

|                                            |
|--------------------------------------------|
| Rolnummers 7040, 7095, 7109 en 7114        |
| Arrest nr. 198/2019<br>van 5 december 2019 |

## A R R E S T

---

*In zake* : de beroepen tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van het Vlaamse decreet van 27 april 2018 « tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid », ingesteld door Y. V.C. en J. V.W., door Dries Storme, door Karen Wynen en Maarten Gielis en door Jozef Seghers en Nelle Van Damme.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en F. Daoût, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman en M. Pâques, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\*      \*

### I. Onderwerp van de beroepen en rechtspleging

a. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 8 november 2018 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 13 november 2018, is beroep tot vernietiging ingesteld van het Vlaamse decreet van 27 april 2018 « tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 31 juli 2018) door Y. V.C. en J. V.W.

b. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 11 januari 2019 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 14 januari 2019, heeft Dries Storme beroep tot vernietiging ingesteld van hetzelfde decreet.

c. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 28 januari 2019 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 31 januari 2019, is beroep tot gedeeltelijke vernietiging ingesteld van hetzelfde decreet door Karen Wynen en Maarten Gielis.

d. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 31 januari 2019 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 4 februari 2019, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 209 tot 228 van hetzelfde decreet door Jozef Seghers en Nelle Van Damme.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 7040, 7095, 7109 en 7114 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

Memories zijn ingediend door :

- de Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Martel en Mr. T. Moonen, advocaten bij de balie te Brussel (in alle zaken);

- de Waalse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. S. Depré en Mr. C. Pietquin, advocaten bij de balie te Brussel (in de zaken nrs. 7109 en 7114).

De verzoekende partijen in de zaken nrs. 7040, 7109 en 7114 hebben memories van antwoord ingediend.

Memories van wederantwoord zijn ingediend door :

- de Vlaamse Regering (in de zaken nrs. 7109 en 7114);

- de Waalse Regering (in de zaken nrs. 7109 en 7114).

Bij beschikking van 25 september 2019 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers E. Derycke en M. Pâques te hebben gehoord, beslist dat de zaken in staat van wijzen zijn, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 9 oktober 2019 en de zaken in beraad zullen worden genomen.

Ingevolge het verzoek van de Vlaamse Regering om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 9 oktober 2019 de dag van de terechtzitting bepaald op 6 november 2019.

Op de openbare terechtzitting van 6 november 2019 :

- zijn verschenen :
  - . Mr. A. Dom, advocaat bij de balie te Antwerpen, voor de verzoekende partijen in de zaak nr. 7109;
  - . Mr. B. Martel en Mr. T. Moonen, voor de Vlaamse Regering;
  - . Mr. C. Pietquin, tevens *loco* Mr. S. Depré, voor de Waalse Regering;
- hebben de rechters-verslaggevers T. Merckx-Van Goey, ter vervanging van emeritus rechter E. Derycke, en M. Pâques verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- zijn de zaken in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

## II. *In rechte*

- A -

### *Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de ingediende verzoekschriften*

A.1.1. De Vlaamse Regering meent dat de verzoekende partijen in de zaken nrs. 7040 en 7095 en de tweede verzoekende partij in zaak nr. 7109 geen belang hebben bij de door hen ingediende beroepen tot vernietiging, omdat hun belang onvoldoende zeker en actueel is. Hun belang steunt op de hypothese dat nog aan gezinsuitbreiding zal worden gedaan, aangezien het beweerde nadeel zich slechts zal voordoen bij een hypothetische gezinsuitbreiding.

A.1.2. De verzoekende partijen merken op dat het belang van de eerste verzoekende partij in zaak nr. 7109 niet wordt betwist en stellen dat het beroep derhalve ontvankelijk is wat die verzoekende partij betreft.

A.2. Daarnaast meent de Vlaamse Regering dat de beroepen in zaken nrs. 7040 en 7095, enkel gericht zijn tegen artikel 210, §§ 1, 2 en 4, van dat decreet. Een eventuele volledige vernietiging van het decreet van 27 april 2018 zal bovendien leiden tot een praktisch onwerkbaar situatie. Derhalve dient het beroep tot vernietiging beperkt te worden tot artikel 210.

### *Ten gronde*

A.3. De verzoekende partijen vorderen de gehele of gedeeltelijke vernietiging van het Vlaamse decreet van 27 april 2018 « tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid » (hierna : het decreet van 27 april 2018).

Daartoe voeren de verzoekende partijen twee middelen aan.

#### *Wat betreft het eerste middel (beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie - overgangsregeling)*

A.4.1. De verzoekende partijen voeren de schending aan van artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Meer bepaald menen de verzoekende partijen dat het verschil in behandeling, ingevoerd door de overgangsregeling waarin de artikelen 210 tot 213 van het decreet van 27 april 2018 voorzien, tussen de gezinnen met uitsluitend kinderen geboren vóór 1 januari 2019, de gezinnen met uitsluitend kinderen geboren na die datum, en de gezinnen met kinderen geboren zowel vóór als na 1 januari 2019, het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie schendt.

Ter staving van dat verschil in behandeling berekenen de verzoekende partijen hoeveel gezinsbijslag zij zouden ontvangen, volgens de vroegere kinderbijslagregeling die, ingevolge het bestreden decreet van 27 april 2018, van toepassing is op kinderen geboren vóór 1 januari 2019, en het bedrag waarop zij recht zouden hebben volgens de nieuwe kinderbijslagregeling. Naar gelang van de hypothesen die zij daarbij maken wat betreft de geboortedatum, het aantal kinderen dat nog geboren zal worden, het moment waarop hun kinderen geen recht meer zullen hebben op kinderbijslag, en naargelang het gezinnen betreft waarvan één of meerdere kinderen onder het oude kinderbijslagstelsel vallen, besluiten de verzoekende partijen dat zij, in vergelijking met een soortgelijk gezin waarvan de kinderen volledig onder het oude dan wel volledig onder het nieuwe stelsel vallen, over de hele periode tijdens welke hun kinderen recht op kinderbijslag zouden hebben, in totaal tussen 2 538,36 en ongeveer 60 000 euro minder zullen ontvangen.

Bovendien blijven er substantiële verschillen bestaan, zelfs indien rekening wordt gehouden met de sociale toeslagen die krachtens artikel 222, § 1, kunnen worden toegekend aan kinderen geboren vóór 1 januari 2019.

A.4.2. De Vlaamse Regering meent dat de berekeningen geen of te weinig rekening houden met het aleatoir karakter van een aantal cruciale veronderstellingen en merkt op dat de verzoekende partijen een aantal factoren in hun berekeningen maximaliseren. Bovendien valt het, volgens de Vlaamse Regering, niet uit te sluiten dat sommige, of zelfs alle kinderen van de verzoekende partijen beslissen om op de leeftijd van 18 jaar te gaan werken, waardoor er geen recht meer zal zijn op gezinsbijslag voor het desbetreffende kind. Zij wijst tevens op het feit dat de verzoekende partijen geen rekening houden met de impact van de maatregelen inzake de financiële draagkracht, terwijl die een onlosmakelijk onderdeel uitmaken van de kinderbijslagregeling.

A.5. De Waalse Regering betoogt, als tussenkomende partij, dat het verschil in behandeling dat door de overgangsregeling in het leven wordt geroepen op een objectief en pertinent criterium berust en bovendien proportioneel is in het licht van de beoogde doelstellingen.

#### *Wat betreft het tweede middel (standstill)*

A.6. De verzoekende partijen leiden een tweede middel af uit de schending van artikel 23, derde lid, 6°, van de Grondwet, doordat het bestaande beschermingsniveau ingevolge het decreet van 27 april 2018 aanzienlijk wordt verminderd zonder dat dit wordt verantwoord door redenen van algemeen belang. Meer bepaald is dit het geval voor « combinatiegezinnen ».

De in artikel 23 van de Grondwet vervatte *standstill*-verplichting moet vanuit de concrete rechtspositie van een bepaald individu worden beoordeeld en niet louter vanuit de algemene middelen die de overheid aan een bepaald beleid besteedt. Te dezen verwijzen de verzoekende partijen naar het advies nr. 62.258/1 van 8 december 2017 van de afdeling wetgeving van de Raad van State.

A.7. De Vlaamse Regering merkt op dat het maken van vergelijkingen tussen alle verschillende situaties waarin diverse gezinnen zich zouden kunnen bevinden, teneinde vast te stellen of hun situatie er al dan niet op achteruitgaat ten opzichte van het voorheen gegarandeerde beschermingsniveau, een nagenoeg onmogelijke opdracht is. Het advies nr. 62.258/1 van de afdeling wetgeving van de Raad van State wordt selectief en misleidend geciteerd; in het voormelde advies wordt geen kritiek geuit op de overgangsregeling.

Voor de « combinatiegezinnen » is er evenmin sprake van een aanzienlijke achteruitgang. Geen enkel gezin ontvangt tijdens de overgangsperiode minder gezinsbijslag dan het kreeg onder de vroegere federale regeling. Daarenboven heeft de Vlaamse Regering belang gehecht aan het principe dat de financiële draagkracht van de gezinnen mee de grootte van de rechten die zij uit het stelsel zullen kunnen putten, zal bepalen, en leidt die situatie ertoe dat in bepaalde gevallen de vermeende achteruitgang zelfs helemaal weggewerkt wordt.

Ten slotte stelt de Vlaamse Regering dat, zelfs al mocht worden aangenomen dat de overgangsregeling een aanzienlijke achteruitgang betekent voor de « combinatiegezinnen », moet worden vastgesteld dat daarvoor duidelijke redenen van algemeen belang bestaan. Zij verwijst naar de budgettaire impact van de hervormingen van de gezinsbijslag en stelt dat het onmogelijk is om voor alle individuele gevallen een concrete overgangsregeling uit te werken.

*Wat betreft de handhaving van de gevolgen in geval van vernietiging*

A.8. De Vlaamse Regering vraagt, indien het Hof bepaalde of alle bestreden bepalingen zou vernietigen, de gevolgen van die bepalingen definitief te handhaven voor het verleden, en wat de toekomst betreft, voor een termijn binnen welke de decreetgever een nieuwe overgangsregeling kan uitwerken. Ze wijst op de ernstige administratieve en financiële gevolgen die een vernietiging zonder handhaving van de gevolgen van de vernietigde bepalingen met zich zou meebrengen, zowel voor de overheid als voor de betrokken gezinnen, en op de rechtsonzekerheid die voor die laatsten zou ontstaan.

- B -

B.1. Het Vlaamse decreet van 27 april 2018 « tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid » (hierna : het decreet van 27 april 2018) vervangt het federale stelsel inzake gezinsbijslag, te weten het geheel van regelingen inzake de gezinsbijslagen, vastgesteld door of krachtens de Algemene kinderbijslagwet van 19 december 1939 (hierna : de AKBW), zoals die van kracht was op 31 december 2018, of de wet van 20 juli 1971 « tot instelling van gewaarborgde gezinsbijslag », alsook alle uitvoeringsbesluiten ervan, door een stelsel op het niveau van de Vlaamse Gemeenschap, dat uitgaat van « een groeppakket op maat » voor elk kind en elk gezin.

« De hervormingen strekken ertoe om het recht op gezinsbijslagen op een minstens gelijkwaardige manier te blijven waarborgen, zij het op een wijze die meer adequaat wordt geacht » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1450/1, p. 437).

B.2.1. De belangrijkste basisprincipes en doelstellingen van het decreet van 27 april 2018 zijn :

« De Vlaamse Regering kiest er expliciet voor om werk te maken van een geïntegreerd gezinsbeleid, waarbij alle kinderen en gezinnen maximaal versterkt en ondersteund worden doorheen hun ontwikkeling. De overheveling van de bevoegdheid biedt ook een opportuniteit om de ondersteuning van gezinnen en kinderen doelmatiger en efficiënter aan te pakken. Gezinsbijslagen worden een basispijler van een geïntegreerd gezinsbeleid, met aandacht voor de bestrijding van kinderarmoede. Een geïntegreerd gezinsbeleid, waarbij gezinsbijslagen, gezinsondersteuning en de participatie aan kinderopvang en onderwijs hand in hand gaan, is een gezinsbeleid dat erop gericht is mogelijkheden te creëren om (het starten van) een gezin met actieve deelname aan de samenleving en dus ook (arbeids)participatie te kunnen combineren met een gezin.

We vertrekken hiervoor vanuit het Vlaamse regeerakkoord, waarbij we volgende basisprincipes formuleren :

- we verlaten het socio-professioneel karakter van de gezinsbijslagen en realiseren een vereenvoudigd systeem, waarbij het recht van het kind het uitgangspunt vormt;
- we hervormen het bestaande systeem onder de premisse van budgetneutraliteit, waardoor we in het nieuwe systeem naar nieuwe evenwichten zoeken tussen horizontale (kostencompenserende) en verticale (in functie van draagkracht) solidariteit tussen gezinnen met kinderen;
- door het afschaffen van de rangorde en leeftijdsbijslagen en het toekennen van een voldoende hoog gelijk bedrag voor elk kind wordt er gekozen om meer te investeren bij de geboorte van het eerste kind (en het tweede kind);
- door het loskoppelen van de gezinsbijslagen van het socio-professioneel statuut van de ouders, vervalt het systeem van de gewaarborgde gezinsbijslag, dat in het leven geroepen was voor die kinderen die niet onder de toenmalig bestaande verschillende stelsels inzake gezinsbijslagen een recht op gezinsbijslagen konden openen.

Elk kind is gelijkwaardig, bijgevolg wordt een gelijk basisbedrag voorzien voor kinderen die vanaf 1 januari 2019 geboren worden. Een zorgtoeslag voor kinderen met een specifieke ondersteuningsbehoefte en wezen wordt behouden. Om kinderarmoede te bestrijden wordt een sociale toeslag voorzien voor kinderen die opgroeien in een gezin met een laag inkomen. De inkomensgrens van deze toeslag is gezinsgemoduleerd en houdt dus rekening met de gezinsgrootte. Het geheel wordt ingebed in een nieuw systeem van gezinsbijslagen dat, samen met de participatietoelagen, een groeipakket op maat samenstelt voor elk kind en elk gezin » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1450/1, pp. 5-6).

B.2.2. De doelstellingen die de decreetgever met de nieuwe gezinsbijslagregeling nastreeft zijn derhalve driedig, namelijk het maximaal versterken en ondersteunen van alle kinderen en gezinnen doorheen hun ontwikkeling, het uitgangspunt van de budgetneutraliteit, waarbij in het nieuwe systeem wordt gezocht naar nieuwe evenwichten tussen horizontale en verticale solidariteit tussen gezinnen met kinderen, en de gelijkwaardigheid van het kind.

B.3.1. In het vroegere model is het bedrag van de maandelijks basisbijslag progressief volgens de rang van het betrokken kind in het gezin. Aldus bepaalt artikel 40 van de AKBW :

« De kinderbijslagfondsen, alsook de in artikel 18 bedoelde overheden en openbare instellingen, verlenen ten behoeve van de rechtgevend kinderen een maandelijks bijslag van :

- 1° 68,42 EUR voor het eerste kind;
- 2° 126,60 EUR voor het tweede kind;
- 3° 189,02 EUR voor het derde kind en voor elk volgend kind ».

Vanaf 1 september 2018 zijn die bedragen respectievelijk vastgesteld op 95,80 euro voor het eerste kind, 177,27 euro voor het tweede kind en 264,67 euro voor het derde kind en elk daaropvolgend kind (zie officieel bericht van de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid, *Belgisch Staatsblad*, 11 oktober 2018).

Het begrip rang binnen het gezin en het dienovereenkomstige progressieve karakter van de bedragen van de uitbetaalde bijslag gaan, volgens het verslag aan de Koning dat het koninklijk besluit van 21 april 1997 « houdende sommige bepalingen betreffende de gezinsbijslag ter uitvoering van artikel 21 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels » voorafgaat, uit van « het beginsel dat de te dragen last door het gezin vergroot volgens de omvang » (*Belgisch Staatsblad*, 30 april 1997, p. 10514).

B.3.2. Krachtens artikel 42, § 1, van de AKBW wordt de rang van het kind bepaald rekening houdend met de volgorde van de geboorten van de rechtgevend kinderen. De kinderbijslag wordt toegekend rekening houdend met het aantal rechtgevend kinderen, wanneer die wordt uitgekeerd aan een of, in bepaalde omstandigheden, meer bijslagtrekkenden in hetzelfde gezin.

B.3.3. Artikel 44 van de AKBW voorziet in leeftijdsbijslagen die met name worden berekend volgens de leeftijd van het rechtgevend kind en zijn rang. Dat artikel bepaalt :

« § 1. Het bedrag vermeld in artikel 40, 1° wordt voor een kind dat niet rechtgevend is op een bijslag bedoeld in artikel 41, 42*bis*, 47 of 50*ter* verhoogd met een leeftijdsbijslag van :

- 1° 11,92 EUR voor een kind van minstens 6 jaar;
- 2° 18,15 EUR voor een kind van minstens 12 jaar;
- 3° 20,92 EUR voor een kind van minstens 18 jaar.

§ 2. Het bedrag vermeld in artikel 40, 1° voor een kind dat rechtgevend is op een in artikel 41, 42*bis*, 47 of 50*ter* bedoelde bijslag en de bedragen vermeld in de artikelen 40, 2° en 3° en 50*bis* worden verhoogd met een leeftijdsbijslag van :

- 1° 23,77 EUR voor een kind van minstens 6 jaar;
- 2° 36,32 EUR voor een kind van minstens 12 jaar;
- 3° 46,18 EUR voor een kind van minstens 18 jaar ».

Vanaf 1 september 2018 zijn die verschillende bedragen respectievelijk vastgesteld op 16,69, 25,41, 29,29, 33,28, 50,86 en 64,66 euro (zie officieel bericht van de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid, *Belgisch Staatsblad*, 11 oktober 2018).

B.3.4. De basisbijslag kan worden vermeerderd met een bijslag voor sommige categorieën van rechtgevendenden, met name voor de eenoudergezinnen (artikel 41 van de AKBW), voor de kinderen met een aandoening (artikel 44*bis*), of nog, in sommige sociale situaties (artikel 42*bis*).

B.4.1. In het nieuwe model krijgen alle kinderen een vaste maandelijkse basisbijslag waarvan het bedrag identiek is, ongeacht het aantal kinderen binnen het gezin en de ontwikkeling van de samenstelling ervan. Artikel 13 van het decreet van 27 april 2018 bepaalt aldus :

« Het rechtgevend kind, met uitzondering van het kind, vermeld in artikel 210, § 1, of in titel 2 van deel 2 van boek 5, geeft recht op een maandelijks basisbedrag van 160 euro ».

B.4.2. De basisbijslag kan worden vermeerderd met een toeslag in sommige situaties. Sommige kinderen hebben extra ondersteuning nodig en hebben recht op een zorgtoeslag, een sociale toeslag en een participatietoeslag.

Er is eveneens voorzien in een specifieke toeslag in de bijzondere hypothese van een gezin met minstens drie kinderen, wanneer de inkomsten van dat gezin lager liggen dan de vastgestelde inkomensgrenzen (artikel 18). De invoering van die toeslag wordt verklaard door de noodzaak om « via de gezinsmodulering ook de grote gezinnen, mede afhankelijk van hun inkomen, meer verregaand [te compenseren] » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1450/1, p. 61).

B.4.3. Krachtens het bestreden artikel 228 van het decreet van 27 april 2018 genieten alleen de rechtgevende kinderen die geboren zijn na 31 december 2018 de nieuwe regeling van de gezinsbijslagen.

B.5. De vroegere regeling waarin de AKBW voorzag, is krachtens artikel 210 van het decreet van 27 april 2018, bij wijze van overgangsregeling, van toepassing op de rechtgevende kinderen die geboren zijn vóór 1 januari 2019.

De artikelen 211 en volgende strekken ertoe op de aan die overgangsregeling onderworpen kinderen bepaalde maatregelen van de nieuwe regeling toe te passen die in wezen gunstiger zijn.

#### *Ten aanzien van de ontvankelijkheid*

B.6. De Vlaamse Regering voert aan dat de beroepen tot vernietiging onontvankelijk zijn om reden van gebrek aan belang en dat zij deels onontvankelijk zijn omdat ze in werkelijkheid enkel gericht zijn tegen artikel 210 van het bestreden decreet van 27 april 2018.

B.7.1. De verzoekende partijen zijn allen ouders in « combinatiegezinnen » of zullen dat zijn, waarbij onder een « combinatiegezin » dient te worden verstaan, een gezin met ten minste één kind dat geboren is vóór en ten minste één kind geboren vanaf 1 januari 2019.

De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

B.7.2. De ontvankelijkheid van het beroep tot vernietiging in de zaak nr. 7114 wordt door de Vlaamse Regering niet betwist, omdat één van de verzoekende partijen zwanger is van een tweede kind en derhalve onder het toepassingsgebied van de overgangsregeling valt.

Het beroep in de zaak nr. 7114 heeft betrekking op dezelfde bepalingen en steunt op middelen die soortgelijk zijn aan de middelen die zijn aangevoerd in de zaken nrs. 7040, 7095 en 7109. Aangezien de verzoekende partijen in de zaak nr. 7114 doen blijken van een belang bij de gedeeltelijke vernietiging van het decreet van 27 april 2018, is het niet nodig dat het Hof zich uitspreekt over de ontvankelijkheid van het beroep in de zaken nrs. 7040 en 7095 tegen diezelfde bepalingen, noch over de ontvankelijkheid van het beroep in zaak nr. 7109 wat betreft de tweede verzoekende partij.

B.7.3. De beroepen tot vernietiging zijn ontvankelijk.

B.8.1. Het Hof bepaalt het onderwerp van de beroepen tot vernietiging op basis van de inhoud van het verzoekschrift en inzonderheid rekening houdend met de uiteenzetting van de middelen.

Het onderzoekt alleen de bestreden bepalingen waartegen een middel is gericht.

B.8.2. Uit de uiteenzetting van de middelen en uit de hoedanigheid van de verzoekende partijen, te weten ouders in « combinatiegezinnen », blijkt dat de middelen van de verzoekende partijen enkel betrekking kunnen hebben op de artikelen 209 tot 213 en 228 van het decreet van 27 april 2018. Bijgevolg beperkt het Hof zijn onderzoek tot die bepalingen.

## *Ten gronde*

B.9.1. De bestreden artikelen van het decreet van 27 april 2018 bepalen :

« Boek 5. - Opheffings-, overgangs- en inwerkingtredingsbepalingen

Deel 1. - Opheffingsbepalingen

Art. 209. § 1. De kinderbijslagreglementering, vermeld in artikel 3, § 1, 26°, wordt opgeheven vanaf 1 januari 2019 voor de toekenning van gezinsbijslagen.

§ 2. De artikelen van de kinderbijslagreglementering die zijn opgenomen in boek 5, deel 2, zijn van toepassing op rechtgevende kinderen die geboren zijn vóór 1 januari 2019.

Deel 2. - Overgangsbepalingen voor de toepassing van de gezinsbijslagen

Titel 1. - *Basisbedragen*

HOOFDSTUK 1. - *Kinderbijslag*

Art. 210. § 1. Een rechtgevend kind dat geboren is vóór 1 januari 2019 en voor wie het recht op kinderbijslag overeenkomstig de kinderbijslagreglementering is geopend op 31 december 2018, blijft recht geven op kinderbijslag overeenkomstig de kinderbijslagreglementering als aan de voorwaarden, vermeld in artikel 8, is voldaan.

Het bedrag van de kinderbijslag waarop het kind, vermeld in het eerste lid, recht geeft, wordt vastgesteld in paragraaf 2.

Onder de opening van het recht op kinderbijslag overeenkomstig de kinderbijslagreglementering op 31 december 2018 wordt verstaan het op dat tijdstip voldoen aan de toepassingsvoorwaarden van de kinderbijslagreglementering. Het is niet relevant of de effectieve aanvraag tot toekenning van de kinderbijslag op 31 december 2018 al effectief is ingediend.

§ 2. Een rechtgevend kind dat recht geeft op kinderbijslag overeenkomstig paragraaf 1, blijft recht geven op de kinderbijslag, zoals die bestond binnen de groepering rond de bijslagtrekkende op 31 december 2018, overeenkomstig artikel 42 van de Algemene kinderbijslagwet.

In afwijking van het eerste lid, als verschillende rechtgevende kinderen als vermeld in paragraaf 1, behoren tot de groepering rond de bijslagtrekkende, zoals die bestond op 31 december 2018, wordt het bedrag van de kinderbijslag waarop die kinderen recht geven, in aflopende wijze aangepast in functie van de leeftijd van de rechtgevende kinderen binnen die groepering. Het jongste kind krijgt daardoor de laagste kinderbijslag, het tweede jongste kind de tweede laagste kinderbijslag en het derde jongste en oudere kinderen de hoogste kinderbijslag. Die aanpassing wordt doorgevoerd vanaf 1 januari 2019.

§ 3. In afwijking van paragraaf twee, tweede lid, als één of meerdere van de kinderen binnen een groepering een rechtgevend kind is zoals bedoeld in artikel 8, § 2, 4°, wordt het bedrag waarop dit rechtgevend kind recht heeft op 31 december 2018 voor de duur van het recht behouden.

§ 4. De kinderbijslag, waarvan het bedrag wordt vastgesteld overeenkomstig paragraaf 2, wordt verbonden aan het rechtgevende kind, vermeld in paragraaf 1.

Als dat rechtgevende kind niet langer recht geeft op kinderbijslag of als het kind het gezin van zijn bijslagtrekkende of begunstigden verlaat, wordt alleen de kinderbijslag die verbonden is aan dat rechtgevende kind, niet meer toegekend. De overige rechtgevende kinderen blijven, in voorkomend geval, recht geven op de kinderbijslag zoals die voor hen is bepaald overeenkomstig paragraaf 2.

Als voor het rechtgevende kind het recht op kinderbijslag na 31 december 2018 tijdelijk wordt onderbroken en het kind op een later tijdstip opnieuw recht geeft op kinderbijslag omdat het opnieuw voldoet aan de voorwaarden, vermeld in artikel 8, geeft het kind opnieuw recht op de kinderbijslag die aan het kind verbonden is, zoals die is bepaald overeenkomstig paragraaf 2.

§ 5. Als een rechtgevend kind dat kinderbijslag ontvangt overeenkomstig paragraaf 1, op 31 december 2018 geplaatst was in een instelling en vanaf of na 1 januari 2019 niet meer geplaatst is in de instelling, wijzigt de kinderbijslag, zoals die overeenkomstig de proportionele verdeelsleutel op grond van de kinderbijslagreglementering is vastgesteld op 31 december 2018. Die wijziging geldt voor elk van de rechtgevende kinderen van het gezin van het geplaatste kind die kinderbijslag ontvangen overeenkomstig paragraaf 1, zoals dat gezin het laatst bekend is.

Als een rechtgevend kind dat recht geeft op kinderbijslag overeenkomstig paragraaf 1 en dat behoort tot het gezin van een kind dat op 31 december 2018 geplaatst was in een instelling, vanaf of na 1 januari 2019 niet langer recht geeft op kinderbijslag of het gezin van de bijslagtrekkende of begunstigden verlaat, wijzigt ook de kinderbijslag voor die rechtgevende kinderen, zoals die overeenkomstig de proportionele verdeelsleutel is vastgesteld op 31 december 2018.

Als in het gezin van het rechtgevende kind dat op 31 december 2018 geplaatst was in een instelling, vanaf of na 1 januari 2019 een nieuw rechtgevend kind bij komt dat overeenkomstig paragraaf 1 recht geeft op kinderbijslag op 31 december 2018, wijzigt de kinderbijslag voor de andere rechtgevende kinderen van het gezin, zoals die overeenkomstig de proportionele verdeelsleutel was vastgesteld op 31 december 2018.

In de situaties, vermeld in het eerste, tweede en derde lid, geeft elk van de rechtgevende kinderen van het gezin van het geplaatste kind vanaf dat ogenblik recht op de kinderbijslag, zoals die voor die kinderen is vastgesteld overeenkomstig paragraaf 2, los van de plaatsing in een instelling.

Het rechtgevend kind dat er in het gezin bij komt, vermeld in het derde lid, blijft echter zijn kinderbijslag behouden, zoals die voor dat kind is vastgesteld overeenkomstig paragraaf 2.

In afwijking van het eerste lid, als het rechtgevend kind dat recht geeft op kinderbijslag overeenkomstig paragraaf 1, op 31 december 2018 geplaatst was in een instelling en als aan het kind een derde van de kinderbijslag wordt betaald op een bankrekening op zijn naam, overeenkomstig artikel 70*bis*, vierde lid, van de Algemene kinderbijslagwet, geeft dat kind, als het vanaf of na 1 januari 2019 niet meer geplaatst is in die instelling, na beëindiging van de plaatsing recht op de gezinsbijslagen, vermeld in boek 2, deel 1, titel 3 tot en met 5.

Art. 211. Een rechtgevend kind dat valt onder de toepassing van individuele en algemene afwijkingen van de kinderbijslag, die op 31 december 2018 zijn toegekend in overeenstemming met de kinderbijslagreglementering, blijft recht geven op kinderbijslag overeenkomstig artikel 210, in afwijking van artikel 8, telkens voor de duur en met naleving van de uitvoeringsregels die nader bepaald zijn door de Vlaamse Regering.

Als het kind aansluitend op het einde van de individuele of algemene afwijking recht geeft overeenkomstig artikel 8, behoudt het de bedragen die toegekend zijn overeenkomstig artikel 210.

## HOOFDSTUK 2. - *Leeftijdsbijslag*

Art. 212. § 1. Een rechtgevend kind dat recht geeft op kinderbijslag als vermeld in artikel 210, § 1, zal recht geven op de maandelijkse leeftijdsbijslag, vermeld in artikel 44, § 2, van de Algemene kinderbijslagwet, namelijk :

- 1° 31,99 euro voor een rechtgevend kind van minstens zes jaar;
- 2° 48,88 euro voor een rechtgevend kind van minstens twaalf jaar;
- 3° 62,15 euro voor een rechtgevend kind van minstens achttien jaar.

§ 2. In afwijking van paragraaf 1 geeft een oudste rechtgevend kind, dat recht geeft op kinderbijslag als vermeld in artikel 210, § 1, recht op de maandelijkse leeftijdsbijslag, vermeld in artikel 44, § 1, van de Algemene kinderbijslagwet, namelijk :

- 1° 16,04 euro voor een rechtgevend kind van minstens zes jaar;
- 2° 24,43 euro voor een rechtgevend kind van minstens twaalf jaar;
- 3° 28,16 euro voor een rechtgevend kind van minstens achttien jaar.

§ 3. Als het oudste rechtgevend kind, vermeld in paragraaf 2, niet langer recht geeft op kinderbijslag als vermeld in artikel 210, § 1, krijgt het volgende oudste rechtgevend kind van het gezin, dat recht geeft op kinderbijslag als vermeld in artikel 210, § 1, de leeftijdsbijslag, vermeld in paragraaf 2, in plaats van de leeftijdsbijslag, vermeld in paragraaf 1.

Als het oudste rechtgevende kind, vermeld in paragraaf 2, na een onderbreking opnieuw recht geeft op de kinderbijslag, vermeld in artikel 210, § 1, zal dat kind opnieuw recht hebben op de maandelijkse leeftijdsbijslag overeenkomstig paragraaf 2. Het tweede oudste rechtgevende kind, vermeld in het vorige lid, krijgt opnieuw de leeftijdsbijslag, vermeld in paragraaf 1.

§ 4. In afwijking van paragraaf 2 geeft het oudste rechtgevende kind, vermeld in paragraaf 2, recht op de maandelijkse leeftijdsbijslag, vermeld in paragraaf 1, als dat kind recht geeft op een sociale toeslag als vermeld in artikel 222, of op de zorgtoeslag, vermeld in artikel 218. Het kind blijft vervolgens verder recht geven op de maandelijkse leeftijdsbijslag overeenkomstig paragraaf 1.

Art. 213. In afwijking van artikel 212 geeft het rechtgevende kind, vermeld in artikel 8, § 2, eerste lid, 4°, dat op 31 december 2018 recht had op de leeftijdsbijslag, vermeld in artikel 44*bis* van de Algemene kinderbijslagwet, recht op de leeftijdsbijslag van 53,94 euro. Als het kind, vermeld in dit artikel, recht geeft op de verhoogde eenoudertoeslag bij de sociale toeslagen, vermeld in artikel 41, eerste en tweede streepje, van de Algemene kinderbijslagwet, geeft het kind recht op de maandelijkse leeftijdsbijslag, vermeld in artikel 212, § 1, 3°.

[...]

### Deel 3. - *Inwerkingtredingsbepalingen*

Art. 228. Dit decreet treedt in werking op 1 januari 2019.

Een rechtgevend kind dat geboren is na 31 december 2018, geeft recht op gezinsbijslagen als vermeld in boek 2, deel 1.

Een rechtgevend kind dat geboren is vóór 1 januari 2019 en voor wie op 31 december 2018 geen recht op kinderbijslag is geopend overeenkomstig de kinderbijslagreglementering, geeft recht op de gezinsbijslagen, vermeld in boek 2, deel 1.

In afwijking van het eerste lid treden de bepalingen over de selectieve participatietoeslagen in boek 2, deel 2, in werking op 1 september 2019.

In afwijking van het eerste lid treedt artikel 10 in werking op 1 oktober 2018 ».

B.9.2. Het door de decreetgever ingevoerde overgangsmechanisme heeft een bijzonder karakter, in zoverre het niet voorziet in de geleidelijke omschakeling, naar de nieuwe regeling, van de kinderen die zijn geboren vóór 1 januari 2019. Die kinderen blijven onderworpen aan de overgangsregeling tot het verval van hun recht op kinderbijslag, namelijk uiterlijk totdat zij de leeftijd van vijftientwintig jaar bereiken, zoals artikel 62 van de AKBW bepaalt.

*Wat betreft het eerste middel*

B.10. Het eerste middel is afgeleid uit de schending, door de in artikel 210 van het bestreden decreet vervatte overgangsregeling, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, doordat de overgangsregeling een verschil in behandeling in het leven zou roepen tussen gezinnen met uitsluitend kinderen geboren vóór 1 januari 2019, gezinnen met uitsluitend kinderen geboren vanaf 1 januari 2019, en « combinatiegezinnen », te weten gezinnen met kinderen geboren zowel vóór als vanaf 1 januari 2019. Dat verschil in behandeling zou niet pertinent noch adequaat zijn, en de gevolgen ervan niet evenredig en redelijk verantwoord.

B.11. Het staat in beginsel aan de wetgever om, wanneer hij beslist nieuwe regelgeving in te voeren, te beoordelen of het noodzakelijk of opportuun is die beleidswijziging vergezeld te doen gaan van overgangsmaatregelen. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie wordt slechts geschonden indien de overgangsregeling of de ontstentenis daarvan tot een verschil in behandeling leidt waarvoor geen redelijke verantwoording bestaat of indien aan het vertrouwensbeginsel op buitensporige wijze afbreuk wordt gedaan.

B.12. Het verschil in behandeling dat voortvloeit uit artikel 210 van het decreet van 27 april 2018 berust op een objectief criterium, namelijk de geboortedatum van het kind dat recht geeft op gezinsbijslag.

B.13. In sociaaleconomische aangelegenheden beschikt de wetgever over een ruime beoordelingsvrijheid. Het Hof vermag de beleidskeuze die de wetgever heeft gemaakt en de motieven die daaraan ten grondslag liggen slechts af te keuren indien zij niet redelijk verantwoord zijn.

B.14.1. Uit de in B.2.1 aangehaalde parlementaire voorbereiding blijkt dat de keuze van de decreetgever om de toepassing van de nieuwe regeling inzake gezinsbijslag voor te behouden aan de kinderen die zijn geboren vanaf 1 januari 2019, verantwoord wordt door de doelstelling om alle kinderen en de gezinnen doorheen hun ontwikkeling maximaal te versterken en te ondersteunen. Vanuit het uitgangspunt van de budgetneutraliteit, wordt in het nieuwe systeem gezocht naar nieuwe evenwichten tussen horizontale en verticale solidariteit tussen gezinnen met kinderen en de gelijkwaardigheid van elk kind.

B.14.2. Met betrekking tot de in de bestreden bepaling vervatte overgangsmaatregel vermeldt de parlementaire voorbereiding van het decreet van 27 april 2018 :

« Om van de huidige kinderbijslag over te stappen naar het nieuwe groeipakket worden er overgangsmaatregelen voorzien. Het uitgangspunt hierbij is dat op het moment dat de overgang naar het groeipakket wordt ingezet, geen enkel gezin tijdens de overgangperiode minder gezinsbijslagen ontvangt dan het kreeg onder de vroegere federale regeling. De regeling wordt voor de gezinnen en hun rechtgevendende kinderen als het ware bevroren op 31 december 2018.

Voor deze rechtgevendende kinderen blijven de verworven rechten (leeftijdsbijslagen en rangorde) behouden, ook als er een nieuw kind in hun gezin geboren wordt na 1 januari 2019. Voor kinderen geboren vanaf 1 januari 2019 is het nieuwe systeem van toepassing.

Een aantal transitiemaatregelen wordt bepaald. Bijvoorbeeld, zo krijgen alle gezinnen met een inkomen onder de 30.386,52 euro recht op sociale toeslagen, los van het socio-professioneel statuut van een rechthebbende, wat positief is voor werkende gezinnen met een laag inkomen » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1450/1, pp. 9-10)

Het blijkt dat de decreetgever heeft willen voorkomen dat gezinnen, tijdens de overgangperiode, minder gezinsbijslagen zouden ontvangen dan hetgeen zij kregen onder de vroegere federale regeling. De decreetgever heeft echter ook rekening moeten houden met de budgettaire impact van de hervorming van de gezinsbijslagen.

B.15. Het Hof dient echter te onderzoeken of het gebruikte criterium relevant is ten opzichte van de door de decreetgever nagestreefde doelstellingen en of de maatregel niet op onevenredige wijze afbreuk doet aan de rechten van de gezinnen met kinderen geboren vóór en vanaf 1 januari 2019.

B.16.1. Zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling, heeft de decreetgever de verworven rechten willen vrijwaren van de gezinnen met kinderen geboren vóór 1 januari 2019. Hij is in dat verband ervan uitgegaan dat het bevroren van de gezinsbijslageregeling voor de gezinnen en hun rechtgevendende kinderen volstaat om hun verworven rechten te beschermen.

Wat betreft de datum van 1 januari 2019, is die keuze verantwoord door het feit dat het gaat om de datum van inwerkingtreding van de nieuwe gezinsbijslagregeling. Ten aanzien van de betrokken gezinnen wordt zo de financiële impact van de hervorming van het kinderbijslagstelsel op gezinsniveau uitgeschakeld voor die gezinnen waarvan de kinderen reeds onder de toepassing van de federale gezinsbijslagregeling een recht op kinderbijslag genoten. Door de overgangsregeling worden de rechtmatige verwachtingen van de betrokken bijslagtrekkenden met betrekking tot de gezinsbijslagen die zij vóór 1 januari 2019 ontvingen, niet miskend.

B.16.2. Het verschil in behandeling is redelijk verantwoord.

De bestreden bepaling schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.17. Het eerste middel is niet gegrond.

*Wat betreft het tweede middel*

B.18. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van artikel 23, derde lid, 6°, van de Grondwet, doordat het bestaande beschermingsniveau aanzienlijk zou zijn verminderd voor de « combinatiegezinnen », zonder dat dit wordt verantwoord door redenen van algemeen belang.

B.19.1. Artikel 23, derde lid, 6°, van de Grondwet bepaalt :

« Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.

Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten inzonderheid :

[...]

6° het recht op gezinsbijslagen ».

B.19.2. Artikel 23 van de Grondwet bevat inzake het recht op gezinsbijslagen een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.

Die verplichting kan echter niet zo worden begrepen dat ze elke wetgever, in het raam van zijn bevoegdheden, de verplichting oplegt om niet te raken aan de nadere regels van de gezinsbijslagen. Zij verbiedt hem om maatregelen aan te nemen die, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang, een aanzienlijke achteruitgang zouden betekenen van het in artikel 23, derde lid, 6°, gewaarborgde recht, maar zij ontzegt hem niet de bevoegdheid om te oordelen hoe dat recht op de meest adequate wijze wordt gewaarborgd.

B.19.3. Het inschrijven van het recht op gezinsbijslagen in artikel 23, derde lid, 6°, van de Grondwet is bedoeld om te verhinderen dat een eventuele aanzienlijke vermindering van het recht op gezinsbijslag zou kunnen worden verantwoord door een verwijzing naar een compensatie door andere maatregelen op het vlak van sociale zekerheid of inkomensbeleid, « behalve als die maatregelen specifiek gericht zijn op de last die de kosten van onderhoud en opvoeding van de kinderen inhouden voor de gezinnen » (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2240/1, p. 2).

B.20. Voor de « combinatiegezinnen » blijven de kinderen geboren vóór 1 januari 2019 recht geven op de vroegere federale kinderbijslagregeling (artikel 209, § 2,) terwijl de kinderen geboren vanaf 1 januari 2019 recht geven op de nieuwe gezinsbijslagregeling (artikel 228).

Voor kinderen geboren vóór 1 januari 2019 geldt het uitgangspunt dat « geen enkel gezin tijdens de overgangsperiode minder gezinsbijslagen ontvangt dan het kreeg onder de vroegere federale regeling. De regeling wordt voor de gezinnen en hun rechtgevendende kinderen als het ware bevroren op 31 december 2018 » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1450/1, p. 9).

Hieruit volgt dat voor geen enkel kind persoonlijk een lager bedrag geldt dan het bedrag dat gold op het moment van de inwerkingtreding van de nieuwe regeling.

B.21. Dit houdt echter eveneens in dat gezinnen met kinderen die onder de oude regeling vallen, voor bijkomende kinderen geboren na de inwerkingtreding van de nieuwe regeling, in bepaalde gevallen een lager bedrag ontvangen dan wat ze hadden ontvangen indien ook voor die kinderen de oude regeling van toepassing zou zijn. Zelfs indien dit zou worden ervaren als een aanzienlijke achteruitgang, dan nog zou die worden verantwoord door redenen van algemeen belang. Naast de overwegingen die reeds werden vermeld in het kader van het eerste middel, blijkt uit de parlementaire voorbereiding dat de vraag of het voor een bepaald gezin voordeliger is om onder de oude dan wel de nieuwe regeling te vallen, afhankelijk is van een groot aantal variabelen (*ibid.*, p. 35). Bovendien zijn die variabelen op hun beurt onderhevig aan mogelijke evoluties, waardoor het in de praktijk zeer moeilijk is om in een overgangsregeling te voorzien waarbij voor elk gezin op elk moment de meest voordelige regeling wordt gewaarborgd. De keuze voor een overgangsregeling die waarborgt dat kinderen voor wie de oude regeling reeds van toepassing was, in elk geval geen nadeel ondervinden van de invoering van de nieuwe regeling, schendt artikel 23, derde lid, 6°, van de Grondwet, niet.

B.22. Het tweede middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt de beroepen.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 5 december 2019.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

A. Alen