkomen, en hoe dat dan in de praktijk zou moeten werken.

Andere niet-cash inkomsten betreffen de zogenaamde extralegale voordelen bovenop het arbeidsinkomen, met maaltijdcheques en het voordeel van een bedrijfswagen als meest sprekende voorbeelden. Bedrijfswagens zijn wellicht slechts in zeer beperkte mate geconcentreerd aan de onderkant van de inkomensverdeling, en zullen als dusdanig weinig invloed hebben op de goede werking van een inkomstenstoets. Dit dient echter empirisch te worden bekeken.

Niet-cash inkomsten verhogen dan wel de draagkracht van gezinnen, ze brengen ook een aantal specifieke problemen met zich mee zodanig dat de praktische implementatie ervan in een inkomstentoets niet evident is. Wat is de monetaire waardering van deze inkomenscomponenten? Kunnen zij op een of andere manier geregistreerd worden? Is dit administratief haalbaar? Om deze redenen adviseren wij om louter cash inkomsten in rekening te brengen in de inkomstenstoets. Om de vertekening van de draagkracht op basis van een belastbaar inkomensbegrip zoveel als mogelijk te beperken, kan er wel worden overwogen om het bezit van de eigen woning in de inkomstenstoets te betrekken door middel van het kadastraal inkomen (zie 1.3).

¹¹ Verbist, G. & Vanhille, J. (2012). Opgelet: het gaat hier over alle Vlaamse gezinnen, gezinnen met en gezinnen zonder afhankelijke kinderen.

¹² Figari e.a. (2012) ; Frick e.a. (2010); Frick & Grabka (2003).

1.3 Inkomen uit vermogen: roerende en onroerende inkomsten

HOOFDPUNTEN

- Inkomsten uit vermogen, zowel roerend als onroerend, verhogen de draagkracht.
- Onroerend vermogen wordt vandaag al gedeeltelijk meegenomen. Roerend vermogen valt grotendeels buiten de personenbelasting, maar is in principe gekend.
- Ons advies: inkomen uit onroerende goederen verrekenen in het inkomensbegrip.

Inkomen uit vermogen verhoogt de draagkracht van gezinnen en moet dus in principe deel uitmaken van het inkomensbegrip waarop de inkomstenstoets wordt toegepast.

Inkomen uit vermogen bestaat uit onroerende en roerende inkomsten. Het belastbaar onroerend inkomen is het kadastraal inkomen (KI) van het gebouw of de grond of de werkelijk ontvangen huur. Sinds 2005 is het KI van de eigen woning vrijgesteld van de personenbelasting, voor leningen aangegaan vanaf dat jaar. Belastingplichtigen worden wel belast op het geïndexeerd KI van gebouwen (verhoogd met 40%) 'vreemd gebruik'¹³ die ze al dan niet verhuren voor privégebruik, en op de werkelijke huurinkomsten indien het gebouw verhuurd wordt voor beroepsdoeleinden. De vraag is op welke manier de onroerende inkomsten meegerekend moeten worden in het inkomensbegrip.

In enkele bestaande inkomensselectieve systemen wordt er rekening gehouden met het onroerend inkomen. Zo worden bij de verhoogde tegemoetkoming (VT) alle onroerende goederen mee in rekening genomen, maar wordt het geïndexeerd KI van de eigen woning dat lager is dan €1.250 (verhoogd met €208 per persoon ten laste) vrijgesteld. Bij de school- en studietoelagen wordt tweemaal het geïndexeerd KI vreemd gebruik en eenmaal het geïndexeerd KI voor eigen beroepsdoeleinden meegerekend in het inkomensbegrip. Daarnaast wordt een aparte KI-test uitgevoerd voor het KI vreemd gebruik (zie sectie 1.6). Omdat onroerende inkomsten de draagkracht verhogen pleiten we ervoor om naar analogie met de school- en studietoelagen het KI vreemd gebruik en voor eigen beroepsdoeleinden mee te nemen. De factor waarmee het KI vermenigvuldigd moet worden (en dus het gewicht dat eraan wordt gegeven) wordt best vastgesteld na bijkomend empirisch onderzoek. Daarbij moet ook worden nagegaan of het zinvol is om het KI van de eigen woning mee te nemen in het inkomensbegrip.

Het is echter belangrijk om verder te onderzoeken in welke mate het onroerend inkomen een goede weerspiegeling van de draagkracht van gezinnen kan zijn. Aandachtspunten hier zijn de onderschatting van het kadastraal inkomen door gebrek aan herwaarderingen sinds 1975, en het feit dat bij verhuur aan privépersonen niet de feitelijke huur wordt genomen, maar enkel het (vaak onderschatte) KI. Idealiter zouden de reële huuropbrengsten voor alle verhuurde onroerende goederen en het geherwaardeerde KI voor alle niet-verhuurde onroerende goederen deel moeten uitmaken van de inkomstenstoets.

Roerende inkomsten zijn over het algemeen onderworpen aan de praktijk van de bevrijdende roerende voorheffing: het inkomen waarop men bij inning een roerende voorheffing heeft betaald dient men niet meer aan te geven in de personenbelasting, en wordt dus niet vermeld op het aanslagbiljet. Deze roerende voorheffing vormt de definitieve belasting (en wordt daarom ook 'bevrijdend' genoemd).

¹³ Alle onroerende goederen behalve de eigen woonst en de onroerende goederen die de belastingplichtige gebruikt voor eigen beroepsdoeleinden.

Belastingplichtigen kunnen er baat bij hebben om hun roerend inkomen aan te geven in de personenbelasting, namelijk als ze geen of weinig andere inkomsten hebben. Indien hun belastingvrije som hoger is dan hun belastbaar inkomen kunnen zij hun roerende voorheffing (deels) recupereren. De gegevens van deze roerende inkomens worden wel bijgehouden in een aparte gegevensbank (het zogenaamde Centraal Aanspreekpunt van de Nationale Bank van België) waardoor het in principe mogelijk is om deze gegevens te koppelen met de inkomensgegevens vermeld op het aanslagbiljet, maar zijn op dit moment niet vrij beschikbaar voor administratief gebruik. Een aantal roerende inkomsten moeten wel verplicht aangegeven worden, zoals inkomsten uit het buitenland, maar in de praktijk is het (nog) niet mogelijk om dit middels geautomatiseerde gegevensstromen te controleren. Bij de VT, net als bij de school- en studietoelagen, worden deze buitenlandse inkomsten meegenomen in het inkomensbegrip. De bewijslast ligt bij de aanvrager, die afschriften van deze inkomsten toevoegt aan zijn aanvraag. Om die redenen adviseren wij om de roerende inkomsten niet in rekening te brengen bij het bepalen van het inkomensbegrip. Het is aangewezen om te becijferen wat de impact zou zijn mocht men deze inkomsten in de toekomst wel mee in rekening brengen, en dus een meer globaal inkomensbegrip hanteren.

1.4 Andere inkomstenbronnen

HOOFDPUNTEN

- Indien haalbaar dient het belastbaar gedeelte van de ontvangen onderhoudsgelden meegenomen te worden in het inkomensbegrip, de betaalde onderhoudsgelden niet.
- Afzonderlijk belastbare inkomsten nemen we wegens administratieve haalbaarheid niet mee.
- Niet-belastbare inkomsten zoals het leefloon zijn reeds onderhevig aan een inkomenstoets en dienen bijgevolg niet opgenomen te worden in het inkomensbegrip.

De categorie 'diverse inkomsten' op het aanslagbiljet omvat inkomsten die verkregen worden 'buiten de uitoefening van een beroepswerkzaamheid', zoals onderhoudsgelden, meerwaarden op gronden en gebouwen, toevallige winsten en baten, en prijzen en subsidies. Alleen de ontvangen onderhoudsgelden zijn globaal belastbaar voor 80% en maken zo deel uit van het bruto belastbaar inkomen, de andere diverse inkomsten zijn afzonderlijk belastbaar. Omdat het ontvangen van onderhoudsgeld de draagkracht verhoogt, pleiten we ervoor om het belastbare deel van het onderhoudsgeld ook mee te nemen in het inkomensbegrip. Dat is vandaag ook het geval bij de VT en bij de school- en studietoelagen. Betaalde onderhoudsuitkeringen zijn op het moment van schrijven nog steeds een aftrekbare besteding (voor 80%). Conform de argumentatie *supra* (zie 1.1) omtrent fiscale aftrekken adviseren we om dit niet in rekening te brengen.

De *afzonderlijk belastbare inkomsten* omvatten de meeste *diverse inkomsten* zoals in de vorige paragraaf vermeld, alsook bepaalde *beroepsinkomsten* die niet-periodiek worden toegekend zoals bijvoorbeeld loonachterstallen en vervroegd vakantiegeld. De diverse inkomsten worden over het algemeen belast tegen een bijzonder tarief (tenzij de opname in het gezamenlijk belastbaar inkomen voordeliger is voor de belastingplichtige). Zij verhogen de draagkracht en moeten in principe worden meegenomen in het inkomensbegrip. Hier zal een evenwicht moeten worden gezocht tussen de meerwaarde van het opnemen van deze inkomsten bij het inkomensbegrip en de administratieve haalbaarheid. De afzonderlijk belastbare *beroepsinkomsten* hebben in principe betrekking op vroegere of latere jaren dan het fiscaal jaar waarop

het inkomensbegrip wordt berekend, hoewel ze tijdens dat fiscale jaar ontvangen werden¹⁴. Daarenboven zou het meetellen van deze afzonderlijk belastbare beroepsinkomsten in het inkomensbegrip in latere fiscale jaren aanleiding kunnen geven tot herberekening van het inkomensbegrip voor dat fiscaal jaar¹⁵. Om die redenen worden ze niet in rekening gebracht in het huidige stelsel van de kinderbijslagen, en adviseren we om ze ook in de toekomst niet mee te rekenen in het inkomensbegrip.

Niet-belastbare inkomsten zoals het leefloon en integratietegemoetkomingen moeten niet worden meegeteld. De toekenning van deze inkomsten gaat immers al gepaard met een inkomenstoets, en geen van deze inkomsten is van dien aard om te vermoeden dat het grensbedrag zal worden overschreden.

1.5 Voorlopige conclusie en mogelijke knelpunten

Samengevat betekent dit het volgende: er is geen 'perfect' inkomensbegrip voorhanden om draagkracht van gezinnen met kinderen te meten. Dit betekent dat het inkomensbegrip slechts een imperfecte benadering zal zijn van wat men eigenlijk wil meten. In de praktijk zal dit onvermijdelijk leiden tot fouten. Dit neemt niet weg dat we een aantal duidelijke keuzes kunnen vooropstellen: wij pleiten voor een ruim, onafhankelijk, meetbaar en administratief hanteerbaar inkomensbegrip gebaseerd op het gezamenlijk bruto belastbaar inkomen. Gezamenlijk, omdat we de draagkracht van het gezin willen meten, en niet van een individuele belastingplichtige. In Deel 2 behandelen we de vraag wiens inkomsten daarvoor meegeteld moeten worden. Het gezamenlijke bruto belastbaar inkomen omvat de belastbare arbeids- en vervangingsinkomsten, onroerende inkomsten (in de toekomst eventueel uit te breiden met roerende inkomsten), en diverse inkomsten gebaseerd op de inkomensgegevens vermeld op het aanslagbiljet. Wat dit laatste betreft dient een evenwicht te worden gevonden tussen wat administratief haalbaar is en wat wenselijk is. Tabel 1 toont het gewicht van de vier inkomstencategorieën in de aangiftes voor het inkomensjaar 2012. De tabel laat zien dat quasi alle aangiftes beroepsinkomsten bevatten, en dat 9% van de aangiftes onroerende inkomsten bevatten. Slechts een marginaal aandeel van de aangiftes bevat roerende inkomsten (3%) of diverse inkomsten (1%). Hoewel diverse inkomsten principieel meegerekend moeten worden om tot een breed inkomensbegrip te komen, is het maar de vraag of dit veel verschil zal uitmaken in het bereik van gezinnen met weinig draagkracht. Met andere woorden, zijn de mensen die diverse inkomsten op hun aanslagbiljet kunnen invullen ook de gezinnen met de laagste inkomens of niet? Dat zou empirisch onderzocht moeten worden.

Tabel 1 Aandelen van de inkomstencategorieën in het totaal netto belastbaar inkomen, fiscale inkomens inkomstenjaar 2012, Vlaams Gewest

Totaal netto beroepsinkomsten		Totaal netto inkomsten uit onroerende goederen		Totaal netto inkomsten uit kapitalen en roerende goederen		Totaal netto diverse inkomsten	
% van aantal aangiftes	% van het totaal bedrag	% van aantal aangiftes	% van het totaal bedrag	% van aantal aangiftes	% van het totaal bedrag	% van aantal aangiftes	% van het totaal bedrag
99,59%	97,93%	9,44%	1,09%	3,00%	0,85%	1,07%	0,13%

Bron: ADSEI, fiscale statistieken, http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/cijfers/arbeid_leven/fisc/.

¹⁴ FamiPedia (11/12/2014).

¹⁵ Interview FAMIFED, 06/03/15.

Het inkomensbegrip op basis van het aanslagbiljet dat we hier vooropstellen is niet vrij van problemen. Het belangrijkste probleem is dat het aanslagbiljet geen weerspiegeling is van de actuele inkomenssituatie, en dat er niet altijd een aanslagbiljet voorhanden zal zijn. Ter illustratie: voor het aanslagjaar 2014 diende 2,26% van de belastingplichtigen geen aangifte in¹⁶. Men zou in deze gevallen kunnen terugvallen op andere gegevensstromen om een inschatting te maken van de actuele inkomenssituatie van gezinnen (zoals bijvoorbeeld bij leefloners), of men kan gezinnen de mogelijkheid geven zelf hun inkomenssituatie te bewijzen. In Deel 4 gaan we daar uitgebreid op in. Er moet ook worden nagedacht of het niet wenselijk is om uitzonderingen te voorzien voor bepaalde beroepscategorieën die niet belastingplichtig zijn, zoals doctoraatsbursalen. Ten slotte vormen de zelfstandigen een bijzonder probleem, omdat de informatie op het aanslagbiljet niet noodzakelijk hun draagkracht weerspiegelt. Daar gaan we in de volgende sectie op in.

SAMENVATTING

Een breed inkomensbegrip is gebaseerd op het gezamenlijk bruto belastbaar inkomen zoals vermeld op het aanslagbiljet en omvat zowel beroeps- als vervangingsinkomens, inkomsten uit onroerende goederen en diverse inkomens, dit laatste voor zover administratief haalbaar. Hierbij wordt enkel rekening gehouden met cash inkomsten.

1.6 Inkomens van zelfstandigen als particulier probleem

HOOFDPUNTEN

- Informatie op het aanslagbiljet is niet altijd een goede weerspiegeling van de draagkracht bij zelfstandigen.
- De techniek van het 'bruteren' is hier geen oplossing voor.
- Het is aangewezen de inkomstenstoets uit te breiden met een KI-test, analoog aan wat gebeurt binnen het stelsel van de school- en studietoelagen.

Dat het bruto belastbaar inkomen geen perfecte indicator is van de draagkracht van gezinnen met kinderen bespreken we *supra* (zie 1.5). Voor de zelfstandigen stoten we echter op een bijzonder probleem. Figuur 1 toont een voorbeeld van een aanslagbiljet en geeft de aangegeven inkomsten van een fictieve zelfstandige weer.

¹⁶ FOD Financiën (2014), tabel 1.1.3.

Winsten van nijverheids-, handels- of landbouwbedrijven		
Brutowinst		24.293,57 2600
Andere beroepskosten		23.310,42- 2606

Nettoresultaat (winst)		983,15

Totaal		983,15
Gezamenlijk belastbaar		983,15

Bron: FOD Financiën. Voorbeeld op de website.

Figuur 1 Het inkomensbegrip bij de zelfstandigen

In dit voorbeeld zijn de bewezen beroepskosten haast even hoog als de bruto winst uit de zelfstandige praktijk, waardoor het belastbaar jaarinkomen van de zelfstandige aan de lage kant ligt. De bewezen beroepskosten zijn eigen aan de zelfstandige praktijk, maar kunnen om fiscaaltechnische redenen aangewend worden om de uitgekeerde winst bewust laag te houden. We spreken dan van een ‘fictief’ laag inkomen, terwijl de draagkracht van het gezin eigenlijk groot is. Hierdoor is het belastbaar inkomen soms geen goede graadmeter van de werkelijke draagkracht van de zelfstandige. Voor een inkomensbegrip dat draagkracht probeert te vatten is dit een probleem.

In de bestaande inkomensselectieve systemen wordt op twee manieren met dit probleem omgegaan. Binnen de sociale toeslagen in de huidige kinderbijslagregeling en binnen de verhoogde tegemoetkoming worden de netto belastbare inkomsten van de zelfstandige “gebruteerd”. *In concreto* vermenigvuldigt men het netto belastbaar resultaat met een factor 100/80. Deze brutering biedt echter geen oplossing voor fictief lage inkomens: een laag inkomen verhogen met 25% blijft immers een laag inkomen. Bovendien is het niet duidelijk of de verhouding 100/80 enige empirische basis heeft.

Een andere piste bewandelt men bij de school- en studietoelagen. Zij voerden in het schooljaar 1991-1992 een KI-test in om enerzijds het Mattheüseffect in de verdeling van de toegekende studietoelagen te verhelpen door groepen met een fictief laag inkomen (voornamelijk zelfstandigen) uit te sluiten, en anderzijds geld te besparen om onder meer de sociale voorzieningen in het hoger onderwijs te bekostigen (Tan, 1998). Vos (1993) toont aan dat de daling in het aantal aanvragen en het aantal toegekende studietoelagen in het hoger onderwijs voornamelijk te verklaren is doordat welgestelde gezinnen met een fictief laag inkomen door de KI-test werden uitgesloten.¹⁷ Vandaag werkt de KI-test als volgt: indien het geïndexeerd KI vreemd gebruik met drie vermenigvuldigd hoger ligt dan 20% van het inkomen zonder het KI komt men niet in aanmerking voor een school- of studietoelage. Hierdoor wordt de aanvraag van een school- of studietoelage jaarlijks om en bij de 3.300 aanvragers geweigerd.¹⁸

Om een beter beeld te krijgen van wat de invoering van een KI-test bij het toekennen van de sociale toeslagen in de toekomstige Vlaamse kinderbijslag zou kunnen betekenen, maken we gebruik van het statisch microsимулатiemodel MEFISTO. Een microsимулатiemodel laat toe om het effect van hervormingen in belastingen en uitkeringen te berekenen voor huishoudens in België. De onderliggende gegevens zijn gebaseerd op de EU-SILC (*European Union Statistics on Income and Living Conditions*) databank, inkomensjaar 2009 (geïndexeerd tot 2015). EU-SILC is een representatieve steekproef van de Belgische

¹⁷ Zowel het aantal aanvragen als het aantal toegekende studietoelagen in het hoger onderwijs daalde aanzienlijk tussen 1990 en 1995. In het schooljaar 1990-1991 werden er 53.209 toelagen aangevraagd (waarvan 40.050 werden toegekend), in het schooljaar 1994-1995 daalde het aantal aanvragen tot 44.088 (en het aantal toekenningen naar 30.561) (Tan, 1998).

¹⁸ In aanvraagjaar 2013 ging het om 3208 dossiers, in aanvraagjaar 2014 om 3337 dossiers. Bron: Interview met het Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming, 19/03/2015.

huishoudens, en die gegevens koppelen we met de IPCAL gegevens van dezelfde huishoudens uit 2009, een steekproef van fiscale aangiften, waardoor we het KI van huishoudens kunnen koppelen aan hun inkomensgegevens (de gekoppelde dataset bevat gegevens van 6132 Belgische huishoudens). In Deel 3 bespreken we dit microsimulatiemodel in detail en presenteren we een simulatieoefening op basis van de bestaande inkomensselectieve systemen die we bespreken in dit rapport; hier beperken we ons tot een raming van het effect van een KI-test. We gaan als volgt te werk. Op basis van de gekoppelde gegevens simuleren we de regelgeving van de KI-test zoals die bestaat binnen de school- en studietoelagen anno 2015, en passen we die toe op de populatie Vlaamse gezinnen met kinderen ten laste. Als het geïndexeerd KI vreemd gebruik vermenigvuldigd met 3 hoger ligt dan 20% van het referentie-inkomen *zonder* KI vreemd gebruik en eigen beroepsdoeleinden van deze gezinnen (zie Tabel 3 voor uitleg over het referentie-inkomen), dan worden zij geïdentificeerd door de KI-test. In realiteit zouden deze gezinnen dan uitgesloten kunnen worden van het ontvangen van sociale toeslagen binnen de toekomstige Vlaamse kinderbijslag, *ook al voldoen zij aan de inkomstenstoets*. De bedoeling is om de gezinnen met een 'fictief' laag inkomen maar met een vermoedelijk hoge draagkracht, omdat zij onroerend goederen met een hoog KI naast de eigen woning bezitten, eruit te halen. De simulatie laat ons ook toe het profiel van de gezinnen die geïdentificeerd worden te bestuderen: om welke gezinnen gaat het? Het is belangrijk om bij de interpretatie van de gegevens in het achterhoofd te houden dat het om een steekproef gaat, en we bijgevolg alleen grootteordes en geen precieze aantallen kunnen inschatten.

Tabel 2 Simulatie toepassing KI-test op de populatie Vlaamse gezinnen met kinderen

	% geïdentificeerd door KI-test [95% betrouwbaarheidsinterval]
Vlaamse gezinnen met kinderen	3,4% [1,8% - 5,0%]
Inkomenskwintiel	
1 [€0 – €715]	10,9% [1,3% - 20,1%]
2 [€716 – €1200]	4,4 % [1,0% - 7,8%]
3 [€1201-€1680]	2,2% [-2% - 6%]
4 [€1681-€2308]	0%
5 [€2310-€7333]	0%
Beroepscategorie	
Werknemer	1,7% [0,2% - 3,1%]
Zelfstandige	14,0% [7,4% - 20,5%]

Bron: eigen berekeningen op basis van MEFISTO. Inkomensgegevens 2009 gekoppeld met fiscale gegevens 2009, geïndexeerd naar 2015. Zie Deel 3 voor uitgebreide informatie over het microsimulatiemodel. Inkomenskwintiel gebaseerd op het maandelijks equivalent referentie-inkomen zoals het gesimuleerd wordt in MEFISTO. Equivalent wil zeggen dat het inkomen gestandaardiseerd is (met de gemodificeerde OESO-schaal) om het vergelijkbaar te kunnen maken naar gezinsgrootte. Referentie-inkomen verwijst naar het gehanteerde inkomensbegrip binnen de school- en studietoelagen (zie Tabel 3).

Tabel 2 toont de resultaten (puntschattingen en betrouwbaarheidsintervallen). Ongeveer 3% van de Vlaamse gezinnen met kinderen ten laste zou geïdentificeerd worden door de KI-test zoals die werkzaam is binnen de school-en studietoelagen. In absolute termen betekent dit dat tussen 15.000 à 40.0000 gezinnen zo uitgesloten kunnen worden. Voor alle duidelijkheid: het gaat hier niet om gezinnen die een school- en studietoelage hebben aangevraagd, maar om het aandeel van alle Vlaamse gezinnen met kinderen ten laste. De tabel laat verder ook zien dat de gezinnen die geïdentificeerd worden door de KI-test zich voornamelijk in het laagste inkomenskwintiel bevinden; het gaat hier inderdaad om gezinnen die een laag inkomen laten optekenen, maar toch een hoog KI naast de eigen woning hebben. Tenslotte laat de tabel

ook zien dat ongeveer 14% van de zelfstandigen door de KI-test worden geïdentificeerd, en 2% van de werknemers.

De KI-test zoals die nu bestaat binnen de school- en studietoelagen is bijgevolg een methode die er, zowel theoretisch als in de praktijk, in slaagt om gezinnen, en zelfstandigen in het bijzonder, met een zeer laag inkomen maar in het bezit van onroerende goederen (buiten de eigen woning) met een voldoende hoog KI, uit te sluiten van inkomensselectieve sociale toeslagen. Hoewel de invoering van een KI-test een zekere werklast met zich meebrengt voor de betrokken administratie, menen wij dat dit nadeel niet opweegt tegen het voordeel van een meer correcte identificatie van gezinnen naar draagkracht. Omdat het KI van gezinnen beschikbaar is in de elektronische gegevensstromen, beperkt de werklast zich bovendien voornamelijk tot het beantwoorden van vragen van gezinnen die afgewezen worden op basis van de KI-test; slechts in uitzonderlijke gevallen is een bijkomend onderzoek naar de effectieve KI-toestand van de aanvrager nodig¹⁹. Uiteraard is het aangewezen om empirisch na te gaan of de formule die gehanteerd wordt binnen de KI-test (namelijk $3 \cdot KI$ vreemd gebruik $> 20\%$ inkomen-KI vreemd gebruik) niet verder verfijnd dient te worden, en om de expertise die werd opgebouwd rond de KI-test binnen het Departement Onderwijs mee in rekening te brengen.

Een bijkomende complicatie kan voortvloeien uit het afzonderen van (een deel van) het vermogen in een vennootschap. Zo kan men bijvoorbeeld een patrimoniumvennootschap oprichten en van daaruit onroerend goed verhuren. Deze opbrengsten en winsten van de vennootschap worden evident niet gevat op het aanslagbiljet binnen de personenbelasting. De netto huurinkomsten worden niet vermeld op het aanslagbiljet, en inkomsten uit de vennootschap via een dividenduitkering vallen onder de bevrijdende roerende voorheffing. Het vastgoed zal ook niet gedetecteerd kunnen worden via een KI-test, aangezien de vennootschap eigenaar is. Dit kan leiden tot een onderschatting van de draagkracht van het betreffende gezin. In dit geval kan een zelfstandige zichzelf een laag belastbaar inkomen toekennen en in aanmerking komen voor sociale toeslagen binnen de kinderbijslag. De omvang van dit fenomeen is echter niet gekend, en er lijkt geen bevredigende oplossing voorhanden. Bij het ontbinden van de vennootschap dient uiteraard wel belasting betaald te worden, maar dat heeft dan geen implicaties meer voor de ontvangen sociale toeslagen.

¹⁹ Dit gaat voornamelijk over dossiers waarbij mensen een kadastrale toestand hebben laten rechtzetten maar bij wie die rechtzetting nog niet is opgenomen in de databank van de Algemene Administratie der Patrimoniumdocumentatie (AAPD) of in de belastingaangifte.

1.7 Het inkomensbegrip in de bestaande inkomensselectieve systemen

HOOFDPUNTEN

- Geen enkel inkomensbegrip binnen de bestaande systemen is gelijk.
- Ook de inkomensgrenzen verschillen tussen de bestaande systemen.
- Het inkomensbegrip van de school- en studietoelagen en van de verhoogde tegemoetkoming benaderen een breed inkomensbegrip.

In deze sectie bespreken we vijf inkomensselectieve systemen zoals ze vandaag in het sociaal beleid bestaan op Belgisch en Vlaams niveau (namelijk sociale toeslagen en eenoudertoeslag, gewaarborgde gezinsbijslag, inkomensgerelateerde kinderopvang, school- en studietoelagen, en de verhoogde tegemoetkoming). Tabel 3 geeft een overzicht, hieronder bespreken we de verschillende maatregelen in detail.

Tabel 3 Vijf inkomensselectieve systemen vergeleken met het 'brede' inkomensbegrip

	Inkomensbegrip	In vergelijking met 'brede' inkomensbegrip
Sociale toeslagen en eenoudertoeslag	<i>Werknemers en sociaal verzekerden die van een vervangingsinkomen leven:</i> gezamenlijk bruto belastbaar arbeids- of vervangingsinkomen (gemiddeld per maand) <i>Zelfstandigen:</i> netto belastbare inkomsten uit zelfstandige praktijk x 100/80 (gemiddeld per maand)	- Enkel arbeids- of vervangingsinkomen - Geen oplossing voor fictief lage inkomens bij zelfstandigen - Gemiddelde per maand
Gewaarborgde gezinsbijslag	Netto bestaansmiddelen (per kwartaal)	- Geen duidelijk afgebakend concept - Geval per geval bekijken
Inkomensgerelateerde kinderopvang	Gezamenlijk belastbaar inkomen voor aftrekbare bestedingen (op jaarbasis) Individueel verminderde tarieven	- Ruim inkomensbegrip
School- en studietoelagen	Referentie-inkomen: - Gezamenlijk belastbaar inkomen - Afzonderlijk belastbaar inkomen - 80% van de alimentatie - Enkele niet (in België) belastbare inkomsten - 2 x geïndexeerd KI vreemd gebruik en 1x geïndexeerd KI eigen beroep (op jaarbasis) Bijkomend: KI-test vreemd gebruik	- Ruim inkomensbegrip - Onroerend vermogen wordt meegenomen, zowel in referentie-inkomen als in KI-test.
Verhoogde tegemoetkoming	<i>Werknemers en sociaal verzekerden die van een vervangingsinkomen leven:</i> bruto belastbaar inkomen <i>Zelfstandigen:</i> netto belastbare inkomsten uit zelfstandige praktijk x 100/80	- Ruim inkomensbegrip - Geen oplossing voor fictief lage beroepsinkomens bij zelfstandigen - Roerende én onroerende inkomsten wordt meegenomen (KI eigen woning wordt deels vrijgesteld).

Inkomensbegrip	In vergelijking met 'brede' inkomensbegrip
Bijkomend: KI eigen woning + inkomsten uit (on)roerende goederen + buitenlandse inkomsten + inkomsten pensioensparen (referentieperiode afhankelijk van groep gerechtigden)	

1.7.1 Sociale toeslagen en toeslag voor eenoudergezinnen in de algemene kinderbijslagwet

Binnen de algemene kinderbijslagwet zijn de sociale toeslagen en de toeslag voor eenoudergezinnen vandaag gestoeld op categoriale selectiviteit in combinatie met inkomensselectiviteit. De categoriale selectiviteit bestaat eruit dat bepaalde sociale categorieën, namelijk de alleenstaande ouders, langdurig werklozen, gepensioneerden, langdurig zieken en invaliden, een toeslag op de kinderbijslag kunnen ontvangen. Bovenop deze categoriale selectiviteit moeten de gezinnen aan een inkomensvoorwaarde voldoen om recht te hebben op de toeslag.

Het inkomensbegrip bij de sociale toeslagen en de toeslag voor eenoudergezinnen is sinds 1 januari 2015 gewijzigd bij de ingebruikname van fiscale gegevensstromen. In de vorige regelgeving (op verklaring van eer) was het inkomensbegrip gebaseerd op de bruto inkomens uit arbeid en vervangingsuitkeringen per maand. In de nieuwe regelgeving wordt gewerkt met het belastbaar inkomen uit arbeid en vervangingsuitkeringen voor de aftrekbare bestedingen zoals aangegeven op het meest recent gekende aanslagbiljet bij de FOD Financiën. Voor werknemers en sociaal verzekerden met een vervangingsinkomen gaat het om de inkomsten na aftrek van de sociale zekerheidsbijdragen en voor aftrek van de loonbelasting en de aftrekbare bestedingen, oftewel het bruto belastbaar beroeps- of vervangingsinkomen. Voor zelfstandigen wordt er gebruik gemaakt van het netto belastbaar resultaat van de inkomsten uit de zelfstandige activiteit vermenigvuldigd met 100/80. Deze factor gebruikt men om de netto belastbare inkomsten van de zelfstandigen te "bruteren" en zo een vergelijkbaar concept als dat van de andere sociaal verzekerden te bekomen (zie 1.6). Er wordt bij werknemers en zelfstandigen enkel naar inkomen uit arbeid of vervangingsinkomen gekeken; er wordt geen rekening gehouden met de inkomsten uit vermogen. Het gaat hier dus niet om een breed inkomensbegrip.

Het gebruik van een aanslagbiljet houdt per definitie in dat er wordt gewerkt met een jaarinkomen, waarin ook het vakantiegeld en de eindejaarspremie vervat zitten. Daarom zijn de belastbare socioprofessionele inkomsten waarmee rekening moet worden gehouden voor het recht op een sociale toeslag de gemiddelde maandinkomsten, zijnde de jaarinkomsten gedeeld door twaalf. Dit kan er echter toe leiden dat één maand werken, het vakantiegeld of de eindejaarspremie het verschil kunnen maken in de toekenning van het recht op de toeslag voor het hele inkomstenjaar. Men houdt echter geen rekening met de belastbare socioprofessionele inkomsten met betrekking tot vroegere (loonachterstallen) of latere (vervroegd vakantiegeld en opzeggingsvergoedingen) jaren dan het fiscaal jaar. Zij kunnen niet in aanmerking worden genomen in het jaar waarop de sociale toeslag of eenoudertoeslag betrekking heeft of in de jaren waarop de loonachterstallen, het vervroegd vakantiegeld of de opzeggingsvergoedingen betrekking hebben. Dit zou administratief tot enkele her-evaluaties van het recht kunnen leiden, vele jaren nadat het recht is toegekend.

Het gebruik van de fiscale gegevens bracht dan wel een wijziging in het inkomensbegrip mee, de inkomensgrenzen die van toepassing waren in de vorige regelgeving blijven behouden. De grenzen bedragen sinds juli 2015 €2.338,47 belastbaar per maand voor alleenstaande ouders met kinderen ten laste en €2.414,54 belastbaar per maand voor een koppel met kinderen ten laste.

1.7.2 Gewaarborgde gezinsbijslag

Wie geen rechten kan openen in het reguliere kinderbijslagstelsel en slechts over beperkte bestaansmiddelen beschikt, kan terecht in het sociaal vangnet van de kinderbijslag: de gewaarborgde gezinsbijslag. Binnen dit residueel stelsel wordt er een onderzoek gedaan naar de bestaansmiddelen, waardoor we dus kunnen spreken van een louter selectief systeem. In tegenstelling tot de toeslagen in de algemene kinderbijslagwet is er geen combinatie van categoriale selectiviteit en inkomensselectiviteit in de gewaarborgde gezinsbijslagregeling.

Bij de gewaarborgde gezinsbijslag is het inkomensbegrip gebaseerd op netto inkomen, naar analogie met de bestaansmiddelenstoets die wordt uitgevoerd door de OCMW's. Alle bestaansmiddelen van welke aard of herkomst ook tellen mee, uitgezonderd (1) de gezinsbijslag ten voordele van andere rechtgevendende kinderen in het gezin, (2) de alimentatie, (3) het KI van de eigen woonst, (4) de studietoelagen, (5) de uitkeringen betreffende openbare of private bijstand, (6) de begeleidingsuitkeringen, (7) de frontstrepent- en gevangenschapsrenten en renten van een nationale orde wegens een oorlogsfeit, (8) de militievergoedingen, en (9) de vergoedingspensioenen uitbetaald door de Nationale Kas voor Oorlogspensioenen. Indien de aanvrager echter gerechtigd is voor het leefloon of de inkomensgarantie voor ouderen wordt er geen onderzoek naar de bestaansmiddelen meer gedaan en wordt de gewaarborgde gezinsbijslag automatisch toegekend.

De inkomensgrens is afhankelijk van het aantal kinderen ten laste: €4.062,82 netto per kwartaal voor gezinnen met één kind, verhoogd met 20% voor elk bijkomend kind.

Ondanks het feit dat bij de gewaarborgde gezinsbijslag een netto inkomensbegrip wordt gehanteerd, wat dicht aansluit bij de effectieve draagkracht van de gezinnen, kunnen we dit niet als blauwdruk gebruiken om de sociale toeslagen in de toekomstige Vlaamse kinderbijslag op te baseren. Enerzijds is het geen duidelijk afgebakend inkomensbegrip, het omvat alles waar een mens van leeft (uitgezonderd de limitatieve lijst die *supra* werd uiteengezet). Anderzijds wordt het recht op gewaarborgde kinderbijslag vastgesteld door een bestaansmiddelenstoets, wat inhoudt dat men de financiële situatie van gezinnen geval per geval moet bekijken. Dit zou impliceren dat je sociale controleurs op pad moet sturen voor alle Vlaamse gezinnen met kinderen. Dat is administratief wellicht moeilijk haalbaar.

1.7.3 Inkomensgerelateerde kinderopvang

De prijs voor kinderopvang hangt af van de opvang waar een kind verblijft. Er zijn drie prijssystemen: (1) het inkomenstarief (i.e. een prijs die wettelijk geregeld is en afhangt van het inkomen, het aantal kinderen ten laste en de verblijfsduur), (2) een prijs die de opvang zelf mag bepalen, en (3) een prijs die de opvang zelf mag bepalen binnen een minimum- en een maximumgrens. Hieronder gaan we in op het eerste prijssysteem: het inkomenstarief.

Het inkomensbegrip waarop de berekening van het inkomenstarief in de kinderopvang is gebaseerd is het gezamenlijk belastbaar inkomen voor de aftrekbare bestedingen. Dit inkomensbegrip gaat in de richting

van het brede inkomensbegrip: het verhoudt zich tussen het netto belastbaar en bruto belastbaar inkomen, waarbij de belastingaftrekken niet en de beroepskosten wel in mindering worden gebracht.

Als de ouders geen aanslagbiljet kunnen voorleggen, dan wordt het inkomenstarief berekend op basis van een loonfiche of een bewijs van een officiële instantie zoals de RVA, het RIZIV, het OCMW, et cetera, van de maand voor de aanvraag van het attest inkomenstarief. In het geval dat de kinderopvang start aansluitend op een periode van moederschapsrust, dan wordt het inkomen genomen van de maand voor de moederschapsrust. Daarna wordt het bruto maandinkomen omgezet naar een jaarbedrag (de omzettingscoëfficiënt bedraagt 11,85 voor 2015). Voor beginnende zelfstandigen en beginnende meewerkende echtgenoten zonder aanslagbiljet wordt het jaarinkomen dat gebruikt werd door het sociaal verzekeringsfonds om de voorlopige bijdragen te bepalen gebruikt. Tabel 4 geeft de verschillende inkomensschijven, de bijhorende coëfficiënten en het maximale inkomenstarief weer.

Tabel 4 Berekening inkomenstarief in de kinderopvang

2015	Coëfficiënt	Maximale inkomenstarief
< €16.670,56	Inkomen x 0,000385	Max. 25% korting op het inkomenstarief, per begonnen schijf van €50: -1%
≥ €16.670,56 en ≤ €41.787,50	Inkomen x 0,000385	€15,88
> €41.787,50 en ≤ €59.790,07	Inkomen x 0,000380	€20,96
> €59.790,07	€20,96 + €0,60 per begonnen schijf van €3.700	€27,72

Bron: Kind en Gezin infobrochure ouders (2015)

Tot 1 mei 2015 bedroeg het minimumtarief €1,56 per dag. Sinds 1 mei is dit minimumtarief echter opgetrokken tot €5 per dag, maar in specifieke situaties is een individueel verminderd tarief mogelijk waarbij de ouder €1,56, €3 of €5betaalt (zie Tabel 6).

Per kind ten laste (vanaf het tweede kind) geldt een korting van €3,14 per dag op het te betalen inkomenstarief. In het geval er één of meerdere meerlingen in het gezin zijn, dan komt er één extra korting van €3,14 per dag bij. Deze korting wordt automatisch van het inkomenstarief afgetrokken. Tot 1 mei 2015 gold dit voor alle kinderen ten laste in het gezin. Sinds 1 mei wordt er een leeftijdsvoorwaarde aan deze 'kindkorting' gekoppeld: ze geldt enkel tot het jaar waarin het kind 12 jaar wordt.

Het exacte bedrag dat ouders per dag moeten betalen hangt af van het aantal uren dat het kind die dag in de opvang is. Tabel 5 geeft dit weer:

Tabel 5 Te betalen percentage van het inkomenstarief in de kinderopvang

Baby's en peuters	% inkomenstarief
< 5 uur	60%
≥ 5 uur en < 11 uur	100%
≥ 11 uur of opvang 's nachts	160%
Is het kind op één dag op verschillende tijdstippen aanwezig, dan worden die per dag samengevoegd.	
Schoolkinderen	% inkomenstarief
< 3 uur	40%
≥ 3 uur en < 5 uur	60%
≥ 5 uur en < 11 uur	100%

Bron: Kind en Gezin infobrochure ouders (2015)

Sommige ouders die gebruik maken van kinderopvang met inkomenstarief hebben recht op een individueel verminderd tarief. Ook hier werden er op 1 mei wijzigingen doorgevoerd. Tabel 6 vergelijkt de individueel verminderde tarieven die van toepassingen waren voor en na 1 mei 2015.

Tabel 6 Individueel verminderde tarieven in de kinderopvang: een vergelijking voor en na 1 mei 2015

Voor 1 mei 2015	Vanaf 1 mei 2015
A. <i>Tarief pleegkind</i> : Als de ouder of inwonende persoon een attest inkomenstarief aanvraagt voor een pleegkind: €1,56	1. <i>Tarief pleegkind</i> : €1,56
Het tarief pleegkind blijft ongewijzigd.	
B. <i>Tarief gedaald inkomen</i> : Als het inkomen recentelijk gedaald is met minstens 20%, wordt het inkomen van het gezin opnieuw vastgesteld vanaf de 1e dag van de maand die volgt op de melding aan de opvang van de daling. Het inkomen en de daling van minstens 20% worden vastgesteld op basis van loonfiches en/of bewijzen van officiële instanties van de voorgaande drie maanden. Het gemiddeld maandinkomen wordt omgezet naar een jaarinkomen door middel van de omzettingscoëfficiënt (11,85). Als het inkomen minstens 20% lager ligt dan het gezamenlijk belastbaar beroepsinkomen, wordt een nieuw tarief berekend op basis van de gedaalde inkomsten.	<p>2. <i>Tarief invaliditeit</i>: De ouder of inwonende persoon wiens inkomen meetelt ontvangt een invaliditeitsuitkering. Deze uitkering zit nog niet vervat in het inkomen waarop het inkomenstarief is berekend. Het oorspronkelijk berekende inkomenstarief wordt verminderd met 25% met een minimumtarief van €5.</p> <p>3. <i>Tarief werkloosheid</i>: De ouder of inwonende persoon wiens inkomen meetelt ontvangt sinds zes opeenvolgende maanden een voltijdse werkloosheidsuitkering. Deze uitkering zit nog niet vervat in het inkomen waarop het inkomenstarief is berekend. Het oorspronkelijk berekende inkomenstarief wordt verminderd met 25% met een minimumtarief van €5.</p> <p>4. <i>Tarief faillissement</i>: De ouder of inwonende persoon wiens inkomen meetelt ontvangt een faillissementsuitkering. Deze uitkering zit nog niet vervat in het inkomen waarop het inkomenstarief is berekend. Het oorspronkelijk berekende inkomenstarief wordt verminderd met 25% met een minimumtarief van €5.</p> <p>5. <i>Tarief verminderd inkomen werknemer</i>: De ouder of inwonende persoon wiens inkomen meetelt zullen voor de komende 12 maanden een inkomen hebben dat minstens 50% lager ligt. Deze vermindering zit nog niet vervat in het inkomen waarop het inkomenstarief is berekend. Het inkomen van de andere zal niet stijgen. Het oorspronkelijk berekende inkomenstarief wordt verminderd met 25% met een minimumtarief van €5.</p> <p>6. <i>Tarief verminderd inkomen zelfstandige</i>: De ouder of inwonende persoon wiens inkomen meetelt zullen voor de komende 12 maanden lagere sociale bijdragen voor zelfstandigen betalen. Deze vermindering zit nog niet vervat in het inkomen waarop het inkomenstarief is berekend. Het inkomen van de andere zal niet stijgen. Het oorspronkelijk berekende inkomenstarief wordt verminderd met 25% met een minimumtarief van €5.</p>
<p>Tarieven 2 tot en met 6 zijn een hervorming, en verstrenging, van het tarief gedaald inkomen. Om gebruik te kunnen maken van het tarief gedaald inkomen moest een gemiddelde daling van minstens 20% worden vastgesteld op basis van bewijsstukken van de afgelopen drie maanden. Daar waar de ouder of inwonende persoon nu ofwel gedurende zes opeenvolgende maanden een voltijdse werkloosheidsuitkering moet ontvangen, ofwel een faillissementsuitkering moet ontvangen, ofwel een vermindering van zijn inkomen met minstens 50% voor de komende twaalf maanden tezamen met een niet-stijging van het inkomen van de</p>	

Voor 1 mei 2015	Vanaf 1 mei 2015
andere moet kunnen aantonen. Het lijkt er dan ook op dat ouders in de nieuwe regelgeving langer zullen moeten wachten vooraleer ze de mogelijkheid hebben om een individueel verminderd tarief aan te vragen.	
<p><i>C. Tarief leefloon:</i> Als de aanvrager of een andere persoon wiens inkomen meetelt voor de berekening van het inkomenstarief een leefloon kreeg, had deze recht op een individueel verminderd tarief van €1,56 per dag.</p>	<p><i>7. Tarief leefloon zonder opleidingstraject:</i> De ouder of inwonende persoon wiens inkomen meetelt ontvangt een leefloon, maar volgt geen opleidingstraject bij VDAB of via het OCMW. Het individueel verminderd tarief bedraagt €5 per dag.</p> <p><i>8. Tarief leefloon met opleidingstraject:</i> De ouder of inwonende persoon wiens inkomen meetelt ontvangt een leefloon en volgt een opleidingstraject bij VDAB of via het OCMW. Het individueel verminderd tarief bedraagt €3 per dag.</p>
<p>Het tarief leefloon werd hervormd tot tarieven 7 en 8, waarbij een onderscheid wordt gemaakt of de leefloongerechtigde al dan niet in een opleidingstraject zit. Deze twee nieuwe tarieven zijn ook een verstrenging van de vorige regelgeving aangezien het individueel verminderd tarief opgetrokken wordt van €1,56 naar respectievelijk €5 en €3.</p>	
	<p><i>9. Tarief laag inkomen met inburgering:</i> De ouder en de inwonende persoon hebben samen een inkomen lager dan €15.820,56 en één van hen volgt een inburgeringstraject. Het berekende inkomenstarief ligt lager dan €5. Het individueel verminderd tarief bedraagt €3 per dag.</p> <p><i>10. Tarief laag inkomen met werk:</i> De ouder en de inwonende persoon hebben samen een inkomen lager dan €15.820,56 en zij werken elk minstens gemiddeld 19 uren per week. Het berekende inkomenstarief ligt lager dan €5. Het individueel verminderd tarief bedraagt €3 per dag.</p> <p><i>11. Tarief materiële of medische hulp:</i> De ouder en de inwonende persoon hebben een attest voor materiële of medische hulp, bijvoorbeeld van Fedasil, het Rode Kruis, het lokale opvanginitiatief of Vluchtelingenwerk Vlaanderen. Het individueel verminderd tarief bedraagt €1,56 per dag.</p>
<p>Tarieven 9, 10 en 11 zijn nieuwe individueel verminderde tarieven.</p>	
<p><i>D. Tarief OCMW:</i> Als het voor de ouders financieel onmogelijk is om het vastgestelde inkomenstarief, het tarief gedaald inkomen, het tarief pleegkind of het tarief leefloon te betalen, kunnen zij aanspraak maken op het tarief dat vastgesteld werd door het OCMW. Dit bedraagt ofwel de helft van het oorspronkelijk tarief ofwel het minimumtarief van €1,56 per dag.</p>	<p><i>12. Tarief OCMW:</i> Als het voor de ouders financieel onmogelijk is om het vastgestelde inkomenstarief of het individueel verminderd tarief te betalen, kunnen zij een tarief aanvragen bij het OCMW. Dit bedraagt ofwel de helft van het oorspronkelijk tarief ofwel €5 ofwel €1,56.</p>
<p>Het OCMW heeft ook de mogelijkheid om een individueel verminderd tarief te vragen van €5 per dag.</p>	

Bron: eigen vergelijkingen gebaseerd op Kind en Gezin infobrochures ouders

Het OCMW is het laatste redmiddel om een individueel verminderd tarief te bekomen. Het kan echter een enorme drempel zijn voor ouders om naar het OCMW te stappen. Bovendien kan dit ten gevolge van de discretionaire bevoegdheid van het OCMW leiden tot verschillen in behandeling, zowel op het niveau van de gemeente als op het niveau van de maatschappelijk werker. Dit kan ertoe leiden dat ouders in het ene OCMW of bij de ene maatschappelijk werker wel een individueel verminderd tarief zouden krijgen, terwijl

dit in een andere OCMW of bij een andere maatschappelijk werker niet het geval zou zijn. Heel wat academici, sociale en welzijnsorganisaties zijn dan ook kritisch voor dit nieuwe systeem, zowel omwille van de verhoogde werklast voor OCMW's als omwille van het risico op stigma en ondergebruik van het recht²⁰.

1.7.4 School- en studietoelagen

Om in aanmerking te komen voor een school- of studietoelage moet de leerling of student aan vier cumulatieve voorwaarden voldoen op verschillende tijdstippen van het lopende academiejaar: (1) de nationaliteitsvoorwaarde (op 31 december van het lopende academiejaar), (2) de financiële voorwaarde (eveneens op 31 december), (3) de procedurele voorwaarde (uiterlijk op 1 juni), en (4) de pedagogische voorwaarden (op 30 juni). Hieronder gaan we dieper in op de financiële voorwaarde, de andere voorwaarden bespreken we in Bijlage 1.

Om recht te hebben op een school- of studietoelage wordt er gekeken naar het *referentie-inkomen*. Dit referentie-inkomen bestaat uit:

- Het gezamenlijk belastbaar inkomen;
- De afzonderlijk belastbare inkomsten zoals het vervroegd vakantiegeld;
- 80% van de uitbetaalde onderhoudsgelden aan de persoon of personen van wie het referentie-inkomen voor de berekening van de toelage in aanmerking wordt genomen en aan de ten laste zijnde kinderen, voor zover die nog niet vervat zitten in het gezamenlijk belastbaar inkomen;
- Enkele niet (in België) belastbare inkomsten: het leefloon of het equivalent leefloon, de inkomensvervangende tegemoetkomingen aan gehandicapten, de niet-belastbare beurs die onderworpen is aan de sociale zekerheid (i.e. doctoraatsbeurs), en de inkomsten uit het buitenland of inkomsten verworven bij een Europese of internationale instelling;
- Tweemaal het geïndexeerd KI vreemd gebruik²¹ (binnen België) en eenmaal het geïndexeerd kadastraal inkomen voor eigen beroepsdoeleinden²².

Bovendien wordt er voor de onroerende goederen vreemd gebruik een KI-test uitgevoerd²³. Als het KI vreemd gebruik te hoog is in vergelijking met het referentie-inkomen, dan komt de aanvrager niet in aanmerking voor een toelage. Hiervoor wordt het geïndexeerd KI vreemd gebruik vermenigvuldigd met drie. Vervolgens wordt tweemaal het geïndexeerd kadastraal inkomen vreemd gebruik en eenmaal het geïndexeerd kadastraal inkomen eigen beroep van het referentie-inkomen afgetrokken. Als 20% van dit resultaat lager ligt dan driemaal het geïndexeerd kadastraal inkomen vreemd gebruik, dan komt de

²⁰ Zie bijvoorbeeld 'Persbericht over geplande verhoging van de kinderopvangtarieven (12/3/2015)', <http://www.welzijnszorg.be/persbericht-over-geplande-verhoging-van-de-kinderopvangtarieven-1232015>.

²¹ Het kadastraal inkomen van al de onroerende goederen behalve het eigen huis en de onroerende goederen voor eigen beroepsdoeleinden. Het totaal niet-geïndexeerd KI vreemd gebruik (de som van de codes 1106, 2106, 1107, 2107, 1108, 2108, 1109, 2109, 1112, 2112, 1115 en 2115 op het aanslagbiljet) wordt vermenigvuldigd met 1,6813 (voor het schooljaar 2015-2016) om het geïndexeerd KI vreemd gebruik te bekomen.

²² Het totaal niet-geïndexeerd KI voor eigen beroepsdoeleinden (de som van de codes 1105 en 2105 op het aanslagbiljet) vermenigvuldigt met 1,6813.

²³ Men dient geen KI-test te doen als men geen onroerende goederen heeft, als men alleen een eigen woning of een eigen woning plus onroerende goederen voor eigen beroepsdoeleinden heeft, als het KI vreemd gebruik niet hoger is dan €1.250, als het referentie-inkomen geheel of gedeeltelijk uit leefloon of voor minstens 70% uit vervangingsinkomsten, alimentatiegelden, inkomensvervangende tegemoetkomingen of overlevingspensioenen bestaat, of als het alleenstaand leerling of student betreft.

aanvrager niet in aanmerking voor een schooltoelage. We illustreren het belang van de KI test met een voorbeeld:

Een zelfstandige heeft een netto belastbaar inkomen van €10.000 op jaarbasis, haar meewerkende echtgenoot verdient netto €5.000 per jaar²⁴. Hun gezamenlijk belastbaar inkomen bedraagt bijgevolg €15.000. Ze bezitten echter wel een tweede verblijf aan zee dat gedurende het ganse jaar wordt verhuurd. Het geïndexeerde KI van dit onroerend goed bedraagt €1.500. Driemaal het geïndexeerde KI (€4.500) is groter dan 20% van het referentie-inkomen (€3.000), bijgevolg komt dit gezin niet in aanraking voor een school- of studietoelage.

Het referentie-inkomen is een zeer ruim inkomensbegrip en sluit dicht aan bij het *brede inkomensbegrip gebaseerd op draagkracht* dat we hierboven hebben uiteengezet. Er wordt rekening gehouden met het geheel aan netto belastbare inkomsten, net als met enkele niet (in België) belastbare inkomsten zoals het leefloon, de tegemoetkomingen aan personen met een handicap, de inkomsten uit het buitenland, de niet-belastbare beurs. Overigens wordt ook het inkomen uit onroerend vermogen meegeteld zowel rechtstreeks in het referentie-inkomen als in de KI-test voor de onroerende goederen vreemd gebruik. We dienen hier wel op te merken dat het kadastraal inkomen sinds de jaren '70 niet meer werd herzien, waardoor het geen reële weergave is van de gevraagde huurprijs. Bovendien wordt het KI vreemd gebruik 'slechts' tweemaal meegenomen in het inkomensbegrip, terwijl het KI als richtlijn wordt gebruikt om de maandelijkse huurprijs te bepalen. Een concreet voorbeeld:

Een eigenaar van een statig herenhuis in Antwerpen verhuurt de woning, opgedeeld in drie appartementen, aan drie verschillende huurders. Het geïndexeerde KI van de woning bedraagt €2.500. Bij de berekening van het referentie-inkomen wordt er dus voor €5.000 rekening gehouden met het verhuurde goed. Echter, de huurders betalen samen €2.500 huur *per maand* aan de eigenaar, waardoor de werkelijke huurinkomsten op jaarbasis oplopen tot €30.000. Het referentie-inkomen dat wordt gebruikt voor de berekening van de schooltoelagen is in dit geval sterk onderschat.

Als het referentie-inkomen voor minstens 70% uit vervangingsinkomsten bestaat, dan worden die vervangingsinkomsten verminderd met een bedrag dat gelijk is aan de forfaitaire aftrek voor beroepskosten die geldt in de personenbelasting. Voor het schooljaar 2015-2016 bedraagt de maximale aftrek €3.900 (op basis van het inkomen uit 2013)²⁵.

Stel: een alleenstaande ouder leeft van een werkloosheidsuitkering. In 2013 bedraagt dit vervangingsinkomen €15.000 op jaarbasis. Verder zijn er geen andere inkomens in het gezin. De forfaitaire aftrek bedraagt dan €2.367,55²⁶. Van het referentie-inkomen wordt deze forfaitaire aftrek in minder gebracht en bijgevolg bedraagt het referentie-inkomen waarmee rekening wordt gehouden voor de berekening van de schooltoelagen €12.632,45.

Als het inkomen van het gezin is gedaald ten opzichte van het laatste aanslagbiljet, dan wordt een vermoedelijk inkomen van een recenter jaar gebruikt als basis voor de berekening van het referentie-

²⁴ Figuur 1 toont dat dit geen onrealistisch lage bedragen zijn.

²⁵ Berekeningswijze: er wordt 28,7% van een eerste schijf tot €5.650 genomen, 10% van het gedeelte tussen €5.650 en €11.220, 5% van het gedeelte tussen €11.220 en €18.670, en 3% boven €18.670. Dit alles wordt opgeteld met een maximum van €3.900. Is het referentie-inkomen gebaseerd op vermoedelijke inkomsten uit 2014 of 2015, dan omvat de maximale aftrek respectievelijk €3.950 en €4.090.

²⁶ Berekeningswijze: 28,7% van €5.650 (= €1.621,55) + 10% op €11.220 - €5.650 (= €557) + 5% op €15.000 - €11.220 (= €189) = €2.367,55.

inkomen, wat moet worden bewezen door attesten van werkgevers en andere diensten. Ter illustratie: een gezin heeft in 2013 een referentie-inkomen van €45.000. Door ziekte van één ouder valt het gezin in 2014 terug op een vermoedelijk inkomen van €30.000. Het aantal punten van de leefeenheid bedraagt 2²⁷. Uit Tabel 7 blijkt dat het gezin op basis van het inkomen uit 2013 niet in aanmerking komt voor een schooltoelage. Bewijst het gezin evenwel zijn gedaald inkomen uit 2014, dan valt het inkomen wel binnen de toegelaten grenzen en hebben ze wel recht op een schooltoelage. Ten laatste twee jaar na datum wordt aan de hand van het aanslagbiljet bepaald of het gezin effectief recht had op de toelage, wat tot terugvordering of bijbetaling kan leiden.

Afhankelijk van het aantal punten van de leefeenheid gelden er andere minimum- en maximuminkomensgrenzen. Tabel 7 geeft deze grenzen weer voor het schooljaar 2015-2016.

Tabel 7 Minimum- en maximumgrenzen per aantal punten van de leefeenheid voor het schooljaar 2015-2016

Aantal punten leefeenheid	Minimumgrens	Maximumgrens
0	€7.804,66	€17.203,45
1	€14.104,38	€25.407,69
2	€16.309,31	€31.830,66
3	€18.164,20	€36.958,33
4	€19.284,18	€42.517,78
5	€20.392,51	€49.372,60
6	€21.500,76	€54.014,45
7	€22.609,04	€56.497,34
8	€23.717,32	€58.980,20
9	€24.825,61	€61.516,98
10	€25.933,89	€64.215,76

Bron: Ministerie van Onderwijs en Vorming

1.7.5 Verhoogde tegemoetkoming

Binnen de verhoogde tegemoetkoming in de ziekteverzekering treffen we een combinatie van categoriale selectiviteit en inkomensselectiviteit aan. Enerzijds zijn er bepaalde groepen die het recht automatisch openen, anderzijds dient er (bijkomend) een inkomensonderzoek te worden uitgevoerd door de verzekeringsinstellingen. Ten eerste zijn er de leefloongerechtigden die gedurende drie opeenvolgende maanden deze uitkering ontvangen, de IGO gerechtigden, en de gerechtigden op een toelage voor personen met een handicap. Zij openen automatisch het recht op de verhoogde tegemoetkoming, vermits zij reeds aan een inkomensonderzoek werden onderworpen door een andere instelling. Ook kinderen met een handicap waarvan de lichamelijke of geestelijke ongeschiktheid van tenminste 66% is vastgesteld door een arts van de DG Personen met een Handicap, wezen, en niet-begeleide minderjarige vreemdelingen komen zonder bijkomend inkomensonderzoek in aanmerking. Bij kinderen met een handicap gaat men ervan uit dat er veel geneeskundige verzorging nodig is, bij de andere kinderen steunt men op de veronderstelling dat er geen inkomen in het huishouden aanwezig is.

Bij een tweede groep van gerechtigden wordt het recht bepaald door een combinatie van categoriale selectiviteit en inkomensselectiviteit. Dit zijn groepen die in een moeilijke situatie terecht komen en die met een indicator kunnen worden gevat. Concreet gaat het om weduwnaars en weduwes, invaliden en

²⁷ Het begrip 'leefeenheid' en de berekening van het aantal punten werken we verder uit in Deel 2.

gepensioneerden, personen met een erkende handicap, personen die al minstens één jaar volledig werkloos en/of arbeidsongeschikt zijn, en eenoudergezinnen. Personen die zich in één van deze situaties bevinden moeten een verklaring op erewoord met betrekking tot hun huidig inkomen invullen en de nodige bewijsstukken bijvoegen. De referentieperiode voor deze groep gerechtigden is gelijk aan één maand. Iemand die terugvalt op een bescheiden inkomen dient enkel zijn inkomen van de voorafgaande maand te bewijzen zodat men snel kan inspelen op de acute situatie en hij toegang blijft hebben tot de gezondheidszorgen. Dit maandinkomen wordt omgezet in een jaarinkomen.

Een derde en laatste groep van gerechtigden wordt gevormd door personen die niet in een specifieke groep zitten, maar sinds enige tijd een laag inkomen hebben. Zij moeten hun inkomsten van het voorgaande kalenderjaar bewijzen om in aanmerking te kunnen komen voor de verhoogde tegemoetkoming. Het gaat dus om personen die zich blijvend, en niet acuut, in een moeilijke situatie bevinden.

De verzekeringsinstellingen houden in hun inkomensonderzoek rekening met het gezamenlijk bruto belastbaar inkomen voor elke aftrek of vermindering zoals aangegeven op het recentste aanslagbiljet. Voor de zelfstandigen worden de netto belastbare inkomsten uit de zelfstandige praktijk gebruteerd door ze te vermenigvuldigen met een factor 100/80 om tot een vergelijkbaar inkomensbegrip te komen. We kunnen hier echter dezelfde opmerking maken als bij de sociale toeslagen en de eenoudertoeslag in de reguliere kinderbijslag, namelijk dat deze brutering geen oplossing biedt voor fictief lage beroepsinkomens bij zelfstandigen. Bovenop de belastbare inkomsten wordt er ook rekening gehouden met het geïndexeerd KI van de eigen woning²⁸, de inkomsten uit pensioensparen of analoge verzekerings- of spaarvormen, de inkomsten uit roerende en onroerende goederen, en de buitenlandse inkomsten die niet moeten worden aangegeven in de Belgische personenbelasting. Zo leunt het inkomensbegrip van de verhoogde tegemoetkoming, net als het inkomensbegrip van de school- en studietoelagen, dicht aan bij een 'breed' inkomensbegrip gebaseerd op draagkracht dat wij *supra* naar voor hebben geschoven. Een groot verschil is echter dat de sociaal verzekerde zelf zijn inkomen moet bewijzen en er voor de aanmelding van het recht geen gebruik wordt gemaakt van elektronische gegevens, hier gaan we in Deel 4 dieper op in.

De grenzen die van toepassing zijn voor groep twee en drie zijn voor 2015 dezelfde. Het gaat om €16.965,47 voor de gerechtigde en bijkomend €3.140,77 per persoon ten laste. In de voorgaande jaren verschilden de grenzen voor deze groepen van elkaar en zij kunnen in de toekomst ook opnieuw van elkaar verschillen. Dit is een gevolg van de inkanteling van het OMNIO statuut in de verhoogde tegemoetkoming op 1 januari 2014 (de huidige derde groep van gerechtigden). De verhoogde tegemoetkoming van voor 1 januari 2014 hield rekening met inkomen van het huidige jaar, daar waar het OMNIO statuut gebruik maakte van het gemiddelde van de inkomens van het vorig jaar. Het basisbedrag was echter hetzelfde.

²⁸ Vrijgesteld voor €1.250 verhoogd met €208 per persoon ten laste en voor de samenwonende echtgenoot of partner en diens personen ten laste.

1.8 Besluit

De doelstelling van inkomensselectiviteit is het op maandelijkse basis toekennen van een sociale toeslag of inkomenstoelage aan gezinnen met een laag inkomen. Om sociale toeslagen op basis van het inkomen van gezinnen toe te kennen moet een inkomensbegrip worden samengesteld dat in staat is de draagkracht van gezinnen te vatten. De draagkracht van gezinnen wordt bepaald door elke bron van inkomen die de consumptiemogelijkheden van gezinnen vergroot. Er is in de praktijk echter geen 'perfect' inkomensbegrip voorhanden om dat te doen, en elk inkomensbegrip dat wordt gekozen zal slechts een imperfecte benadering zijn van wat men eigenlijk wil meten.

Het uitgangspunt dat we hier hanteren is dat het inkomensbegrip moet toelaten de toekenning van sociale toeslagen zo automatisch mogelijk te laten gebeuren om de administratieve last voor zowel de burger als uitvoeringsinstellingen zo veel mogelijk te beperken, en om de onvermijdelijke foutenmarge zo veel mogelijk te limiteren. Hieruit volgt dat we idealiter een inkomensbegrip hanteren dat 1) zoveel mogelijk inkomstenbronnen omvat (i.e. een *breed* inkomensbegrip); 2) zo *onafhankelijk* mogelijk is van de (vaak wijzigende) fiscale regels; en 3) *meetbaar* is door middel van administratieve datastromen. Dit impliceert onder meer dat we neutraal staan ten opzichte van de oorsprong van het inkomen.

Het voorstel voor een inkomensbegrip dat wij in dit rapport doen omvat de belastbare arbeids- en vervangingsinkomsten, onroerende inkomsten (in de toekomst eventueel uit te breiden met roerende inkomsten), en diverse inkomsten gebaseerd op de inkomensgegevens vermeld op het aanslagbiljet. De gegevens op het aanslagbiljet zijn elektronisch beschikbaar en gecontroleerd, en alle elementen van het inkomensbegrip zijn er terug te vinden. Bijkomend pleiten we ervoor de inkomenstoets uit te breiden met een KI-test analoog aan de bestaande KI-test binnen de school- en studietoelagen om gezinnen met een laag inkomen maar hoge draagkracht alsnog uit te sluiten.

Binnen de bestaande inkomensselectieve systemen wordt bij de verhoogde tegemoetkoming en de school- en studietoelagen een inkomensbegrip gehanteerd dat nauw aansluit bij ons brede inkomensbegrip, al zijn er vaak meer inkomenselementen (buitenlandse inkomsten, roerende inkomsten) aan toegevoegd die niet altijd beschikbaar zijn via elektronische gegevensstromen en een inspanning van zowel aanvrager als behandelende administratie vergen, en bijgevolg ook de kans op fouten vergroten. Gegeven ons uitgangspunt van 'meetbaarheid' pleiten wij ervoor om de inkomenstoets maximaal te baseren op inkomensgegevens die elektronisch beschikbaar en gecontroleerd zijn.

Een aantal problemen specifiek verbonden aan de keuze om inkomens de basis van de toekenningscriteria voor sociale toeslagen te maken, kunnen niet bevredigend worden opgelost (patrimoniumvennootschappen, buitenlandse inkomsten); een aantal kwesties behoeven verder onderzoek.

Hoofdstuk 2

Gezinsbegrip: wat is een gezin?

HOOFDPUNTEN

- Inkomsten van ouders of gelijkgestelden moeten meegeteld worden in de inkomstenstoets.
- Inkomsten van inwonende verwanten worden niet meegeteld, voor feitelijk samenwonenden kunnen specifieke criteria gelden.
- Individuele behandeling van uitzonderingsgevallen moet mogelijk blijven.

Bij het implementeren van een inkomstenstoets voor de toekenning van de sociale toeslagen in de toekomstige Vlaamse kinderbijslag moet niet alleen bepaald worden op *welk* inkomen de inkomstenstoets gebaseerd is, maar ook *wiens* inkomsten er meegeteld worden. Net als bij het inkomensbegrip vertrekken we bij het gezinsbegrip van het principe van draagkracht.

Het moet daarbij het doel zijn de inkomens mee te tellen van de personen die bijdragen aan de draagkracht van het gezin, van zij die consumptiemogelijkheden creëren voor zichzelf en voor de kinderen, en dus de kosten voor de kinderen delen. Dit impliceert dat de inkomens van personen die niet bijdragen aan de draagkracht, of niet delen in de kinderkosten, niet moeten worden meegeteld. Dit eenvoudig uitgangspunt is echter (opnieuw) moeilijk in de praktijk te brengen. En wederom heeft elke keuze die men maakt met betrekking tot bovenstaande kwesties implicaties voor de Vlaamse gezinnen die geïdentificeerd worden door de inkomstenstoets.

We behandelen volgende vragen:

- Feitelijk samenwonen: wiens inkomsten tellen mee?
- Andere inwonende personen: wiens inkomsten tellen mee?

We werken deze vragen uit om tot een gezinsbegrip gebaseerd op draagkracht te komen. Daarna behandelen we kort de vraag wat de rol van gezinsmodulering of het aanpassen van de inkomensgrenzen aan de gezinsgrootte kan zijn. Tenslotte geven we een overzicht van het gezinsbegrip in vijf inkomensselectieve systemen die we in dit rapport onder de loep nemen.

2.1 Feitelijk samenwonen: wiens inkomen telt mee?

Met het oog op automatisering en administratieve eenvoudigheid maken we idealiter gebruik van bestaande gegevensbanken die elektronisch beschikbaar zijn. Bovendien stipuleert de overheveling van de bevoegdheden voor de kinderbijslag naar de gemeenschappen (met uitsluiting van Brussel) in het kader van de zesde staatshervorming dat de woonplaats van het kind het basiscriterium wordt om kinderbijslagen toe te kennen aan gezinnen. Via het rijksregister kan worden nagegaan welke personen op hetzelfde adres wonen als het kind.

Voor wettelijk samenwonenden en gehuwden stelt zich geen probleem, ook niet voor feitelijk samenwonenden die een bloedverwantschap hebben met het kind (of het kind erkend hebben). Voor hen

kunnen we er van uitgaan dat ze de kosten voor de kinderen delen. We kunnen er echter niet van uitgaan dat *elke* persoon wonend op hetzelfde adres als het kind bijdraagt aan de draagkracht van het gezin.

Een eerste probleem stelt zich bij de feitelijk samenwonenden die niet aan elkaar verwant zijn en waarbij één van de volwassenen geen erkende band heeft met het kind. Wanneer tellen we dat inkomen mee? Het is niet eenvoudig om een inschatting te maken van de grootteorde van dit probleem. We weten dat tussen de 10 en de 12% van de kinderen woont bij ouders die niet-geregistreerd samenwonen; dat ongeveer 4% van de kinderen woont bij samenwonende ouders die zichzelf niet als paar beschouwen; en dat ongeveer 3,5% van de kinderen woont bij een ouder met een latrelatie²⁹. In het huidige stelsel van de kinderbijslag telt men de inkomens mee van mensen die wonen op hetzelfde adres (volgens het rijksregister of een ander officieel document), geen bloed- of aanverwanten zijn tot en met de derde graad, en samen een huishouden regelen en daartoe elk financieel of op een andere manier bijdragen. Eventueel misbruik wordt opgespoord via controles aan huis.

Het is geen eenvoudige taak om na te gaan wie 'samen een huishouden' regelt. In Nederland maakt men hiervoor gebruik van het concept 'toeslagpartner', een persoon wier inkomen meetelt bij het toepassen van de inkomensroosters die geldt voor het toekennen van de Nederlandse inkomensroosters. Als iemand geen geregistreerde partner heeft, dan kan een andere volwassene die ingeschreven is op hetzelfde adres onder bepaalde voorwaarden beschouwd worden als toeslagpartner. Twee van deze voorwaarden zijn hier relevant: 1) samen een koopwoning bezitten; of 2) de andere volwassene heeft een inwonend kind dat recht heeft op kinderbijslag³⁰. Gegeven ons uitgangspunt om de administratieve beslissing zo veel mogelijk te baseren op elektronische gegevensstromen om de bewijslast voor gezinnen te beperken, kunnen we de Nederlandse criteria nog uitbreiden met 'samen een huurcontract ondertekend hebben'. Sinds 1 januari 2007 worden huurcontracten verplicht geregistreerd in de Huurcontractendatabank van de Algemene Administratie der Patrimoniumdocumentatie (AAPD); deze gegevens zijn in principe raadpleegbaar.

Het is van belang om een aantal criteria voor feitelijk samenwonenden vast te leggen die eenvoudig te controleren zijn. In het huidige systeem van de inkomensgerelateerde kinderopvang in Vlaanderen moeten ouders verplicht een partner kiezen voor de berekening van het inkomensstarief als ze niet gehuwd zijn of niet wettelijk samenwonen, maar er wel andere volwassenen op hetzelfde adres wonen. We bespreken dit met een voorbeeld verderop (zie 2.4.3), maar deze aanpak leidt tot twee problemen. Ten eerste draagt niet elke persoon bij tot de draagkracht van het gezin en kan dit onrechtvaardig zijn. Ten tweede kan het ook leiden tot strategisch gedrag en is het systeem dus fraudegevoelig.

Ongeacht de keuzes die men hier maakt zullen er altijd leefsituaties zijn die niet door de criteria worden gevat. Bovendien zijn de gegevens van het rijksregister niet altijd even accuraat. Verandering van domicilie wordt bijvoorbeeld niet in elke gemeente even snel verwerkt, en in geval van een echtscheidingsprocedure kunnen mensen feitelijk maar nog niet wettelijk gescheiden zijn, of nog geen aparte domicilie hebben. Zoals hierboven vermeld suggereert eerder onderzoek³¹ dat om en bij de 4% van de kinderen officieel woont bij twee volwassenen die zichzelf niet meer als een paar zien, een situatie die verwijst naar de periode tussen de beslissing om te scheiden en de wettelijke scheiding. Dat betekent dat er ook bij de identificatie van de inkomens die moeten worden meegeteld onvermijdelijk fouten worden gemaakt. Er moet empirisch

²⁹ Corijn (2012), Ghysels en Van Lancker (2011).

³⁰ Mijn toeslagpartner, Toeslagen Belastingdienst, http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/privetoeslagen/hoe_werken_toeslagen/kan_ik_toeslag_krijgen/partner/mijn_toeslagpartner

³¹ Ghysels en Van Lancker (2011).

worden onderzocht over welke gezinnen het gaat en wat de grootteorde van de foutenmarge is. De mogelijkheid moet voorzien worden om de gezinssituatie op individuele basis te beoordelen en om een afwijkende situatie te bewijzen. In de huidige kinderbijslagwetgeving is het bijvoorbeeld mogelijk om een vermoeden van een feitelijk gezin te weerleggen op basis van het rijksregister of officiële documenten en, als dat niet volstaat, alle rechtsmiddelen die objectief bewijs kunnen leveren (zoals geregistreerde huurovereenkomsten, registratieformulier van een mantelzorg, beschikkingen van het vredegerecht, controles ter plaatse, et cetera)³².

2.2 Andere inwonende personen: wiens inkomen telt mee?

Ook als het mogelijk is om ouders of gelijkgestelden afdoende te identificeren, dan biedt dit nog geen oplossing voor andere inwonende personen in het huishouden. Het is echter niet eenvoudig om duidelijke criteria op te stellen om te bepalen of iemand al dan niet de draagkracht van het gezin verhoogt. Denk bijvoorbeeld aan een zorgbehoevende grootouder die een klein pensioen met zich meebrengt: verhoogt de draagkracht door het extra inkomen, of verlaagt de draagkracht door de extra zorg die moet worden opgenomen?

Er zijn in Vlaanderen maar weinig gezinnen met kinderen ten laste die ook zorg dragen voor inwonende grootouders. Een studie uit 2008 naar leefvormen in het Vlaamse Gewest³³ laat zien dat 'andere types huishoudens' minder dan 2% van alle huishoudens uitmaken; deze categorie omvat naast inwonende grootouders ook andere leefvormen zoals samenwonende broers of zussen, samenwonende vrienden, enzovoort. Binnen de huidige kinderbijlagen worden de inkomens van bloed- of aanverwanten tot en met de derde graad die op hetzelfde adres wonen niet meegeteld. Bij de andere inkomensselectieve systemen gelden specifieke regelingen eigen aan het stelsel (e.g. verhoogde tegemoetkoming of school- en studietoelagen) of worden grootouders meegeteld als er geen andere partner in het huishouden aanwezig is (inkomensgerelateerde kinderopvang).

Gegeven het geringe belang van deze leefvorm en de moeilijkheid om correct na te gaan of een inwonende grootouder bijdraagt aan de draagkracht voor de kinderen, pleiten we ervoor om de bestaande regeling binnen de kinderbijslag over te nemen. Dat betekent dat het inkomen van ouders of gelijkgestelden die op hetzelfde adres wonen mee wordt geteld, maar het inkomen van verwanten tot de derde graad of niet-gelijkgestelden niet mee wordt geteld. Enkele concrete voorbeelden:

Louis is minderjarig en woont samen met zijn ouders. Om in aanmerking te komen voor een sociale toeslag wordt er gekeken naar het inkomen van de moeder en het inkomen van de vader van Louis. Is de som van hun inkomen kleiner dan het nog te definiëren grensbedrag dan hebben ze recht op een sociale toeslag.

Emma woont samen met haar moeder en haar stiefvader in Gent. Om na te gaan of Emma een sociale toeslag kan krijgen, wordt het inkomen van haar moeder en haar stiefvader mee in rekening gebracht. De nieuwe partner van Emma's moeder wordt gelijkgesteld met een ouder want het inkomen dat hij meebrengt verhoogt de draagkracht van hun gezin.

Maries' ouders nemen haar zieke oom in huis. Haar oom brengt een invaliditeitsuitkering mee waarmee hij zijn ziekenhuiskosten financiert. Om het recht op de sociale toeslag na te gaan wordt

³² FamiPedia (17/04/2014).

³³ Lodewijckx (2008).

er enkel naar het inkomen van de moeder en de vader van Marie gekeken. Het inkomen van de zieke oom wordt buiten beschouwing gelaten aangezien hij de draagkracht van het gezin niet verhoogt, eerder verlaagt.

2.3 Gezinsmodulering?

Gezinsmodulering binnen een systeem van inkomensselectiviteit betekent dat er rekening wordt gehouden met de gezinsgrootte bij 1) het bepalen van de inkomensgrenzen; of 2) het bepalen van de bedragen van de sociale toeslagen. De eerste optie betekent dat er voor verschillende gezinstypes verschillende inkomensgrenzen gelden. De theorie van schaalvoordelen is hier relevant: een extra kind betekent extra kosten, maar niet noodzakelijk evenveel als het eerste kind (omdat men bijvoorbeeld bepaalde goederen kan hergebruiken). De tweede optie betekent dat men niet zozeer de inkomensgrenzen, maar wel de bedragen aanpast. Zo zou men ervoor kunnen opteren om een hogere sociale toeslag toe te kennen aan grotere gezinnen. Een combinatie van beide gezinsmoduleringen is ook mogelijk. In een aantal bestaande inkomensselectieve systemen wordt dergelijke gezinsmodulering toegepast. Zo gelden bij de school- en studietoelagen hogere inkomensgrenzen naarmate de leefeenheid meer punten bevat (optie 1). In het inkomenstarief van de kinderopvang kent men een kindkorting toe op het inkomenstarief per bijkomend kind (optie 2).

Welke inkomensgrenzen van toepassing kunnen zijn, welke gezinnen daarmee worden bereikt en wat de impact is van verschillende hoogtes van bedragen is echter een empirische kwestie en vergt bijkomend onderzoek. In Deel 3 gaan we empirisch na wat de rol is van gezinsmodulering bij het identificeren van gezinnen naar draagkracht in de vijf inkomensgerelateerde systemen die we in dit rapport bespreken.

2.4 Het gezinsbegrip in de bestaande inkomensselectieve systemen

HOOFDPUNTEN

- De gezinsbegrippen in de bestaande systemen zijn niet uniform.
- Het gezinsbegrip dat wordt gehanteerd binnen de algemene kinderbijslagwet sluit het dichtst aan bij het gezinsbegrip gebaseerd op draagkracht.
- Ouders een 'verplichte keuze' laten maken uit meerdere inwonende volwassen vergroot de fraudegevoeligheid van het systeem.

2.4.1 Sociale toeslagen en toeslag voor eenoudergezinnen in de algemene kinderbijslagwet

Het gezinsbegrip dat wordt gehanteerd bij de sociale toeslagen en de eenoudertoeslag bestaat uit de rechthebbende en zijn echtgenoot, zijn wettelijk samenwonende partner of de persoon waarmee hij een feitelijk gezin vormt. Om een feitelijk gezin te vormen moet men samenwonen op hetzelfde adres, geen bloed- of aanverwanten zijn tot en met de derde graad, en samen een huishouden regelen en daartoe elk financieel of op een andere manier bijdragen. Indien ouders hun feitelijke toestand willen weerleggen worden zij geconfronteerd met een grote bewijslast. In de huidige regelgeving worden twee inkomensgrenzen gehanteerd, één voor alleenstaande ouders, één voor koppels met kinderen. De grenzen

zijn niet aangepast aan het aantal kinderen in het gezin. Wiens inkomsten meegeteld worden in het huidige reguliere kinderbijslagstelsel sluit nauw aan bij het gezinsbegrip dat wij hierboven naar voor schuiven en we adviseren dan ook om dit in de toekomstige Vlaamse kinderbijslag over te nemen. Naar de gezinsmodulering van de inkomensgrenzen dient verder onderzoek te worden uitgevoerd.

2.4.2 Gewaarborgde gezinsbijslag

Het gezinsconcept bij de gewaarborgde gezinsbijslag is in de wet genuanceerder dan in de algemene kinderbijslagwet. Er wordt bij de gewaarborgde gezinsbijslag rekening gehouden met de bestaansmiddelen van de persoon die het kind ten laste heeft, zijn niet feitelijk of van tafel en bed gescheiden echtgenoot of de persoon waarmee hij of zij een feitelijk gezin vormt. In het reguliere stelsel moeten echtgenoten niet aan de voorwaarde voldoen dat ze niet van tafel en bed gescheiden mogen zijn. In de praktijk is er echter geen verschil tussen het reguliere en het gewaarborgde stelsel. De inkomensgrenzen in de gewaarborgde gezinsbijslag zijn reeds gemoduleerd aan de gezinsgrootte. Zo wordt er vertrokken van een basisbedrag van €4.602,82 voor een gezin met één kind, verhoogd met 20% voor elk bijkomend kind.

2.4.3 Inkomensgerelateerde kinderopvang

Voor de berekening van het inkomenstarief in de kinderopvang wordt er rekening gehouden met de inkomsten van de aanvrager en van de persoon waarmee de aanvrager gehuwd is of de partner waarmee de aanvrager samenwoont op hetzelfde adres. Als de aanvrager niet gehuwd is of geen partner heeft en samenwoont met één of meer meerderjarige personen die niet de partner zijn, dan telt het inkomen mee van één van die meerderjarige personen. Het inkomen van de meerderjarige kinderen uit het gezin telt nooit mee. Ouders worden dus verplicht een partner te kiezen voor de berekening van het inkomenstarief, zelf als de andere meerderjarige persoon niet mee instaat voor de opvoeding en het financieel onderhoud van de kinderen. Er wordt namelijk uitgegaan van schaalvoordelen en van een gelijke verdeling van middelen: ze kijken welk budget er in het huishouden aanwezig is om de monden te voeden. Het is echter niet altijd het geval dat de inkomens van de verschillende volwassenen in het huishouden worden gebundeld. Twee voorbeelden om de gevolgen van deze verplichting duidelijk te maken:

Arthur heeft een alleenstaande moeder met een jaarlijks inkomen van €30.000. Het inkomenstarief dat de moeder moet betalen om haar zoontje te laten opvangen in de inkomensgerelateerde kinderopvang bedraagt €11,55 per dag. Indien Arthurs grootmoeder met een pensioen van €15.000 op jaarbasis bij hun intrekt, zal ook haar pensioen meetellen voor de berekening van het inkomenstarief. Van nu af aan zal Arthurs moeder een inkomenstarief van €17,1 per dag moeten betalen.

Olivia's ouders wensen hun dochttertje te laten opvangen in de inkomensgerelateerde kinderopvang. Het jaarlijks inkomen van haar moeder bedraagt €30.000, haar vader verdient €50.000. Per dag zullen haar ouders €24,56 moeten betalen voor de opvang. Indien ook in dit gezin een grootouder met een pensioen van €15.000 op jaarbasis intrekt telt het gezin drie meerderjarige personen. Aangezien de ouder die het inkomenstarief aanvraagt de keuze heeft om één van deze meerderjarige personen aan te duiden als 'partner' kan het zijn dat de grootouder in plaats van de vader gekozen wordt (want het inkomen ligt lager). Zodoende zullen de ouders van Olivia minder moeten betalen voor kinderopvang dan voorheen, namelijk €17,1 per dag. Bij een controle kan deze (al dan niet opzettelijke) vergissing wel aan het licht komen. Dit voorbeeld toont dat ouders

een 'verplichte keuze' laten maken uit meerdere inwonende volwassenen de fraudegevoeligheid van het systeem vergroot.

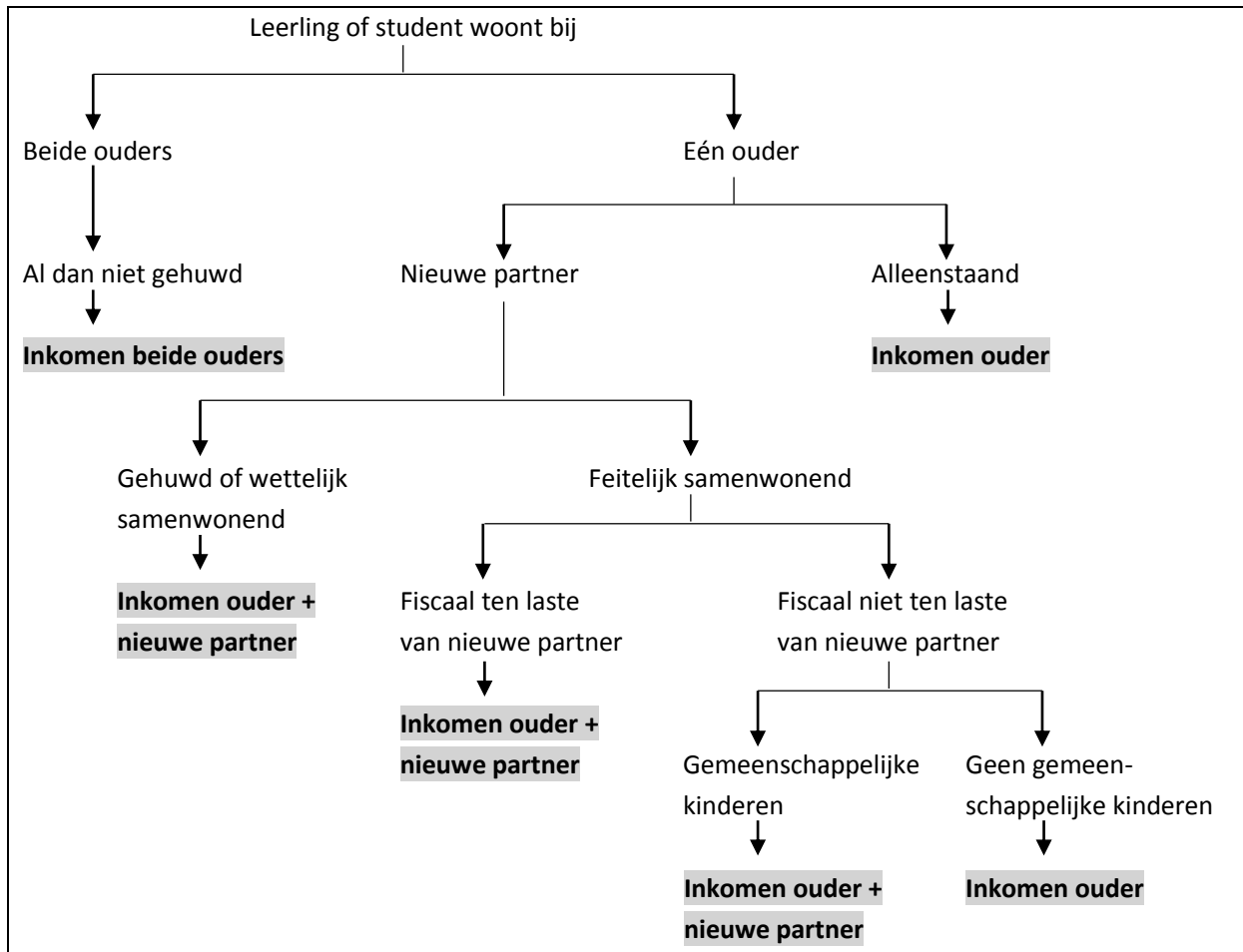
De inkomensgrenzen die van toepassing zijn voor de berekening van het inkomenstarief zijn niet aangepast aan de gezinsgrootte.

2.4.4 School- en studietoelagen

Voor de toekenning van school- en studietoelagen hanteert het Ministerie van Onderwijs en Vorming een eigen gezinsbegrip dat in de wetgeving 'leefeenheid' wordt genoemd. Er worden vier leefeenheden onderscheiden:

- De leerling of student is gehuwd of woont samen;
- De leerling of student is zelfstandig;
- De leerling of student is ten laste;
- De leerling of student is alleenstaand.

Men kijkt eerst of de leerling of student op 31 december van het lopende school- of academiejaar voldoet aan de voorwaarden om tot de eerste leefeenheid te behoren. Zo ja, dan wordt de leerling of student gecategoriseerd als gehuwd of samenwonend. Indien dit echter niet het geval is, kijkt men naar de voorwaarden om tot de tweede leefeenheid te behoren. Zo gaat dit verder tot de situatie van de leerling of student werd vergeleken met de vier leefeenheden. Een gedetailleerde beschrijving van de voorwaarden per leefeenheid zou ons te ver leiden. Wat van belang is voor onze studie is te weten *wiens* inkomsten meegeteld worden in de leefeenheid. Voor de leefeenheid gehuwd of samenwonend is dit het inkomen van de leerling of student en van zijn partner. Voor de zelfstandige leerling of student wordt enkel rekening gehouden met zijn of haar inkomen. Hetzelfde geldt voor de alleenstaande leerling of student. De meeste leerlingen of studenten vallen onder de 'ten laste' leefeenheid. Wiens inkomsten hier worden meegenomen zetten we uiteen in Schema 2.



Schema 2 Wiens inkomsten tellen mee als de leerling of student ‘ten laste’ is

Meestal worden er dus twee inkomens meegenomen, dat van beide ouders of beide partners. Als de ouder alleenstaand is of feitelijk samenwoont met een nieuwe partner, de leerling of student waarvoor de studietoelage wordt aangevraagd niet fiscaal ten laste is van deze nieuwe partner én er geen gemeenschappelijke kinderen zijn, wordt enkel het inkomen van de ouder in rekening gebracht.

De gezinsmodulering bij de inkomensgrenzen van de school- en studietoelagen gebeurt door de leefeenheid een aantal punten toe te kennen. Hoe hoger het aantal punten, hoe zwaarder de personenlast van de leefeenheid. Tabel 8 geeft weer hoe het aantal punten van de leefeenheid wordt bepaald, de minimum- en maximuminkomensgrenzen zijn gedocumenteerd in Tabel 7 (zie 1.7.4).

Tabel 8 Bepaling aantal punten leefeenheid bij school- en studietoelagen

Wie?	Aantal punten x aantal personen
Elke persoon in de leefeenheid die fiscaal ten laste is van degene(n) op wier inkomen de toelage wordt berekend	+ 1
Elke leerling of student in de leefeenheid die niet meer fiscaal ten laste is van degene(n) op wiens inkomen de toelage wordt berekend, omdat hij of zij bestaansmiddelen heeft gehad, maar die niet voldoet aan de voorwaarden voor zelfstandig, gehuwd of alleenstaand student of leerling	+ 1

Wie?	Aantal punten x aantal personen
Elke persoon in de leefeenheid die onder een van de 2 categorieën hierboven valt, en elke persoon in de leefeenheid op wier inkomen de toelage wordt berekend, die aan een erkende instelling hoger onderwijs volgt. Het totaal aantal punten wordt verminderd met 1 en bedraagt nooit minder dan 0.	+ 1
Elke persoon die onder een van de 2 bovenste categorieën valt en die fiscaal als gehandicapt wordt beschouwd.	+ 1
Elke persoon op wier inkomen de toelage wordt berekend en die fiscaal als gehandicapt wordt beschouwd.	+ 1
De leerling of student is zelfstandig of alleenstaand en vermeldt personen in een van de 2 bovenste categorieën.	+ 1
1 of meerdere niet-verwanten in de leefeenheid van de leerling of student die over een inkomen beschikken. Een leefloon of een inkomensvervangende tegemoetkoming aan personen met een handicap worden niet als een inkomen beschouwd.	- 1

Bron: Ministerie van Onderwijs en Vorming

Bekijken we de invloed van het minpunt wat meer in detail aan de hand van een voorbeeld.

Fien woont samen met haar broer Lucas en hun moeder. Enkel het inkomen van de moeder wordt gebruikt om na te gaan of Fien en Lucas recht hebben op een schooltoelage voor het lager onderwijs. Lucas is erkend als persoon met een handicap. Het aantal punten van deze leefeenheid bedraagt bijgevolg drie. Het jaarinkomen van de moeder van Fien en Lucas mag niet hoger zijn dan €36.958,33 om het recht op een schooltoelage te openen.

De moeder van Fien en Lucas gaat feitelijk samenwonen met een nieuwe partner. Ze hebben geen gemeenschappelijke kinderen en Fien en Lucas zijn niet fiscaal ten laste van hun moeders nieuwe partner. Opnieuw zal er enkel naar het inkomen van de moeder worden gekeken, maar voor de nieuwe partner zal er een punt afgetrokken worden in de berekening van de personenlast. Bijgevolg mag het jaarinkomen van de moeder niet hoger zijn dan €31.830,66 willen Fien en Lucas recht hebben op een schooltoelage.

2.4.5 Verhoogde tegemoetkoming

Men onderscheidt drie groepen gerechtigden op de verhoogde tegemoetkoming: een groep automatisch gerechtigden, een groep van gerechtigden met een indicator die tevens aan een inkomensvoorwaarde moeten voldoen, en een groep van lage inkomens zonder indicator (zie sectie 1.7.5). Bij de tweede en de derde groep wordt het 'gezin verhoogde tegemoetkoming' (of het 'VT gezin') gehanteerd. Het VT gezin stipuleert dat de inkomsten van de gerechtigde die de aanvraag doet, zijn partner (gehuwd, wettelijk samenwonend, of aangeduid als 'levenspartner') en hun respectievelijke personen ten laste worden meegeteld in de inkomstenstoets. De aanvragers verklaren dit op woord van eer, de verzekeringsinstellingen hebben wel toegang tot het rijksregister maar gebruiken dit niet als controle instrument. Het is bijgevolg mogelijk dat er meerdere VT gezinnen op één adres wonen, een voorbeeld:

Anna en Jan wonen samen met hun twee kinderen en Anna's gepensioneerde moeder in Brussel. Jan vraagt bij zijn ziekenfonds de verhoogde tegemoetkoming aan. Er zal rekening gehouden worden met het inkomen van Jan, Anna en van hun twee kinderen. Ligt de som van hun inkomens lager dan €26.387,78 dan heeft Jan en zijn VT gezin recht op de verhoogde tegemoetkoming. Het pensioen van Anna's moeder wordt niet meegeteld. Wel kan Anna's moeder zelf de verhoogde

tegemoetkoming aanvragen bij haar ziekenfonds. Ligt haar pensioen lager dan €16.965,47 heeft ook zij recht op de verhoogde tegemoetkoming. Bijgevolg kunnen er twee VT gezinnen op hetzelfde adres wonen.

Zoals in bovenstaand voorbeeld werd aangetoond telt het inkomen van andere inwonende personen niet mee als zij geen deel uit maken van het VT gezin. De inkomensgrenzen zijn wel gezinsgemoduleerd, men vertrekt van een basisbedrag van €16.965,47 (in 2015) verhoogd met €3.140,77 per persoon ten laste³⁴. Zowel de partner als de kinderen ten lasten worden als persoon ten laste beschouwd in deze gezinsmodulering.

2.5 Besluit

Het bepalen van het gezinsbegrip dat zal gelden in de toekomstige Vlaamse kinderbijslag is belangrijk omdat het bepaalt *wiens* inkomsten zullen worden meegeteld om vervolgens te toetsen aan de inkomensgrens. Welke gezinnen bereikt worden met een inkomenstoets hangt dus niet alleen af van het inkomensbegrip zelf, maar ook van het gezinsbegrip, en van de hoogte (en de eventuele gezinsmodulering) van de inkomensgrenzen. Elke keuze met betrekking tot deze kwesties heeft implicaties voor de gezinnen die daadwerkelijk worden geïdentificeerd.

We pleiten ervoor om de inkomens van partners (gehuwden en geregistreerd samenwonenden) of gelijkgestelden die een wettelijke band hebben met het kind samen te tellen. Voor feitelijk samenwonenden kunnen specifieke criteria gelden, zoals samen een koopwoning bezitten of samen een huurcontract ondertekend hebben. De bewijslast voor gezinnen moet zoveel mogelijk beperkt worden door maximaal gebruik te maken van elektronische gegevensstromen, maar een individuele behandeling van dossiers zal altijd mogelijk moeten zijn, bijvoorbeeld in geval van scheiding. Tenslotte pleiten we ervoor om inkomens van verwanten tot en met de derde graad niet mee te tellen.

³⁴ Zo komen we ook tot de inkomensgrens van €26.387,78 euro voor Jan en zijn gezin (€16.965,47 + 3 x €3.140,77).

Hoofdstuk 3

Empirisch bereik van de inkomensstoetsen

Welke gezinnen geïdentificeerd worden als rechthebbend op sociale toeslagen hangt af van het samenspel tussen het inkomensbegrip, het gezinsbegrip en de hoogte van de inkomensgrenzen. Dit laatste element hebben we tot nu toe nog niet behandeld, maar is vanzelfsprekend cruciaal: Een breed inkomensbegrip met erg lage grenzen zal minder gezinnen bereiken dan een smal inkomensbegrip met erg hoge grenzen.

In wat volgt presenteren we de resultaten van een empirische analyse waarbij we de impact van de vijf inkomensselectieve systemen die we in dit rapport bespreken (sociale toeslagen in de algemene kinderbijslagwet, gewaarborgde gezinsbijslag, inkomensgerelateerde kinderopvang, school- en studietoelagen en verhoogde tegemoetkoming) hebben gesimuleerd: *welke gezinnen worden door deze systemen geïdentificeerd als rechthebbenden?* Dit leert ons wat de uitwerking is van de verschillende keuzes die werden gemaakt in deze bestaande systemen met betrekking tot het inkomensbegrip en het gezinsbegrip. Dat levert nuttige informatie op voor de keuzes die gemaakt moeten worden bij het implementeren van inkomensselectiviteit binnen de toekomstige Vlaamse kinderbijslag.

Het model dat gebruikt wordt voor de simulaties in dit rapport is MEFISTO³⁵. Dit statisch microsimulatiemodel van belastingen en uitkeringen in België is gebaseerd op het Europese *tax benefit model* EUROMOD³⁶ dat ontwikkeld werd voor de EU-lidstaten aan de Universiteit van Essex. MEFISTO werd ontwikkeld in het kader van het IWT-project FLEMOSI en laat toe om budgettaire en verdelingsgevolgen te berekenen van hervormingen in de belastingen en uitkeringen in België. Zo kan men bijvoorbeeld het effect van de personenbelasting op de inkomensongelijkheid ramen, of de kostprijs en winnaars/verliezers van mogelijke fiscale hervormingen. Het model laat toe om voor elk gezin in de onderliggende steekproef de belastingregels op de inkomens toe te passen. De onderliggende data van het model zijn afkomstig van de EU-SILC (*European Union Survey of Income and Living Conditions*), wat een representatieve steekproef is van de Belgische (en Vlaamse) private huishoudens. De SILC data bevatten gedetailleerde informatie over de inkomenssituatie en levensomstandigheden van deze gezinnen. De data waarmee wordt gewerkt in dit rapport zijn de Belgische SILC-gegevens van 2012. De inkomensdata in deze bevraging hebben betrekking op 2012, maar worden geïndexeerd naar 2014³⁷. De regelgeving geldt voor het jaar 2014.

De SILC data bevatten slechts in beperkte mate informatie over onroerende (OG) en roerende goederen (RG) van de gezinnen. Dit betekent dat in de huidige versie van MEFISTO de belasting van deze inkomensbronnen slechts gedeeltelijk is opgenomen: enkel de fiscale behandeling van de eigen woning zit in het model (SILC bevraagt het kadastraal inkomen van de eigen woning, niet van andere onroerende goederen), en op het roerend inkomen wordt een bevrijdende roerende voorheffing toegepast. Om betrouwbare informatie over onroerende inkomsten te hebben is een koppeling nodig met de fiscale statistieken (IPCAL) zoals we illustreerden in Deel 1. De koppeling met IPCAL is echter alleen beschikbaar voor de EU-SILC gegevens van het inkomensjaar 2009. Concreet betekent dit dat we op het moment van schrijven geen KI-test kunnen toepassen, en dat we bijgevolg voor sommige inkomensselectieve systemen

³⁵ Voor een gedetailleerde bespreking van MEFISTO verwijzen we naar Decancq e.a. (2011), of naar de website <http://www.flemosi.be/easycms/MEFISTO>.

³⁶ Voor meer informatie over EUROMOD zie bv. Sutherland en Figari (2013).

³⁷ Anders dan in Deel 1 wordt er hier naar 2014 geïndexeerd omdat de beleidsregels voor 2015 op het moment van schrijven nog niet geïmplementeerd zijn in EUROMOD.

(met name de school- en studietoelagen) een vereenvoudigd inkomensbegrip toepassen. SILC bevat ook geen gegevens over ziekte of handicap van personen; dit kunnen we dus ook niet meenemen in de empirische analyse.

Voor de empirische analyse in deze sectie hebben we de (vereenvoudigde) regelgeving van de vijf inkomensselectieve systemen in het MEFISTO model geïmplementeerd: waar het inkomensbegrip het netto-inkomen is, simuleren we het netto-inkomen; waar het inkomensbegrip bruto belastbaar is, simuleren we het bruto belastbaar inkomen voor de gezinnen. Vervolgens laten we het model lopen op de steekproef van alle Vlaamse gezinnen met kinderen ten laste, en kunnen we nagaan welke van deze gezinnen, op basis van hun inkomensgegevens en de regelgeving binnen de vijf systemen, geïdentificeerd worden als rechthebbenden.

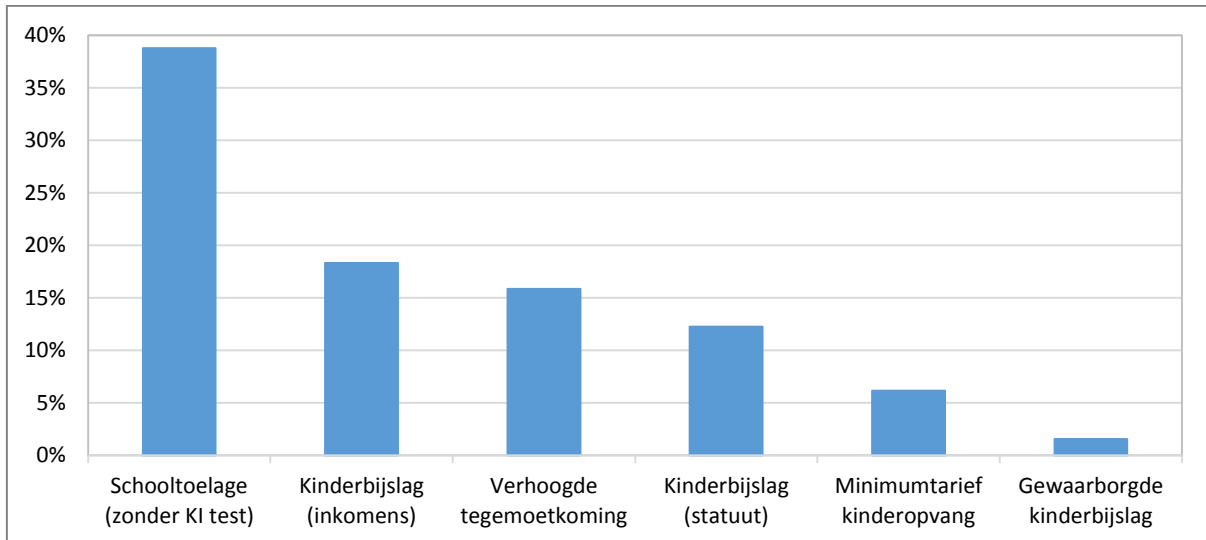
Belangrijk om in het achterhoofd te houden is dat een aantal van de systemen niet bedoeld zijn om toegepast te worden op alle Vlaamse gezinnen met kinderen. De gewaarborgde gezinsbijslag, bijvoorbeeld, is per definitie gericht op een zeer beperkte groep van gezinnen met een laag inkomen. Als uit de simulatie blijkt dat heel weinig gezinnen geïdentificeerd worden door de regelgeving binnen de gewaarborgde gezinsbijslag, dan kunnen we daar dus niet uit besluiten dat dit systeem niet goed werkt, integendeel zelfs. Wel kunnen we er uit leren of deze regels bruikbaar zijn om toe te passen op grote schaal voor de toekomstige Vlaamse kinderbijslag.

INTERPRETATIE VAN DE RESULTATEN

- In deze simulaties passen we de regelgeving van de vijf inkomensselectieve systemen toe op alle gezinnen met kinderen ten laste in Vlaanderen, ongeacht leeftijd van de kinderen.
- De resultaten hebben dus geen betrekking op de gezinnen die een aanvraag deden binnen het bestaande systeem en zeggen niets over de effectiviteit van dat systeem.
- De resultaten leren ons wel welke gezinnen geïdentificeerd worden door de verschillende systemen, en wat daarbij de impact is van de verschillende inkomensbegrippen, gezinsbegrippen en inkomensgrenzen.
- In de simulaties gaan we uit van volledig gebruik van het recht (*full take up*). We gaan er dus van uit dat wie recht heeft, het ook zal krijgen. In de realiteit is er echter sprake van ondergebruik of *non-take up* van deze uitkeringen.

3.1 Hoeveel Vlaamse gezinnen worden geïdentificeerd?

Figuur 2 geeft het theoretische bereik van de verschillende inkomensstoetsen voor alle Vlaamse gezinnen met kinderen: hoeveel procent van de Vlaamse gezinnen met kinderen worden geïdentificeerd als rechthebbenden op basis van de regels binnen de bestaande inkomensselectieve systemen? Voor de kinderbijslag geven we twee varianten: de huidige regeling gebaseerd op statuten en inkomensgrenzen, en een variant waarbij we statuten laten vallen en ons alleen baseren op de inkomensgrenzen.



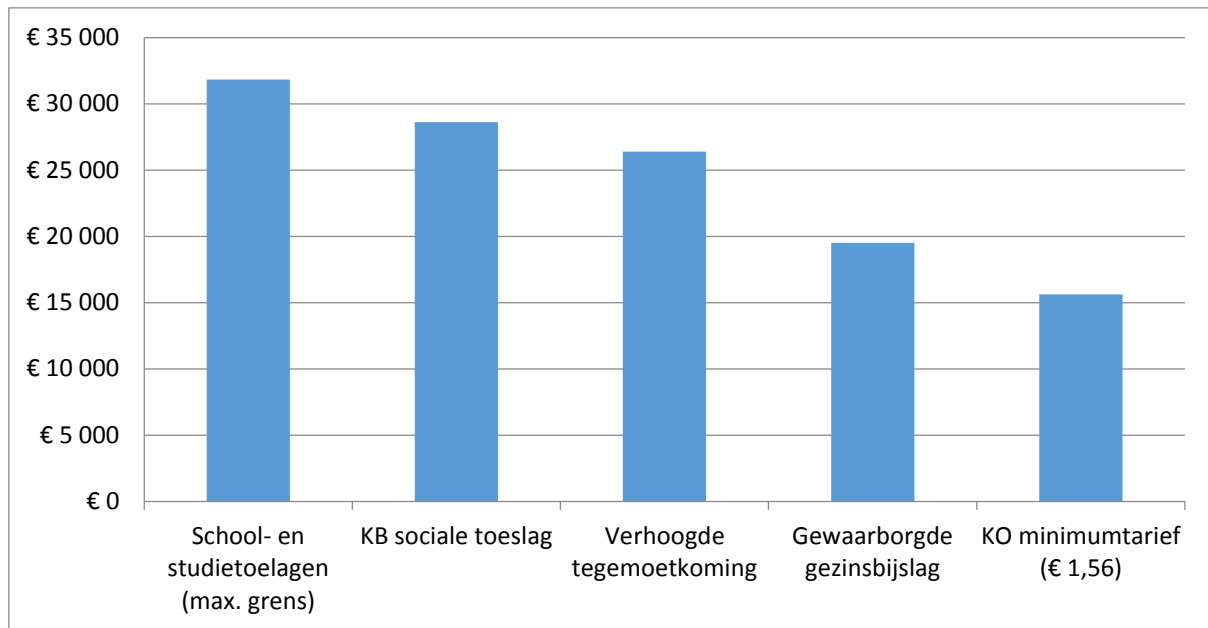
Noot: gezinnen met kinderen ten laste zijn de gezinnen met kinderen jonger dan 18 jaar en met studerende kinderen tot 25 jaar. In de simulaties wordt voor de algemene kinderbijslagwet het 2014 inkomensbegrip gehanteerd, nl. bruto inkomens.

Bron: Simulaties op basis van EUROMOD beleid 2014, data EU-SILC 2012 met 2014 inkomens.

Figuur 2 Theoretisch bereik van de verschillende inkomensstoetsen voor alle Vlaamse gezinnen met kinderen ten laste

Figuur 2 toont dat het bereik van de school- en studietoelagen (zonder KI-test) het grootst is (39%) en dat van de gewaarborgde gezinsbijslag het kleinst (2%). De overige systemen zitten ergens tussenin. Drie vaststellingen komen uit deze resultaten naar voren. Ten eerste, de sociale toeslagen in de kinderbijslag bereiken 12% van de Vlaamse gezinnen met kinderen door de combinatie van categoriale selectiviteit en inkomensselectiviteit. Stappen we af van de statuten, maar behouden we wel de inkomensgrenzen, dan vergroot het bereik naar 18%. We zouden dus ongeveer een vijfde van de Vlaamse gezinnen met kinderen bereiken met een sociale toeslag die volledig gestoeld is op inkomensselectiviteit volgens de 2014 wetgeving.

Ten tweede, daar waar we uit Deel 1 concluderen dat zowel de school- en studietoelagen als de verhoogde tegemoetkoming een breed inkomensbegrip hanteren, verschilt het bereik van beide inkomensstoetsen in grote mate. 39% van de Vlaamse gezinnen met kinderen wordt geïdentificeerd door de regelgeving binnen de school- of studietoelage tegenover 16% door de regelgeving binnen de verhoogde tegemoetkoming. Dit is een rechtstreeks gevolg van de *hoogte van de inkomensgrens*. Figuur 3 toont voor een koppel met twee kinderen de hoogte van de inkomensgrenzen die van toepassing zijn voor de verschillende inkomensstoetsen. Een koppel met twee kinderen mag maximaal €31.830,66 per jaar verdienen om in aanmerking te komen voor een school- of studietoelage, voor de verhoogde tegemoetkoming ligt de grens zo'n €5.500 lager op €26.387,78.



Noot: Er wordt abstractie gemaakt van de breedte van de inkomensbegrippen die van toepassing zijn in de verschillende systemen.

Bron: wetgeving.

Figuur 3 Hoogte inkomensgrenzen (op jaarbasis) van de verschillende inkomenstoetsen voor een koppel met twee kinderen in 2015

Ten derde, de inkomensgrens voor de sociale toeslagen in de reguliere kinderbijslag ligt op €28.627,80 per jaar. Deze grens ligt slechts iets hoger dan de inkomensgrens voor de verhoogde tegemoetkoming, specifiek voor een koppel met twee kinderen (zie Figuur 3). Toch is het bereik van de sociale toeslagen groter dan het bereik van de verhoogde tegemoetkoming (zie Figuur 2). Dit is een gevolg van de *breedte* van het inkomensbegrip: bij de sociale toeslagen wordt enkel het arbeids- of vervangingsinkomen meegenomen, bij de verhoogde tegemoetkoming wordt er ook rekening gehouden met andere inkomsten. Mensen zullen gemakkelijker uit de boot vallen bij de regelgeving van de verhoogde tegemoetkoming net omdat het inkomensbegrip zo breed is en de inkomensgrens relatief laag ligt.

Het stelsel van de inkomensgerelateerde kinderopvang is een buitenbeentje in dit verhaal. Hier simuleren we louter de inkomensgrenzen die gelden voor het minimum inkomenstarief van €1,56 (regelgeving 2014), maar eigenlijk is het systeem ontworpen om gezinnen een tarief te laten betalen binnen minimum en maximum grenzen, met oplopende inkomensgrenzen (zie 1.7.3). Omdat we voor dit systeem dus nooit de volledige impact kunnen tonen, laten we het in de hiernavolgende simulaties weg.

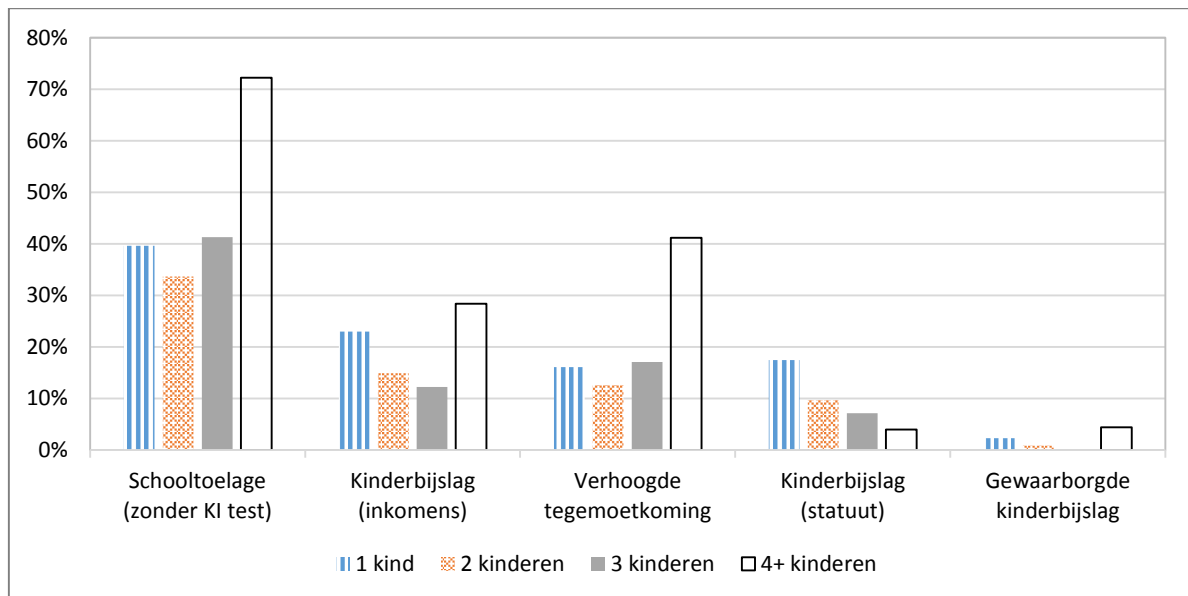
3.2 Het belang van gezinsmodulering

Het belang van gezinsmodulering in de inkomensgrenzen wordt aangetoond in Figuur 4. Deze figuur geeft voor de Vlaamse gezinnen met kinderen ten laste naar gezinsgrootte weer hoeveel procent van deze gezinnen wordt bereikt door de verschillende inkomenstoetsen.

De figuur toont dat de gezinnen met twee kinderen het minst worden bereikt in elke inkomenstoets. Dit is een gevolg van hun positie in de inkomensverdeling: gezinnen met twee kinderen zijn over het algemeen gezinnen die een hoger inkomen hebben. De gezinsmodulering van de inkomensgrenzen bij de school- en studietoelagen zorgt ervoor dat men een groter aandeel van de gezinnen bereikt naarmate er meer

kinderen in het gezin zijn. Dezelfde vaststelling geldt voor de verhoogde tegemoetkoming, maar wederom wordt het lagere bereik over de verschillende gezinstypes heen verklaard door de lagere inkomensgrens. Bij de kinderbijslag zijn de inkomensgrenzen niet gemoduleerd naar gezinsgrootte, bijgevolg verschilt het bereik niet drastisch naar gezinsgrootte. Wel worden in het huidige kinderbijslagsysteem relatief meer gezinnen met één kind bereikt. Een verklaring kan gevonden worden in het feit dat eenoudergezinnen vaker één kind hebben en ze door het *statuut* van alleenstaande ouder in aanmerking komen voor de sociale toeslag.

Als men wil nadenken over een systeem waarbij grote gezinnen (al dan niet deels) gecompenseerd worden voor het verlies dat voortvloeit uit het afschaffen van de rang- en leeftijdstoelagen, dan lijkt het aangewezen om gezinsmodulering van de inkomensgrenzen in te bouwen om hen als rechthebbenden te kunnen identificeren.



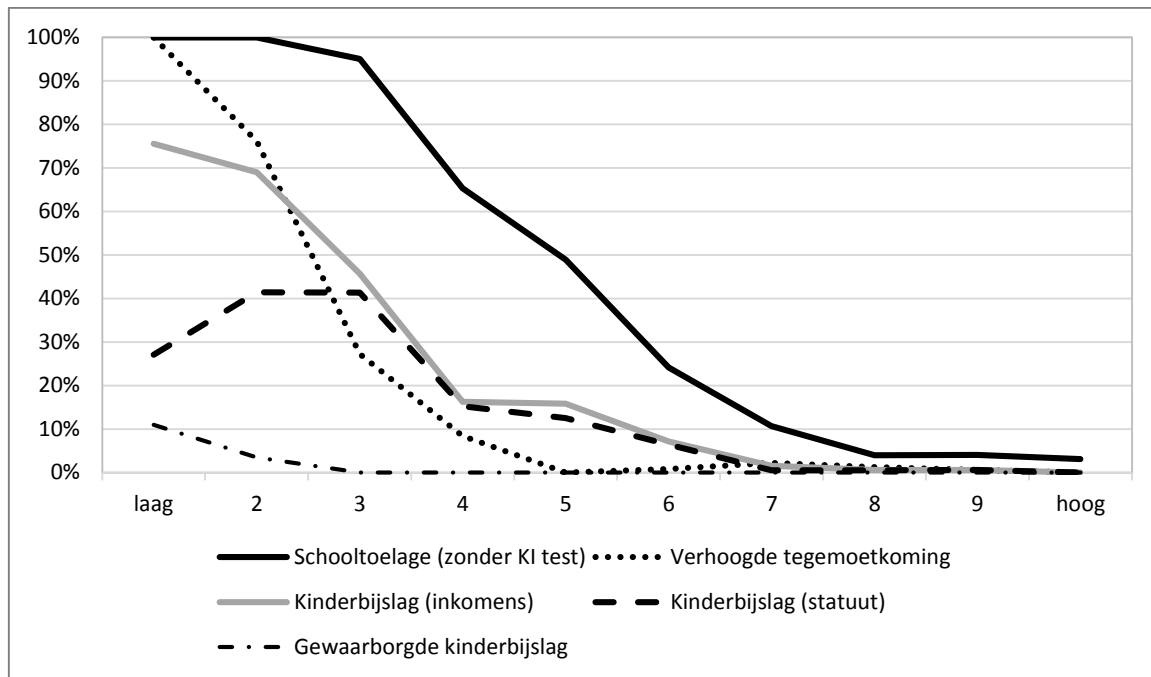
Noot: gezinnen met kinderen ten laste zijn de gezinnen met kinderen jonger dan 18 jaar en met studerende kinderen tot 25 jaar. In de simulaties wordt voor de algemene kinderbijslagwet het 2014 inkomensbegrip gehanteerd, nl. bruto inkomens.

Bron: Simulaties op basis van EUROMOD beleid 2014, data EU-SILC 2012 met 2014 inkomens.

Figuur 4 Theoretisch bereik van de verschillende inkomensstoetsen voor alle Vlaamse gezinnen met kinderen ten laste, naar gezinsgrootte

3.3 Het bereik van gezinnen met weinig draagkracht

De verschillende inkomensstoetsen in de bestaande systemen beogen elk op hun eigen manier lage inkomensgezinnen te vatten. We verdelen alle Vlaamse gezinnen met kinderen ten laste in tien gelijke groepen (decielen) op basis van hun netto beschikbaar gezinsinkomen. In Deel 1 argumenteerden we dat het netto beschikbaar gezinsinkomen de best mogelijke weergave is van de draagkracht van gezinnen (zie 1.1). De vraag is dus welk systeem de gezinnen met de laagste draagkracht het beste identificeert. Figuur 5 toont dat niet elk systeem daar even goed in slaagt.



Noot: gezinnen met kinderen ten laste zijn de gezinnen met kinderen jonger dan 18 jaar en met studerende kinderen tot 25 jaar. In de simulaties wordt het 2014 inkomensbegrip van de kinderbijslag gehanteerd, nl. bruto inkomens. Het netto equivalent beschikbaar gezinsinkomen is gecorrigeerd voor gezinsgrootte om de verschillende gezinnen onderling vergelijkbaar te maken naar draagkracht. In het gezinsbegrip van de verhoogde tegemoetkoming worden personen ten laste benaderd indien ze als fiscaal ten laste worden beschouwd, zowel afhankelijke kinderen, partners als ouders.

Bron: simulaties op basis van EUROMOD beleid 2014, data EU-SILC 2012 met 2014 inkomens.

Figuur 5 Theoretisch bereik van de verschillende inkomensstoetsen voor alle Vlaamse gezinnen met kinderen ten laste, naar inkomensdecil

Het bereik van het laagste inkomensdecil is het grootst bij de school- en studietoelagen, gevolgd door de verhoogde tegemoetkoming en door de sociale toeslagen die volledig op inkomensselectiviteit zijn gestoeld. Deze drie maatregelen bereiken haast 100% van deze groep³⁸. De huidige sociale toeslag bereikt slechts een kwart van de Vlaamse gezinnen met kinderen uit het laagste inkomensdecil. Het bereik van de gewaarborgde gezinsbijslag ligt nog een stuk lager. We zien dat het systeem van de school- en studietoelagen ook de grootste groep van gezinnen in de daaropvolgende decielen bereikt, terwijl de kinderbijslagen en de verhoogde tegemoetkoming veel sneller dalen tot een laag bereik.

De inkomensselectieve systemen met de hoogste inkomensgrenzen (kinderbijslag zonder statuten, verhoogde tegemoetkoming en de school- en studietoelagen, zie Figuur 3) identificeren de grootste groep van gezinnen met een lage draagkracht, waarbij het systeem met de hoogste inkomensgrenzen en het breedste inkomensbegrip (school- en studietoelagen) ook het grootste bereik heeft van het eerste tot het zevende decil. Het bereik van de verhoogde tegemoetkoming zakt veel sneller naar nul. Belangrijk: dit is een louter theoretisch bereik, we houden geen rekening met non-take up. Om non-take up te vermijden is het onder meer belangrijk om de bewijslast voor gezinnen zo veel mogelijk te beperken (zie Deel 4).

³⁸ Een nuance hier is dat we de KI-test niet simuleren; het theoretische bereik van de school- en studietoelagen is dus een overschatting.

Kortom, om gezinnen naar draagkracht te identificeren moeten voldoende hoge inkomensgrenzen gecombineerd worden met een inkomensbegrip dat breed genoeg is door meerdere inkomstenbronnen in rekening te brengen, maar nog steeds maximaal gebaseerd kan worden op elektronische gegevensstromen.

3.4 Rekening houden met foutenmarges: een fundamentele keuze

Bij het ontwikkelen van een inkomensstoets moet er voldoende rekening worden gehouden met een onvermijdelijke foutenmarge. De werkelijke gegevens van de draagkracht van gezinnen zijn immers niet beschikbaar; noodgedwongen moet gebruik worden gemaakt van een inkomensbegrip dat draagkracht op een imperfecte manier moet schatten. In Deel 1 adviseerden we om daarvoor het gezamenlijk bruto belastbaar inkomen te gebruiken. De resultaten van de simulatieoefening die we in deze sectie presenteerden toont dat om zoveel mogelijk gezinnen met een lage draagkracht te bereiken, de inkomensstoets genereus genoeg zal moeten zijn. Maar het gezamenlijk bruto belastbaar inkomen kan niet rechtstreeks vertaald worden naar het netto beschikbaar gezinsinkomen, omdat de spelregels van de fiscaliteit daar hun rol spelen.

Dat heeft tot gevolg dat naarmate de inkomensstoets gebaseerd op het gezamenlijk bruto belastbaar inkomen genereuzer wordt, ook meer gezinnen geïdentificeerd zullen worden die het op basis van hun netto beschikbaar gezinsinkomen misschien niet echt nodig hebben (dit zijn de zogenaamd 'vals positieven'). Omgekeerd geldt echter dat hoe meer je wil vermijden dat mensen die op basis van hun netto beschikbaar gezinsinkomen voldoende draagkracht hebben in aanmerking komen voor sociale toeslagen, hoe strenger de inkomensstoets zal moeten zijn en hoe minder goed je er in zal slagen om de mensen die je wél wilt bereiken allemaal correct te identificeren (de zogenaamd 'vals negatieven').

Gegeven het belang van de kinderbijslag voor Vlaamse gezinnen met kinderen, en *a fortiori* voor Vlaamse gezinnen met een laag inkomen, pleiten wij ervoor om het aantal vals negatieven zo klein mogelijk te houden en de sociale toeslagen terecht te laten komen bij iedereen die dat zeker nodig heeft. De keerzijde is dat men dan een zekere foutenmarge zal moeten toelaten, en de sociale toeslag ook aan een aantal gezinnen die het misschien minder nodig hebben zal moeten toekennen.

3.5 Besluit

Welke gezinnen je bereikt met een inkomenstoets is een samenspel tussen het gezinsbegrip, het inkomensbegrip en de hoogte van de inkomensgrenzen. Elke keuze met betrekking tot deze kwesties heeft implicaties voor de gezinnen die je daadwerkelijk zal bereiken. Het bereik van de school- en studietoelagen (zonder KI-test) is het grootst, dat van de gewaarborgde gezinsbijslag het kleinst.

Om gezinnen naar draagkracht te identificeren moeten voldoende hoge inkomensgrenzen gecombineerd worden met een inkomensbegrip dat breed genoeg is door meerdere inkomstenbronnen in rekening te brengen maar nog steeds maximaal gebaseerd kan worden op elektronische gegevensstromen. Als er moet nagedacht worden over een systeem waarbij grote gezinnen (al dan niet deels) gecompenseerd moeten worden voor het afschaffen van de rang- en leeftijdstoelagen, is het wenselijk om gezinsmodulering van de inkomensgrenzen in te bouwen.

Fouten maken is onvermijdelijk; de fundamentele afweging is *welke* fout wordt toegelaten. Wij pleiten ervoor om het aantal vals negatieven zo klein mogelijk te houden en de sociale toeslagen terecht te laten komen bij iedereen die dat zeker nodig heeft. De keerzijde is dat de sociale toeslag dan ook aan een aantal gezinnen die het misschien minder nodig hebben zal worden toegekend.

Hoofdstuk 4

Actualiteit en haalbaarheid: blauwdruk voor de implementatie van inkomensselectiviteit

HOOFDPUNTEN

- Op dit moment laat enkel het aanslagbiljet een breed en meetbaar inkomensbegrip toe, maar de link met de actuele draagkracht gaat verloren.
- De andere elektronische gegevensstromen zijn actueler, maar bieden slechts partiële informatie.
- Beide kunnen gecombineerd worden om zowel de actuele inkomenssituatie als wijzigingen doorheen het jaar vast te stellen. Sociale toeslagen kunnen worden toegekend op basis van het aanslagbiljet, maar de elektronische gegevensstromen kunnen worden aangewend om wijzigingen te detecteren. De gezinnen moeten wel telkens de mogelijkheid krijgen om het tegendeel te bewijzen.
- Voor de geldigheidsduur van het recht en voor de eventuele terugvordering van onverschuldigde bedragen moeten afwegingen worden gemaakt tussen administratieve lasten en de toegestane foutenmarge.

Gegeven de keuze voor een bepaald inkomens- en gezinsbegrip dat de basis moet vormen van de inkomensstoets, stellen zich nog heel wat praktische en technische problemen bij het implementeren en in werking stellen van een dergelijk systeem. De ruimte ontbreekt ons om uitgebreid in te gaan op *alle* mogelijke problemen en vraagstukken die gepaard gaan met het invoeren van een inkomensselectieve component in de kinderbijslag. Wel is het de bedoeling om in dit en het volgende deel van het rapport een aantal fundamentele kwesties te bespreken die te maken hebben met de inkomensstoets. Vaak beperken we ons (noodgedwongen) tot het aanduiden van problemen; waar mogelijk geven we een aanzet tot een oplossing.

Een overkoepelend probleem is gerelateerd aan de *actualiteit van de gegevensstromen*, in casu de actualiteit van de inkomensgegevens waarop de inkomensstoets moet gebeuren. *Supra* hebben wij gepleit voor een breed en meetbaar inkomensbegrip, en gaven we reeds aan dat op dit moment alleen de informatie die op het aanslagbiljet te vinden is zo'n inkomensbegrip toelaat. Een belangrijke beperking is echter dat de gegevens op het aanslagbiljet dat beschikbaar is op tijdstip T, verwijzen naar tijdstip T-2, het inkomensjaar twee jaar eerder. Door een verdere informatisering en een ruimer gebruik van de elektronische aangifte kan deze achterstand eventueel wat beperkt worden, maar de *bottom line* is dat de gegevens op het aanslagbiljet nooit zullen verwijzen naar de actuele situatie van een gezin. Dat is een probleem omdat de actuele situatie in tijdstip T verschillend kan zijn van de inkomenssituatie in T-2. Als daar geen rekening mee wordt gehouden, en de sociale toeslagen toegekend worden louter op basis van het aanslagbiljet, dan kan het zijn dat gezinnen die het niet meer nodig hebben toch sociale toeslagen krijgen terwijl gezinnen die het wel nodig hebben geen recht hebben op sociale toeslagen omwille van hun inkomenssituatie van twee jaar terug. Dat is uiteraard geen wenselijke situatie, omdat zo de doelstelling van het toekennen van sociale toeslagen wordt ondermijnd.

Hieronder bespreken we een aantal mogelijkheden om hieraan tegemoet te komen. Er bestaan immers elektronische gegevensstromen die inkomensgegevens of andere relevante gegevens bevatten die nauwer aansluiten bij de actuele inkomenssituatie van gezinnen en die opvraagbaar zijn door administraties. Het gaat zowel om elektronische gegevensstromen uit socioprofessionele bron (e.g. verschillende sociale zekerheidsinstellingen) als om elektronische gegevensstromen uit andere bron (e.g. het rijksregister, het kadaster, ...). In tegenstelling tot het aanslagbiljet dat een breed inkomensbegrip toelaat, bevat elke gegevensstroom uit socioprofessionele bron slechts partiële informatie over één bepaalde inkomenscomponent. We lichten de beschikbare gegevensstromen toe in Kader 1. Let op: het gaat hier om een overzicht van de meest relevante bronnen; we brengen niet alle bestaande elektronische gegevensbronnen in kaart³⁹.

Kader 1 Beschikbare elektronische gegevensstromen

Gegevens uit fiscale bron: aanslagbiljet

FOD Financiën

- TAXI AS (aanslagbiljet)

Voordelen: breed inkomensbegrip, gecontroleerde gegevens

Nadeel: niet actueel, op moment T zijn de recentste inkomensgegevens van moment T-2

- BELCOTAX (aangiftes ondernemingen)

Voordelen: meer actuele gegevens, maar op moment T zijn de recentste inkomensgegevens van T-1

Nadelen: partiële informatie

Gegevens uit socioprofessionele bron

Sociale zekerheidsinstellingen:

- RSZ: inkomen uit arbeid werknemers en aanvullingen op de werkloosheidsuitkering voor nachtwerk (DmfA⁴⁰ gegevens)
- RSVZ: inkomen uit arbeid zelfstandigen en begin- en eindperiode zelfstandige activiteit
- SVF: sociale bijdragen betaald door zelfstandigen
- RVA: werkloosheidsuitkeringen, prepensioenen, inkomensgarantie-uitkeringen, anciënniteits-uitkeringen voor oudere werklozen, begeleidingsuitkeringen en loopbaanonderbreking
- NIC: ziekte- en invaliditeitsuitkeringen
- FBZ: uitkeringen voor beroepsziekten
- FAO: uitkeringen voor arbeidsongevallen
- RVP: pensioenen en gewaarborgd inkomen voor bejaarden
- OCMW: leefloon
- DG Personen met een Handicap: uitkeringen voor personen met een handicap

Voordeel: actuelere informatie (per kwartaal (DmfA) of maandelijks (overige))

Nadelen: partiële informatie, niet-gecontroleerde gegevens (niet definitief)

³⁹ Zie daarvoor bijvoorbeeld KSZ (2015) https://www.ksz-bcss.fgov.be/binaries/documentation/nl/documentation/pers/businessdiensten_2015_web_nl_20150901.pdf of Vlaamse Overheid (2015) <https://www.bestuurszaken.be/gegevensbronnen-0>.

⁴⁰ DmfA (Déclaration multifonctionelle/ multifunctionele Aangifte) bevat loon- en arbeidstijdgegevens van werknemers, en worden onder andere gebruikt om de bijdragen aan de sociale zekerheid te bepalen.

Gegevens uit andere bron

- Rijksregister: gezinsinformatie, domicilie
- AAPD (Algemene Administratie der Patrimonium Documentatie): kadastraal inkomen onroerende goederen (het kadaster) en huurcontracten (huurcontractendatabank)
- Onderwijs: attesten van inschrijving in een school

In wat volgt bespreken we een aantal opties om tegemoet te komen aan het probleem van de actualiteit van de data bij 1) de intrede in het systeem; en 2) bij veranderingen in de gezins- of inkomenssituatie doorheen het jaar. Daarna bespreken we een aantal belangrijke kwesties die hiermee verband houden: de geldigheidsduur van het recht, de post-hoc controle, en de terugvordering.

4.1 Intrede in het systeem

Een eerste kwestie lijkt triviaal: hoe zorgen we ervoor dat mensen vanaf de geboorte van hun kind kinderbijslag ontvangen. Voor het ontvangen van een basiskinderbijslag lijkt het probleem niet zo groot.

In de kinderbijslag vandaag gebeurt de aanmelding van nieuwe rechtgevende kinderen via het kinderbijslagfonds waarbij de werkgever van de rechthebbende is aangesloten of via FAMIFED voor de gewaarborgde gezinsbijslag door middel van formulieren die de rechthebbende moet invullen. Vanaf dat moment zijn deze gezinnen opgenomen in het systeem. Dit systeem werkt performant en bij de basiskinderbijslag lijkt er dan ook weinig tot geen ondergebruik van het recht voor te komen. Wie geen recht opent binnen de reguliere kinderbijslag kan eventueel terecht bij het stelsel van de gewaarborgde gezinsbijslag. Men zou er dus voor kunnen opteren om de bestaande procedure te behouden, al is dit afhankelijk van de politieke keuzes die worden gemaakt met betrekking tot de uitbetalingsinstellingen.

Toch bestaat het gevaar dat ouders van nieuwe rechtgevende kinderen die geen recht hebben op de reguliere kinderbijslag de weg naar dit residuaire stelsel niet vinden en door de mazen van het kinderbijslag net glippen. De toekomstige Vlaamse kinderbijslag zou hieraan tegemoet kunnen komen door ten volle gebruik te maken van de elektronische gegevensstromen via het rijksregister. E.g. telkens een pasgeborene wordt geregistreerd in het rijksregister zou er een zogenaamde *push*, een automatische kennisgeving, naar de desbetreffende uitbetalingsinstelling of administratie gestuurd kunnen worden, die vervolgens de ouders proactief kan benaderen. Met meer dan 67.000 geboortes per jaar in Vlaanderen⁴¹ lijkt dit administratief moeilijk haalbaar. Men zou er daarom alternatief voor kunnen opteren om de ouders een termijn van enkele maanden te geven om de kinderbijslag aan te vragen. Indien het kind na bijvoorbeeld drie maanden niet ingeschreven is voor de kinderbijslag, kan er op basis van een automatische kennisgeving een procedure in gang worden gezet om de ouders te wijzen op het recht. Kind en Gezin zal in de toekomst via de *e-birth* toepassing, een databank die alle aangegeven geboortes van de steden en gemeenten bevat, automatisch gegevens doorkrijgen van de nieuwgeborenen. Indien men deze gegevens koppelt aan de gegevens van gezinnen die kinderbijslag ontvangen, kan men onderscheiden welke ouders men nog op het recht moet wijzen.

⁴¹ Kind en Gezin (2015).

4.2 Het aanslagbiljet vs. het vaststellen van de actuele inkomenssituatie

Een groter probleem is bepalen wat de actuele inkomenssituatie is van ouders die voor het eerst kinderbijslag ontvangen. Als men louter het aanslagbiljet gebruikt is het niet mogelijk om sociale toeslagen automatisch toe te kennen op basis van de actuele inkomenssituatie van gezinnen, omdat de inkomensgegevens op het aanslagbiljet verwijzen naar T-2. Men zou er uiteraard voor kunnen opteren om de sociale toeslagen toch toe te kennen op basis van het aanslagbiljet. Dat zou er enerzijds toe leiden dat mensen vandaag sociale toeslagen ontvangen op basis van hun lage inkomens twee jaar eerder, terwijl zij vandaag misschien helemaal geen nood meer hebben aan sociale toeslagen, en anderzijds dat mensen die vandaag nood hebben aan sociale toeslagen omdat hun draagkracht erg laag is maar twee jaar eerder wel voldoende inkomen hadden, geen sociale toeslagen kunnen krijgen. Dat is onwenselijk en niet werkbaar.

Geen van de bestaande systemen van inkomensselectiviteit die wij in dit rapport onder de loep nemen kennen een automatische toekenning; het zijn allemaal aanmeld- of aanvraagssystemen. Dat wil zeggen dat gezinnen in principe zelf de stap moeten zetten om hun recht te benutten, of zelf (een aantal) gegevens moeten aanleveren om hun recht te bewijzen.

Eens aangemeld of aangevraagd wordt er in elk bestaand systeem wel een bepaalde groep automatisch afgehandeld. Zo worden bij de school- en studietoelagen 10% van de aanvragen automatisch behandeld. Bij de kinderbijslag krijgen de alleenstaande ouders die leven van een vervangingsinkomen automatisch een provisionele toekenning van de sociale toeslag, zonder dat deze alleenstaande ouders zelf de toeslag moeten aanvragen. Het is echter nog te vroeg om de impact van deze automatische stroom te becijferen. Een beperkte groep van gerechtigden op de verhoogde tegemoetkoming, tenslotte, krijgt de verhoogde tegemoetkoming automatisch toegekend. Het gaat om IGO- en leefloongerechtigden, gerechtigden op een tegemoetkoming voor personen met een handicap, de kinderen erkend met een handicap, de wezen en de niet-begeleide minderjarige vreemdelingen. De overige moeten door een aanvraagprocedure.

Automatische toekenning op basis van de actuele situatie kan dan wel niet mogelijk zijn, het is toch aangewezen om de bewijslast voor de aanvrager zo beperkt mogelijk te houden. Een voorbeeld uit Nederland is hiervoor illustratief.

In Nederland bestaan verschillende toeslagen (zorgtoeslag, kindgebonden budget, huurtoeslag, kinderopvangtoeslag), en bij intrede in het systeem worden mensen geacht zelf hun jaarinkomen te schatten. Dat houdt in dat men moet inschatten of men werkloos wordt, een uitkering zal krijgen, een huis zal kopen of zal scheiden⁴². Volgens het rapport 'Toeslag of tegenslag' uit 2009 heeft dat geleid tot onnoemelijk veel problemen:

“Voor 40% van de 1,2 miljoen mensen die huurtoeslag ontvangen blijkt de toeslag een tegenslag: ze krijgen teveel of te weinig geld, met een terugvordering of nabetaling van minimaal €100 tot gevolg. Men heeft dus een schuld, of een jaar lang te weinig geld gekregen.”

“van de 0,3 miljoen huishoudens die kinderopvangtoeslag ontvangen 48% minimaal €100 te veel of te weinig heeft ontvangen. De helft kreeg te weinig en de andere helft te veel.”⁴³

⁴² Zie bv. http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/prime/toeslagen/hoewerken_toeslagen/kan_ik_toeslag_krijgen/inkomen/rekenhulp_toetsingsinkomen/waardoor_kan_mijn_toetsingsinkomen_veranderen

⁴³ MOgroep Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening (2009), p. 3.

In 2011 ging het nog steeds om 36% van de kinderopvangtoeslagen die foutief werden toegekend⁴⁴. Wanneer mensen zelf een jaarinkomen moeten inschatten en ze daar ook zelf verantwoordelijk voor worden gesteld, zal de foutenmarge en de fraudegevoeligheid van het systeem sterk toenemen.

Ook als mensen hun jaarinkomen niet moeten schatten kan een aanmeldsysteem gebaseerd op het aanslagbiljet tot problemen leiden. Bij de kinderopvang krijgen 92% van de ouders die een attest inkomenstarief voor de kinderopvang elektronisch aanvragen, dit attest onmiddellijk afgeleverd. Hiervoor moeten ze zich wel zelf aanmelden op de website van Kind en Gezin en het attest elektronisch aanvragen. Ouders hebben hiervoor een e-ID kaartlezer of een federaal *token* nodig. Slechts 36% van de Vlaamse huishoudens met kinderen heeft een e-ID kaartlezer in huis⁴⁵. Bij de implementatie van het nieuwe systeem in januari 2014 stond de Kind en Gezin-lijn roodgloeiend omdat het elektronisch aanvragen niet zo vlot verliep als gehoopt⁴⁶.

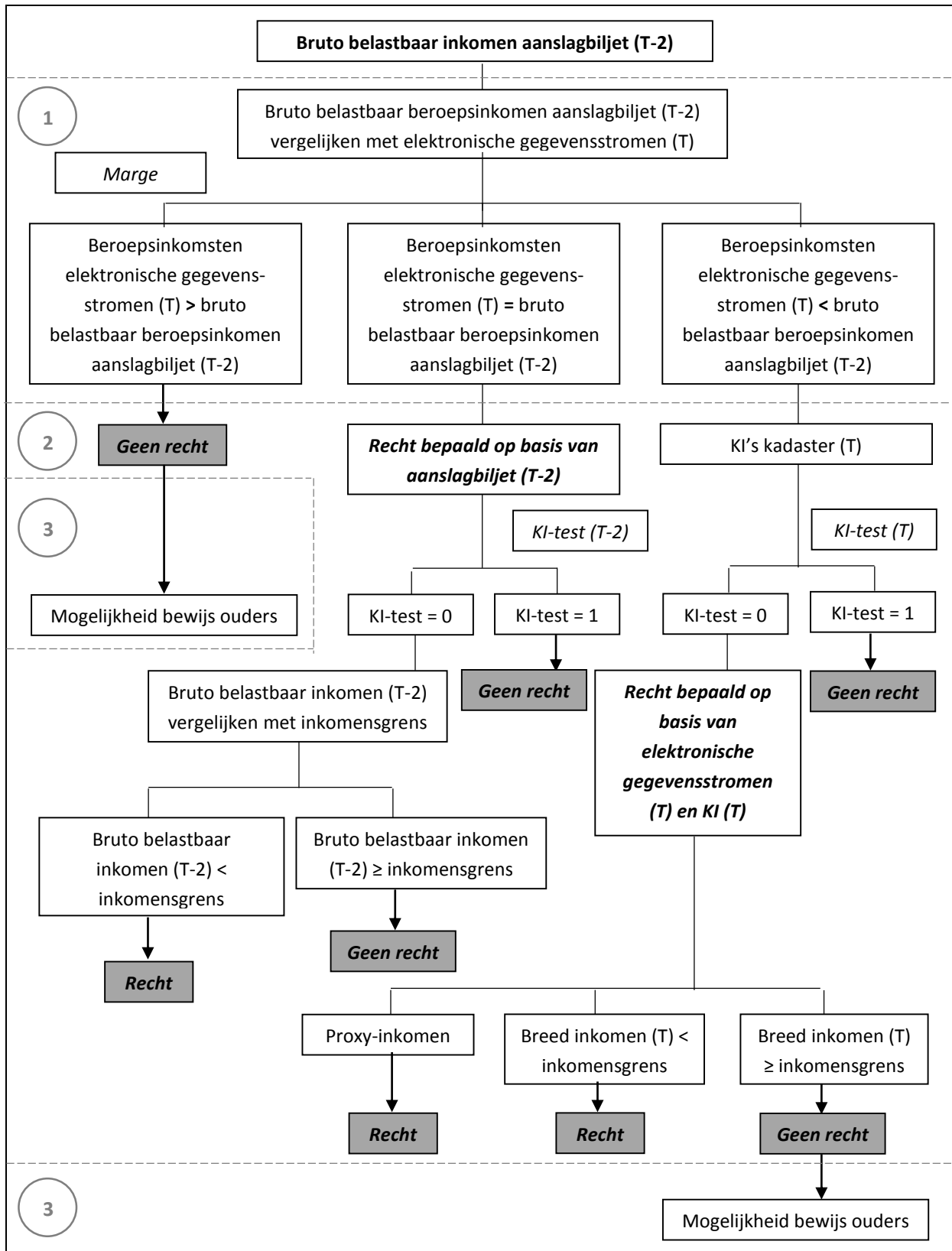
Men zou er dus voor kunnen opteren een systeem te implementeren waarbij het recht wordt toegekend op basis van het laatst gekende aanslagbiljet zonder dat men andere elektronische gegevensstromen raadpleegt. Als het inkomen sinds het laatste aanslagbiljet gedaald is, dan moet de aanvrager dit zelf aangeven. Dit verhoogt echter het risico op fouten en de *non-take up* van het recht. Het is dus van groot belang om de procedure en de bewijslast voor de aanvrager zo veel mogelijk te beperken. Een mogelijke uitweg is om de toekenning van de sociale toeslagen te baseren op de gegevens uit het aanslagbiljet, maar om daarbij via een alarmbelprocedure de elektronische gegevensstromen uit socioprofessionele bron aan te wenden. Ouders moeten daarbij de mogelijkheid hebben om via een eenvoudige procedure een wijziging in de situatie aan te geven.

In Schema 3 tonen we een getrappt systeem dat een blauwdruk kan zijn voor het toekennen van sociale toeslagen in de toekomstige Vlaamse kinderbijslag, telkens wanneer een nieuw aanslagbiljet beschikbaar is. Het uitgangspunt hierbij is dat 1) de toekenning maximaal geautomatiseerd moet worden; 2) er zo goed mogelijk gebruik moet worden gemaakt van automatische kennisgevingen uit de aanwezige elektronische gegevensstromen; en 3) dat de bewijslast voor de gezinnen zo veel mogelijk wordt beperkt.

⁴⁴ Vragen van de leden Van Ojik (GroenLinks) en Ulenbelt (SP) aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de staatssecretaris van Financiën over het bericht dat een gezin de dupe is van teveel uitgekeerde kinderopvangtoeslag (ingezonden 5 juni 2014).

⁴⁵ ADSEI, Enquête naar gebruik van ICT.

⁴⁶ De Standaard, 11/01/2014.



Schema 3 Bepaling van het recht op sociale toeslagen bij intrede in het systeem

We pleiten ervoor om een breed inkomensbegrip als basis voor de toekenning van de sociale toeslag te gebruiken, namelijk het gezamenlijk bruto belastbaar inkomen zoals kan worden afgeleid uit het aanslagbiljet (zie Deel 1). De actuele inkomenssituatie kan echter verschillen van de inkomenssituatie zoals aangegeven op het aanslagbiljet. Een mogelijke oplossing is om bij de intrede in het systeem in eerste instantie (stap 1 in Schema 3) een algoritme in te bouwen waarbij het bruto belastbaar *beroeps*inkomen van het aanslagbiljet (T-2) met de beroepsinkomsten uit de meer actuele elektronische gegevensstromen (T) worden vergeleken (zie Kader 1 voor een overzicht van de beschikbare gegevens en hun respectievelijke voor- en nadelen). We kijken naar het bruto belastbaar *beroeps*inkomen uit het aanslagbiljet aangezien de elektronische gegevensstromen uit socioprofessionele bron enkel de arbeids- en vervangingsinkomsten omvatten, en we willen dat de vergelijkingsbasis dezelfde is. Een koppeling met het rijksregister zal hierbij nodig zijn omdat we de actuelere gegevens voor het gezin willen raadplegen, conform het gezinsbegrip. Voor de vergelijking kan een bepaalde marge worden gehanteerd waarin het actuele beroepsinkomen mag afwijken van de informatie op het aanslagbiljet (bijvoorbeeld 10 of 20%, rekening houdend met inflatie). De keuze voor een bepaald coëfficiënt is een politieke keuze; verder onderzoek dient aan te tonen wat de impact zou zijn van het hanteren van verschillende marges. Op basis van de vergelijking zijn drie uitkomsten mogelijk: een positieve afwijking, een stabiele situatie en een negatieve afwijking. De bedoeling is dat de bevoegde administratie of uitbetalingsinstelling alleen bij een positieve of negatieve afwijking een elektronische kennisgeving ontvangt (een 'alarmbel'); de rest kan zonder manuele tussenkomst van de bevoegde administratie worden afgehandeld.

Een positieve afwijking in stap 1 betekent dat de beroepsinkomsten van het gezin gestegen zijn met een bedrag groter dan de afwijkingsmarge. In dat geval heeft het gezin geen recht op sociale toeslagen (stap 2). We kunnen er echter niet vanuit gaan dat de informatie uit de elektronische gegevensstromen 100% correct is. Daarom moet de mogelijkheid bestaan dat gezinnen het tegendeel kunnen bewijzen en dat de bevoegde administratie of uitbetalingsinstelling dit dossier handmatig verwerkt (stap 3). Wordt in het bewijs aangetoond dat hun actuele inkomenssituatie onder de toepasselijke inkomensgrens ligt, dan hebben deze gezinnen alsnog recht op sociale toeslagen. Of gezinnen effectief recht hebben op sociale toeslagen in jaar T wordt gecontroleerd van zodra de inkomensinformatie uit jaar T raadpleegbaar is in de fiscale gegevensstromen (T+2). We komen terug op de controle aan de hand van het aanslagbiljet in sectie 4.6.

Wijkt het beroepsinkomen uit de elektronische gegevensstromen niet in dergelijke mate af van het bruto belastbaar beroepsinkomen op het aanslagbiljet en blijft de inkomenssituatie met andere woorden min of meer stabiel, dan wordt het recht op sociale toeslagen bepaald op basis van de informatie uit het aanslagbiljet (stap 2). De informatie van op het aanslagbiljet wordt automatisch opgehaald en onderworpen aan een KI-test en een inkomenstoets. Toont de KI-test aan dat er veel KI aanwezig is in het gezin in verhouding tot het gezinsinkomen (KI-test = 1), dan heeft het gezin geen recht op sociale toeslagen. Geraakt het gezin wel door de KI-test (KI-test = 0), dan wordt vervolgens het bruto belastbaar inkomen vergeleken met de toepasselijke inkomensgrens om na te gaan of er al dan niet recht is op de sociale toeslag. In principe is hier geen manuele verwerking van de gegevens nodig.

Toont het beroepsinkomen uit T een daling groter dan de afwijkingsmarge aan (i.e. een negatieve afwijking), dan dient de administratie in stap 2 met de actuele inkomensinformatie te werken. Enkel voor deze gezinnen dient de actuele informatie uit de elektronische gegevensstromen door de administratie te worden geraadpleegd. Eerst wordt er uit het kadaster de actuele KI informatie opgevraagd voor het gezin. Op basis van deze KI's wordt eveneens een KI-test gedaan. Geraakt het gezin niet door de KI-test (KI-test = 1), dan heeft het geen recht op sociale toeslagen. Geraakt het gezin wel door de KI-test (KI-test = 0), dan

dient de administratie het beroepsinkomen uit de gegevensstromen en het actuele KI als berekeningsbasis te gebruiken.

Van bepaalde groepen weten we redelijkerwijs dat ze lage inkomens hebben of werden deze inkomens eerder getoetst: de leefloon- en IGO gerechtigden, de gerechtigden op een tegemoetkoming voor personen met een handicap, de gerechtigden op de verhoogde tegemoetkoming in de ziekteverzekering, de langdurig werklozen, de langdurig zieken, enzovoort. Deze categorieën kunnen beschouwd worden als 'proxy-inkomens'. Voor gezinnen met deze gerechtigden kunnen de sociale toeslagen automatisch worden toegekend via de elektronische gegevensstromen.

Voor de gezinnen die niet uitsluitend leven van deze proxy-inkomens dient een inkomensbegrip te worden geconstrueerd vergelijkbaar met het bruto belastbaar inkomen van het aanslagbiljet. Het bruto belastbaar inkomen wordt opgemaakt door (1) het bruto belastbaar beroepsinkomen, (2) het belastbaar onroerend inkomen, (3) het belastbaar roerend inkomen en (4) de belastbare diverse inkomsten. De eerste twee componenten vormen het grootste deel van het bruto belastbaar inkomen. Daarom bestaat het geconstrueerde inkomensbegrip (zie 'Breed inkomen (T)' in Schema 3) uit de beroepsinkomsten zoals aangegeven in de elektronische gegevensstromen en het onroerend inkomen zoals beschikbaar is in het kadaster.

Ligt het breed inkomen uit T lager dan de toepasselijke inkomensgrens, dan heeft het gezin recht op sociale toeslagen. Ligt het breed inkomen daarentegen hoger dan de toepasselijke inkomensgrens, dan heeft het gezin geen recht. Opnieuw moet het gezin de mogelijkheid krijgen om het tegendeel te bewijzen in een derde stap. Eens het aanslagbiljet voor het jaar T beschikbaar is wordt er voor iedereen nagegaan of men al dan niet recht had op de sociale toeslagen en worden provisionele toekenningen of weigeringen rechtgezet.

We verduidelijken het getrapte systeem aan de hand van enkele voorbeelden.

Het aanslagbiljet van gezin A geeft weer dat het bruto belastbaar inkomen uit T-2 gelijk is aan $Y_{(T-2)}$. Om de actuele inkomenssituatie van gezin A te vergelijken met de inkomenssituatie zoals aangegeven op het aanslagbiljet, wordt het bruto belastbaar beroepsinkomen van het aanslagbiljet ($Y_{(T-2)}^B$) vergeleken met de beroepsinkomsten uit de elektronische gegevensstromen ($Y_{(T)}^B$). $Y_{(T)}^B$ en $Y_{(T-2)}^B$ verschillen van elkaar, maar de afwijking blijft binnen de van toepassing zijnde marge. Voor de bepaling van het recht op sociale toeslagen wordt er daarom gewerkt met $Y_{(T-2)}$: de informatie op het aanslagbiljet. Het KI zoals aangegeven op het aanslagbiljet is niet oververtegenwoordigd in het gezinsinkomen, gezin A geraakt door de KI-test op basis van T-2. Ligt $Y_{(T-2)}$ onder de inkomensgrens, dan heeft gezin A recht op sociale toeslagen. Zo niet heeft het gezin geen recht.

Voor gezin B toont de vergelijking van de actuele inkomenssituatie uit de elektronische gegevensstromen ($Y_{(T)}^B$) met het bruto belastbaar beroepsinkomen van het aanslagbiljet ($Y_{(T-2)}^B$) aan dat $Y_{(T)}^B$ lager ligt dan $Y_{(T-2)}^B$ met een bedrag dat de afwijkingmarge overstijgt. Voor gezin B wordt er daarom gewerkt met de actuele informatie. Eerst wordt de actuele KI informatie uit het kadaster onderworpen aan een KI-test. Gezin B geraakt door de KI-test op basis van T. Er wordt vervolgens gekeken of er een proxy-inkomen aanwezig is in het gezin. Blijkt bijvoorbeeld uit de elektronische gegevensstromen dat gezin B al enkele kwartalen op rij uitsluitend leeft van een werkloosheidsuitkering dan kunnen we redelijkerwijs veronderstellen dat het inkomen onder de van toepassing zijnde inkomensgrens valt. Gezin B zal dan ook recht hebben op een sociale toeslag.

Het is van uitermate belang dat ouders zelf de mogelijkheid moeten krijgen om een lage inkomenssituatie te melden. Dit zal een proactieve houding van de administratie en/of uitbetalingsinstellingen vereisen waarbij de bestaande kanalen waarlangs gezinnen met kinderen bereikt kunnen worden ten volle ingeschakeld worden. We denken hier bijvoorbeeld aan de regioverpleegkundigen van Kind en Gezin die in een unieke positie verkeren om gezinnen met jonge kinderen te benaderen. Zij kunnen informeren, maar ook begeleiden of doorsturen naar de dienstverlening, waarna gezinnen geholpen kunnen worden met hun aanvraag. Uiteraard is dit ook afhankelijk van de politieke keuzes die worden gemaakt met betrekking tot de uitbetalingsinstellingen, maar het is glashelder dat maatwerk en een performante *front office* altijd noodzakelijk zullen zijn.

In de bestaande inkomensselectieve systemen die wij in dit rapport bespreken is er ook steeds een mogelijkheid om lagere actuele inkomsten te bewijzen.

Voor de toekenning van de sociale toeslagen in het huidige kinderbijslagstelsel wordt gewerkt met een systeem van provisionele toekenning. Van alleenstaande ouders die leven van een vervangingsinkomen kan redelijkerwijs worden aangenomen dat ze onder de inkomensgrens vallen, zij krijgen de sociale toeslag provisioneel toegekend. Van andere ouders die in een statuut zitten maar niet van een vervangingsinkomen leven kan niet worden aangenomen dat hun inkomen onder de grens valt, zij krijgen daarom een provisionele beslissing tot weigering. Deze ouders kunnen wel een aanvraag met bewijsstukken (de inkomsten van één maand) indienen om aan te tonen dat hun inkomen alsnog lager ligt dan de inkomensgrens. Twee jaar later, eens het aanslagbiljet beschikbaar is, wordt voor iedereen gecontroleerd of ze al dan niet in aanmerking kwamen, wat tot terugvordering of betaling met terugwerkende kracht kan leiden.

Bij de inkomensgerelateerde kinderopvang hebben ouders de mogelijkheid om een individueel verminderd tarief aan te vragen indien hun inkomenssituatie sinds het laatste aanslagbiljet gewijzigd is (zie Tabel 6). Sinds 1 mei 2015 moeten ouders deze situatie bewijzen aan de hand van attesten enkel als ze er via steekproeven worden uitgehaald.

Bij de school- en studietoelagen kunnen gezinnen een vermoedelijk inkomen van een recenter jaar gebruiken als basis voor de berekening van het referentie-inkomen indien hun inkomen gedaald is ten opzichte van het laatste aanslagbiljet. Ze moeten dit bewijzen met attesten van werkgevers en andere diensten voor het hele jaar waarop het vermoedelijk inkomen betrekking heeft. Ten laatste twee jaar na datum wordt aan de hand van het aanslagbiljet bepaald of het gezin effectief recht had op de toelage, wat tot terugvordering of bijbetaling kan leiden.

Bij de verhoogde tegemoetkoming moet niet elke groep gerechtigden zijn inkomen van het afgelopen jaar bewijzen. Voor weduwnaars en weduwes, invaliden en gepensioneerden, personen met een erkende handicap, personen die al minstens één jaar volledig werkloos en/of arbeidsongeschikt zijn en eenoudergezinnen volstaat het dat zij hun inkomen van de afgelopen maand bewijzen. Bij deze categorieën wordt aangenomen dat ze recentelijk zijn teruggevallen op een lager inkomen en dat deze situatie zich stabiel zal voortzetten in de toekomst.

Gezinnen die een inkomensterugval hebben gekend sinds het laatste aanslagbiljet hebben er alle voordeel bij dit lagere inkomen te bewijzen, zij hebben zo een grotere kans om recht te hebben op de sociale toeslagen. Maar wat doe je met gezinnen wier inkomsten sinds het laatste aanslagbiljet gestegen zijn? Moeten zij worden aangespoord deze inkomensstijging door te geven? Moeten zij worden gecontroleerd? Wordt de toeslag bij deze post-factum controle dan teruggevorderd?

Binnen de bestaande systemen worden twee pistes bewandeld: ofwel negeert men deze inkomensstijging in het jaar waarop de aanvraag betrekking heeft, maar zullen ouders nadien niet meer in aanmerking komen (bij de school- en studietoelagen en de verhoogde tegemoetkoming) of een hogere prijs moeten betalen (bij de kinderopvang) eens deze inkomensstijging vervat zit in het aanslagbiljet. Ofwel worden gezinnen geresponsabiliseerd om deze inkomensstijging door te geven en worden ze twee jaar later, eens het nieuwe aanslagbiljet beschikbaar is, gecontroleerd en moeten ze indien nodig het geld terugbetalen. Dit laatste wordt gehanteerd in het huidige kinderbijslagsysteem voor de toekenning van sociale toeslagen. Het lijkt op het eerste zicht een kwestie van rechtvaardigheid dat gezinnen enkel sociale toeslag krijgen als ze er recht op hebben, toch kan post hoc controle en eventuele terugvordering grote gevolgen hebben. Een concreet voorbeeld:

Sofie is een alleenstaande moeder met twee kinderen, Max (13 jaar) en Mila (7 jaar). In 2014 werkte Sofie 11 maanden en verdiende ze maandelijks €2.200 bruto belastbaar. Tellen we daar haar vakantiegeld (€870) en eindejaarspremie bij (€1.000), dan komen we op gemiddeld €2.172,5 bruto belastbaar per maand. Sofie komt dus in aanmerking voor de sociale toeslag. In 2015 werkt ze 12 maanden aan dezelfde voorwaarden (€2.200 bruto belastbaar per maand). Haar vakantiegeld en eindejaarspremie bedragen respectievelijk €940 en €1.125 voor 2015. Ze vergeet echter om deze extra maand werken door te geven aan haar kinderbijslagfonds. Haar gemiddelde bruto belastbaar inkomen per maand komt voor 2015 op €2.372,08, waardoor ze niet meer in aanmerking komt voor de sociale toeslag. Sofie zal de sociale toeslag voor heel 2015 moeten terugstorten, wat neerkomt op €1.218,65⁴⁷.

Een fout bij de toekenning (die heel wat verschillende oorzaken kan hebben) kan zo tot een substantiële terugvordering leiden, we komen hierop terug in Sectie 4.6.

Het is belangrijk aan te stippen dat hier fundamentele keuzes moeten worden gemaakt, met name of het recht op sociale toeslagen provisioneel of definitief wordt toegekend. Als men de sociale toeslagen op basis van stap 2 definitief toekent (ongeacht de mogelijke fouten die worden gemaakt), dan is er in principe nadien geen controle meer nodig op basis van het aanslagbiljet. Indien de sociale toeslagen wel provisioneel worden toegekend, dan volgt de definitieve toekenning in tijdstip T+2 en kan er een eventuele rechtzetting volgen (zie sectie 4.6).

4.3 Actuele gegevens: omgaan met wijzigingen tijdens het jaar

De identificatie van lage inkomensgezinnen bij intrede in het systeem en telkens wanneer een nieuw aanslagbiljet beschikbaar is, is een eerste horde die overwonnen dient te worden, de gezinnen volgen doorheen het jaar is een andere. Zowel de inkomenssituatie als de gezinssituatie kunnen wijzigen in de loop van het jaar, denk maar aan het verliezen van werk of een promotie krijgen, een scheiding ondergaan of een nieuwe relatie beginnen. Moet het systeem reageren op elke inkomenssterugval? Moet het systeem reageren bij elke inkomensstijging? Een nieuw kinderbijslagsysteem ontwerpen betekent dat er ook keuzes moeten worden gemaakt met betrekking tot veranderingen in de gezins- en inkomenssituatie. Het is echter

⁴⁷ Berekeningswijze: In 2014 heeft Sofie recht op €5.028,33 kinderbijslag (€3.042,96 basiskinderbijslag + €951,36 leeftijdsubijslag + €140,61 jaarlijkse bijslag + €893,4 eenoudertoeslag). In 2015 heeft Sofie echter maar recht op €3.809,68 (€3.042,96 basiskinderbijslag + €663,72 leeftijdsubijslag + €103 jaarlijkse bijslag). Het terug te vorderen bedrag van €1.218,65 wordt dus gevormd door de terug te vorderen eenoudertoeslag (€893,4), de verminderde leeftijdsubijslag (€287,64) en jaarlijkse bijslag (€37,61) omdat Max en Mila geen kinderen met toeslag meer zijn.

belangrijk om in het achterhoofd te houden dat een stabiele inkomens- of gezinssituatie niet voor iedereen is weggelegd, zeker niet voor de laagste inkomensgroepen. We lichten dit aandachtspunt toe.

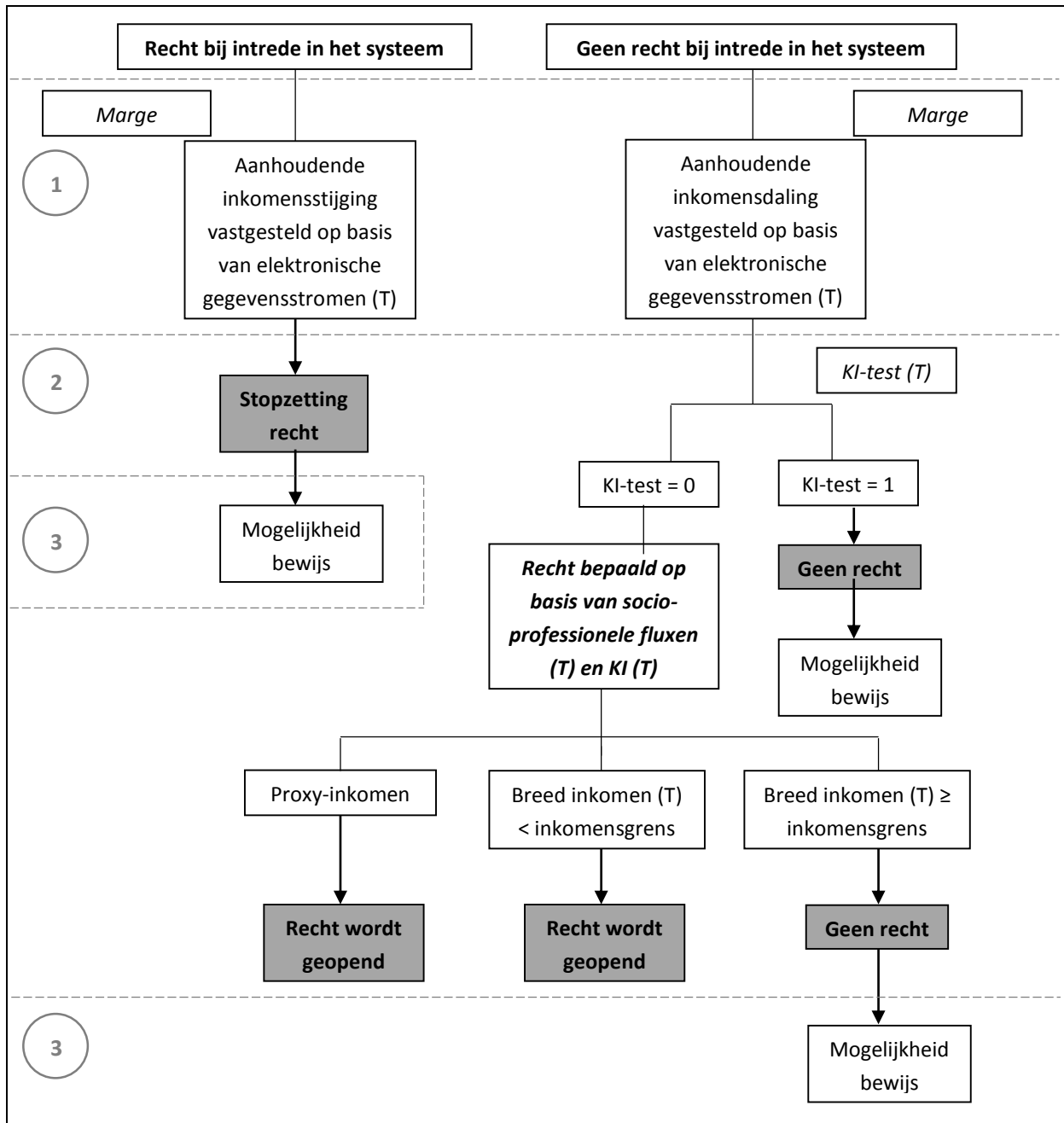
4.3.1 Inkomensfluctuaties

EU-SILC berekeningen voor 2012 suggereren dat instabiele inkomenssituaties in Vlaanderen vooral voorkomen bij lage inkomensgroepen. Binnen de groep Vlaamse gezinnen met kinderen heeft 60% een stabiel werkpatroon: 44% werkt gedurende een volledig jaar voltijds, 16% werkt gedurende een volledig jaar halftijds. De situatie verschilt sterk bij de arme gezinnen: 8% van de arme gezinnen met kinderen werkt gedurende het volledige jaar voltijds, 6% werkt gedurende het volledige jaar halftijds. Het is bijgevolg belangrijk om mee te nemen dat we niet van een stabiele inkomenssituatie kunnen vertrekken bij het ontwikkelen van de toekomstige Vlaamse kinderbijslag. In principe is het mogelijk om op basis van de elektronische gegevensstromen na te rekenen welk aandeel van de Vlaamse gezinnen met kinderen te maken hebben met significante inkomensfluctuaties. Het systeem moet kunnen inspelen op deze veranderingen. De elektronische gegevensstromen moeten daardoor verder worden ontwikkeld zodat men meer en snellere actuele inkomensinformatie kan verkrijgen. We lichten een mogelijke werkwijze toe in Schema 4.

Om in te spelen op inkomensfluctuaties maken we in Schema 4 eerst een onderscheid tussen gezinnen die recht hadden op de sociale toeslag en gezinnen die geen recht hadden op basis van Schema 3. Voor gezinnen in de eerste situatie is het van belang onverschuldigde betalingen te vermijden die ze eigenlijk niet meer nodig hebben. Indien de sociale toeslagen provisioneel worden toegekend, moeten deze gezinnen ervoor worden behoed nadien grote bedragen te moeten terugbetalen omdat ze door een fout of nalatigheid een inkomensstijging niet hebben doorgegeven. Voor gezinnen in de tweede situatie is het van belang ervoor te zorgen dat ze hun recht kunnen opnemen.

De bevoegde administratie of uitbetalingsinstelling zou hiervoor optimaal gebruik kunnen maken van de elektronische gegevensstromen die een wijziging in de inkomenssituatie kunnen detecteren. Er moet beslist worden of elke inkomensstijging of -daling aanleiding moet geven tot een nieuwe evaluatie van het recht. Het lijkt aangewezen om opnieuw een marge in te bouwen, en alleen een elektronische kennisgeving ('alarmbel') naar de bevoegde administratie te laten sturen als het om een aanhoudende inkomensstijging of -daling gaat. Wat zo'n aanhoudende inkomensstijging of -daling dan precies betekent is een keuze die moet worden gemaakt. Er kan bijvoorbeeld voor gekozen worden om alleen in te grijpen bij een inkomenswijziging van minstens twee kwartalen. Een gezin dat werkloos was en recht had op sociale toeslagen kan zo zijn recht behouden voor een half jaar als (één van de twee) partners aan het werk gaat, ongeacht of het nieuwe gezinsinkomen hoger of lager ligt dan de toepasselijke inkomensgrens. Bovendien hangt de bepaling van wat 'aanhoudend' precies betekent samen met de geldigheidsduur van het recht. Kent men het recht toe voor een periode X, dan hoeft men in deze periode ook geen rekening te houden met inkomensstijgingen of -dalingen. We komen hierop terug in sectie 4.4.

We bekijken het getrapte systeem uit Schema 4 meer in detail. Als uit de elektronische gegevensstromen een aanhoudende inkomensstijging blijkt (stap 1), bijvoorbeeld op basis van kwartaalgegevens, of een overgang van een proxy-inkomen naar een arbeidsinkomen, bijvoorbeeld op basis van gegevens van de RVA, dan kan de toekenning van de sociale toeslagen worden stopgezet (stap 2). Gezinnen moeten wel de mogelijkheid krijgen om te bewijzen dat hun inkomen alsnog onder de inkomensgrens ligt (stap 3). Volstaat het aangeleverde bewijs, dan openen zij opnieuw recht op sociale toeslagen.



Schema 4 Inspelen op inkomensfluctuaties voor de bepaling van het recht op sociale toeslagen

Ook voor gezinnen die in eerste instantie geen recht hadden op sociale toeslagen, kunnen er in de loop van het jaar inkomensfluctuaties ontstaan. Treedt er een inkomensdaling op die voldoende groot en voldoende langdurig is (stap 1), dan dient er ingegrepen te worden. De actuele inkomensinformatie uit de elektronische gegevensstromen en de actuele KI informatie uit het kadaster dienen als vergelijkingsbasis in stap 2. Eerst wordt het actuele KI onderworpen aan een KI-test. Is er (te) veel KI aanwezig in het huishouden, dan geraakt het gezin niet door de KI-test (KI-test = 1) en heeft het ook geen recht op sociale toeslagen. Ook hier moet het gezin de mogelijkheid krijgen om het tegendeel te bewijzen. Raakt het gezin wel door de KI-test, dan vormen de actuele beroepsinkomsten uit de elektronische gegevensstromen en het actuele KI de basis om te bepalen of er al dan niet recht is op sociale toeslagen.

Is er een proxy-inkomen aanwezig in het gezin, dan kunnen we ervanuit gaan dat het gezinsinkomen onder de toepasselijke inkomensgrens ligt. Gezinnen met proxy-inkomens zijn gezinnen waarvan we redelijkerwijs weten dat ze lage inkomens hebben of deze inkomens eerder getoetst werden: de leefloon- en IGO gerechtigden, de gerechtigden op een tegemoetkoming voor personen met een handicap, de gerechtigden op de verhoogde tegemoetkoming in de ziekteverzekering, de langdurig werklozen, de langdurig zieken, enzovoort. Zij openen dan ook het recht op de sociale toeslag.

Voor de gezinnen die niet uitsluitend leven van deze proxy-inkomens dient opnieuw een breed inkomensbegrip te worden geconstrueerd vergelijkbaar met het bruto belastbaar inkomen van het aanslagbiljet. Het geconstrueerde inkomensbegrip ('Breed inkomen (T) in Schema 4) bestaat uit de beroepsinkomsten en het KI. Ligt het breed inkomen uit T lager dan de toepasselijke inkomensgrens, dan heeft het gezin recht op sociale toeslagen. Ligt het breed inkomen daarentegen hoger dan de toepasselijke inkomensgrens, dan heeft het gezin geen recht. Opnieuw moet het gezin de mogelijkheid krijgen om het tegendeel te bewijzen in een derde stap. Eens het aanslagbiljet met inkomensinformatie uit jaar T beschikbaar is wordt voor elk gezin gecontroleerd of het al dan niet recht had: het aanslagbiljet stelt het effectieve recht vast.

Van de bestaande inkomensselectieve systemen wordt er zowel bij de kinderbijslag als bij de kinderopvang rekening gehouden met wijzigingen in de inkomenssituatie in de loop van het jaar. FAMIFED krijgt via de elektronische gegevensstromen een elektronische kennisgeving van zodra de rechthebbende of de bijslagtrekkende in één van de statuten komt. Wordt een ouder werkloos of ziek, dan krijgt FAMIFED hier melding van, al moeten ze wel zelf de termijn berekenen. Hetzelfde geldt voor op pensioen gaan, arbeidsongeschikt worden en alleen gaan wonen met de kinderen. Eens men in één van deze 'statuten' zit tracht FAMIFED de huidige inkomenssituatie in te schatten. Enkel wanneer het om een eenoudergezin gaat dat van een vervangingsinkomen leeft gaat men er van uit dat het gezin onder de inkomensgrens valt en wordt de toeslag automatisch provisioneel toegekend. Alle andere gezinnen krijgen een 'provisionele weigering' met een mogelijkheid tot weerlegging. Als ze aan de hand van bewijsstukken van één maand kunnen aantonen dat hun gezinsinkomen toch onder de inkomensgrens ligt, dan krijgen ze alsnog een provisionele toekenning. De ouders worden aangespoord wijzigingen door te geven zodat onverschuldigde betalingen vermeden kunnen worden. Eens het aanslagbiljet beschikbaar is wordt er altijd en voor iedereen gecontroleerd of men al dan niet recht had op de toeslag. Dit kan tot terugvordering en betaling met terugwerkende kracht leiden.

Bij de kinderopvang kunnen de individueel verminderde tarieven worden aangewend om naast een lager actueel inkomen bij intrede in het systeem ook een daling van het inkomen door te geven. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de ouders. Zij moeten op eigen initiatief een nieuw inkomensstarief elektronisch aanvragen waarbij ze vervolgens aanduiden welk individueel verminderd tarief op hun gewijzigde situatie van toepassing is (zie Tabel 6 voor de voorwaarden). Met name de tarieven invaliditeit,

werkloosheid, faillissement, verminderd inkomen werknemer en verminderd inkomen zelfstandige hebben betrekking op wijzigingen in de inkomenssituatie die nog niet vervat zitten in het laatste aanslagbiljet. Ook als men na de vaststelling van het inkomenstarief recht opent op een leefloon (met of zonder opleidingstraject) heeft men er belang bij om een verminderd tarief onder deze voorwaarden aan te vragen. Heeft het gezin moeilijkheden om het inkomenstarief na vaststelling te (blijven) betalen en valt het onder geen van de individueel verminderde tarieven kan het zich wenden tot het OCMW dat na onderzoek mogelijks een lager inkomenstarief toekent aan het gezin.

Noch bij de school- en studietoelagen, noch bij de verhoogde tegemoetkoming kan een inkomenswijziging worden doorgegeven nadat de aanvraagprocedure werd opgestart of het recht werd toegekend. Bij de school- en studietoelagen dienen de financiële voorwaarden vervuld te zijn op 31 december van het lopende school- of academiejaar. Nemen we het 2015-2016 schooljaar als voorbeeld, dan werkt men voor de toekenning van het recht met het laatst gekende aanslagbiljet (inkomens uit 2013). De aanvrager heeft de mogelijkheid om een lager inkomen te bewijzen voor 2014 of 2015 (vermoedelijk inkomen, zie 4.2). Daalt het inkomen echter na 31 december 2015 dan zal deze inkomensdaling niet meer worden meegeteld in de toekenning van de school- of studietoelage tijdens het 2015-2016 schooljaar. Het volgende schooljaar kan deze daling wel worden meegenomen in de toekenning van het recht.

Bij de verhoogde tegemoetkoming dient het gezin telkens het inkomen van het voorgaande *kalenderjaar* te bewijzen. Doet het gezin een aanvraag in september van jaar T, dan moet het gezin het inkomen bewijzen van januari T-1 tot en met december T-1. Is het inkomen recentelijk gedaald, maar valt het gezin niet onder één van de indicatorcategorieën⁴⁸, dan kan deze recentelijke inkomensdaling niet mee opgenomen worden in de aanvraag. Het gezin zal een volledig kalenderjaar moeten wachten vooraleer deze inkomenssterugval meegerekend zal worden.

4.3.2 Gezinswijzigingen

Ook een wijziging in de gezinssituatie kan een impact hebben op de inkomenssituatie. Een scheiding zorgt ervoor dat er plots een inkomen in het gezin wegvalt en de ouder er alleen komt voor te staan. Een studie van Defever e.a. (2013) toont aan dat een scheiding in jaar T een inkomensverlies voor zowel mannen als vrouwen tot gevolg heeft in de twee daaropvolgende jaren. Het inkomensverlies bij vrouwen is vele malen groter dan bij mannen. Vanaf het derde jaar stijgt het inkomen bij mannen opnieuw zodat ze uiteindelijk meer verdienen dan voor de scheiding het geval was; bij vrouwen is dat over het algemeen niet het geval. Bovendien zijn alleenstaande ouders over het algemeen alleenstaande moeders. Het is dus van belang om adequaat op dergelijke wijzigingen in de gezinssamenstelling in te spelen.

Het rijksregister kan als basis dienen om gezinswijzigingen vast te stellen: van zodra iemand op hetzelfde adres komt wonen of van zodra één van de ouders een andere domicilie heeft, moet de potentiële inkomensstijging of inkomensdaling worden nagegaan. Hoe moet een systeem omgaan met gezinswijzigingen die een inkomensdaling of inkomensstijging tot gevolg kunnen hebben? Moet een systeem op dezelfde manier reageren op potentiële inkomensdalingen als op potentiële inkomensstijgingen? Misschien is het noodzakelijker om onmiddellijk in te grijpen bij mogelijke inkomensdalingen, denk maar aan een scheiding of een overlijden, maar moet men gezinnen het recht op sociale toeslagen niet onmiddellijk ontnemen bij een mogelijke inkomensstijging als er bijvoorbeeld een nieuwe persoon in het huishouden komt wonen. Criteria moeten ontwikkeld worden om deze potentiële

⁴⁸ Weduwnaars en weduwes, invaliden, gepensioneerden, personen met een erkende handicap, personen die al minstens één jaar volledig werkloos en/of arbeidsongeschikt zijn en eenoudergezinnen.

inkomensdalingen en inkomensstijgingen als 'de moeite waard' te beschouwen, men kan daarvoor kijken naar de huidige instrumenten in het sociaal beleid.

In het huidige kinderbijslagsysteem wordt er gewerkt met statuten om potentiële inkomensdalingen te detecteren. Wanneer een ouder alleen komt te staan krijgt FAMIFED een automatische kennisgeving uit het rijksregister en wordt er nagegaan of deze alleenstaande ouder in aanmerking komt voor de eenoudertoeslag. Het recht op de eenoudertoeslag in de huidige kinderbijslagregeling vervalt van zodra er een partner of een persoon die geen familie is tot en met de derde graad in het gezin komt wonen of wanneer de alleenstaande ouder een huwelijk aangaat. Er wordt dus onmiddellijk ingegrepen bij een mogelijke inkomensstijging. Opgelet, dit onmiddellijk ingrijpen kan een 'alleenblijfval' in de hand werken doordat alleenstaande ouders de toeslag verliezen van zodra ze gaan samenwonen (Ghysels & Van Lancker 2011). Dit is een mogelijk probleem bij het huidige kinderbijslagsysteem en men zal hier ook rekening mee moeten houden in het nieuwe systeem.

In de kinderopvang geldt het aangevraagde inkomenstarief voor maximaal drie jaar. Ouders worden in de brochure geïnformeerd dat ze een nieuw attest inkomenstarief moeten aanvragen als de gezinssamenstelling verandert. Als men niet op eigen initiatief een nieuw attest aanvraagt door een gewijzigde gezinssituatie, blijft het voorgaande inkomenstarief van toepassing. Dit kan zowel in het nadeel als in het voordeel van de ouders zijn. Komt een ouder alleen te staan en is er door het vertrek van de andere ouder minder inkomen aanwezig in het gezin, dan heeft de alleenstaande ouder er alle baat bij om zo snel mogelijk een nieuw inkomenstarief aan te vragen. Doet hij of zij dit niet, dan zal men een te hoog inkomenstarief moeten betalen voor de verdere looptijd van het attest. Gaat een alleenstaande ouder echter een nieuwe relatie aan, en komt er zodoende een extra inkomen in het gezin, dan zal in een herberekening het inkomenstarief stijgen. In dit geval heeft de ouder er alle voordeel bij om geen nieuw attest inkomenstarief aan te vragen. Indien het gezin onderworpen wordt aan een steekproefcontrole kan deze nalatigheid er worden uitgehaald. Zo niet, dan zal de gezinswijziging pas een invloed hebben op het te betalen tarief als men verplicht een nieuw inkomenstarief moet aanvragen na afloop van de termijn van drie jaar.

Bij de school- en studietoelagen wordt rekening gehouden met veranderingen in de gezinssituatie voor 31 december van het lopende school- of academiejaar. Nemen we het 2015-2016 schooljaar als voorbeeld, dan worden veranderingen meegenomen als deze nog niet vervat zitten in het laatste aanslagbiljet, en dus na 31 december 2013, maar voor 31 december 2015 hebben plaatsgevonden. Er wordt vervolgens gekeken naar het eerste jaar waarin men zich in een nieuwe situatie bevindt. Een voorbeeld:

Jaspers ouders scheiden in mei 2014. Als er op basis van het laatst gekende aanslagbiljet (inkomensjaar 2013) wordt gewerkt dan zou men foutief rekening houden met het inkomen van de moeder én de vader van Jasper voor de bepaling van het recht op een schooltoelage in het schooljaar 2015-2016. Aangezien de scheiding heeft plaatsgevonden voor 31 december 2015 zal men naar het inkomen uit 2014 kijken om het recht te bepalen.

Veranderingen in de gezinssituatie die na 31 december van het lopende school- of academiejaar hebben plaatsgevonden, zullen pas in het daaropvolgende schooljaar meegenomen worden voor de bepaling van het recht op school- of studietoelagen.

Gezinnen die recht hebben op de verhoogde tegemoetkoming worden voortdurend opgevolgd om mogelijke gezinswijzigingen vast te stellen. Verandert de gezinssamenstelling dan zal de van toepassing zijnde inkomensgrens veranderen, het basisbedrag van €16.965,47 wordt namelijk verhoogd met €3.140,77 per bijkomend gezinslid. Daalt het aantal gezinsleden dan zal het grensbedrag dalen, stijgt het aantal

gezinsleden, dan zal het grensbedrag stijgen. Bovendien bestaat de kans dat, naast het gewijzigde grensbedrag, de inkomenssituatie eveneens verandert: een nieuw gezinslid brengt potentieel een nieuw inkomen mee. Voorzichtigheidshalve wordt het recht op de verhoogde tegemoetkoming beperkt tot twee kwartalen na het kwartaal waarin de gezinswijziging heeft plaatsgevonden. Het gezin wordt hierover geïnformeerd en heeft de mogelijkheid een nieuwe aanvraag in te dienen. Indien het gezin met de nieuwe gezinsamenstelling een inkomen heeft onder het nieuwe grensbedrag dan zal het VT recht niet worden stopgezet. Niet bij elke gezinsuitbreiding zal het recht worden stopgezet: als de gezinsuitbreiding een kind jonger dan 16 jaar betreft dat voor de eerste keer wordt ingeschreven in het rijksregister, dan blijft het VT recht verder gelden en zal het worden uitgebreid naar het nieuwe kind.

4.4 De geldigheidsduur van het recht

Een andere belangrijk vraagstuk is voor welke periode het recht op sociale toeslagen moet worden toegekend. Hoe korter de geldigheidsduur, hoe vaker men door het getrapt systeem uit Schema 3 zal moeten gaan om het recht (opnieuw) vast te stellen, en hoe groter dus de werklast en de noodzakelijke administratieve capaciteit. Als men het recht voor één jaar toekent, dan moet men slechts eenmaal per jaar door Schema 3. Geldt het recht voor zes maanden, dan zal dit tweejaarlijks moeten gebeuren. Hoe langer de duur van het recht, hoe groter het risico echter dat er toeslagen toegekend worden aan mensen die het eigenlijk niet meer nodig hebben. Men zal dan ook een afweging moeten maken tussen administratieve lasten enerzijds en de toegestane foutenmarge anderzijds.

In se gaat het om het vinden van een evenwicht: is het voor elke inkomensdaling of stijging, of elke gezinswijziging nodig om het toekennen van sociale toeslagen al dan niet te herzien? Een gezin dat één maand een inkomensdaling kent moet misschien niet onmiddellijk recht openen op sociale toeslagen, maar wel als de situatie na een kwartaal nog steeds dezelfde is. En *vice versa*: moet een gezin dat recht heeft op sociale toeslagen dat recht onmiddellijk verliezen als het inkomen stijgt, bijvoorbeeld door tewerkstelling?

Er moet dus worden nagedacht over stabiliserende factoren zoals die ook in de huidige kinderbijslag bestaan. Daar geldt het recht op sociale toeslagen voor één kwartaal. Wordt op basis van het gemiddeld maandelijks inkomen voor 2015 vastgesteld dat het gezin recht had op sociale toeslagen, maar wordt het grensbedrag in 2016 overschreden, dan zal het recht blijven gelden tot 31 maart 2016, het einde van het volgende kwartaal. In de overige sociale beleidsmaatregelen die wij hebben onderzocht, wordt het recht steeds voor een langere periode toegekend. In de inkomensgerelateerde kinderopvang geldt het inkomensstarief maximaal drie jaar. Indien er tussentijds niets verandert in de gezinsamenstelling of de inkomenssituatie, dan blijft hetzelfde inkomensstarief gelden tot het moment waarop het kind drie en een half, zes, negen en twaalf jaar wordt. Het recht op een school- of studietoelagen wordt toegekend voor één jaar. In het daaropvolgende schooljaar dient het gezin opnieuw een aanvraag in om het recht opnieuw te verkrijgen.

Bij de verhoogde tegemoetkoming op basis van een automatische toekenning in jaar T blijft het recht gelden tot 31 december van het jaar T+1. Het recht wordt telkens met één jaar verlengd indien in het vorige kalenderjaar aan de voorwaarden voor automatische toekenning werd voldaan. Wordt het recht op de verhoogde tegemoetkoming toegekend na een inkomensonderzoek, dan blijft het recht bestaan tot op het moment dat uit de controles blijkt dat het inkomen te hoog is. Het recht wordt stopgezet op 31 december van het jaar waarin het inkomen het grensbedrag overschreden heeft.

4.5 Knelpunten bij het getrapt systeem

De voorgestelde trapsystemen hebben het grote voordeel dat ze de bewijslast bij de burger zo laag mogelijk houden. Algoritmes zorgen ervoor dat de bevoegde administratie of uitbetalingsinstelling alleen bij een ‘alarmprocedure’ tussenbeide moeten komen. Dit zou ervoor moeten zorgen dat de *take up* van de sociale toeslagen hoog ligt en dat men de toekenning zoveel als mogelijk kan automatiseren. Omdat er nog steeds gebruik gemaakt kan worden van een breed inkomensbegrip zal de foutenmarge bij de identificatie van gezinnen naar draagkracht in principe ook kleiner zijn. Er zijn echter drie potentiële knelpunten.

Ten eerste is er voor werknemers in principe voldoende informatie beschikbaar om het getrapt systeem te doorlopen, maar is dat voor zelfstandigen moeilijker. De sociale verzekeringsfondsen beschikken over kwartaalgegevens van de sociale bijdragen die zelfstandigen betaald hebben maar die kwartaalgegevens zijn niet noodzakelijk een goede indicatie van hun actuele draagkracht. Bovendien zijn deze gegevensstromen op dit moment nog niet beschikbaar voor dergelijke doeleinden⁴⁹. Tevens zijn ook de socioprofessionele gegevensstromen niet helemaal actueel. De DmfA gegevens, bijvoorbeeld, zijn over het algemeen pas een aantal maanden na de aangifte door werkgevers beschikbaar. Dat wil zeggen dat er tot een half jaar vertraging kan zijn tussen de beschikbaarheid van de data en de periode waarop de data betrekking heeft. Ook de gegevens van het rijksregister zijn niet noodzakelijk een perfecte weergave van de actuele situatie. In geval van feitelijke scheiding, bijvoorbeeld, zal het voorgestelde trapsysteem niet snel de gewijzigde situatie kunnen detecteren. Het moet dus mogelijk blijven voor gezinnen om zelf wijzigingen sneller door te geven.

Ten tweede kennen de voorgestelde trapsystemen een hoge mate van complexiteit en vergen ze een grote IT-capaciteit. Ook al kan een deel van de provisionele toekenning automatisch verlopen, er zullen nog steeds veel kennisgevingsberichten rondgestuurd moeten worden, en de bevoegde administratie of uitbetalingsinstelling zal daar telkens op moeten reageren. Bovendien moeten de bestaande gegevensstromen nog gecombineerd worden met elkaar om een dergelijk, omvangrijk systeem te laten werken. Er wordt geschat dat het ontwikkelen van één nieuwe gegevensstroom tussen de 6 en 9 maanden kan duren, los van een testperiode⁵⁰. Hier gaat het om het koppelen van meerdere gegevensstromen.

Ten derde worden de sociale toeslagen in dit systeem provisioneel toegekend op basis van maandinkomens of kwartaalinkomens (of kwartaalinkomens gedeeld door drie), maar wordt het recht uiteindelijk getoetst op basis van een jaarinkomen via het aanslagbiljet. Het omzetten van maandinkomens naar een jaarinkomen is niet zonder problemen. Componenten van het inkomen die niet maandelijks worden toegekend, zoals het vakantiegeld of de eindejaarspremie, maar wel meetellen om het uiteindelijk jaarinkomen op het aanslagbiljet te berekenen, kunnen ervoor zorgen dat men op jaarbasis net boven de inkomensgrens uitkomt terwijl het effectief verdiende maandelijks inkomen onder de inkomensgrens kan liggen. Dit geeft dan twee jaar na datum aanleiding tot een eventuele terugvordering (zie 4.6). Eenzelfde situatie treedt op wanneer een gezin bijvoorbeeld drie maanden een erg laag inkomen heeft, en *op dat moment* een sociale toeslag nodig heeft, maar dat het inkomen in de overige negen maanden te hoog is voor een sociale toeslag. In dat geval kan het zijn dat bij een post-factum controle op het jaarinkomen gedeeld door twaalf men net boven de inkomensgrens valt.

De inkomensgrens voor een alleenstaande is gelijk aan €1.000. Gedurende negen maanden verdient de alleenstaande €1.200, gedurende drie maanden €800. Berekenen we het gemiddeld

⁴⁹ Interview met KSZ, 29/05/2015.

⁵⁰ FAMIFED, bijlage 1 bij BC 12025.

inkomen op jaarbasis, dan zal de alleenstaande boven de inkomensgrens uitkomen, terwijl er in die drie maanden een duidelijke nood was: $1.200 \cdot 9 = 10.800 + 800 \cdot 3 = 2.400 = 13.200 / 12 = 1.100$.

Ook bij wijzigingen in de gezinssituatie kan het jaarinkomen een aantal ongewenste gevolgen met zich meebrengen. In de huidige kinderbijslag maakt men gebruik van het jaarinkomen op basis van het aanslagbiljet om het recht definitief toe te kennen. Dat kan tot problemen leiden in geval van scheiding:

Geert en Kathleen wonen in 2015 samen van januari tot en met juni. In juli besluiten ze te scheiden, hun kinderen blijven bij Kathleen wonen. Om na te gaan of het koppel in de maanden januari tot en met juni recht had op een sociale toeslag (bv. de toeslag voor langdurig werklozen) wordt er rekening gehouden met het *gemiddelde* maandelijkse inkomen van Geert en het *gemiddelde* maandelijkse inkomen van Kathleen. Het jaarinkomen van beide ouders wordt gedeeld door 12. Zo wordt er dus ook rekening gehouden met het inkomen van Geert in de tweede helft van het jaar, terwijl dat inkomen nooit in het gezin aanwezig is geweest.

Stel dat Geert langdurig werkloos was in de eerste helft van 2015. De werkloosheidsuitkering die Geert ontvangt samen met het inkomen van Kathleen ligt lager dan het geldende grensbedrag. Het koppel heeft dus recht op een toeslag voor langdurig werklozen en ontvangt deze ook. Na de scheiding gaat Geert opnieuw aan het werk. Het inkomen dat hij in deze tweede jaarhelft verdient, wordt meegeteld bij de controle of het gezin effectief recht had op de toeslag voor langdurig werklozen in de eerste jaarhelft. Het is dan ook mogelijk dat het inkomen van Geert van juli tot en met december ervoor zorgt dat het gezin boven de inkomensgrens uitkomt om een toeslag voor langdurig werklozen te ontvangen in de eerste jaarhelft. De toeslag zal dan ook terugbetaald moeten worden.

Om na te gaan of Kathleen in de tweede helft van het jaar recht heeft op een sociale toeslag (met name de eenoudertoeslag) wordt enkel rekening gehouden met haar gemiddelde maandinkomsten.

De vraag is dan of er wordt teruggevorderd, en zo ja, hoe dat moet gebeuren. Dat bespreken we in de volgende sectie.

4.6 Terugvorderen van sociale toeslagen

In een inkomensselectief stelsel waarbij het aanslagbiljet de basis is om het recht toe te kennen kan men ervoor kiezen om het recht op sociale toeslagen op basis van meer actuele gegevensstromen of op basis van door de gezinnen zelf aangegeven wijzigingen *provisieel* toe te kennen. Pas wanneer het ingekohierde aanslagbiljet beschikbaar is, kan dan gecontroleerd worden of de provisieel toekenning terecht was. Bij dergelijke post factum controles zullen onvermijdelijk fouten aan het licht komen. Sommige gezinnen zullen sociale toeslagen ontvangen hebben die er geen recht op hadden, anderen hadden wel recht maar ontvingen geen toeslag. Hoe wordt met die situaties omgegaan?

In het huidige kinderbijslagstelsel wordt, eens het aanslagbiljet met inkomensjaar T beschikbaar is, voor iedereen gecontroleerd of men al dan niet recht had op sociale toeslagen. Dit kan tot vier mogelijke situaties leiden: (1) er werd provisieel toegekend en de inkomensstoets op basis van de fiscale gegevens toont inderdaad aan dat het gezin recht had op sociale toeslagen; FAMIFED dient niets te ondernemen. (2) Er werd provisieel niet toegekend en de fiscale gegevens laten zien dat het gezinsinkomen boven de inkomensgrens lag; FAMIFED dient niets te ondernemen. (3) Er werd provisieel niet toegekend maar uit

de inkomensinformatie van het aanslagbiljet blijkt dat het gezin wel recht had op de sociale toeslagen; FAMIFED betaalt de sociale toeslagen met terugwerkende kracht uit. (4) Er werd provisioneel toegekend maar uit de fiscale gegevens komt naar voren dat men het recht niet kon laten gelden; FAMIFED vordert de ten onrechte betaalde bedragen terug. Aangezien het systeem pas in voege trad op 1 januari 2015 en het nog tot 2017 wachten is op het aanslagbiljet voor dat inkomensjaar, zijn er nog geen cijfers over terugvorderingen beschikbaar. Over terugvorderingen in de kinderbijslagregelgeving voor 2015 zijn wel cijfers bekend. In 2014 moest er bij 66.889 gezinnen kinderbijslag worden teruggevorderd voor een totaal bedrag van €40.740.957,67. Dit gebeurt door op de toekomstige betalingen telkens 10% in te houden tot de schuld vereffend is. In geval van fraude kan FAMIFED tot 100% van de kinderbijslag inhouden.

Het lijkt logisch om gezinnen die te weinig hebben gekregen retroactief een sociale toeslag toe te kennen en om de sociale toeslagen terug te vorderen van de gezinnen die onterecht sociale toeslagen ontvingen. Hoe en of dat moet gebeuren is afhankelijk van de manier waarop de post factum controle zal plaatsvinden, voor welke termijn een sociale toeslag wordt toegekend, en op basis van welke inkomenstermijn de sociale toeslagen worden toegekend.

Een fundamentele vraag die als een rode draad doorheen dit rapport loopt is de vraag welke foutenmarge wordt toegestaan: laten we fouten toe of niet, en zo ja, in welke mate? De eenvoudigste optie hier is om niet terug te vorderen maar het gezin in kwestie in regel te stellen. Andere opties zijn het terugvorderen van het teveel uitgekeerde bedrag na controle. Aangezien het hier gaat om gezinnen die bijna per definitie in een moeilijke inkomenssituatie verkeren, is het risico niet ondenkbeeldig dat deze gezinnen nog dieper in de put worden geduwd. De kinderbijslag is erg belangrijk voor Vlaamse gezinnen met kinderen: het maakt gemiddeld 8% uit van het beschikbare gezinsinkomen; voor gezinnen in armoede is dit 17%. Bovendien weten we uit een recente enquête van FAMIFED dat het geld van de kinderbijslag bij deze gezinnen over het algemeen onmiddellijk wordt gepend, voornamelijk aan huishoudelijke uitgaven (voeding, kledij, betalen van rekeningen). Kort samengevat: wanneer door het samenspel van inkomensgrenzen en controles geld moet worden teruggevorderd, dan is dat geld al gepend, en vraag je gezinnen om een relatief grote som terug te geven, geld dat er niet altijd zal zijn.

Hier moeten keuzes worden gemaakt. Men zou ervoor kunnen opteren om alleen terug te vorderen bij een inkomensstijging of inkomensdaling boven een bepaald niveau in het jaar waarin men sociale toeslagen kreeg. Een stijging van het gezinsinkomen tot, bijvoorbeeld, 10% boven de inkomensgrens zou dan geen aanleiding geven tot een terugvordering. Men zou ook het bedrag van de terugvordering kunnen laten afhangen van het gezinsinkomen. Er moet ook een kader worden geschapen waarin beroepsprocedures mogelijk zijn. Eventueel zal er bij eventuele terugvorderingen rekening moeten worden gehouden met de bepalingen in het Sociaal Handvest. Veel vragen die zorgvuldig behandeld moeten worden alvorens men inkomensselectieve sociale toeslagen in de praktijk kan implementeren.

4.7 Besluit

Het aanslagbiljet laat toe een breed inkomensbegrip te gebruiken, maar de inkomensgegevens zijn niet actueel: ze hebben betrekking op het inkomensjaar twee jaar eerder. Het gebruik van het aanslagbiljet T-2 om de actuele situatie in jaar T vast te stellen betekent dat men de connectie met de actuele draagkracht verliest. Daardoor is een automatische toekenning van sociale toeslagen op basis van deze gegevens niet mogelijk.

Het is niet wenselijk en niet werkbaar om de actuele inkomenssituatie door de burger te laten bewijzen. Dit zal onherroepelijk tot fouten leiden. Door gebruik te maken van de bestaande elektronische gegevensstromen uit socioprofessionele bron in combinatie met het rijksregister is het mogelijk om sociale toeslagen toe te kennen op basis van meer actuele inkomensgegevens. Daarbij moet de keuze worden gemaakt of de sociale toeslagen provisioneel of definitief worden toegekend.

Wij stellen daarom een getrapt systeem voor waarbij de toekenning van de sociale toeslagen maximaal wordt geautomatiseerd, maar waarbij afwijkingen mogelijk blijven. Dit systeem kan ook gebruikt worden om in te spelen op wijzigingen in de inkomens- of gezinssituatie. Het vergt echter een verdere uitbouw van de elektronische gegevensstromen en een grote technische en administratieve capaciteit.

Voor een aantal kwesties is er geen bevredigende oplossing voorhanden. Ten eerste, er dient een evenwicht gevonden te worden tussen stabiliteit en actualiteit om te bepalen voor welke termijn men het recht op sociale toeslagen zal toekennen. Ten tweede, het recht wordt toekend op basis van maandinkomens, maar wordt gecontroleerd op basis van het aanslagbiljet dat inkomens op jaarbasis bevat. Ten slotte moeten er keuzes gemaakt worden over de modaliteiten inzake de terugvordering.

Hoofdstuk 5

Bijkomende overwegingen bij de implementatie van inkomensselectiviteit

HOOFDPUNTEN

- Werkloosheids- of verdienvallen zijn eigen aan inkomensselectiviteit. Hier moet rekening mee worden gehouden bij het opzetten van een nieuw stelsel van kinderbijslagen.
- Het opzetten van een nieuw kinderbijslagstelsel kan gepaard gaan met technische en implementatie problemen. Om dat te vermijden houdt men best rekening met een testperiode.
- Fouten zijn onvermijdelijk. Daar moet rekening mee gehouden worden bij het ontwerp van inkomensselectiviteit.

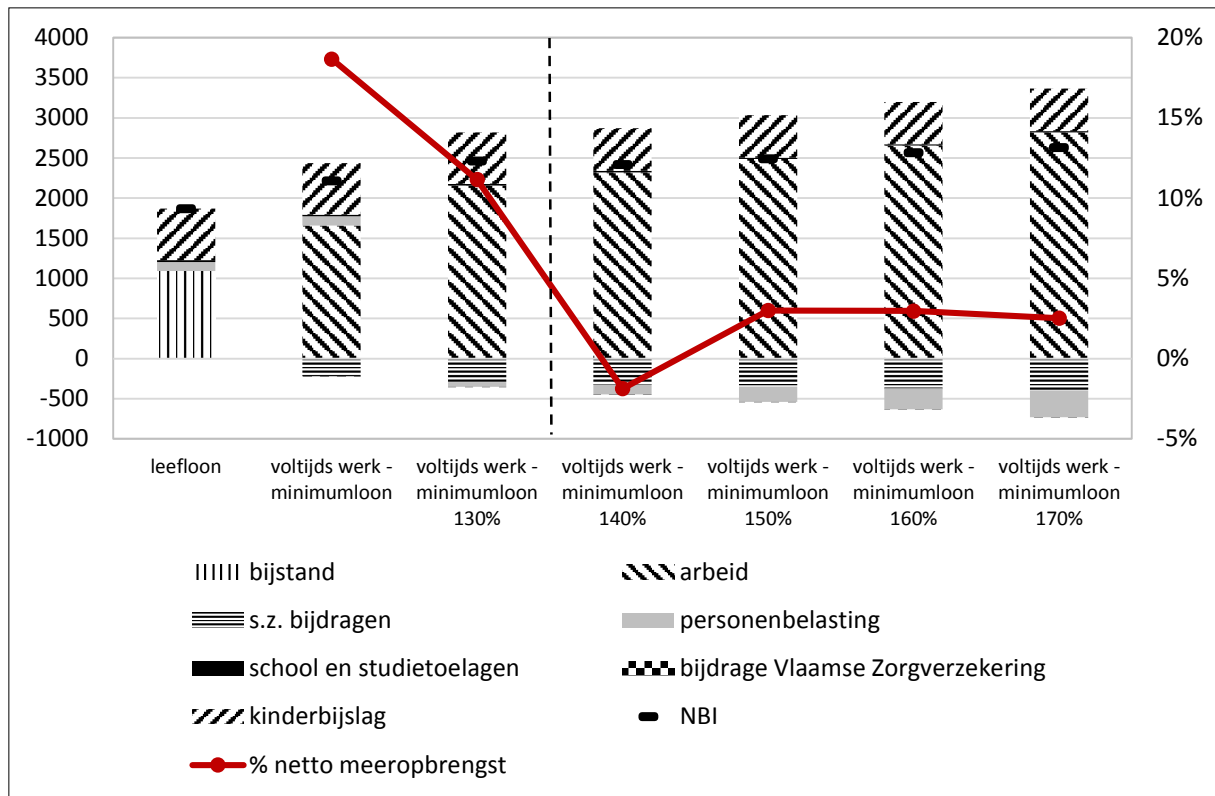
5.1 Werkloosheid- en verdienvallen

Eigen aan inkomensselectieve systemen is dat ze zogenaamde werkloosheidsvallen of verdienvallen (ruimer: afhankelijkheidsvallen) in de hand kunnen werken⁵¹. Dat wil zeggen dat een inkomensstijging door het aannemen van betaalde arbeid of het vermeerderen van het aantal uren betaalde arbeid per week er toe kan leiden dat het inkomen stijgt tot boven de inkomensgrens, waardoor het recht op sociale toeslagen vervalt. Dit zou ervoor kunnen zorgen dat werken niet langer lonend wordt (werkloosheidsval) of minder lonend wordt (verdienva), en dat de prikkel om te werken afwezig is of kleiner wordt. Een afhankelijkheidsval is een schoolvoorbeeld van een afruil tussen twee klassieke beleidsdoelstellingen: enerzijds het bieden van voldoende inkomensbescherming, anderzijds het zorgen voor financiële prikkels om een baan te aanvaarden.

In wat volgt illustreren we de impact van inkomensselectiviteit in de *huidige* kinderbijslag op het voorkomen van afhankelijkheidsvallen door middel van zogenaamde standaardsimulaties. Daarbij worden voor een aantal hypothetische maar ‘typische’ gezinnen de bruto-netto trajecten voor werken en niet-werken in kaart gebracht. Concreet: er wordt gesimuleerd wat het aanvaarden van een hoger loon uiteindelijk betekent voor het netto beschikbaar inkomen van een ‘typisch’ gezin, rekening houdend met de inkomensgrenzen in het kinderbijslagstelsel. We maken gebruik van het standaardsimulatiemodel MOTYFF⁵² en we baseren ons op het huidige kinderbijslagstelsel (beleid 2014) waarbij we alleen rekening houden met de inkomensgrenzen, maar niet met de statuten, net zoals in de microsимуlaties die we presenteerden in Deel 3. Gezinnen die voldoen aan de inkomensstoets hebben dus recht op sociale toeslagen. We houden rekening met de samenhang tussen de verschillende institutionele arrangementen en de fiscaliteit in het bepalen van het netto-inkomen, maar we concentreren ons op de rol die wordt gespeeld door de inkomensselectieve component in de kinderbijslag. Belangrijk: we houden in deze berekeningen geen rekening met eventuele kinderopvangkosten; het gaat dus om een onderschatting van wat gezinnen met jonge kinderen werkelijk overhouden. De berekening worden getoond voor een alleenstaande ouder met drie kinderen (2, 4 en 6 jaar).

⁵¹ Zie Cantillon, De Lathouwer en Thirion (1999) en Bogaerts (2008) voor meer informatie over afhankelijkheidsvallen.

⁵² Zie <http://www.flemosi.be/easycms/MOTYFF> voor meer informatie over het model.



Noot: kinderopvangkosten zijn niet meegerekend. Standaardsimulatie op basis van beleid 2014. De relatieve meer- of minderopbrengst (rode lijn) wordt afgelezen op de rechters, de overige elementen uit de figuur worden op de linkeras afgelezen.

Bron: berekeningen door Dieter Vandelannoote op basis van MOTYFF.

Figuur 6 Netto beschikbaar inkomen bij verschillende inkomenssituatie en de relatieve meeropbrengst per overgang naar een volgende inkomenssituatie, standaardsimulatie, eenoudergezin met drie kinderen, 2014

Figuur 6 toont voor een alleenstaande met drie kinderen wat het gevolg is van de overgang van niet-werk (leefloon) naar voltijds werk aan verschillende loonpercentages. De balkjes tonen de verschillende componenten van het inkomen, de zwarte lijntjes wat men uiteindelijk overhoudt (netto beschikbaar inkomen). De rode lijn toont voor elke overgang de netto-meeropbrengst, de verticale stippellijn geeft de inkomensgrens voor het krijgen van sociale toeslagen weer.

De overgang van leefloon naar voltijds werk aan een minimumloon loont voor dit gezinstype. Het verschil tussen het bedrag van het leefloon en het voltijds werk aan het minimumloon is hier de belangrijkste factor, maar de alleenstaande ouder blijft eenoudertoeslag ontvangen en dat zorgt mee voor een netto meeropbrengst van 19% ten opzichte van de leefloonsituatie (de netto meeropbrengst van de eenoudertoeslag bedraagt 6%). Het effect van het overschrijden van de inkomensgrens situeert zich tussen de overgang van werken aan 130% en 140% van het minimumloon. Het wegvallen van de eenoudertoeslag zorgt er in dat geval voor dat het 10% hoger bruto inkomen uit arbeid een daling van het netto beschikbaar inkomen met 2% tot gevolg heeft. De prikkel om deze overgang te maken is door het wegvallen van de sociale toeslag afwezig; er ontstaat een verdienva. Een nuance is wel dat het bedrag van de eenoudertoeslag niet hoog genoeg is om een werkloosheidsval te veroorzaken: vanuit een leefloonsituatie aan het werk gaan zorgt altijd voor een netto meeropbrengst; het wegvallen van de eenoudertoeslag zorgt er wel voor dat de *meeropbrengst* van een hoger loon geringer is. Vanaf het moment dat het

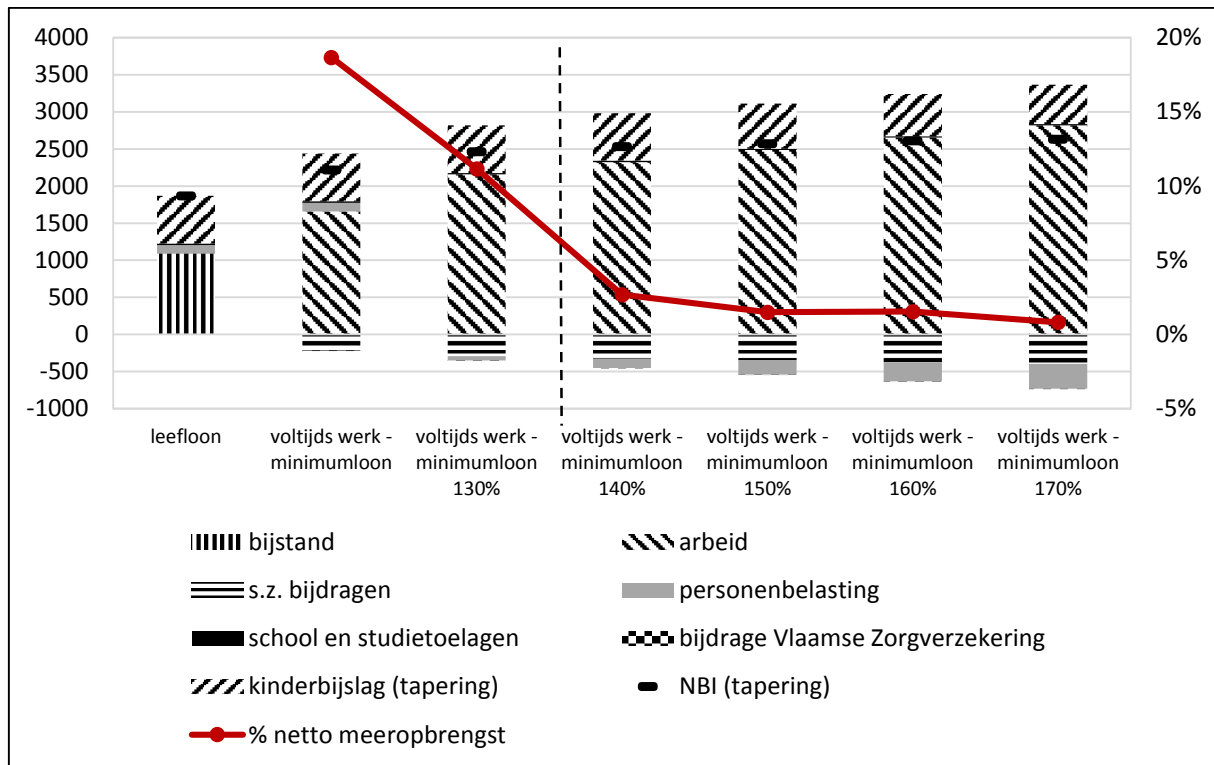
arbeidsinkomen 150% van het minimumloon bedraagt zorgt een 10% hoger bruto inkomen uit arbeid voor een constante netto meeropbrengst van 3%.

Hier raken we aan een fundamenteel dilemma. Het regeerakkoord stipuleert dat de rang- en leeftijdstoelagen worden afgeschaft en dat de basisbedragen voor elk kind gelijk zullen zijn in de toekomstige Vlaamse kinderbijslag. Het is intussen al meermaals gedocumenteerd dat dit voor grote gezinnen onvermijdelijk financieel verlies zal betekenen⁵³. Als dat verlies gecompenseerd moet worden, zal dat via de sociale toeslagen die worden toegekend op basis van het gezinsinkomen moeten gebeuren. Het probleem is dat hoe hoger die sociale toeslagen zullen worden, hoe *sterker* het effect van de verdienva zal zijn. Bovendien toont de discussie rond de werkloosheidsval ook het belang aan van de hoogte van de inkomensgrens: hoe lager die grens, hoe *sneller* een verdienva zal optreden. Ten slotte leert dit voorbeeld dat een integratie van bestaande inkomensselectieve systemen tot één, uniform systeem perverse effecten kan hebben. Hoe meer sociale toelagen of uitkeringen gebruik maken van dezelfde inkomensgrenzen, hoe sterker het effect van de werkloosheids- en verdienva zal spelen.

Er zijn twee mogelijkheden om hieraan te verhelpen. Ten eerste kan men het recht voor een langere periode laten doorlopen na een inkomensstijging of een verandering in de gezinssituatie waardoor men in principe niet meer aan de criteria om recht te hebben op sociale toeslagen voldoet. In de huidige Belgische kinderbijslag, laat men het recht op sociale toeslagen acht kwartalen doorlopen (de zogenaamde 'assimilatie') om ervoor te zorgen dat gezinnen zich voldoende aan hun nieuwe inkomenssituatie hebben kunnen aanpassen vooraleer ze hun sociale toeslagen verliezen, *tenzij de inkomensdrempel wordt overschreden*. Dit laatste criterium betekent dat de huidige regeling eigenlijk geen oplossing biedt voor de verdienva, want als het gezinsinkomen boven de inkomensgrens uitstijgt vervalt het recht op sociale toeslagen alsnog. Ondanks het voortbestaan van het recht voor acht kwartalen geldt dan de situatie zoals we illustreren in Figuur 7. Om hieraan tegemoet te komen zou het recht op sociale toeslagen moeten blijven doorlopen voor een bepaalde periode ook als men de inkomensgrens overschrijdt. De assimilatie zou in principe wel een oplossing bieden voor een werkloosheidsval, maar zoals we hierboven hebben besproken is er van een werkloosheidsval bij de sociale toeslagen in de kinderbijslag eigenlijk geen sprake.

Een tweede mogelijkheid is om te werken met afbouwpercentages ('tapering') binnen de sociale toeslagen, waardoor een verhoging van het gezinsinkomen aanleiding geeft tot een proportionele *vermindering* van de sociale toeslag, zodanig dat er geen verdienva ontstaat. In Figuur 7 simuleren we het effect van een afbouwpercentage zoals dat vandaag bestaat in de werkbonus, een vermindering van de RSZ-bijdragen voor werknemers met een laag loon waarbij de vermindering uitdooft naarmate het uurloon stijgt. Concreet simuleren we een afbouwpercentage van 20,82%, wat betekent dat de sociale toeslagen verminderen met €0,2 voor elke stijging van het bruto beroepsinkomen met €1.

⁵³ Zie bijvoorbeeld Hufkens, Vandelannoote, Van Lancker en Verbist (2013).



Noot: kinderopvangkosten zijn niet meegerekend. Standaardsimulatie op basis van beleid 2014. Afbouwpercentage van 20.82% (zoals bij de werkbonus jaar 2014) is ingerekend bij de sociale toeslagen van de kinderbijslag. De relatieve meer- of minderopbrengst (rode lijn) wordt afgelezen op de rechteras, de overige elementen uit de figuur worden op de linker as afgelezen.

Bron: berekeningen door Dieter Vandelannoote op basis van MOTYFF.

Figuur 7 Netto beschikbaar inkomen bij verschillende inkomenssituatie en de relatieve meeropbrengst per overgang naar een volgende inkomenssituatie met afbouwpercentage voor sociale toeslagen in de kinderbijslag, standaard simulatie, eenoudergezin met drie kinderen, 2014

Figuur 7 toont dat het inbouwen van een afbouwpercentage ervoor zorgt dat het overschrijden van de inkomensgrens tot een meer geleidelijke afbouw van de netto meeropbrengst leidt, en dat de overgang naar een hoger loon nooit aanleiding geeft tot een netto minderopbrengst (in dit voorbeeld wordt de 2% minderopbrengst een 3% meeropbrengst). Uiteraard moeten de precieze modaliteiten van het afbouwpercentage en de inkomensgrens empirisch onderzocht worden indien men deze keuze wil maken voor het toekomstige Vlaamse kinderbijslagstelsel, maar onze simulatie illustreert alvast dat het mogelijk is om de negatieve effecten van inkomensselectiviteit op de verdienva te verzachten.

De invoering van een afbouwpercentage impliceert wel dat het recht op sociale toeslagen uitgebreid zal moeten worden naar gezinnen in het midden van de inkomensverdeling. Het spreekt voor zich dat dit het stelsel van inkomensselectiviteit nog complexer maakt, en bovendien moet ook hier worden rekening gehouden met het feit dat de inkomensdata niet de huidige inkomenssituatie weerspiegelen, terwijl de intrede in de arbeidsmarkt wel onmiddellijk een effect heeft op het gezinsinkomen. Dit kan nadien dan weer aanleiding geven tot terugvorderingen (zie 4.6). Een afbouwpercentage impliceert, ten slotte, een budgettaire meerkost. Wij adviseren dan ook om een administratief haalbaar afbouwpercentage in te bouwen in de toekomstige Vlaamse kinderbijslag. Dit kan door gebruik te maken van een beperkt aantal inkomensgrenzen en een lager toeslagbedrag naarmate de inkomensgrenzen stijgen.

Er kan ook gekozen worden voor een combinatie van beide systemen. Wij raden aan om het fenomeen van de werkloosheidsval uitgebreid in kaart te brengen, en de verschillende opties empirisch te toetsen. Hierbij moeten ook de interactie-effecten met andere uitkeringen in kaart worden gebracht.

5.2 Testperiode en voorbeelden uit het buitenland

Wanneer alle punten en komma's in overweging zijn genomen en een blauwdruk van het nieuwe kinderbijslagstelsel klaar ligt, moet dit systeem ook getest worden. Het implementeren van een kinderbijslagstelsel met inkomensselectiviteit waarin maandelijks een correct bedrag op de rekening van meer dan 850.000 gezinnen moet staan is een operatie die in Vlaanderen zijn voorgaande niet kent. De kans op problemen in de beginperiode is reëel, en dat kan verregaande implicaties hebben voor de welvaartspositie van de Vlaamse gezinnen met kinderen (zie ook *supra*).

Het voorbeeld van de uitrol van de 'universal credit' (UC) in het Verenigd Koninkrijk kan hierbij leerzaam zijn. De UC is een systeem dat werd ingevoerd ter vervanging van het amalgaam aan belastingkredieten dat bestaat in het Verenigd Koninkrijk, met als doel uiteindelijk tot een universeel, uniforme belastingkrediet te komen waarin alle sociale voordelen voor gezinnen zijn vervat. Gelijkaardig aan de discussie die bij ons rond de kinderbijslag wordt gevoerd, was het de bedoeling van de UC om 1) voordelen op basis van inkomens en niets dan inkomens toe te kennen; en 2) rekening te houden met de dynamieken van inkomens- en gezinssituaties die op korte tijd kunnen voorkomen. Het was de bedoeling om het nieuwe systeem helemaal uit te rollen in oktober 2013, maar dat bleek niet te lukken. Een parlementaire commissie besloot dat:

"The money wasted on Universal Credit so far – £40 million on IT software that now has no use and £90 million on software with a useful life of only 5 years – is a matter of deep regret. It is vital that DWP learns the lessons of past mistakes."

Op voorhand werd de inspanning om een dergelijk, onuitgegeven systeem op de rails te zetten compleet onderschat⁵⁴. Het zou slechts een 'beperkte inspanning' vragen, niet veel geld kosten en via *subcontracting* van bekende bedrijven als HP, IBM en Atos zou de deadline makkelijk worden gehaald. Het was het grootste IT project van de Britse overheid, en voor de Vlaamse kinderbijslag lijkt hetzelfde te gelden. De IT infrastructuur om een dergelijk project van nul op te bouwen bestaat nog niet, en is in nog geen enkel bestaand systeem op die manier in werking. Bovendien vergt het samenvoegen van verschillende datastromen ook heel wat tijd. Daarbovenop is er een zekere mate van afhankelijkheid van de huidige uitbetalingsinstellingen die vaak zelf nog eigen IT systemen hebben.

*"many of the significant problems we have had with large government IT projects – Universal Credit included – stem from the issue that government has not properly grasped the implications of complexity"*⁵⁵

De uitrol van de UC werd stelselmatig uitgesteld omwille van IT problemen, problemen met de praktische uitrol, problemen met de datastromen, en problemen met het correct identificeren van de rechthebbenden. Eind 2013 besloot men helemaal opnieuw te beginnen, waardoor de kosten en inspanningen dubbel werden gemaakt.

⁵⁴ Zie hier voor overzicht van de white papers rond de universal credit:
<https://www.gov.uk/government/consultations/21st-century-welfare>

⁵⁵ <http://www.newstatesman.com/politics/2014/04/universal-credit-anatomy-government-failure>

Een gelijkaardig verhaal valt te vertellen over Nederland. In 2010 werd een pilootfase in werking gesteld om de verschillende, bestaande inkomenstoelagen te integreren in een uniform systeem met geharmoniseerde inkomensgrenzen en voorwaarden. De bedoeling was om in 2013 tot een geïntegreerde ‘huishoudentoeslag’ te komen. In 2014 echter werd de operationalisering uitgesteld wegens ‘te complex’. De voorzitter van de Tweede Kamer besloot:

“De afgelopen maanden is hard gewerkt aan het uitwerken van de huishoudentoeslag, waarmee het toelagenstelsel soberder, eenvoudiger en beter gericht zou worden. Bij de uitwerking van de huishoudentoeslag zijn juridische consequenties en uitvoeringsconsequenties aan het licht gekomen op basis waarvan het kabinet concludeert dat invoering van de huishoudentoeslag in zijn huidige vorm niet mogelijk is.”⁵⁶

Om dit soort van technische en implementatieproblemen zoveel als mogelijk te vermijden werkt men best in stappen, waarbij het systeem in een testperiode wordt uitgerold voor een beperkt aantal ontvangers, terwijl het huidige systeem nog kan verder bestaan. Op die manier kan men langzaam, over een periode van een aantal jaar, het nieuwe kinderbijslagstelsel uitrollen over de ganse populatie van Vlaamse gezinnen met kinderen en makkelijker anticiperen op voorziene en onvoorziene problemen. De negatieve ervaringen in Nederland en het Verenigd Koninkrijk kunnen hierbij leerzaam zijn.

Er moet dus rekening worden gehouden met:

1. Een substantiële administratieve kost om een nieuw systeem te implementeren en om de correcte werkzaamheid van het systeem te blijven verzekeren. In dit rapport kunnen we hieromtrent geen schatting maken, maar het opzetten van datastromen, het opzetten van een IT infrastructuur, het blijvende onderhoud van een IT infrastructuur, het testen en uitrollen van een nieuw uitkeringsstelsel en het opzetten van een *backoffice*, zijn allemaal elementen die onderdeel van een kostenschatting moeten worden. Het lijkt ons realistisch te stellen dat er met het opzetten van een nieuw systeem op korte termijn geen winsten geboekt kunnen worden.
2. Voorbereiding van een nieuw systeem vergt het opzetten van de datastromen, op basis van het gekozen inkomens- en gezinsconcept, en het opzetten van een IT infrastructuur. Uit onze gesprekken bleek dat hiervoor minstens zes maanden, maar waarschijnlijk meer dan een jaar voor moet worden gerekend. Het vastleggen van afspraken en juridische obstakels, eventueel rekening houdend met het Handvest voor de Sociaal Verzekerde, afspraken over terugvordering, afspraken over *front- en backoffice*, over uitbetaling, over beroepsprocedures, over uitwerking van briefwisseling en informatie, enzovoort.
3. Een uitgebreide *trial en error* fase. Zoals *supra* vermeld zijn de kinderbijslagen erg belangrijk voor Vlaamse gezinnen met kinderen, en lage inkomensgezinnen in het bijzonder. Wanneer een nieuw Vlaams systeem wordt uitgerold moet men er zeker van zijn dat het systeem ook goed werkt. In dit rapport hebben we nagedacht over een nieuw systeem gebaseerd op inkomensselectiviteit om een maandelijks bedrag op de rekening van Vlaamse gezinnen te storten, een operatie waar in België geen precedent voor bestaat. Het is dan ook aangewezen om het systeem te laten proefdraaien, eerst voor een aantal gezinnen met stabiele inkomens, daarna stelselmatig uitbreiden naar gezinnen met meer problematische inkomenssituaties. Gegeven de beschikbaarheid van het gecontroleerde aanslagbiljet is er minstens twee jaar nodig om op basis van post-hoc controles te kunnen controleren of het systeem er goed in is geslaagd om de correcte

⁵⁶ Kamerbrief over de huishoudentoeslag, 14 april 2014.
<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2014/04/14/kamerbrief-over-de-huishoudentoeslag/kamerbrief-over-de-huishoudentoeslag.pdf>

bedragen bij de rechthebbenden te krijgen, en of het systeem er goed in slaagt om lage inkomensgezinnen te identificeren; en om te gaan met fluctuaties in de inkomens- en gezinssamenstelling van deze gezinnen. De ervaringen in het Verenigd Koninkrijk kunnen hier leerzaam zijn, maar ook Nederland kan een voorbeeld zijn.

4. Intussen moet het huidige systeem blijven draaien, en dat betekent dat er op dat moment twee systemen naast elkaar zullen moeten bestaan. Hiervoor zal afstemming en coördinatie nodig zijn, en hier is uiteraard ook een kost aan verbonden. Eventueel kan een termijn afgesproken worden waarin mensen verhuizen van het oude naar het nieuwe stelsel, of men kan nieuwgeborenen (en eventueel de andere kinderen in het gezin) inschrijven in het nieuw stelsel.

5. Dit impliceert dat, rekening houdend met de uitbouw van een administratie, IT-infrastructuur, de koppeling van elektronische gegevensstromen, en een test- en implementatieperiode, een nieuw Vlaams stelsel van kinderbijlagen waarschijnlijk niet binnen een termijn van 3 à 4 jaar operationeel zal kunnen zijn. Een uitrol van het nieuwe systeem voor nieuwgeborenen naast het bestaande stelsel zou deze termijn uiteraard met vele jaren verlengen.

5.3 Foutenmarge: samenvatting

In dit rapport hebben we al vaak vermeld dat ‘fouten onvermijdelijk’ zullen zijn. Dat is een cruciaal gegeven voor beleidsmakers die voor de opdracht staan een inkomensselectief systeem te implementeren. Daarom vatten we hier, tot slot, de keuzes nog even samen.

Fouten zullen ontstaan op verschillende niveaus:

1. Fouten bij de identificatie van gezinnen die recht hebben op sociale toeslagen;
2. Fouten bij het bepalen van de inkomens van de gezinsleden;
3. Fouten in de datastromen waarop de beslissingen worden gebaseerd;
4. Fouten in de gegevens die mensen zelf doorgeven.

Zoals we in Deel 3 aangaven moet er bij het ontwerp van het inkomensselectieve stelsel van bij het begin rekening worden gehouden met fouten. Welke gezinnen moeten zeker bereikt worden met een inkomenstoets, en welke foutenmarge wordt toegelaten om dat doel te verwezenlijken? Het gaat hier om de keuze tussen het vermijden van vals positieven en het vermijden van vals negatieven.

Daarnaast zijn er een aantal opties om de foutenmarge op alle niveaus te beperken. Het systeem moet *ten eerste* zoveel als mogelijk gedreven worden vanuit de datastromen en vanuit de administratie, en zo min mogelijk vanuit de gebruiker zelf. Het inschatten van een jaarinkomen is voor iedereen problematisch, en al zeker voor lage inkomensgezinnen die vaker met fluctuaties in hun inkomens-, tewerkstellings- en gezinssituatie te maken hebben.

Dat neemt niet weg dat het *ten tweede* mogelijk moet zijn voor gezinnen om zelf de administratie en/of uitbetalingsinstellingen er attent op te maken dat de inkomens- of gezinssituatie gewijzigd is. Denk aan iemand die in een echtscheidingsprocedure zit en in afwachting alleen instaat voor de opvoeding van de kinderen.

Ten derde moet er werk worden gemaakt van de verdere uitbouw van elektronische datastromen uit primaire bronnen, die het mogelijk moeten maken om sneller in te spelen op geregistreerde wijzigingen in de inkomens- of gezinssituatie van gezinnen. Denk hierbij aan het gebruik van gegevensstromen die informatie bevatten over de sociale bijdragen van werknemers en zelfstandigen, en die in principe toelaten

om een scherpe inkomensdaling en/of -stijging te detecteren. Deze gegevensstromen kunnen een aanleiding zijn om proactief deze mensen te benaderen.

Ten vierde kan dit alleen maar werken als de datastromen van voldoende kwaliteit zijn. Er worden niet altijd kwaliteitscontroles uitgevoerd op de beschikbare data. Het is dan ook de vraag wat er moet gebeuren met rechtzettingen nadat het recht al is toegekend.⁵⁷

Ten vijfde wordt er idealiter ook met proxy-inkomens gewerkt, waarbij bepaalde situaties die snel en eenvoudig geregistreerd kunnen worden (bijvoorbeeld werkloos worden, een leefloon ontvangen), aanleiding kunnen geven tot of een automatische toekenning van de sociale toeslag of tot een proactieve handeling vanuit de administratie en/of uitbetalingsinstellingen. Dit kan in de vorm van een voorschot waarbij de definitieve controle plaatsgrijpt op het moment dat het aanslagbiljet voor dat inkomensjaar beschikbaar is.

Ten zesde moet er gebruik worden gemaakt van de bestaande kanalen om moeilijk bereikbare gezinnen toch over hun rechten te informeren en daarbij eventueel de nodige stappen te zetten. Een mooi voorbeeld hiervan is de unieke positie die de regioverpleegkundigen van Kind en Gezin innemen als zij op huisbezoek gaan bij gezinnen.

⁵⁷ Interview KSZ, 29/05/2015.

Hoofdstuk 6

Beleidsamenvatting en aanbevelingen

In het Regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2014-2019 staat gestipuleerd dat in de toekomstige Vlaamse kinderbijslag een sociale toeslag moet worden toegekend aan kinderen die opgroeien in een gezin met een laag inkomen. Dat betekent het invoeren van inkomensselectieve toeslagen in de toekomstige Vlaamse kinderbijslag. Dat eenvoudige vertrekpunt wordt al gauw een zeer complexe oefening. In dit rapport reflecteren we over de problemen en knelpunten die gepaard gaan met het invoeren van inkomensselectiviteit. We behandelen twee overkoepelende vragen.

Ten eerste is de vraag hoe gezinnen met een laag inkomen van de rest kunnen worden onderscheiden. Daarvoor moet eerst bepaald worden welk inkomensbegrip we hanteren. We vertrekken in dit rapport van het principe van de draagkracht, waarbij de draagkracht van een gezin de consumptiemogelijkheden van dat gezin reflecteert, en bepaald wordt door alle vormen van inkomsten. In bestaande stelsels van inkomensselectiviteit wordt soms alleen rekening gehouden met arbeids- en vervangingsinkomens (dit is het geval bij de toekenning van de sociale toeslagen in de huidige kinderbijslag). Dat is echter onvoldoende om gezinnen naar draagkracht te identificeren, want ook inkomen uit andere bronnen vergroot de consumptiemogelijkheden van gezinnen.

Om de draagkracht van gezinnen te identificeren maken we idealiter gebruik van een inkomensbegrip dat 1) zoveel mogelijk inkomstenbronnen omvat (i.e. een *breed* inkomensbegrip); 2) zo onafhankelijk mogelijk is van de (vaak wijzigende) fiscale regels; en 3) meetbaar is door middel van administratieve datastromen. In de praktijk laat geen enkele databron toe om de draagkracht van gezinnen perfect te meten; het inkomensbegrip dat gebruikt moeten worden om de gezinnen met weinig draagkracht van de andere gezinnen te onderscheiden zal altijd een imperfecte inschatting zijn van de werkelijke draagkracht van gezinnen. De enige bron die op het moment van schrijven een breed inkomen toelaat, meetbaar en betrouwbaar is zijn de gegevens van het aanslagbiljet.

Het inkomensbegrip dat wij voorstellen is gebaseerd op het gezamenlijk bruto belastbaar inkomen zoals vermeld op het aanslagbiljet en omvat zowel beroeps- als vervangingsinkomens, inkomens uit onroerende goederen en diverse inkomens voor zover administratief haalbaar. Hierbij wordt enkel rekening gehouden met cash inkomsten.

Een eerste probleem hierbij is dat het aanslagbiljet niet altijd een goede weerspiegeling is van de draagkracht bij zelfstandigen. Het is daarom aangewezen om de inkomstenstoets op basis van het bruto belastbaar inkomen uit te breiden met een KI-test, analoog aan de KI-test die momenteel in voege is bij de school- en studietoelagen. Dergelijke KI-test slaagt er in om gezinnen met een laag inkomen maar met een hoog kadastraal inkomen te identificeren en uit te sluiten van sociale toeslagen. Een KI-test biedt echter geen oplossing voor vermogen dat afgezonderd is in een vennootschap.

Een tweede probleem is dat de informatie op het aanslagbiljet geen betrekking heeft op de actuele inkomens van gezinnen, maar de inkomens van twee jaar eerder. We verliezen dus de connectie met de actuele draagkracht van de gezinnen. Er zijn echter recentere elektronische gegevensstromen uit socioprofessionele bron voorhanden die hier een (al dan niet partieel) antwoord op kunnen bieden.

Om gezinnen met een lage draagkracht te onderscheiden moet ook nog vastgelegd worden wiens inkomen meegeteld wordt. Idealiter tellen we enkel de personen mee die op hetzelfde adres wonen en effectief

bijdragen aan de consumptiemogelijkheden van het gezin en de kosten van de kinderen delen. Voor gehuwden, wettelijk samenwonenden en feitelijk samenwonenden met een bloedverwantschap met het kind (of die het kind erkend hebben) stelt zich geen probleem. Het inkomen van de ouders of gelijkgestelden (i.e. stiefouders) draagt bij aan de draagkracht van het gezin. Het probleem is groter bij feitelijk samenwonenden waarvan één iemand geen band heeft met het kind. Hiervoor kunnen specifieke criteria worden opgesteld, zoals bijvoorbeeld samen een huis hebben of samen een huurcontract ondertekend hebben. Het inkomen van verwanten tot en met de derde graad wordt best niet meegeteld: inwonende verwanten vergroten de draagkracht over het algemeen niet. De bewijslast voor gezinnen moet zoveel mogelijk beperkt worden door maximaal gebruik te maken van elektronische gegevensstromen, maar een individuele behandeling van dossiers zal altijd mogelijk moeten zijn, bijvoorbeeld in geval van een feitelijke scheiding waarbij de ex-partners nog op hetzelfde adres zijn geregistreerd.

Als het inkomensbegrip (welk inkomen wordt meegeteld) en het gezinsbegrip (wiens inkomen wordt meegeteld) is vastgelegd, moeten er ook nog keuzes worden gemaakt met betrekking tot de hoogte van de inkomensgrens. Een breed inkomensbegrip met erg lage grenzen zal minder gezinnen bereiken dan een smal inkomensbegrip met erg hoge grenzen. Om daar inzicht in te verwerven simuleerden we het bereik van de bestaande inkomensselectieve systemen: als de inkomensstoetsen van de bestaande inkomensselectieve systemen worden toegepast op alle Vlaamse gezinnen met kinderen, welk aandeel van de gezinnen wordt dan geïdentificeerd? De resultaten tonen dat het bereik van de school- en studietoelagen het grootst is, en dat van de gewaarborgde gezinsbijslag het kleinst. Om gezinnen naar draagkracht te identificeren moeten voldoende hoge inkomensgrenzen gecombineerd worden met een inkomensbegrip dat breed genoeg is door meerdere inkomstenbronnen in rekening te brengen maar nog steeds maximaal gebaseerd kan worden op elektronische gegevensstromen. Als er bovendien moet nagedacht worden over een systeem waarbij grote gezinnen (al dan niet deels) gecompenseerd moeten worden voor het afschaffen van de rang- en leeftijdstoelagen, dan is het wenselijk om gezinsmodulering van de inkomensgrenzen in te bouwen.

Belangrijk hierbij is dat fouten onvermijdelijk zullen zijn. Het is niet mogelijk om de gezinnen met lage draagkracht perfect af te bakenen van de rest. De fundamentele afweging is *welke* fout wordt toegelaten: wil men alle gezinnen met lage draagkracht correct identificeren om een toeslag toe te kennen, dan zullen er ook gezinnen met hogere draagkracht een toeslag krijgen (vals positieven). Wil men daarentegen vermijden dat gezinnen met hogere draagkracht een toeslag krijgen, dan zullen ook gezinnen met lage draagkracht geen toeslag krijgen (vals negatieven). Gegeven het belang van de kinderbijslagen voor gezinnen met een laag inkomen en de doelstelling van sociale toeslagen pleiten wij ervoor het aantal vals negatieven zo klein mogelijk te houden en de sociale toeslagen terecht te laten komen bij iedereen die dat zeker nodig heeft.

Kortom, welke gezinnen geïdentificeerd worden als rechthebbend op sociale toeslagen hangt af van het samenspel tussen het inkomensbegrip, het gezinsbegrip en de hoogte van de inkomensgrenzen. Elke keuze met betrekking tot deze kwesties heeft implicaties voor de gezinnen die daadwerkelijk worden geïdentificeerd.

Een tweede overkoepelende vraag die we behandelen in dit rapport is welke gevolgen de keuze voor inkomensselectiviteit heeft voor de praktische implementatie van een performant kinderbijslagstelsel. Een fundamenteel probleem is dat de gegevens van het aanslagbiljet niet actueel zijn. Als daar geen rekening mee wordt gehouden, en de sociale toeslagen toegekend worden louter op basis van het aanslagbiljet, dan kan het zijn dat gezinnen die het niet meer nodig hebben toch sociale toeslagen krijgen, terwijl gezinnen

die het wel nodig hebben geen recht hebben op sociale toeslagen omwille van hun inkomenssituatie van twee jaar terug. Dat is uiteraard geen wenselijke situatie.

Het is geen goede oplossing om de bewijslast bij de gezinnen zelf te leggen; dat leidt onvermijdelijk tot veel fouten en vergroot de fraudegevoeligheid van het systeem. Een maximaal gebruik van de bestaande elektronische gegevensstromen zou echter wel toelaten om korter op de bal te spelen, de bewijslast voor gezinnen zoveel mogelijk te beperken en de toekenning van de sociale toeslagen zo goed mogelijk te automatiseren. In het rapport stellen we een blauwdruk voor van een getrappt systeem waarmee zowel bij de geboorte van een kind als bij veranderingen in de inkomens- of gezinssituatie sociale toeslagen toegekend worden, zonder het brede inkomensbegrip van het aanslagbiljet los te moeten laten.

Een dergelijk systeem is echter niet vrij van problemen. Het is noodzakelijk om bestaande gegevensstromen verder te ontwikkelen, waarvan sommige nog nooit geëxploiteerd zijn voor dergelijke doeleinden, en uit te werken tot een nieuwe data-infrastructuur. Een uitgebreide koppeling van gegevensstromen vergroot ook de complexiteit van het systeem en zal een grote IT-capaciteit vergen. Bovendien is een volledige automatisering niet mogelijk; er zal altijd manuele behandeling van dossiers mogelijk moeten zijn. Er moet tevens een evenwicht gevonden worden tussen stabiliteit van het recht en actualiteit van de inkomenssituatie van gezinnen om te bepalen voor welke termijn men het recht op sociale toeslagen zal toekennen. Ten slotte worden de sociale toeslagen in dit systeem provisioneel toegekend op basis van maandinkomens of kwartaalinkomens, maar wordt het recht uiteindelijk getoetst op basis van een jaarinkomen via het aanslagbiljet. Het omzetten van maandinkomens naar een jaarinkomen is niet zonder problemen. Als blijkt dat er fouten zijn gemaakt bij de toekenning van sociale toeslagen, wordt er dan teruggevorderd, en zo ja, hoeveel en van wie?

Een aantal knopen zullen op politiek niveau moeten worden doorgehakt. We lijsten er enkele op. Het is eigen aan inkomensselectieve systemen dat ze werkloosheidsvallen of verdienvallen kunnen veroorzaken. In dit rapport toonden we dat het toekennen van sociale toeslagen gebaseerd op de inkomensgrenzen zoals ze vandaag bestaan in de kinderbijslag inderdaad een verdienvall kunnen veroorzaken. Een manier om daar aan tegemoet te komen is het inbouwen van afbouwpercentages: voor elke euro die men meer verdient, worden de sociale toeslagen met een bepaald percentage afgebouwd. Dergelijk systeem komt tegemoet aan de verdienvall, maar heeft een budgettaire kost en maakt het systeem onvermijdelijk complexer. Om toch tegemoet te komen aan deze verdienvall kan een administratief eenvoudiger afbouw van het recht worden ingesteld door gebruik te maken van verschillende inkomensgrenzen en toeslagbedragen die lager zijn binnen de hogere inkomensgrenzen. Wanneer alle punten en komma's in overweging zijn genomen en een blauwdruk van het nieuwe kinderbijslagstelsel klaar ligt, moet dit systeem ook getest worden. Het implementeren van een kinderbijslagstelsel met inkomensselectiviteit waarin maandelijks een correct bedrag op de rekening van meer dan 850.000 gezinnen moet staan is een operatie die in Vlaanderen zijn voorgaande niet kent. De kans op problemen in de beginperiode is reëel, en dat kan voorkomen worden door een testfase, gekoppeld aan een gefaseerde invoer van het systeem. Dat heeft echter tot gevolg dat er van een snelle invoering van een nieuw, Vlaams kinderbijslagstelsel geen sprake kan zijn.

AANBEVELINGEN

INKOMENSBEGRIJ

- Het inkomensbegrip moet gezinnen identificeren naar draagkracht. Dit betekent dat een breed inkomensbegrip waarbij alle vormen van inkomsten in rekening wordt gebracht in principe het meest aangewezen is.
- In de praktijk is geen enkel inkomensbegrip dat vandaag gebruikt wordt een perfecte indicator om draagkracht te identificeren.
- Een inkomensbegrip gebaseerd op draagkracht wordt in de Vlaamse context het best benaderd door het bruto belastbaar inkomen, en omvat zowel arbeids- als vervangingsinkomens, diverse inkomsten en onroerende inkomsten.
- Voor zelfstandigen is het moeilijk om draagkracht correct te identificeren. Dit kan ten dele opgevangen worden met een KI-test.

GEZINSBEGRIJ

- Inkomsten van ouders of gelijkgestelden moeten meegeteld worden in de inkomenstoets.
- Inkomsten van inwonende verwanten worden niet meegeteld, voor feitelijk samenwonenden kunnen specifieke criteria gelden.
- Individuele behandeling van uitzonderingsgevallen moet mogelijk blijven.

EN DUS

- Welke gezinnen je bereikt met een inkomenstoets is een samenspel tussen het gezinsbegrip, het inkomensbegrip en de hoogte van de inkomensgrenzen. Elke keuze met betrekking tot deze kwesties heeft implicaties voor de gezinnen die je daadwerkelijk zal bereiken.
- Om gezinnen naar draagkracht te identificeren moeten voldoende hoge inkomensgrenzen gecombineerd worden met een inkomensbegrip dat breed genoeg is door meerdere inkomstenbronnen in rekening te brengen maar nog steeds maximaal gebaseerd kan worden op elektronische gegevensstromen.

AANDACHTSPUNTEN

- Op dit moment laat enkel het aanslagbiljet een breed en meetbaar inkomensbegrip toe, maar de link met de actuele inkomenssituatie gaat verloren.
- De andere elektronische gegevensstromen zijn actueler, maar bieden slechts partiële en niet noodzakelijk gecontroleerde informatie.
- Beide zouden gecombineerd kunnen worden om zowel de actuele inkomenssituatie als wijzigingen doorheen het jaar vast te stellen. Sociale toeslagen kunnen worden toegekend op basis van het aanslagbiljet, terwijl de elektronische gegevensstromen kunnen worden aangewend om wijzigingen te detecteren. De gezinnen moeten wel telkens de mogelijkheid krijgen om het tegendeel te bewijzen.
- Voor de geldigheidsduur van het recht en voor de eventuele terugvordering van onverschuldigde bedragen dient er nagedacht te worden over een evenwicht tussen administratieve lasten en de toegestane foutenmarge.
- De mogelijke werkloosheids- of verdienvallen zijn eigen aan inkomensselectiviteit. Een eenvoudig systeem met meerdere inkomensgrenzen waarbij de bedragen van de sociale toeslagen worden afgebouwd naarmate de inkomensgrenzen stijgen kan hieraan tegemoet komen.
- Het opzetten van een nieuw kinderbijslagstelsel kan gepaard gaan met technische en implementatieproblemen. Om dat te vermijden houdt men best rekening met een testperiode.
- Fouten bij de identificatie van gezinnen, bij de toekenning van toeslagen, en bij de uitvoering van het beleid zijn onvermijdelijk. Daar dient men rekening mee te houden van bij het ontwerp van het nieuwe Vlaamse stelsel van de kinderbijslagen.

Referenties

Bogaerts, K. (2008). Bestaan er nog financiële vallen in de werkloosheid en in de bijstand in België? UA/Berichten, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Antwerpen.

Cantillon, B., De Lathouwer, L. en Thirion, M. (1999). Financiële vallen in de werkloosheid en in de bijstand. UA/Berichten, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Antwerpen.

Corijn, M. (2012). Tien jaar wettelijke samenwoning in België. Een analyse op basis van rijksregistergegevens. SVR: Brussel. Geraadpleegd op <http://www4.vlaanderen.be/dar/svr/afbeeldingnieuwttjes/demografie/bijlagen/2012-03-14-webartikel2012-2-wettelijk-samenwonen.pdf>

Decancq, K., Decoster, A., Spiritus, K., en Verbist, G. (2011). Mefisto: een nieuw microsimulatiemodel voor Vlaanderen. Belgisch tijdschrift voor sociale zekerheid, 53(4), 28.

Defever, C., Van Lancker, W., Hufkens, T., Mortelmans, D., en Cantillon, B. (2013). De inkomenspositie en het armoederisico van alleenstaande ouders. In M. Callens, J. Noppe, en L. Vanderleyden (Eds.), De sociale staat van Vlaanderen 2013 (p.93-136), Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering.

De Standaard (11/01/2014). Tarief voor kinderopvang berekenen gaat moeizaam. Geraadpleegd op http://www.standaard.be/cnt/dmf20140110_00922590

FamiPedia (17/04/2014). 996/109 van 17 april 2014 - De notie gezin in de kinderbijslagwetgeving - De lokalisatie van de rechtsactoren. Geraadpleegd op http://vlaanderen.famipedia.be/nl/regulations/administrative-instructions/institutional-letters/996_109_00_A00.

FamiPedia (11/12/2014). CO 1400 van 11 december 2014 – Hervorming van de toekenning van de sociale toeslagen en eenoudertoeslagen. Geraadpleegd op <http://vlaanderen.famipedia.be/nl/regulations/administrative-instructions/institutional-circulars/CO140000>.

Figari, F., Paulus, A., Sutherland, H., Tsakloglou, P., Verbist, G., en Zantomio, F. (2012). Taxing homeownership. Distributional effects of including net imputed rent in taxable income EUROMOD Working Paper EM4/12, The Microsimulation Unit. Colchester, UK: ISER, University of Essex.

FOD Financiën (2014). Jaarverslag 2014. Cijfersverslag. Geraadpleegd op <http://www.jaarverslag.financien.belgium.be/nl/rapports-pdf/chiffres>.

FOD Financiën (2015). Fiscaal Memento 2015. Nr.27. Geraadpleegd op http://financien.belgium.be/sites/default/files/downloads/FM2015_V01_volledig.pdf.

Frick, J. R., en Grabka, M. M. (2003). Imputed rent and income inequality: A decomposition analysis for the U.K., West Germany, and the USA. Review of Income and Wealth, 49(4), 513-537.

Frick, J. R., Grabka, M. M., Smeeding, T. M., en Tsakloglou, P. (2010). Distributional effects of imputed rents in five European countries. Journal of Housing Economics, 19(3), 167-179.

Ghysels, J., en Van Lancker, W. (2011). Alleen of samen, geregistreerd of niet: de gemengde voordelen van het gezinsbeleid in Vlaanderen. UA/Berichten, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Antwerpen.

Haig, R. M. (1921). The concept of income - Economic and legal aspects The federal income tax (pp. 1-28). New York: Columbia University Press.

- Hufkens, T., Vandelannoote, D. Van Lancker, W. en Verbist, G. (2013) Hervorming van de Vlaamse kinderbijslag en armoedebestrijding: een simulatie van alternatieven, UA/Berichten, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Antwerpen.
- Kind en Gezin (2015). Het Kind in Vlaanderen 2014. Kind en Gezin: Brussel.
- Lodewijckx, E. (2008). Veranderende leefvormen in het Vlaams Gewest, 1990-2007 (en 2021). Een analyse van gegevens uit het rijksregister SVR-Rapport 2008/3 (pp. 70): Studiedienst van de Vlaamse Regering.
- Ministerie van Onderwijs en Vorming. Hoeveel mag ik verdienen. Stap 3: berekening van het aantal punten van de leefeenheid. Geraadpleegd op <http://onderwijs.vlaanderen.be/hoeveel-mag-ik-verdienen#stap3>
- Ministerie van Onderwijs en Vorming. Hoeveel mag ik verdienen. Stap 4: controle van de inkomensgrenzen. Geraadpleegd op <http://onderwijs.vlaanderen.be/hoeveel-mag-ik-verdienen#stap4>
- Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., en Poterba, J. (Eds.). (2010). Dimensions of tax design: The Mirrlees Review. Oxford: Oxford University Press for Institute for Fiscal Studies.
- Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., en Poterba, J. (Eds.). (2011). Tax by design: The Mirrlees Review. Oxford: Oxford University Press for Institute for Fiscal Studies.
- MOgroep Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening (2009). Toeslag of Tegenslag? Knelpunten in de regelgeving en uitvoering van de Awir. LOSR: Utrecht. Geraadpleegd op http://www.schuldinfo.nl/fileadmin/Publicaties/Toeslag_of_tegenslag.pdf
- Simons, H. (1938). Personal income taxation: the definition of income as a problem of fiscal policy. Chicago: University of Chicago Press.
- Sutherland, H., en Figari, F. (2013). EUROMOD: the European Union tax-benefit microsimulation model. International journal of microsimulation, 6, 4-26.
- Tan, B. (1998). Blijvende sociale ongelijkheden in het Vlaamse onderwijs. UA/Berichten, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Antwerpen.
- van Oorschot, W., en Roosma, F. (2015). The social legitimacy of differently targeted benefits. (ImPRovE Discussion Paper 15/11). Geraadpleegd op <http://www.improve-research.eu>.
- Verbist, G., en Vanhille, J. (2012). Een simulatie van huursubsidies voor huishoudens in Vlaanderen. Een verdelingsanalyse. UA/Berichten, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Antwerpen.
- Vlaamse Regering (2014). Regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2014-2019. Geraadpleegd op <https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/het-regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2014-2019>.
- Vos, M. (1993). Wolven in schapenvacht... of zwarte schapen? Sociale doelmatigheid van het nieuwe inkomenscriterium in het stelsel van studietoelagen in het hoger onderwijs. HIVA, Leuven.

Bijlage 1

Andere voorwaarden voor school- en studietoelagen

Om in aanmerking te komen voor een school- of studietoelage moet de aanvrager (in dit geval de leerling of student) aan vier cumulatieve voorwaarden voldoen op verschillende tijdstippen tijdens het lopende academiejaar. Ten eerste moet er voldaan zijn aan de nationaliteitsvoorwaarden op 31 december van het lopende school- of academiejaar. Alle Belgen komen in aanmerking, net als alle Europeanen, leerlingen of studenten met een verblijfsvergunning van onbepaalde duur en leerlingen of studenten met een tijdelijke verblijfsvergunning. Onder deze laatste groep vallen diegenen die voor minstens één jaar een “wettige verblijfstitel” hebben. Dit zijn dus geen asielzoekers, studenten of arbeidsmigranten. Wel gezinsherenigers, niet-begeleide minderjarigen, subsidiair beschermden, enzovoort. Ook slachtoffers van mensenhandel komen in aanmerking. Ten tweede moet er eveneens op 31 december van het lopende academiejaar voldaan worden aan de hierboven toegelichte financiële voorwaarden (zie 1.7.4). Ten derde is er een procedurele voorwaarde, namelijk de aanvraag moet voor 1 juni ingediend worden. Tot slot moet de leerling of student op 30 juni voldoen aan de pedagogische voorwaarden. Voor het kleuter-, basis- en secundair onderwijs betekent dit dat men moet ingeschreven zijn in een door de Vlaamse Gemeenschap erkende, gefinancierde of gesubsidieerde school en men geen twee jaar oprij onvoldoende aanwezig mag zijn. Voor het secundair onderwijs komt daarbovenop dat de leerling maximaal 22 jaar oud mag zijn, uitgezonderd voor het buitengewoon onderwijs, de vierde graad of HBO verpleegkunde. Mobiliteit is in theorie mogelijk voor de leerlingen uit het secundair onderwijs. Het Vlaamse onderwijsaanbod is vandaag echter heel uitgebreid waardoor het in de praktijk haast niet voorkomt dat een leerling in het buitenland gaat studeren omdat soortgelijke opleiding niet bestaat binnen de Vlaamse Gemeenschap. Voor het hoger onderwijs dient de student ingeschreven te zijn voor het volgen van een basisopleiding met een diplomacontract. Ook mobiliteit in het hoger onderwijs is mogelijk. Horizontale mobiliteit (i.e. Erasmus) is zonder bijkomende voorwaarden mogelijk, verticale mobiliteit is mogelijk als de opleiding of instelling wordt erkend in het buitenland en leidt tot een erkend diploma, en de student ofwel in het Vlaams Gewest woont ofwel reeds een diploma secundair of hoger onderwijs behaalde aan een Vlaamse onderwijsinstelling.