RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 66.805/1
van 5 februari 2020

over

een voorstel van decreet van de Duitstalige Gemeenschap‘zur Abänderung des Dekrets vom 23. April 2018 über die Familienleistungen’ (*Parl.St.* D. Parl. 2019, nr. 24/1)

‡LW-BECUOFGAE-GGIAFVT‡

Op 12 december 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorstel van decreet ‘zur Abänderung des Dekrets vom 23. April 2018 über die Familienleistungen’ (*Parl.St.* D. Parl. 2019, nr. 24/1).

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 16 januari 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 februari 2020.

*

‡LW-BECUOFGAE-GGIAFVT‡

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,[1] alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING

2. Het om advies voorgelegde voorstel van decreet van de Duitstalige Gemeenschap strekt ertoe de bijslag voor grote gezinnen ("*der Zuschlag für kinderreiche Familien*") ook toe te kennen aan elk kind dat het derde kind of daaropvolgende kind is in een zogenaamd "nieuw samengesteld gezin".

Daartoe wordt in het decreet van 23 april 2018 'betreffende de gezinsbijslagen' een artikel 16.1 ingevoegd dat de definitie van groot gezin ("*kinderreiche Familie*") bevat en wordt artikel 18, eerste lid, van het decreet van 23 april 2018 gewijzigd zodat, om uit te maken of het kind tot een groot gezin behoort, niet de band met eenzelfde bijslagtrekkende doorslaggevend is, maar wel het feit dat de betrokken kinderen dezelfde woonplaats hebben.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

3. In de adviesaanvraag legt de Voorzitter van het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap een aantal vragen voor aan de Raad van State. Hij schrijft het volgende:

> "Überdies wäre ich Ihnen sehr verbunden, wenn Sie zu folgenden Fragen Stellung beziehen könnten:
>
> - ob sich durch den Dekretvorschlag eine Diskriminierung gegen eine Person oder Teile der Gesellschaft ergibt;
> - ob der Dekretvorschlag ein Aufweichen der bisher geltenden Rechtsgrundlage bewirkt, wobei gewisse Grundprinzipien, auf denen die Regelung insgesamt fußt, infrage gestellt werden;
> - ob die durch die Änderung gewünschten und angestrebten potenziellen Vorteile für eine Zielgruppe negative Auswirkungen auf andere Zielgruppen zur Folge haben könnten."

De opdracht van de Raad van State, afdeling Wetgeving, bestaat erin het voorstel aan een juridisch onderzoek te onderwerpen. De Raad van State spreekt zich in beginsel niet uit over de loutere wenselijkheid of haalbaarheid van het voorstel. In die optiek begrijpt de Raad van State de hoger vermelde vragen als een vraag naar de overeenstemming van het voorstel met het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel.

[1] Aangezien het gaat om een voorstel van decreet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

‡LW-BECUOFGAE-GGIAFVT‡

4. De Raad van State heeft in zijn advies 62.149/1[2] het volgende opgemerkt over de aanvaardbaarheid van het thans bestaande stelsel van de gezinsbijslagen van de Duitstalige Gemeenschap in het licht van het gelijkheidsbeginsel:

> "17. Het onderzochte ontwerp bevat een fundamentele hervorming van het stelsel van gezinsbijslagen, die uitgaat van de kinderbijslag als recht van het kind, en een eenvormig systeem tot stand brengt, los van de werksituatie van de ouders. Hierdoor is ook het huidige systeem van gewaarborgde kinderbijslag niet meer nodig. Het recht op kinderbijslag is tot 18 jaar een onvoorwaardelijk recht, terwijl het voor personen tot 25 jaar onder bepaalde (studie)voorwaarden geldt. Elk kind ontvangt hetzelfde basisbedrag, zowel het maandelijkse bedrag als de jaarlijkse bijslag, los van de plaats in het gezin en ongeacht de leeftijd. Daarnaast zijn er bijkomende bijslagen voor grote gezinnen, voor gezinnen met een laag inkomen en voor gezinnen met een kind dat recht heeft op een verhoogde tegemoetkoming van de verzekering voor geneeskundige verzorging. Daarnaast zijn er bijslagen voor kinderen met een beperking en voor wezen.
>
> (…)
>
> 18. Deze regeling kan in het algemeen in overeenstemming worden geacht met het in artikel 23, derde lid, 6°, van de Grondwet gewaarborgde recht. Ook kan de ontworpen regeling in overeenstemming worden geacht met het gelijkheidsbeginsel. Door voor elk kind in beginsel hetzelfde basisbedrag toe te kennen, kunnen weliswaar verschillende gevallen gelijk worden behandeld. Dit beginsel wordt echter aangevuld met bijslagen, specifiek gericht op grote gezinnen, gezinnen met een laag inkomen, gezinnen met kinderen met een beperking en wezen. Aldus houdt het ontwerp op voldoende wijze rekening met de verschillende situaties van gezinnen en kinderen."

5. Dat op voldoende wijze rekening werd gehouden met verschillende situaties van gezinnen en kinderen en aldus de verschillen in behandelingen voldoende verantwoord werden in het licht van het gelijkheidsbeginsel, neemt niet weg dat de decreetgever op elk ogenblik kan oordelen dat een beleidswijziging noodzakelijk is. Het behoort tot de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever een doelstelling na te streven die verschilt van die welke hij vroeger nastreefde en bepalingen aan te nemen die ze kunnen verwezenlijken. De enkele omstandigheid dat de wetgever een maatregel heeft genomen die verschilt van die welke hij vroeger heeft genomen, houdt op zich geen discriminatie in. Elke wetswijziging zou onmogelijk worden, indien zou worden aangenomen dat een nieuwe regeling het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie zou schenden om de enkele reden dat zij de toepassingsvoorwaarden van de vroegere regeling wijzigt.[3]

[2] Zie adv.RvS 62.149/1 van 8 december 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 23 april 2018 'betreffende de gezinsbijslagen', *Parl.St*. D.Parl. 2017-18, nr. 222/1, 102.

[3] Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie bijv. GwH, 5 maart 2015, nr. 25/2015, B.10; GwH 8 mei 2019, nr. 61/2019, B.9.2.

‡LW-BECUOFGAE-GGIAFVT‡

6. Artikel 18 van het decreet van 23 april 2018 kent thans de bijslag voor grote gezinnen toe, wanneer er minstens drie kinderen het recht op de basiskinderbijslag openen dat aan eenzelfde bijslagtrekkende betaald wordt. Het voorstel strekt ertoe de bijslag voor grote gezinnen toe te kennen wanneer er minstens drie kinderen dezelfde woonplaats hebben. Uit de toevoeging van artikel 16.1 aan het decreet volgt dat de kinderen een gezin moeten vormen, waarbij de kinderen met ten minste één ouder een afstammingsverhouding hebben, geadopteerd zijn of pleegkinderen zijn.

7. Het feit dat de decreetgever aldus zou beslissen om voortaan de bijslag voor grote gezinnen toe te kennen aan kinderen die daarvoor in de huidige en recent ingevoerde kinderbijslagregeling niet in aanmerking komen, is op zichzelf genomen niet in strijd met het gelijkheidsbeginsel. Dit geldt des te meer aangezien het voorstel als dusdanig geen afbreuk doet aan de rechten waarvan de kinderen en bijslagtrekkenden in het bestaande systeem genieten.

8. Door de toekenning van de bijslag voor grote gezinnen afhankelijk te maken van het aantal kinderen dat op dezelfde woonplaats woont, en waarbij met ten minste één ouder een band van afstamming, adoptie of pleegzorg bestaat, wordt de toekenning van deze bijslag ook mogelijk gemaakt wanneer op dezelfde woonplaats twee (of meer) bijslagtrekkenden wonen. De bijslagtrekkenden zullen daarbij per hypothese telkens de respectieve ouder zijn die dezelfde woonplaats heeft als zijn of haar respectieve kinderen.

De voorgestelde regeling beoogt aldus twee ogenschijnlijk verschillende situaties gelijk te behandelen. In beide situaties gaat het om een gezin met meer dan drie kinderen die wonen op dezelfde woonplaats, waarbij er echter in het ene geval één bijslagtrekkende voorhanden is en in het andere geval twee (of meer) bijslagtrekkenden.

9. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie verzet er zich tegen dat categorieën van personen die zich ten aanzien van een bepaalde maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.[4]

10. Volgens het Grondwettelijk Hof[5] en de bijzondere wetgever[6] strekt de toekenning van gezinsbijslagen ertoe bij te dragen in de kosten van onderhoud en opvoeding van de kinderen. Ze biedt een gedeeltelijke compensatie voor de toegenomen lasten die door het gezin worden gedragen wanneer het uitbreidt.

[4] Zie bijv. GwH, 12 februari 2009, nr. 17/2009, B.9; GwH, 26 september 2013, nr. 127/2013, B.24.

[5] GwH 6 april 2011, nr. 53/2011, B.3. Zie ook GwH 23 oktober 2001, nr. 129/2001, B.3; GwH 10 maart 2016, nr. 40/2016, B.4.3; GwH 6 juli 2017, nr. 90/2017, B.5 en GwH 12 oktober 2017, nr. 118/2017, B.7.

[6] Toelichting bij het voorstel dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 68, en 2013-14, nr. 5-2232/5, 30.

‡LW-BECUOFGAE-GGIAFVT‡

In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 23 april 2018 wordt de invoering van een bijslag voor grote gezinnen als volgt verantwoord:

> "Bei kinderreichen Familien fallen zusätzliche Kosten an, z. B. im Bereich des Wohnungsbedarfs oder der Mobilität. Darüber hinaus ist erwiesen, dass für Familien mit drei oder mehr Kindern ein erhöhtes Armutsrisiko besteht, im Vergleich zu Familien mit einem oder zwei Kindern. Aus diesen Gründen wird ein Zuschlag für das dritte und jedes folgende Kind eingeführt".[7]

Hieruit blijkt dat, ook al is bij de totstandkoming van de regelgeving in de Duitstalige Gemeenschap uitgegaan van het principe dat elk kind hetzelfde basisbedrag geniet, het stelsel in de Duitstalige Gemeenschap ook rekening wil houden met de bijkomende kosten van grote gezinnen.

De decreetgever kan er voor kiezen om in het licht van de vooropgestelde doelstellingen de bijslag voor grote gezinnen te koppelen aan het aantal kinderen dat het recht op kinderbijslag opent dat aan eenzelfde bijslagtrekkende wordt uitbetaald, maar kan er eveneens voor kiezen de bijslag te koppelen aan het aantal kinderen dat het recht op kinderbijslag opent dat binnen eenzelfde gezin aan twee (of meer) bijslagtrekkenden wordt uitbetaald. De voorgestelde regeling kan dus door de decreetgever redelijkerwijze in overeenstemming worden geacht met de meer algemene doelstelling van het kinderbijslagstelsel en met de doelstelling van de bijslag voor grote gezinnen.

11. De voorgestelde regeling doet daarbij geen afbreuk aan de uitgangspunten van de bestaande regeling. De regeling laat het feit dat elk kind recht heeft op een uniform basisbedrag onverlet en behoudt de rechtstreekse aansluiting van elk kind bij een duidelijk aangewezen bijslagtrekkende. Het voorstel brengt als dusdanig geen wijziging aan in de regeling wie bijslagtrekkende is en houdt er alleen rekening mee dat op dezelfde woonplaats binnen hetzelfde gezin twee (of meer) bijslagtrekkenden aanwezig zijn. Niet het loutere feit van een tweede bijslagtrekkende geeft trouwens recht op de bijslag voor grote gezinnen, maar wel het aantal in het gezin aanwezige rechtgevende kinderen. Het in aanmerking nemen van alle personen van hetzelfde gezin met dezelfde woonplaats om te beoordelen of een kind deel uitmaakt van een groot gezin, en dus een groter armoederisico heeft, spoort dus met de doelstellingen van het geldende kinderbijslagstelsel en is verantwoord in het licht van die doelstellingen.

12.1. In zijn advies drukt de Raad voor Gezinsbijslagen de vrees uit dat de voorgestelde regeling niet coherent is met de regeling voor de betaling van de wezenbijslag voor halfwezen. Meer bepaald zou het voorstel, aldus de Raad voor Gezinsbijslagen, het noodzakelijk maken om ook bij de betaling van de wezenbijslag voor halfwezen rekening te houden met alle personen die dezelfde woonplaats hebben. Dit zou dan betekenen dat de wezenbijslag voor halfwezen niet meer zou worden uitbetaald wanneer de overlevende ouder deel uitmaakt van een nieuw samengesteld gezin, en dit ook in het geval dat de partners in dit nieuw samengesteld gezin niet gehuwd zijn of wettelijk samenwonen.

[7] Memorie van toelichting *Parl.St.* D.Parl. 2017-18, nr. 222/1, 4.

‡LW-BECUOFGAE-GGIAFVT‡

12.2. Noch het oorspronkelijke voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 23 april 2018, noch het ontwerp van decreet dat in het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap werd ingediend voorzag in een halfwezenbijslag. De invoering van de halfwezenbijslag is het resultaat van een amendement dat in de loop van de parlementaire behandeling werd ingediend en dat door de indieners als volgt werd verantwoord:

> "Der Zugang der Halbwaisen zum Sozialzuschlag ist im Dekretentwurf an die Einkommenssituation gebunden (EKE). Damit trägt die Regierung der Empfehlung der Arbeitsgruppe *Kinderzulagen* Rechnung. Im Laufe der Diskussionen im Ausschuss, insbesondere im Zuge der Anhörung des Rates für Familienleistungen, wurde deutlich, dass neben der potenziellen Armut infolge des Verlustes eines Elternteils die Situation der Halbwaisen nicht zuletzt eine emotionale Komponente enthält, die außergewöhnlich ist und mit der Situation einer alleinerziehenden Person nicht in allen Punkten zu vergleichen ist. Aus diesem Grund wird vorgeschlagen, einen Halbwaisenzuschlag in Höhe von 120 Euro pro Monat einzuführen, der höher liegt als der Sozialzuschlag in Höhe von 75 Euro. Die 120 Euro entsprechen zudem der Hälfte des Zuschlags für Vollwaisen".[8]

Tijdens de commissiebespreking werd de draagwijdte van dit amendement door een mede-auteur als volgt gepreciseerd:

> "Ein Mitautor der in Dokument 222 (2017-2018) Nr. 3 veröffentlichten, von den Mehrheitsfraktionen hinterlegten Abänderungsvorschläge Nrn. V bis XII teilte mit, dass auch diese beabsichtigten, einen Halbwaisenzuschlag einzuführen.
>
> In Artikel 20 des Dekretentwurfs, so der Mitautor, sei der Zugang von Halbwaisen zu dem in Artikel 19 vorgesehenen Sozialzuschlag mit einem vorliegenden Anrecht auf das EKE-Statut verbunden. Damit sei die Regierung einer Empfehlung der Sozialpartner im WSR – die nun ja auch Mitglieder des Rates für Familienleistungen seien, der eine andere Sichtweise vertrete – sowie der Arbeitsgruppe Kinderzulagen gefolgt.
>
> Der Minister bestätigte dies.
>
> Der Mitautor weiter: Im Zuge der Ausschussberatungen – und insbesondere bei der Anhörung des Rates für Familienleistungen – sei aber deutlich geworden, dass neben der potenziell bestehenden Armutsgefahr infolge des Verlusts eines Elternteils die Situation von Halbwaisen auch eine emotionale Komponente enthalte, die einer außergewöhnlichen Lebenssituation entstamme und die bei alleinerziehenden Personen nicht vorzufinden sei, sodass beide Lebenssituationen nicht in allen Punkten vergleichbar seien. Dieser Erkenntnis wollten sich die Mehrheitsfraktionen nicht verschließen.
>
> Deshalb werde in den Abänderungsvorschlägen Nrn. V bis XII vorgeschlagen, mithilfe der neuen Artikel 24.1 und 24.2, die auch texttechnische und terminologische Anpassungen in den Artikeln 3, 23 und 24 zur Folge hätten, einen Halbwaisenzuschlag in Höhe von 120 Euro monatlich einzuführen. Dieser Zuschlag entspreche der Hälfte des in Artikel 23 vorgesehenen Waisenzuschlags und sei darüber hinaus höher als der in Artikel 19 vorgesehene Sozialzuschlag, der sich auf 75 Euro belaufen soll.
>
> Der Halbwaisenzuschlag soll jedem Kind gewährt werden, das:
>
> 1. Anrecht auf das Basiskindergeld habe;
>
> 2. einen Elternteil habe, der für verstorben oder für verschollen erklärt worden sei.

[8] Toelichting bij amendement nr. X tot XII (P. SCHMITZ, L. SCHOLZEN, C. SERVATY en E. JADIN), *Parl.St.* D.Parl. 2017-18, nr. 222/3, 3.

‡LW-BECUOFGAE-GGIAFVT‡

Der Halbwaisenzuschlag soll ebenfalls gewährt werden, wenn für ein Kind, das Anrecht auf den Vollwaisenzuschlag habe, ein Abstammungsverhältnis zu einem vormals unbekannten Elternteil geschaffen werde.

Der Halbwaisenzuschlag werde nicht mehr gewährt, wenn:

1. die Halbwaise adoptiert werde;

2. der überlebende Elternteil heirate oder eine Erklärung über das gesetzliche Zusammenwohnentätige. Sollte die Ehe des überlebenden Elternteils geschieden werden oder das gesetzliche Zusammenwohnen enden, werde der Halbwaisenzuschlag wieder gewährt.

Durch die im Abänderungsvorschlag Nr. VI vorgesehene Abänderung von Artikel 20 Nummer 3 des Dekretentwurfs werde – analog zur Gewährung des Vollwaisenzuschlags – bestimmt, dass auch ein Kind, das einen Halbwaisenzuschlag erhalte, kein Anrecht auf den Sozialzuschlag habe. Beides soll nicht kumulierbar sein.

Der Minister bemerkte, sich mit den Abänderungsvorschlägen Nrn. V bis XII einverstanden erklären zu können."[9]

Tijdens de bespreking in plenaire vergadering werd door één van de indieners van het amendement nog het volgende gepreciseerd:

"Die Mehrheitsfraktionen haben gefordert, dass der Halbwaisenzuschlag beibehalten wird. Der Verlust eines Elternteils hat nicht nur finanzielle, sondern auch emotionale Folgen. Wir haben uns bei unserer Entscheidung an den Empfehlungen des Rates für Familienleistungen orientiert, der empfohlen hatte, diesen Zuschlag beizubehalten. Ein Kind, das einen Elternteil verliert, ist einem höheren Armutsrisiko ausgesetzt, da Unterhaltszahlungen definitiv wegfallen. Aus diesem Grund haben die Mehrheitsfraktionen einen entsprechenden Abänderungsvorschlag eingereicht."[10]

12.3. Uit wat voorafgaat blijkt dat de halfwezenbijslag een geheel andere finaliteit nastreeft dan de bijslag voor grote gezinnen. De bijslag geldt als een compensatie voor "emotionele kosten" en de decreetgever was (in artikel 26) van oordeel dat die emotionele kosten niet meer aanwezig zijn wanneer de halfwees wordt geadopteerd (waardoor hij twee ouders heeft) of wanneer de overblijvende ouder huwt of wettelijk samenwoont. M.a.w. in bepaalde gevallen verliest de halfwees de halfwezentoeslag als hij deel gaat uitmaken van een nieuw samengesteld gezin, maar dat verlies heeft geen uitstaans met de kosten die wegen op het nieuw samengesteld gezin als gevolg van de omvang ervan. Bovendien wordt bij de beoordeling of het recht op halfwezenbijslag behouden blijft, geen rekening gehouden met de personen die dezelfde woonplaats hebben; er wordt enkel rekening gehouden met de burgerlijke staat van de bijslagtrekkende, echter niet met de positie van het kind in het gezin en de wijze waarop dat gezin als geheel (met inbegrip van de kinderen) is samengesteld.

Beide situaties zijn dus niet vergelijkbaar, en als dat toch het geval zou zijn, bestaat er een verantwoording voor het onderscheid dat rechtstreeks verband houdt met de doelstelling van beide bijslagen.

[9] *Parl.St.* D. Parl. 2017-18, nr. 222/6, 59.

[10] *Hand*. D.Parl. 23 april 2018,37.

‡LW-BECUOFGAE-GGIAFVT‡

13. Het voorstel van decreet kan aldus worden geacht niet in strijd te zijn met het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel.

14. Voor het overige zijn bij het om advies voorgelegde voorstel van decreet, binnen het hiervoor aangegeven beperkte onderzoek, geen opmerkingen te maken.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS Marnix VAN DAMME

‡LW-BECUOFGAE-GGIAFVT‡