

# Participatieve analyse van de governance in de tak kinderbijslag van de werknemers

Deelverslag van het onderzoeksproject  
'Opvolging en begeleiding van het secundaire netwerk van sociale zekerheid'

Leuven, België

2008-2009

**Steve TROUPIN & Prof. Dr. Koen VERHOEST**

K.U.Leuven - Instituut voor de Overheid





<b>INLEIDING</b> .....	<b>1</b>
<b>HOOFDSTUK 1 – OVERZICHT VAN DE BETROKKEN ACTOREN</b> .....	<b>3</b>
1. DE RIJKSDIENST VOOR KINDERBIJSLAG VAN DE WERKNEMERS.....	4
A. <i>Opdrachten</i> .....	4
a) Aansturing.....	4
b) Verdeling van de bijdragen.....	5
c) Uitbetaling.....	5
d) Kennisbeheer .....	8
e) Beheer van het Fonds voor Collectieve en Uitrustende Goederen .....	8
B. <i>Beheersorganen</i> .....	10
a) Beheerscomité.....	10
b) Administrateur-generaal en managementteam.....	11
c) Interne structuur .....	11
d) Interne audit .....	11
C. <i>Bestuursovereenkomst</i> .....	12
2. DE VRIJE KINDERBIJSLAGFONDSEN .....	13
A. <i>Bestaan</i> .....	13
B. <i>Opdrachten</i> .....	14
C. <i>Beheersorganen</i> .....	14
a) Algemene vergadering.....	14
b) Raad van bestuur.....	15
c) Interne controle .....	16
D. <i>Aansluiting van de werkgevers en concurrentie</i> .....	16
3. DE BIJZONDERE KINDERBIJSLAGFONDSEN.....	17
4. OVERLEGSTRUCTUREN .....	18
A. <i>Vereniging der Kassen voor Gezinsvergoedingen en Synergie<sup>4</sup></i> .....	18
B. <i>Werkgroep kadaster</i> .....	19
C. <i>Begeleidingsgroep RKW</i> .....	20
D. <i>Vaststellingen en aanbevelingen</i> .....	20
5. HET SECUNDAIR NETWERK IN DE TAK KINDERBIJSLAG .....	21
A. <i>De kinderbijslagkassen</i> .....	21
B. <i>Drie regelingen voor drie organisatiesoorten</i> .....	22
C. <i>De marktaandelen van de verschillende organisaties</i> .....	23
<b>HOOFDSTUK 2 – ANALYSE VAN DE STURINGSMECHANISMEN</b> .....	<b>27</b>
1. PLAN .....	27
2. OPDRACHTENPROCESSEN: VASTSTELLING VAN HET RECHT OP EN BETALING VAN KINDERBIJSLAGEN .....	28
A. <i>Administratieve aansturing: vaststelling van het recht op kinderbijslag</i> .....	28
a) Inleiding: vier actoren in een kinderbijslagdossier .....	28
b) Ex ante: normalisering van de informatie .....	29

## Participatieve analyse van de governance in de tak kinderbijslag van de werknemers

i)	Informatiekanalen .....	29
•	Kadaster kinderbijslag .....	29
•	Nationaal Repertorium van de Werkgevers .....	30
ii)	Informatiestromen.....	31
•	Distributieflexen .....	31
•	Raadpleegbare fluxen .....	33
c)	Ex nunc: onderzoeken bij de gezinnen.....	34
i)	Wettelijke bepalingen .....	34
ii)	Twee opvattingen van de onderzoeken bij de gezinnen .....	35
iii)	Opmerkingen uit het veld .....	36
iv)	Heroriëntering van de controles .....	37
v)	Vaststellingen en aanbevelingen .....	39
d)	Ex post: administratieve controle .....	40
i)	Inputs voor de controle .....	41
ii)	Controlecriteria .....	41
iii)	Controleactiviteiten.....	43
iv)	Outputs .....	44
v)	Effecten .....	45
vi)	Vaststellingen en aanbevelingen .....	46
<b>B.</b>	<b>Financiële aansturing: betaling van de kinderbijslagen.....</b>	<b>48</b>
a)	Inleiding .....	48
b)	Ex ante: controle op de financiering van de kinderbijslag.....	49
i)	Inleiding .....	49
ii)	Financiering van de KBF's.....	50
iii)	Responsabilisering voor de liquiditeitscoëfficiënt.....	50
c)	Ex post: financiële rapportage .....	51
i)	Nieuw boekhoudplan en vzw-wetgeving .....	51
ii)	Driemaandelijkse aangifte aan de RKW .....	52
iii)	Jaarlijkse rapportage aan de RKW en aan de NBB.....	53
iv)	Inputs.....	53
v)	Controleactiviteiten.....	53
vi)	Outputs.....	54
vii)	Vaststellingen en aanbevelingen .....	54
d)	Ontwikkelingen : ontwerp van een financieel beheersinstrument .....	55
<b>3.</b>	<b>BEHEERSPROCESSEN.....</b>	<b>56</b>
<b>A.</b>	<b>Regeling der administratiekosten.....</b>	<b>56</b>
a)	Inleiding .....	56
b)	Ex ante luik: financiering van de administratiekosten van de vrije KBF's .....	57
i)	Twee met elkaar verbonden budgetten.....	57
ii)	Werklastbudget .....	58
•	In rekening gebrachte indicatoren .....	58
•	Indexering van de bedragen.....	60

## Participatieve analyse van de governance in de tak kinderbijslag van de werknemers

•	Voorschotten .....	60
•	Recente ontwikkelingen.....	60
iii)	Budget responsabilisering.....	61
•	Ontstaan van het systeem.....	61
•	Vaststelling en indexering van het maximale budget .....	62
•	Verdeling van het maximale responsabiliseringsbudget onder de KBF's.....	63
•	Overzicht van de responsabiliseringscriteria.....	63
•	Kwaliteit van het administratieve beheer .....	64
•	Kwaliteit van het financiële beheer .....	66
•	Kwaliteit van de informatieflexen naar de RKW.....	68
•	Kwaliteit van de interne organisatie .....	69
•	Klantvriendelijkheid in de contacten met de sociaal verzekerden.....	71
•	Outputs in 2007.....	71
•	Samenvatting: responsabiliseringscriteria voor 2007 .....	73
c)	Ex nunc: beheersautonomie.....	75
d)	Ex post luik: verantwoordelijkheid voor het saldo .....	75
<b>B.</b>	<b><i>Problematiek van de ten onrechte betaalde prestaties</i></b> .....	<b>76</b>
a)	Ex ante: het begrip 'ten onrechte betaalde prestatie' .....	77
i)	Oorsprong .....	77
ii)	Oorzaken .....	78
iii)	Preventie.....	79
iv)	Opsporing.....	80
b)	Ex nunc: beheer van de ten onrechte betaalde prestaties .....	80
i)	Vorbereidend werk .....	81
•	Principes.....	81
•	Identificatie van de debiteur .....	81
•	Notificatie.....	82
•	Provisionele dekking.....	82
•	Solvabiliteit van de debiteurs.....	82
•	Output: beslissing om al dan niet terug te vorderen.....	83
ii)	Terugvordering .....	83
•	Debiteurs en terugvorderingmethoden .....	83
•	Vrijwillige terugvordering .....	83
•	Inhouding op sociale uitkeringen .....	84
•	Gerechtigd beroep.....	84
iii)	Afzien van terugvordering .....	84
•	De terugvordering blijkt technisch onmogelijk.....	85
•	De terugvordering is onzeker of te duur.....	85
•	De terugvordering is uit sociaal oogpunt af te raden .....	86
c)	Ex post: financiering van de ten onrechte betaalde prestaties die niet teruggevorderd zijn .....	86
<b>4.</b>	<b>SAMENVATTING: WERKING VAN DE VERSCHILLENDE FONDSEN</b> .....	<b>86</b>

<b>HOOFDSTUK 3 – VASTSTELLINGEN EN AANBEVELINGEN.....</b>	<b>88</b>
1. ANALYSE VAN DE COÖRDINATIEMECHANISMEN .....	88
A. <i>RKW en KBF's: theoretische beschouwing van een principaal-agent relatie</i> .....	88
B. <i>Hiërarchische en marktgerichte coördinatiemechanismen: theoretisch beschouwd</i> .....	89
C. <i>Netwerkgerichte coördinatiemechanismen: theoretisch beschouwd</i> .....	90
2. INGEZETTE COÖRDINATIEMECHANISMEN EN STURINGSINSTRUMENTEN .....	91
3. ANALYSE VAN DE STURINGSINSTRUMENTEN EN AANBEVELINGEN .....	92
A. <i>Responsabiliseringsbudget voor administratiekosten</i> .....	92
B. <i>Verantwoordelijkheid voor het saldo</i> .....	94
C. <i>Concurrentie</i> .....	97
a) <i>Betere aanwending van de huidige concurrentie</i> .....	97
i) <i>Centralisatie van de reserves van de groepen</i> .....	97
ii) <i>Vermarkting van bepaalde segmenten</i> .....	98
b) <i>Meer evenwaardige concurrentie</i> .....	99
c) <i>Concurrentie voor de klanten</i> .....	100
D. <i>Netwerkgerichte sturingsinstrumenten</i> .....	102
a) <i>Vertegenwoordiging van de KBF's in het beheerscomité van de RKW</i> .....	102
b) <i>Overleg</i> .....	103
<b>REFERENTIES.....</b>	<b>104</b>
WETTEN .....	104
BESLUITEN .....	104
BESTUURSOVEREENKOMST .....	105
CIRCULAIRES – OMZENDBRIEVEN VAN DE RKW .....	105
ARRESTEN .....	106
LITERATUUR .....	106

## INLEIDING

Dit verslag is een van de outputs van het onderzoeksproject "Opvolging en begeleiding van de secundaire netwerken van sociale zekerheid". Dit project werd uitgevoerd door het Instituut voor de Overheid, op opdracht van de POD Federale Wetenschapsbeleid en in samenwerking met de FOD Sociale Zekerheid.

Het onderzoeksproject streeft drie doelstellingen na. Ten eerste beoogt het de werkelijke sturingsprocessen die onder de actoren plaatsvinden, te beschrijven, aan de hand van een ideaaltypisch analysekader. Ten tweede heeft het project als doel de takken met elkaar te vergelijken, op het vlak van sturing en coördinatie. Ten derde is het de bedoeling vervolmakingsporen voor te stellen, zodat een debat onder de actoren kan plaatsvinden over de governance van hun tak.

Gedurende anderhalf jaar werden deze doelen nagestreefd in vijf casestudies, in chronologische volgorde: de tak ziekte- en invaliditeitsverzekering, de tak jaarlijkse vakantie van de arbeiders, de tak kinderbijslagen van de werknemers, de tak arbeidsongevallen en de regeling van sociale zekerheid der zelfstandigen.

Elke case werd als een sturingsstelsel opgevat, waar elementen in wisselwerking met elkaar staan. De sturingsstelsels werden geëvalueerd op basis van hun geloofwaardigheid ten opzichte van de buitenwereld. De vraag werd gesteld of de risico's die uit de wisselwerking van de sturingsinstrumenten en uit het gedrag van de actoren voortvloeien, door het sturingsstelsel gedekt worden. Dit is wat er bedoeld wordt met de geloofwaardigheid van het sturingsstelsel.

Uit deze opzet werden de onderzoeksmethoden en de formulering van de verschillende deelverslagen afgeleid.

Wat de onderzoeksmethodes betreft, werd er voor de formule van een participatieve analyse gekozen. De volgende stappen werden in elke casestudie gevolgd. Ten eerste werd een analyse van de wetgeving gevoerd. Op basis daarvan werd een sjabloon opgesteld, waar een aantal sturingsinstrumenten geïdentificeerd en formeel beschreven werden. Ten tweede werden de belangrijkste actoren van elke tak geïnterviewd. De interviews hadden drie doelstellingen: (1) leren

hoe de in de wetgeving geïdentificeerde sturingsinstrumenten werkelijk ingezet worden, (2) de percepties van de actoren kennen over de sterktes en de zwaktes van de sturingsinstrumenten, evenals (3) hun visie voor de toekomst. Ten derde werd een voorlopig verslag opgesteld, op basis van de analyse van de wetgeving en de interviews. De actoren worden hierin beschreven en de processen via dewelke ze elkaar aansturen, geanalyseerd. Indien relevant komt de marktwerking aan bod. Er worden vervolmakingsporen voorgesteld. Ten slotte werden de voorlopige verslagen aan de geïnterviewden teruggekoppeld om na te gaan of de feiten die de analyse gronden correct werden weergegeven. Er werd zoveel mogelijk met de opmerkingen van de actoren rekening gehouden om te komen tot de definitieve verslagen.

De doelstellingen van het onderzoek, het opzet van de casestudies en de onderzoeksmethoden hebben de toon van de analyse bepaald. Tijdens de interviews konden de actoren soms elkaars gedrag beoordelen. Dergelijke uitspraken werden opgevat als de uitdrukking van het mogelijke bestaan van bepaalde risico's in het sturingsysteem. Als meerdere actoren van verschillende organisaties dezelfde risico's aanhaalden, werd er in de analyse rekening gehouden met de kans dat bepaalde risico's zich zouden voordoen indien deze niet beheer(s)d werden. Hieruit vloeit voort dat geen enkele uitspraak die doorheen de verslagen terug te vinden is, als een bewijs van het bestaan van bepaalde praktijken moet worden beschouwd. De aanbevelingen werden uitgedrukt in overeenstemming met deze aanpak. Ze werden geformuleerd om de mogelijke risico's te beheersen indien zij zich zouden voordoen.

Doorheen dit verslag werd er getracht een duidelijk onderscheid te maken tussen (1) de feiten, (2) de standpunten van de actoren, (3) de aanbevelingen van het onderzoeksteam, en (4) de reacties van de actoren. Telkens er gebruikt wordt gemaakt van cursieve letters, worden uitspraken uit interviews weergegeven van één of meerdere actoren. Dit betekent echter niet noodzakelijk dat er hierover een consensus bestaat bij de geïnterviewden. De aanbevelingen worden in aparte secties geplaatst en duidelijk vermeld door het onderzoeksteam. Ze worden uitgedrukt in termen van coherente systemen.

De terugkoppelingsfase had aanvankelijk niet als doel de door de actoren uitgedrukte standpunten of de voorgestelde vervolmakingsporen als dusdanig ter discussie stellen. Nochtans werd er zoveel mogelijk geprobeerd met het voorbehoud van de actoren rekening te houden indien dit werd geformuleerd. Indien er sprake was van fundamentele opmerkingen op het onderzoek, werden deze in het verslag opgenomen en zo veel mogelijk vermeld bij de betrokken paragrafen. Voor zover dit mogelijk was, werd er getracht de anonimiteit van de actoren te beschermen.



## HOOFDSTUK 1 – OVERZICHT VAN DE BETROKKEN ACTOREN

Om het onderzoek naar de sturing van het secundaire netwerk in de tak kinderbijslag te voeren, werd er, zoals in de andere verslagen, voor gekozen om in twee stappen te handelen. Zo wordt er in het eerste hoofdstuk gefocust op de actoren die een rol spelen in het sturingsproces, terwijl de nadruk wordt gelegd, in het tweede hoofdstuk, op de sturingsrelaties die de actoren met elkaar onderhouden. Deze dubbele invalshoek moet ons in staat stellen om, in het laatste hoofdstuk, een genuanceerde analyse van de in de tak ingezette coördinatiemechanismen aan te geven en denkpistes zowel op korte als op lange termijn naar voren te brengen.

Dwars door dit onderzoek werden verschillende actoren geïdentificeerd die een rol spelen in de sturingsprocessen. Op het eerste gezicht fungeert de Rijksdienst voor Kinderbijslag van de Werknemers (RKW) als het primaire netwerk, terwijl de kinderbijslagfondsen, zowel vrije als bijzondere, de rol van het secundaire netwerk invullen. De realiteit blijkt ietwat complexer. Ten eerste speelt de RKW niet alleen de rol van regulator of sturende organisatie (primaire netwerk) maar ook deze van uitbetalingsorganisatie (secundair netwerk). Daarenboven moet er rekening gehouden met de overheidsorganisaties die zelf kinderbijslagen aan hun personeelsleden uitbetalen of deze opdracht aan de RKW uitbesteden.

In een eerste sectie wordt dus de RKW geanalyseerd. De opdrachten waarmee deze instelling wordt belast en haar beheersorganen worden hierin geanalyseerd. Een bijzondere aandacht wordt gehecht aan de bestuurovereenkomst tussen de RKW en de voogdijminister.

Daarna komen de vrije kinderbijslagfondsen aan bod. Hun totstandkoming, hun opdrachten en hun beheersorganen worden beschreven, evenals hun relaties met de aangesloten werkgevers in een concurrentiële context.

Naast de vrije zijn er de bijzondere kinderbijslagfondsen. De interne werking van deze bijkomende actoren wordt doorgelicht voor zover deze afwijkt van de vrije kinderbijslagfondsen.

In de vierde sectie wordt er gekeken naar de bestaande structuren waar overleg tussen de RKW en de kinderbijslagfondsen vorm krijgt.

Ten slotte wordt door middel van tabellen een overzicht gegeven van het secundaire netwerk in de tak kinderbijslag, door de kinderbijslagkassen op te lijsten, de verschillen in de regelingen te benadrukken en het marktaandeel van elke actor aan te geven.

## 1. DE RIJKSDIENST VOOR KINDERBIJSLAG VAN DE WERKNEMERS

De belangrijkste actor van de tak kinderbijslag is ongetwijfeld de Rijksdienst voor Kinderbijslag van de Werknemers (RKW).

Hierna worden de opdrachten van de RKW uitgelegd, de beheersorganen ervan beschreven, en de bestuursovereenkomst die de RKW met de voogdijminister afsluit, becommentarieerd.

### A. Opdrachten

Wettelijk wordt de RKW met vier opdrachten belast: de aansturing van het secundaire netwerk, de verdeling van de financiële middelen onder de kinderbijslagkassen, de uitbetaling van de kinderbijslagen aan de gezinnen die onder de instelling ressorteren, het kennisbeheer over kinderbijslag, en het beheer van het Fonds voor Collectieve en Uitrustende Goederen.

#### a) Aansturing

Verhoest definieert 'sturing'[als] *een term die [...] uit de systeemtheorie en de cybernetica [voortkomt]. Het duidt op 'alle vormen van gerichte beïnvloeding' en kan beschouwd worden als een systeem met drie deelsystemen:*

- *een plannings- en normeringsstelsel (ex ante),*
- *een meetstelsel (ex post) en*
- *een evaluatie en feedbackstelsel (Verhoest, 2003).*

Ten opzichte van de kinderbijslagkassen wordt de RKW met deze drie deelsystemen van sturing belast.

Ex ante fungeert de RKW als een **regulator**. Via de zogenaamde 'co's' (circulaires – omzendbrieven) wordt de wetgeving uitgewerkt, geïnterpreteerd en uitgelegd, en de te volgen procedures en de verwachte outputs worden vastgesteld. Op het technische vlak organiseert de RKW het informatiesysteem van de tak kinderbijslag en reguleert het gebruik ervan.

Ex post **controleert** de RKW of de Kinderbijslagfondsen (KBF's) de kinderbijslagregelgeving hebben nageleefd en of het verwachte kwaliteitsniveau van dienstverlening behaald is.

Na dit sturingsproces vindt een **terugkoppeling** plaats waarbij de resultaten van de controles kunnen leiden tot het opleggen van een financiële sanctie aan de vrije KBF's, in het kader van het

responsabiliseringssysteem voor de administratiekosten. Anderzijds gebeurt er een terugkoppeling naar de regulerende functie: kwaliteitscriteria kunnen bijgestuurd worden en/of bepaalde aspecten van de regelgeving kunnen verder gespecificeerd worden.

*b) Verdeling van de bijdragen*

De RKW ontvangt financiële middelen van het globale beheer van de sociale zekerheid om tegemoet te komen aan de noden van de tak.

De RKW heeft als opdracht de verkregen middelen onder de kinderbijslagkassen te verdelen, d.i. onder de RKW-kas, de bijzondere en de vrije KBF's (art. 101, 2<sup>de</sup> lid KB-wet).

*c) Uitbetaling*

De RKW is niet alleen belast met de aansturing van het secundaire netwerk, de RKW betaalt zelf kinderbijslagen uit aan de bijslagtrekkenden die onder de instelling ressorteren. Men onderscheidt verschillende groepen die bij de RKW aangesloten zijn. Het gaat uitsluitend om werkgevers.

Een eerste groep is **rechtsweg aangesloten**. Het gaat over de volgende werkgevers:

- Horeca-uitbaters;
- De bootreders;
- De diamantindustriëlen;
- De werkgevers van huisarbeiders;
- De werkgevers van handelsreizigers en –vertegenwoordigers;
- De werkgevers van degene die van het statuut van artiest genieten (art. 33 KB-wet).

De rechtsweg aansluiting is gegrond op het feit dat de werknemers in die bedrijfstakken vaak van werkgever veranderen, waardoor kinderbijslagprestaties ten onrechte kunnen worden uitbetaald. De bevoegdheid van een kinderbijslagkas voor een kind hangt immers af van de werkgever die een van de ouders tewerkstelt (!).

*De rechtsweg aansluiting van deze werkgevers bij de RKW is, volgens geïnterviewden niet meer gerechtvaardigd sinds het recht op kinderbijslag driemaandelijks is geworden, wat betekent dat de*

*voor een dossier bevoegde kinderbijslagkas een trimester lang bevoegd blijft zelfs als iemand door verschillende werkgevers tijdens deze trimester aangeworven wordt. Het zou dus geen bijzondere problemen stellen om vier keer per jaar de bevoegde kas te bepalen, zelfs voor deze professionele groepen. De KBF's zijn met andere woorden voorstander van een vermarkting van deze marktsegmenten.*

De tweede groep aangeslotenen bij de RKW zijn de werkgevers die **geen KBF hebben gekozen** tijdens de door de wet voorziene termijn: ze worden rechtswege bij de RKW aangesloten (art. 33).

Een derde groep zijn de **vrijwillig aangeslotenen**. De RKW is een onafhankelijke, onpartijdige kinderbijslagkas, naar het voorbeeld van de HZIV en van de HVW in de takken ziekte- en invaliditeit en werkloosheid, met het belangrijke verschil dat het hier niet over een aparte organisatie van de sturende OISZ gaat.

Daarnaast is de RKW als enige bevoegd voor de regeling van de **gewaarborgde kinderbijslagen**. Zoals de naam van deze regeling suggereert, waarborgt deze het toekennen van kinderbijslagen aan de gezinnen die geen aanspraak kunnen maken op kinderbijslagen in andere regelingen. ([www.rkw.be](http://www.rkw.be)).

Ten vijfde vallen de **gewezen statutaire ambtenaren** van de Staat, de Gewesten en Gemeenschappen en autonome overheidsbedrijven onder de RKW, voor zover zij als rechthebbende beschouwd worden.

Ten zesde worden de kinderbijslagen door de RKW betaald aan de gezinnen die een **residuaire recht op kinderbijslag** hebben. Dit zijn de gezinnen van studenten, gehandicapte ouders en de oude werklozen die niet aan een professionele toestand gebonden zijn.

Ten zevende is de RKW bevoegd voor de uitbetaling van de kinderbijslagen aan de gezinnen in dewelke de rechthebbende een personeelslid is van de **NMBS**. Eigenlijk wordt het recht op kinderbijslag door de RKW vastgesteld, terwijl de uitbetaling van de kinderbijslagen door de NMBS zelf wordt gevoerd.

Ten slotte betaalt de RKW de kinderbijslagen uit aan de gezinnen waarvan de rechthebbende door een overheidsorganisatie wordt tewerkgesteld die de uitbetaling van de kinderbijslagen aan haar statutaire personeelsleden **aan de RKW heeft uitbesteed**. Deze beslissing moet door wet of K.B. goedgekeurd worden. Als vergoeding voor de administratiekosten betaalt de uitbestedende overheidsorganisatie 1,35% of 2% van de kinderbijslagen, naarmate de overheidsorganisatie de ontleding van het recht op kinderbijslag al dan niet heeft voorbereid. Tot nu toe hebben de volgende overheidsorganisaties de uitbetaling van de kinderbijslagen aan de gezinnen van hun personeelsleden aan de RKW uitbesteed:

- Tijdelijke en vastbenoemde leerkrachten en andere personeelsleden (PMS-centrum ingebrepen) van het gemeenschappelijke en gesubsidieerde onderwijs van de Gemeenschappen;
- Federale overheidsorganisaties: de FOD Justitie, de Comités P en I, het College van de federale ombudsmannen, het BIPT, Belgacom, Belgocontrol, De Post, het RIZIV (art. 6 b.o RKW; [www.famidoc.be](http://www.famidoc.be));
- Vlaamse overheidsorganisaties: UZ Gent, VDAB, Kind en Gezin, Vlaamse Landmaatschappij, Universiteit Hasselt, Openbare Psychiatrische Ziekenhuizen van Geel en Rekem, Centra voor leerlingenbegeleiding, Vlaams Fonds voor Sociale Integratie van Personen met een Handicap;
- Waalse/Franstalige organisaties: RTBF, ISSEP, CHU Liège;
- Ministerie van de Duitstalige Gemeenschap.

Wat de uitbesteding door overheidsorganisaties aan de RKW betreft, dient een opmerking gemaakt te worden. De RKW heeft er zich in zijn bestuursovereenkomst toe verplicht *‘om de gegevens van de kinderbijslagdossiers beheerd door de CDVU<sup>1</sup> en door de openbare instellingen in het Kadaster te integreren en de elektronische fluxen m.b.t. hun personeel ter beschikking te stellen met het oog op een correcte toekenning van hun recht op kinderbijslag’* (art. 2 b.o. RKW). Volgens artikel 33 van de Programmawet van 20 juli 2006 moet deze integratie ten laatste op 1 oktober 2008 hebben plaatsgevonden. Als deze integratieplicht geen verplichting inhoudt om het beheer van de kinderbijslagen aan de RKW uit te besteden, is het waarschijnlijk dat dit in het merendeel van de gevallen wel zo zal gebeuren. Bovendien merkt men op dat de RKW niet bevoegd is om deze doelstelling te verwezenlijken: het zijn de betrokken overheden die de gegevens moeten integreren. Tenslotte merkt men op dat het marktsegment van de overheidsorganisatie niet geopend wordt aan de KBF's.

*Tussen de twee belangrijkste opdrachten van de RKW –de aansturing en de uitbetaling– lijkt de strategische prioriteit wel op de aansturing te liggen.*

---

<sup>1</sup> De CDVU is de dienst betalingen van de federale overheid (FOD's en POD's ) en van de parastatale onderworpen aan de wet van 1954, vermits bepaalde uitzonderingen.

*d) Kennisbeheer*

Onder kennisbeheer wordt er eigenlijk naar twee randopdrachten van de RKW verwezen.

Aan de ene kant speelt de RKW, formeel of informeel, een rol in de **beleidsvoorbereiding**. Zo is de invoering van een schoolpremie in 2007 een dossier waarbij de RKW een belangrijke rol zou hebben gespeeld. Dit door de financiële en technische haalbaarheid van zo een premie te onderzoeken en te vergemakkelijken.

Aan de andere kant is de RKW de **referentie op het vlak van kinderbijslagen** in België. Wie meer informatie wil over de wetgeving, over de evoluties van de gezinnen, enz..., kan terecht bij de RKW die een rijke statistische collectie ter beschikking stelt.

*e) Beheer van het Fonds voor Collectieve en Uitrustende Goederen*

Het beheer van het Fonds voor Collectieve en Uitrustende Goederen (FCUG) is een nevenopdracht waarmee de RKW wordt belast.

Opricht in 1971 heeft het Fonds als **doel** de toegang tot bepaalde diensten van kinderopvang te vergemakkelijken voor werknemersgezinnen die kinderbijslag ontvangen. Het Fonds doet dit door tegemoet te komen in de financiering van de werkings- en loonkosten van projecten voor buitenschoolse opvang, flexibele opvang, urgentieopvang en de opvang van zieke kinderen (RKW, 2008: 61).

Het Fonds kan in de financiering van de personeels- en of werkingskosten tussenkomen van (art. 107, §1, 1<sup>o</sup>-4<sup>o</sup>-KB-wet):

- Diensten die voor de opvang van kinderen van 2,5 tot 12 jaar buiten de normale schooluren instaan;
- Diensten die voor de opvang van zieke kinderen tussen 0 en 12 jaar instaan;
- Diensten die, buiten hun normale openingsuren, instaan voor de flexibele opvang van kinderen van 0 tot 12 jaar;
- Diensten die instaan voor de noodopvang van kinderen tussen 0 en 3 jaar.

Gefinancierd door een werkgeversbijdrage van 0,05%, wordt het fonds paritair door de **werkgevers- en werknemersorganisaties beheerd**. De vakbonden zouden bovendien in alle andere stadia van de projecten betrokken worden.

Als resultaat van het sociaal overleg dat onder meer tot doel had de flexibiliteit van de arbeidsmarkt te verhogen, werd het Fonds eind 2002 hervormd (AH 104/2004: 8). De Vlaamse regering heeft een beroep ingediend bij het **Arbitragehof** tegen deze hervorming: de bevoegdheid over de persoonsgebonden aangelegenheden die de grondwet en de bijzondere wetten aan de Gemeenschappen hebben toevertrouwd, omvat onder meer de hulp en bijstand aan de gezinnen en kinderen, bijvoorbeeld door middel van machtiging en subsidiering van opvangcentra. Volgens de Vlaamse regering kunnen de subsidies van het Fonds niet beschouwd worden als sociale zekerheidsprestaties. Er zou hieruit volgen dat de federale wetgever niet bevoegd is en dat de hervorming niet kon worden doorgevoerd vanuit dit bestuursniveau.

In eerste instantie zorgt het feit dat het beheerscomité van de RKW het Fonds beheert en dat het Fonds door werkgeversbijdragen wordt gefinancierd ervoor dat het Arbitragehof de prestaties van het fonds toch als een sociale zekerheidsprestatie beschouwt.

In tweede instantie stelt het Arbitragehof dat de wetgever niet van plan kon zijn om subsidies aan ‘diensten’ te verlenen (wat niet onder zijn bevoegdheid valt) en dat de maatregel geïnterpreteerd moet worden in de zin dat een sociale zekerheidstoeslag onrechtstreeks aan bepaalde doelgroepen wordt toegekend door in de opvangkosten van kinderen tegemoet te komen (AH, 104/2004: 9). *‘Nu ervan moet worden uitgegaan dat de wetgever beoogd heeft de grenzen van de hem toegewezen bevoegdheden in acht te nemen, moet de bestreden wet worden uitgelegd op de wijze die [...] haar bestaanbaar maakt met de bevoegdheidverdelende bepalingen’* (AH, 104/2004: 9).

Het Arbitragehof heeft dus het beroep van de Vlaamse regering verworpen. Nochtans heeft de argumentatie van het Hof niet iedereen overtuigd. In de eerste plaats de federale regering die de inwerkingtreding van de aangeklaagde maatregel heeft opgeschort ten gevolge van het beroep. Het blijft moeilijk te stellen dat subsidies aan opvangcentra als een kinderbijslagtoeslag voor de uiteindelijke begunstigden ervan beschouwd kunnen worden. Begin 2008 stelde de ‘Groep van Wijzen’, die de onderhandelingen over de staatshervorming moest leiden, dat geen enkele bepaling afgesproken mocht worden waardoor de gemeenschappen zouden afzien van hun bevoegdheid om erkenningsnormen te bepalen voor de opvangvoorzieningen (RKW, 2008: 61). De **overdracht van het Fonds naar de gemeenschappen** is hiermee met andere woorden op gang gezet. *Volgens de geïnterviewde actoren van de tak is deze transfer reeds verworpen.*

Voor het **boekjaar 2007** bedroegen de opbrengsten van het Fonds € 54.017.792,94. Er werd € 52.137.462,18 uitgegeven, wat in een batig saldo van € 1.880330,76 heeft geresulteerd (RKW, 2008: 62).

## **B. Beheersorganen**

### *a) Beheerscomité*

Als OISZ wordt de RKW beheerd door een paritair beheerscomité dat samengesteld is uit een voorzitter en evenveel (zeven) vertegenwoordigers van de werkgevers als van de werknemers (art. 2 wet 25 april 1963). Regeringscommissarissen wonen de vergaderingen van het beheerscomité bij.

Kenmerkend voor de RKW is dat veldorganisaties, waarvan de overkoepelende organisatie van de KBF's, ook in het beheerscomité vertegenwoordigd zijn. Ze hebben een beslissende stem (art. 4). Deze organisaties zijn (RKW, 2008: 85):

- Mouvement féministe d'action interculturelle et sociale "Vie Féminine"
- Femmes prévoyantes socialistes
- Socialistische Vooruitziende Vrouwen
- Gezinsbond
- Ligue des familles
- Kristelijke Arbeiders Vrouwenbeweging (KAV)
- Vereniging der Kassen voor Gezinsvergoedingen (VKG)

Tijdens de interviews zijn twee opmerkingen over de samenstelling van het beheerscomité naar voren gekomen.

*Enerzijds valt het op dat, naast de werkgevers en werknemers, ook de gezinsorganisaties in het beheerscomité van de RKW vertegenwoordigd worden. Langs de ene kant zou deze betrokkenheid een toegevoegde waarde creëren want het toelaat de belangen van de begunstigden in het beslissingsproces op te nemen. Langs de andere kant zou de betrokkenheid van deze organisaties, hoewel vrij groot over het algemeen, met de aard van de onderwerpen variëren.*

*Een tweede opmerking betreft het bijwonen van het beheerscomité door een vertegenwoordiger van de KBF's die in deze hoedanigheid plaats neemt. Ook drie werkgeversvertegenwoordigers zijn tegelijkertijd directeurs van een KBF. In totaal zetelen dus vier directeurs van KBF's in het*



*beheercomité. Eén als vertegenwoordiger van alle KBF's en de overige drie als vertegenwoordigers van werkgeverszijde.*

Het beheerscomité beschikt over alle bevoegdheden welke tot het beheer van de instelling nodig zijn (art.14 Wet 25 april 1963).

De beslissingen worden op consensus aangenomen.

*b) Administrateur-generaal en managementteam*

De administrateur-generaal wordt belast met het dagelijks beheer van de instelling en wordt bijgestaan door een adjunct. Beide zijn mandaathouders: hun opdracht is de doelstellingen vervat in de bestuursovereenkomst te verwezenlijken. Ze worden hierop afgerekend.

De administrateur-generaal beschikt over een eigen managementteam, samengesteld uit drie comités (strategie, kennis en projecten) en een bijzonder adviseur.

*Bepaalde geïnterviewden benadrukken het sterke leiderschap in de RKW en vereenzelvigen soms de instelling met haar administrateur-generaal. Voor andere geïnterviewden is dit gevoel te wijten aan de ervaring van de administrateur-generaal (die zijn functie uitoefent sinds 1982), en aan de evolutie van de functies van de RKW: als de RKW vroeger vooral ministeriële instructies uitvoerde, fungeert het nu als een volwaardige, onafhankelijke regulator. Wat niet verhindert dat een maximaal overleg en partnership wordt nagestreefd met de kinderbijslagfondsen.*

*c) Interne structuur*

Naast de horizontale ondersteunende diensten wordt de RKW rond de drie belangrijkste opdrachten verticaal georganiseerd. Een eerste departement fungeert als kinderbijslagkas, een ander zorgt voor de aansturing van het secundaire netwerk, en het derde beheert de kennis.

*d) Interne audit*

*Voor het Algemeen Bestuur staat de legitimiteit centraal als doelstelling binnen de kernopdrachten van de RKW. Derhalve is een onafhankelijk instrument gewenst dat in staat is op een*

*objectieve manier niet enkel de werking van de organisatie op te volgen maar ook van de dagelijkse leiding' (art. 27 b.o. RKW).*

Het sturingssysteem van de KBF's garandeert immers een zeker niveau van betrouwbaarheid over de wijze waarop deze hun opdrachten uitvoeren (zie infra). Maar de RKW is ook een kinderbijslagkas en heeft hiervoor een ander sturingssysteem dat andere waarborgen geeft. Vandaar het idee om een auditfunctie op te richten.

Meer concreet werd een **auditcomité** opgericht naast het beheerscomité. Het auditcomité wordt samengesteld uit drie leden van het beheerscomité (een vertegenwoordiger van de werknemers, van de werkgevers en van de veldorganisaties) en twee externe experts (Jean-Claude Daoust, gewezen voorzitter van de VBO en Johan Christiaens, professor bij UGent), waarvan de betrokkenheid en onafhankelijkheid hoog wordt gewaardeerd. Een handvest regelt de activiteiten van het auditcomité, meerbepaald het geven van richtlijnen en krijgen van feedback van de interne audit. Het auditcomité rapporteert aan het beheerscomité.

De **interne audit** op zich werd uitbesteed aan KPMG, onder de voorwaarde dat de auditors aan de hoogste internationale standaarden voldoen, om de objectiviteit en onafhankelijkheid van de auditfunctie te waarborgen. Drie senior-consultants werden voor deze taak aangewezen. Hun activiteiten worden omkaderd door een handvest van interne audit. Beide handvesten zijn conform de internationale standaarden (IIA Standards en Code of Professional Ethics). De auditactiviteiten zijn *organization-wide*, ze beslaan met andere woorden de hele organisatie.

De beoogde doelstelling is de kwaliteit van de dienstverlening te bewaken en te verbeteren, maar ook en misschien vooral de legitimiteit van de RKW te waarborgen.

De interne audit zal in de loop van 2008 volledig operationeel zijn.

### **C. Bestuursovereenkomst**

De RKW wordt als instelling voor bepaalde doelstellingen geresponsabiliseerd. Op middellange termijn sluit de RKW een **bestuursovereenkomst** met de voogdijminister af. De bestuursovereenkomst bepaalt de regels en voorwaarden waaronder een OISZ haar opdrachten vervult. De huidige overeenkomst loopt van 2006 tot 2008. Jaarlijks worden de doelstellingen van de bestuursovereenkomst in bestuursplannen vertaald. Boordtabellen fungeren als meetinstrument voor het behalen van de doelstellingen.

*Vanuit het standpunt van het secundaire netwerk brengt het instrument van de bestuursovereenkomst een echte meerwaarde. De bestuursovereenkomst is een rijke informatiebron*

*voor de KBF's over de projecten die de RKW van plan is te lanceren en, meer algemeen, over de strategie van de RKW. De bestuursovereenkomst laat de KBF's toe te weten wat hen te wachten staat. Deze opmerking kan bovendien met de opmerking rond het leiderschap van de RKW gelinkt worden: de RKW heeft blijkbaar een sterke strategische capaciteit die top-down geïmplementeerd wordt.*

## 2. DE VRIJE KINDERBIJSLAGFONDSEN

### A. Bestaan

In 1921 werd de eerste voorloper van kinderbijslagfonds door wolindustriëlen te Verviers opgericht. De vrijwillig aangesloten werkgevers betaalden een vast bedrag per arbeider en het geheel werd naargelang de gezinslasten onder de arbeiders door het kinderbijslagfonds verdeeld. Later zijn de kinderbijslagfondsen inter-professioneel geworden en zij evolueerden naar verzekeringskassen tussen de werkgevers om de ongelijke verdeling van de gezinslast van hun personeel tegen te gaan (VKGV, 1981: 5-7).

De vrije kinderbijslagfondsen (KBF's) worden door K.B. gemachtigd. Om de machtiging te verkrijgen moet het KBF

- Het juridisch statuut van vzw aannemen (art. 19 KB-wet);
- Als enige doel de uitkering van kinderbijslag, kraamgeld en adoptiepremie hebben;
- Vormvoorwaarden vervullen: de statuten vermelden de streek waar het KBF zijn opdrachten uitvoert, en desgevallend het beroep dat de aangeslotene werkgevers dienen uitoefenen;
- Aantalvoorwaarden vervullen. Er moet minstens vijftig aangesloten werkgevers zijn die samen minstens drieduizend mensen tewerkstellen. Uitzonderingen zijn eveneens per K.B. mogelijk, maar er moet in ieder geval sprake zijn van tien aangeslotenen die minstens vijftienhonderd werknemers tewerkstellen (art. 23).

De machtiging kan door de Koning ingetrokken worden indien (art. 28 KB-wet):

- Het beheerscomité van de RKW een gemotiveerd advies aan de Koning brengt, op basis van de resultaten van de administratieve controle (zie infra);
- Het vermogen van het reservefonds van het KBF niet volstaat om minstens gedurende drie opeenvolgende dienstjaren de ten onrechte betaalde prestaties te dekken;

- Het vermogen van de administratieve reserve niet volstaat om minstens gedurende drie opeenvolgende dienstjaren de tekorten als administratiekosten te dekken;
- De voorwaarden om de machtiging te benutten niet meer ingevuld worden.

*Volgens de geïnterviewden is de intrekking van de machtiging een zuiver theoretische situatie. Als een KBF financiële moeilijkheden heeft, zal de RKW een herstelplan vragen/opleggen (art. 28 KB-wet). Het intrekken van de machtiging wordt slechts als laatste redmiddel ingezet.*

## **B. Opdrachten**

De kinderbijslagfondsen worden belast met de uitbetaling van gezinsbijslagen aan de gezinnen die onder hen ressorteren. De gezinsbijslagen bestaan uit de kinderbijslagen, de adoptiepremie en het kraamgeld. In dit verslag wordt er vooral verwezen naar de kinderbijslag, maar de beschreven situaties zijn *mutatis mutandis* toepasbaar op de andere gezinsbijslagen.

## **C. Beheersorganen**

De vrije KBF's nemen het juridische statuut van vzw aan, hoewel ze vaak als administratieve overheden worden gezien (Van Langendonck, 2006: 182). De KBF's moeten hierdoor de maatregelen betreffende de beheersorganen van een vzw naleven, hoewel er enkele uitzonderingen bestaan.

Een KBF wordt beheerd door een Algemene Vergadering en door een Raad van Bestuur. Bovendien verplicht de kinderbijslagwet de KBF's tot het oprichten van een interne controleorgaan.

### *a) Algemene vergadering*

Zoals bij de andere vzw's onderscheidt men in een KBF de oprichtende leden en de aangesloten leden. De oprichtende leden stellen de algemene vergadering samen, de aangesloten leden niet.

De algemene vergadering van een KBF is bevoegd voor de statutenwijziging, de benoeming en afzetting van de bestuurders (en van de commissarissen aan de rekeningen), voor de kwijting aan de bestuurders (en aan de commissarissen aan de rekeningen), voor de goedkeuring van de begroting en van de rekeningen, voor de ontbinding en de omzetting van de KBF, voor de uitsluiting van een aangesloten lid, en voor alles wat door de statuten wordt toegekend (art. 4 vzw-wet).

In de algemene vergadering worden de beslissingen via gewone meerderheid aangenomen, tenzij de statuten (of de kinderbijslagwet) anders voorzien (art.7).

Een KBF betaalt kinderbijslagen aan het gezin van de door de leden (de werkgevers) tewerkgestelde werknemers. De leden van het KBF hebben in principe dus geen direct belang in het dagelijks beheer van het KBF. Op enkele aspecten van de vzw-wet is de Kinderbijslagwet echter afgeweken:

- Indien het KBF meer dan twee duizend leden telt, kan de Algemene Vergadering gewoon via de publicatie in het Belgische Staatsblad en twee dagbladen opgeroepen worden (art. 21 §1 KB-wet);
- Indien een vaste datum voor de bijeenkomst van de Algemene Vergadering in de statuten wordt bepaald, moet geen oproeping gebeuren (art. 21 §2);
- Indien het KBF meer dan vijfhonderd leden telt, wordt een quorum van tweederde voorzien voor de statutenwijzigingen (art. 22 §1).
- De beslissingen inzake statuten- en doelwijziging, benoeming en afzetting van de bestuurders en bedrijfsrevisoren en ontbinding moeten door een vierde van de leden goedgekeurd worden met een quorum van vijf leden (at. 22 §2).
- De leden kunnen een meervoudig stemrecht hebben naargelang de rechthebbenden die ze tewerkstellen (art. 22bis).

*b) Raad van bestuur*

De raad van bestuur van een KBF wordt samengesteld uit minstens drie personen (art. 13 vzw-wet) die door de algemene vergadering benoemd worden.

De raad van bestuur is bevoegd voor het houden van een ledenregister (art. 10), voor het beheer en de vertegenwoordiging van het KBF (art. 13) en voor alles wat niet uitdrukkelijk aan de algemene vergadering door de wet of de statuten toegekend wordt.

De raad van bestuur kan eventueel een deel van deze bevoegdheden aan een directiecomité delegeren (art. 13bis).

De kinderbijslagwet heeft geen afwijking ingevoerd t.o.v. deze bepalingen.

*In de praktijk worden de bestuurders door de andere vzw's van de groepen (zie infra), eerder dan door de werkgevers aangewezen.*

c) *Interne controle*

De RKW en de KBF's moeten over een controledienst beschikken om hun toe te laten, in zeer voldoende voorwaarden, de hen opgelegde opdracht van toezicht te volbrengen (art. 152 KB-wet).

**D. Aansluiting van de werkgevers en concurrentie**

Kenmerkend voor de tak kinderbijslag is dat wie zich tot een KBF aansluit (de werkgever) niet de begunstigde is van de diensten van dit KBF. Nochtans kunnen de werkgevers –hoewel er enkele uitzonderingen bestaan– het KBF kiezen waartoe ze zich aansluiten. Men kan zich dus de vraag stellen naar de factoren die de keuze van de werkgever voor een KBF kunnen beïnvloeden.

*Uit de interviews blijken de werkgevers geen specifieke KBF te kiezen. Ze kiezen er daarentegen voor lid te worden van een groep die een geheel van diensten levert, waaronder het beheer van de kinderbijslagen.*

De groepen bestaan meestal uit:

- Een kinderbijslagfonds
- Een sociaal secretariaat dat zorgt voor de personeeladministratie i.p.v. de werkgever
- Een sociaal verzekeringsfonds dat instaat voor de sociale zekerheid van de zelfstandigen
- Een bedrijfsloket dat de verplichtingen vervult van de werkgever t.a.v. de overheid
- Eventueel, andere diensten: bijstand voor het oprichten van een bedrijf, bijstand voor milieubeheer, uitzendbureau, consultancy, ziekenfonds,...

Deze twee factoren (het feit dat de aangeslotene en niet de begunstigde het KBF kiest en het feit dat de KBF's deel uitmaken van grote groepen) rechtvaardigt het toezicht op de concurrentie tussen KBF'en op de financiële transfers tussen het KBF en de verbonden entiteiten. Op die wijze wil de RKW de transparantie verzekeren en het vermengen van gelden binnen groepen vermijden.

Wat de concurrentie betreft, is de betaling van mutatiepremies strikt verboden, en de betaaldatum van de kinderbijslagen mag geen factor van concurrentie zijn. Er wordt financiële sancties voorzien, in

het kader respectievelijk van de financiële controles en van het responsabiliseringsysteem voor administratiekosten.

Wat de financiële transfers betreft, is het buiten sprake dat de kinderbijslaggelden aangewend worden voor de andere entiteiten van de groep. Dit doet de RKW via het nieuw boekhoudplan enerzijds, dat bepaalt hoe de gemeenschappelijke kosten van de groepen geboekt en verdeeld moeten worden, en via de documentatieplicht (definitie van de nodige bewijsstukken).

*De geïnterviewde directeurs van de kassen zijn vragende partij om deze regels soepeler toe te passen: als het sociaal secretariaat veel doet om werkgevers te rekruteren, zou het vanuit hun standpunt normaal zijn dat deze inspanningen vergoed worden, bvb. door te bepalen dat een deel van de winsten als administratiekosten van de KBF's naar de zuster-vzw's overgedragen wordt. Dit zou volgens hen tot een efficiënter beheer van het KBF prikkelen omdat het de concurrentiële positie van de hele groep zou verbeteren. Tot nu toe moeten de winsten van de KBF's in aparte reserves gehouden worden, zonder dat dit kapitaal tot wat dan ook gebruikt kan worden.*

Andere factoren kunnen ook een rol spelen in de keuze van het KBF door de werkgevers. De KBF's hebben een bepaalde geschiedenis en zijn vaak levensbeschouwelijk gekleurd, of actief in bepaalde streken en/of in bepaalde industriële sectoren. De traditie kan dus ook een rol spelen. De RKW wordt in deze optiek als de neutrale kinderbijslagkas beschouwd.

Hoewel de KBF's voornamelijk met elkaar concurreren om de werkgevers te rekruteren<sup>2</sup>, heeft de RKW een systeem van risico-overdracht opgezet, waardoor de KBF's ook in een zekere maat tot kwalitatieve dienstverlening aan de gezinnen worden geprikkeld.

### 3. DE BIJZONDERE KINDERBIJSLAGFONDSEN

De bijzondere KBF's zijn volgens art. 31, 1<sup>ste</sup> lid KB-wet **beperkt** tot bepaalde streken (waar de bevolking zeehandel drijft), tot bepaalde activiteiten (lading en lossing van goederen) en tot bepaalde plaatsen (havens, losplaatsen, stapelplaatsen en stations),.

---

<sup>2</sup> Het aantal mutaties is beperkt, rond 1% per jaar.

De bijzondere KBF's kunnen op twee verschillende wijzen **opgericht** worden. Enerzijds kan een bijzonder KBF gemachtigd worden, indien de meerderheid van de betrokken werkgevers aangesloten zijn. Anderzijds kan een bijzonder KBF per K.B. opgericht worden. Vanaf het ogenblik waarop een bijzonder KBF opgericht wordt, zijn alle betrokken werkgevers ambtshalve aangesloten (art. 31, 4<sup>de</sup> lid, KB-wet).

Tot nu toe **bestaan** er twee bijzondere KBF's. Ze worden als parastatale type D opgenomen (art. 1 wet van 16 maart 1954).

Deze bijzondere KBF's hebben als **opdracht**, zoals de vrije KBF's, om de kinderbijslagen uit te betalen aan de gezinnen die onder hun bevoegdheid vallen. Bovendien kan de Koning bijkomende opdrachten aan de bijzondere KBF's toekennen wat hun bedrijfstak betreft (art. 31, 5<sup>de</sup> lid, KB-wet).

De bijzondere KBF's worden beheerd door een **raad van bestuur** die samengesteld is uit twaalf leden, een voorzitter en twee ondervoorzitters. De leden worden door de minister van Werk en van Sociale Zaken benoemd, uit de door de werkgevers- (zes) en werknemersorganisaties (zes) voorgestelde kandidaten. De voorzitter wordt door de minister benoemd en is onafhankelijk van de werkgevers- en werknemersorganisaties die elk over een ondervoorzitterschap beschikken (art. 31, lid 11-12).

Bij elk bijzonder KBF wordt een **commissaris** van de minister van Sociale Zaken benoemd (art. 31, 8<sup>ste</sup> lid). Een afgevaardigde van de minister van Financiën vervult dezelfde functies (art. 9 §4 Wet 16 maart 1954). Beide afgevaardigden wonen de vergaderingen van de raad van bestuur bij (art. 7 §2) en kunnen een opschorsend beroep bij hun (art. 10 §1) minister indienen tegen elke beslissing die tegenstrijdig zou zijn met de wet of het algemeen belang (art. 9 §3).

Overigens zijn de bepalingen van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle van sommige instellingen van openbaar nut van toepassing op de bijzondere KBF's.

#### 4. OVERLEGSTRUCTUREN

Hieronder worden de bestaande overlegstructuren tussen de KBF's onderling en tussen de KBF's en de RKW opgenomen.

##### **A. Vereniging der Kassen voor Gezinsvergoedingen en Synergie<sup>4</sup>**

*'De Vereniging der Kassen voor Gezinsvergoedingen (VKG)' is een onafhankelijke vzw die de belangen van de kinderbijslagfondsen (vrije en bijzondere) verdedigt en bevordert, door gezamenlijke*



*standpunten uit te drukken waar dat nodig is, en fungeert zo als een referentiepartner voor de overheid bij de totstandkoming en de uitvoering van de administratieve regelgeving inzake kinderbijslag voor werknemers' (VKG, 2005). Alle KBF's zijn in de VKG vertegenwoordigd, op één na.*

De VKG krijgt één van de eenentwintig zetels in het beheerscomité van de RKW<sup>3</sup>. De VKG is ook in het beheerscomité van de Kruispuntbank Sociale Zekerheid vertegenwoordigd.

De VKG maakt deel uit van Synergie<sup>4</sup>, een overkoepelende vzw van de belangengroepen van de kinderbijslagfondsen, de sociale secretariaten, de ondernemingsloketten en de sociale verzekeringsfondsen voor zelfstandigen ([www.synergie4.be](http://www.synergie4.be)).

De VKG is vooral actief in twee werkgroepen, de werkgroep kadaster en de begeleidingsgroep RKW.

## **B. Werkgroep kadaster**

De werkgroep kadaster is op initiatief van de administrateur-generaal van de RKW opgericht om het kadaster te implementeren. Het betreft een informaticasysteem voor het beheer van de kinderbijslagdossiers. Hierop zal later dieper worden ingegaan.

De werkgroep kadaster wordt samengesteld uit vertegenwoordigers van de vrijwillige KBF's, van de RKW en van de KSZ.

Oorspronkelijk werden alleen maar de zuiver technische aspecten van de implementatie van het kadaster in de werkgroep besproken. Al snel is de scope van de werkgroep groter geworden: elk voorstel van regulering dat een impact kan hebben op de elektronische stromen wordt in termen van toepasbaarheid en invloed op de werkprocessen besproken. Bovendien heeft de aanwezigheid van de KSZ in de werkgroep en van de VKG in de KSZ voor het uitbreiden van de debatten naar andere takken dan de kinderbijslagen gezorgd (VKG, 2005: 4).

De werkgroep kadaster heeft zijn activiteiten vanuit het perspectief van de ontwikkeling van de elektronische sociale zekerheid ontwikkeld en wordt nu beschouwd als het voornaamste aanspreekpunt tussen de RKW en de KBF's.

---

<sup>3</sup> Daarnaast zetelen drie directeurs van kassen als werkgeversvertegenwoordigers.

### **C. Begeleidingsgroep RKW**

De begeleidingsgroep RKW heeft als doel een gezamenlijke positie aan te nemen die door de vertegenwoordiger van de VKG in het beheerscomité van de RKW verdedigd zal worden.

Niet al de KBF's worden daarin vertegenwoordigd. De groep telt negen leden, met daarbovenop de vertegenwoordiger bij de RKW.

Op bepaalde aspecten kunnen subgroepen tijdelijk opgericht worden. Zo werden bvb. werkgroepen opgericht over de nieuwe vzw-wet, over de ten onrechte betaalde prestaties en over gehandicapte kinderen (VKG, 2005).

### **D. Vaststellingen en aanbevelingen**

*Het overleg wordt door de actoren als belangrijk geacht*

*Toch blijkt er blijkt dat de VKG weinig weegt op de beslissingen in de RKW. Al de actoren erkennen en betreuren deze situatie.*

*Naast de formele machtsverhoudingen in het beheerscomité (de VKG heeft maar één zetel op eenentwintig), zou deze situatie te verklaren zijn door de relatieve gebrekkige kwaliteit van de voorstellen van de VKG, in vergelijking met deze van de RKW.*

*Opdat een voorstel door het beheerscomité in acht wordt genomen, moet er blijkbaar aan twee voorwaarden voldaan worden. Enerzijds moeten de tegenvoorstellen in het strategische kader passen, m.a.w moeten de alternatieven niet van de doelstellingen van de RKW afwijken. Anderzijds moeten de tegenvoorstellen minstens even uitgewerkt zijn als de voorstellen van de RKW.*

*Er wordt algemeen aanvaard dat de VKG niet in staat is aan deze kwaliteitseisen te voldoen. De VKG zou gewoon geen tijd genoeg hebben: de tijdstip tussen het mededelen van de werkdocumenten en de vergaderingen van het beheerscomité zouden te kort zijn om kwaliteitsvolle tegenvoorstellen uit te werken, en andere praktische problemen blijken bovendien de interne werking van de VKG bemoeilijken.*

Het argument van het gebrek aan tijd verwijst eigenlijk naar het gebrek aan middelen waaraan de VKG lijdt. Met 0,72 voltijdse equivalenten, beschikt de VKG over geen eigen administratie, en hangt derhalve van de goodwill van haar leden af voor de dagelijkse werking. Als de machtsverhoudingen tussen het primaire en het secundaire netwerk in de tak de zwakke invloed van de VKG op de beslissingen van de RKW verklaren, is deze situatie voor een stuk ook aan de KBF's zelf te wijten: ze zijn vrij al dan niet in de VKG te investeren.

## 5. HET SECUNDAIR NETWERK IN DE TAK KINDERBIJSLAG

Zoals in de andere takken van de sociale zekerheid, bestaat er in de tak kinderbijslag een heterogeen institutioneel landschap. De RKW is tegelijkertijd een sturende en een uitvoerende instelling. Er bestaan drie soorten uitbetalingsinstellingen, zijnde de RKW, en de vrije en bijzondere KBF's die een ander juridisch statuut hebben en die anders aangestuurd worden. Nochtans concurreren deze drie types actoren met elkaar. Hierna worden deze aspecten verder verklaard, met behulp van tabellen.

### A. De kinderbijslagkassen

Kinderbijslagkas is de term waarmee het secundaire netwerk van de tak kinderbijslag in heel dit verslag benoemd wordt. Er zijn drieëntwintig kinderbijslagkassen. Ze kunnen onder drie groepen teruggebracht worden:

- Achttien vrije kinderbijslagfondsen
- Twee bijzondere kinderbijslagfondsen
- Drie kinderbijslagkassen van de overheid.

Over deze laatste categorie dient opgemerkt dat de NMBS geen volwaardige kinderbijslagkas is. Het recht op kinderbijslagen voor de personeelsleden van de NMBS wordt door de RKW vastgesteld, waarbij de uitbetaling van de kinderbijslagen aan de NMBS wordt uitbesteed. Bovendien maakt ook de sociale zekerheid van de lokale overheden geen deel uit van de scope van dit onderzoek. Ten gevolge daarvan wordt er in dit verslag slechts rekening gehouden met één kinderbijslagkas van de overheid, met name de RKW.

Onderstaande tabel lijst de bestaande kinderbijslagkassen op voor september 2008. De twee bijzondere KBF's en de drie kinderbijslagkassen van de overheid worden hieronder ook opgenomen, respectievelijk in cursief en in het vet. Elke kinderbijslagkas heeft een nummer toegekend gekregen:

Nummer	Kinderbijslagkassen
1	CICAF 1 – Caisse interprofessionnelle de Compensation pour Allocations Familiales
2	Groep S – Kinderbijslagfondsen voor Werknemers – vzw
3	ENCARE kinderbijslag
9	Caisse de compensation pour allocations familiales de la région liégeoise asbl

13	ATTENTIA kinderbijslag vzw
19	ACERTA Kinderbijslagfonds
24	Kinderbijslagfonds van West-Henegouwen vzw
32	Kinderbijslagfonds SECUREX
34	ARENBERG Kinderbijslagfonds vzw
35	ADMB Kinderbijslagfonds vzw
39	PARTENA Kinderbijslagfonds
41	Kinderbijslagfonds UCM
43	XERIUS Kinderbijslagfonds vzw
47	Kinderbijslagfonds Ceba VZW
53	HDP Kinderbijslagfonds
62	Familienzulagenkasse Ostbelgien
77	DE REGIONALE – Kinderbijslagfonds
78	Kinderbijslagfonds Horizon Het Gezin VZW
80	<i>Bijzondere Verrekenkas voor Gezinsvergoedingen ten bate van de Arbeiders gebezigd door de Ladings- en Lossingsondernemingen en door de Stuwadoors in de Havens, Losplaatsen Stapelplaatsen en Stations</i>
83	<i>Bijzondere Verrekenkas voor Gezinsvergoedingen ten bate van de Arbeiders der Ondernemingen voor Binnenscheepvaart</i>
97	<b>Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de Provinciale en Plaatselijke Overheidsdiensten (RSZPPO)</b>
98	<b>NMBS-Holding</b>
99	<b>Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers (RKW)</b>

Tabel 1 – De bestaande kinderbijslagkassen in september 2008 (Bron: [www.rkw.be](http://www.rkw.be))

De aanwijzing van de precieze datum waarop deze gegevens zijn verzameld, is van belang gezien de snelle evolutie van het institutionele landschap. Het aantal KBF's daalt immers regelmatig. Dit verschijnsel dat helemaal niet nieuw is<sup>4</sup>, zou de laatste jaren vooral te wijten zijn aan de informatisering van de tak en aan de investeringen die dit eist.

*De KBF's die niet deel uitmaken van een groep hebben een grotere kans om opgeslorpt te worden door een andere groep. Vaak beginnen deze KBF's het informatica-beheer aan een groter KBF uit te besteden. Na verloop van tijd resulteert deze samenwerking in een overname. Het is waarschijnlijk dat dit verschijnsel zal doorgaan.*

## B. Drie regelingen voor drie organisatiesoorten

Ook als de drie organisatiesoorten met elkaar concurreren, zijn ze niet aan dezelfde regeling onderworpen. Onderstaande tabel vat de belangrijkste verschillen samen. In het eerste luik, 'formele

<sup>4</sup> Er waren 69 vrije KBF's in 1957, 50 in 1972, 40 in 1979 en 18 in 2008 (VKG, 1981: 28; [www.rkw.be](http://www.rkw.be))

organisatie’, worden de in dit hoofdstuk aangehaalde verschillen samengevat. Onder het luik ‘sturingsinstrumenten’ wordt er gekeken naar de toepassingsgebieden van de sturingsinstrumenten die het voorwerp van het volgende hoofdstuk vormen.

Onder het luik ‘sturingsinstrumenten’ wordt vermeld dat de RKW noch aan de administratieve noch aan de financiële controle is onderworpen. De RKW wordt wel administratief en financieel gecontroleerd, maar niet door hetzelfde instrument als de KBF’s. Er wordt dieper ingegaan op die verschillen in het tweede hoofdstuk.

		Vrije KBF's	Bijzondere KBF's	RKW-kinderbijslagkas
<b>Formele organisatie</b>	Juridisch statuut	VZW	Parastatale D.	OISZ
	Beheersorganen	Algemene Vergadering / Raad van Bestuur	Raad van Bestuur	Beheerscomité / Administrateur-generaal
	Opdrachten	Uitbetaling	Uitbetaling (+ ?)	Uitbetaling en aansturing
	Regeringscommissarissen	x	✓	✓
	Bestuursovereenkomst	x	x	✓
<b>Sturingsinstrumenten</b>	Administratieve controle	✓	✓	x
	Financiële controle	✓	✓	x
	Verantwoordelijkheid voor de ten onrechte betaalde prestaties	✓	x	x
	Financiering administratiekosten	Werklast- en responsabiliserings-budgetten	Terugbetaling	Regeling der beheersbegroting
	Verantwoordelijkheid voor administratiekosten	✓	x	x

**Tabel 2 – Vergelijking van de drie soorten organisaties van het secundaire netwerk**

### **C. De marktaandelen van de verschillende organisaties**

Hier wordt er getracht een overzicht te geven van de marktaandelen van de verschillende kinderbijslagkassen. Het probleem is dat vier variabelen afgezonderd kunnen worden om een getrouw beeld van de marktaandelen aan te geven.

De eerste mogelijke variabele is het **aantal aangesloten werkgevers**. Het probleem met deze variabele is dat de werkgevers een verschillend aantal werknemers kunnen tewerkstellen en dus meer of minder kinderen vertegenwoordigen.

Een tweede mogelijkheid is derhalve de marktaandelen uit te drukken in functie van het **aantal werknemers** (rechthebbenden) die onder elke kinderbijslagkas vallen. Het probleem hierbij is dat een rechthebbende een of meerdere kinderen ten laste kan hebben.

Het **aantal kinderen** dat onder elke kinderbijslagkas valt kan dan de goede variabele zijn om de marktaandelen aan te geven. Maar de wet voorziet verschillende niveau's van tussenkomst, in functie van de leeftijd van de kinderen of van hun gezondheid. Elk kind is dus niet gelijk qua kosten, waardoor ook dit weer een minder bruikbare variabele wordt.

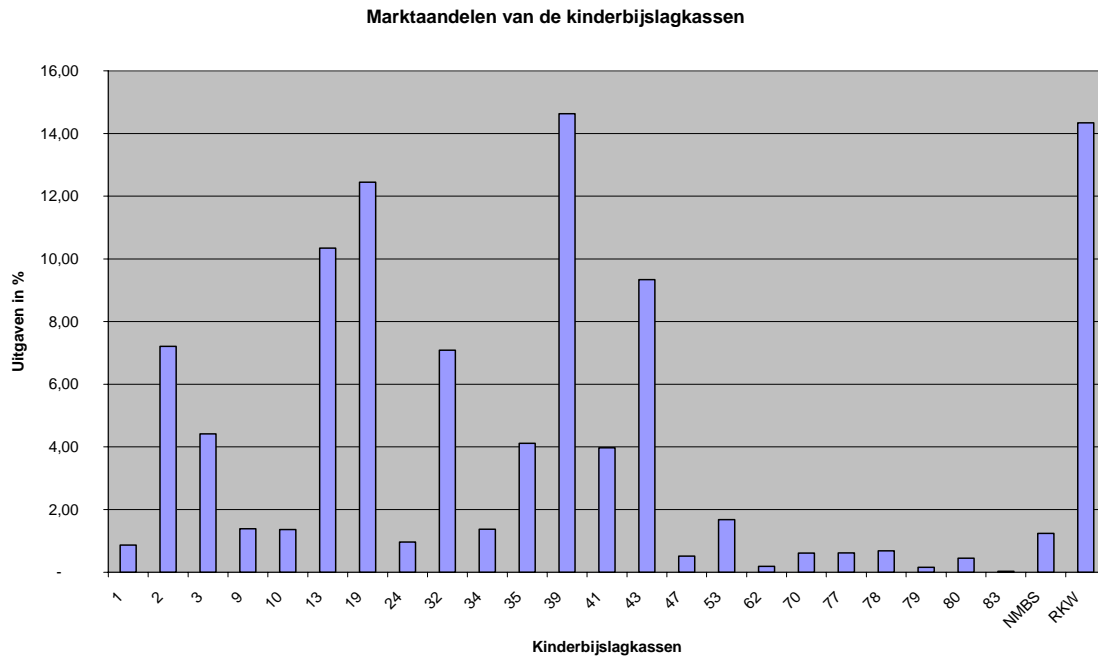
De meeste representatieve variabele is met andere woorden de **uitgave voor de kinderbijslagen** van de verschillende kinderbijslagkassen.

Hieronder worden de marktaandelen van elke kinderbijslagkas aangegeven, op basis van deze vier variabelen: aantal aangeslotenen, aantal rechthebbenden, aantal kinderen en uitgaven, telkens in absolute en relatieve termen.

Kinderbijslagkassen	Aantal aangeslotenen	Aangeslotenen (%)	Aantal rechthebbenden	Rechthebbenden (%)	Aantal kinderen	Kinderen (%)	Uitgaven (€)	Uitgaven (%)
1	2.633	1,11	8.854	0,82	16.068	0,85	31.230.756	0,87
2	15.351	6,46	81.195	7,47	141.824	7,50	260.084.930	7,21
3	12.870	5,41	49.662	4,57	85.714	4,53	159.288.840	4,41
9	951	0,40	15.961	1,47	25.943	1,37	49.893.911	1,38
10	686	0,29	15.264	1,41	24.637	1,30	49.172.281	1,36
13	2.367	1,00	114.287	10,52	198.390	10,49	373.154.032	10,34
19	29.993	12,62	136.383	12,55	241.563	12,78	449.144.196	12,45
24	1.741	0,73	10.688	0,98	17.897	0,95	34.829.959	0,97
32	21.424	9,01	79.659	7,33	138.474	7,32	255.576.259	7,08
34	2.754	1,16	14.590	1,34	25.329	1,34	49.640.407	1,38
35	21.314	8,97	47.488	4,37	81.567	4,31	148.475.876	4,11
39	26.150	11,00	158.197	14,56	277.031	14,65	528.028.944	14,63
41	15.254	6,42	42.557	3,92	74.327	3,93	143.344.989	3,97
43	18.815	7,92	104.454	9,62	187.676	9,93	336.895.539	9,34
47	654	0,28	6.032	0,56	10.495	0,56	18.493.067	0,51
53	8.462	3,56	19.992	1,84	34.048	1,80	60.505.705	1,68
62	208	0,09	1.982	0,18	3.535	0,19	6.747.607	0,19
70	259	0,11	6.932	0,64	11.483	0,61	22.087.823	0,61
77	3.395	1,43	7.147	0,66	12.148	0,64	22.314.357	0,62
78	970	0,41	7.768	0,72	13.404	0,71	24.601.550	0,68
79	1.578	0,66	1.777	0,16	3.101	0,16	5.507.063	0,15
80	191	0,08	5.672	0,52	9.089	0,48	16.179.467	0,45
83	186	0,08	382	0,04	597	0,03	1.146.250	0,03
NMBS	3	0,00	15.098	1,39	24.303	1,29	44.717.915	1,24
RKW	49.503	20,82	134.293	12,36	231.790	12,26	517.505.179	14,34
<b>Totaal</b>	<b>237.712</b>	<b>100</b>	<b>1.086.314</b>	<b>100</b>	<b>1.890.433</b>	<b>100</b>	<b>3.608.566.902</b>	<b>100</b>

Tabel 3 – Marktaandelen van de kinderbijslagkassen

De variantie, gerekend op de relatieve uitgaven van de kinderbijslagkassen is heel hoog en bedraagt 22,36. Dat betekent dat de marktaandelen van de kinderbijslagkassen zeer verspreid zijn, uitgaande van 0,03% tot 14,63%, uitgedrukt in uitgaven. Onderstaande grafiek toont deze toestand aan:



**Figuur 1 – Marktaandelen van kinderbijslagkassen (% uitgaven)**



## HOOFDSTUK 2 – ANALYSE VAN DE STURINGSMECHANISMEN

### 1. PLAN

Na de formele organisatie van actoren in de tak te hebben beschreven, wordt in dit tweede hoofdstuk de nadruk gelegd op de instrumenten waarmee de RKW het secundaire netwerk aanstuurt. In tegenstelling tot het eerste hoofdstuk is de analyse hier procesmatig. Het is de wijze waarop de actoren rond bepaalde elementen interageren die geanalyseerd wordt.

Om deze procesmatige analyse uit te voeren dienden structurende elementen gevonden te worden waarrond de sturing plaats vindt. Dit leidde tot de volgende structuur.

De *summa divisio* is het onderscheid tussen opdracht en beheer. Onder punt één, opdrachtenproces, wordt er gekeken hoe het secundaire netwerk zijn opdracht vervult. Het betreft de vaststelling van het recht op en de uitbetaling van de kinderbijslagen, en hoe het secundaire door het primaire netwerk in de uitvoering van deze opdracht aangestuurd wordt. Daarnaast zijn er meer beheersmatige processen. Onder beheer verstaat men de wijze waarop en de kwaliteit waarmee de opdracht door het secundair netwerk wordt uitgevoerd. De opdracht- en de beheersprocessen ontmoeten elkaar in het derde punt, dat betrekking heeft op de werking van de verschillende fondsen van de KBF's.

'[Sturing] duidt op alle vormen van gerichte beïnvloeding en kan beschouwd worden als een systeem met drie systemen: een planning- en normeringsstelsel, een meetstelsel en een evaluatie- en feedbackstelsel' (Verhoest, 2003). In de termen van Dunsire gaat sturing over *Guidance, Control en Evaluation* (Dunsire, 1985: 327-348). Hier worden deze drie samenhangende dimensies van sturing in een tijdsperspectief uitgedrukt, onder de termen *ex ante*, *ex nunc* en *ex post*. Het denkschema 'input – activiteiten – output' zou ook gebruikt kunnen worden. Alle geïdentificeerde sturingsinstrumenten worden volgens deze driedeling geanalyseerd.

Onder de opdrachtenprocessen werden twee luiken herkend. Een administratief luik gaat over de vaststelling van het recht op kinderbijslag. *Ex ante* wordt de informatie genormaliseerd. *Ex nunc* wordt de informatie door bezoeken aan de gezinnen gecontroleerd. *Ex post* gebeurt er een administratieve controle van de wijze waarop de KBF's het recht op kinderbijslag hebben vastgesteld. Daarnaast is er een financieel luik waardoor de werkgeversbijdragen in uitbetaalde kinderbijslagen worden omgezet (*ex ante* en *ex nunc*). *Ex post* vindt een financiële controle plaats.

Wat de beheersprocessen betreft wordt er ten eerste ingegaan op de regeling van de administratiekosten: *ex ante* worden de KBF's gefinancierd om aan hun verplichtingen tegemoet te komen, *ex nunc* beschikken ze over beheersautonomie en *ex post* worden ze verantwoordelijk gesteld

voor het saldo. In de tweede plaats wordt de problematiek van de ten onrechte betaalde prestaties geanalyseerd. Men stelt zich de vraag naar het ontstaan (ex ante), het beheer (ex nunc) en de financiering (ex post) van de ten onrechte betaalde prestaties. Onder de beheersprocessen is het onderscheid administratief-financieel niet meer relevant. Beide luiken worden aan elkaar gelinkt. Zo voorziet de regeling der administratiekosten financiële sancties voor administratieve fouten. Het begrip verwijst eveneens naar de ten onrechte betaalde prestaties en naar de niet-overeenstemming tussen administratieve en financiële werkprocessen.

Het onderscheid tussen opdracht en beheer wordt ook minder relevant wanneer men op de werking van de verschillende fondsen ingaat. Er bestaan fondsen voor opdrachten (kinderbijslag) en fondsen voor het beheer (administratiekosten). Er kunnen eenrichtingstransfers plaats vinden van beheer naar opdracht.

Onderstaande tabel toont de structuur die gebruikt wordt in dit hoofdstuk:

		<b>Administratief luik</b>	<b>Financieel luik</b>
OPDRACHTPROCES	Ex ante	<i>Normalisering van de informatie</i>	<i>Financiering van de kinderbijslagen</i>
	Ex nunc	<i>Onderzoeken bij de gezinnen</i>	
	Ex post	<i>Administratieve controle</i>	<i>Financiële controle</i>
BEHEERSPROCES		<b>Regeling der administratiekosten</b>	
	Ex ante	<i>Financiering</i>	
	Ex nunc	<i>Beheersautonomie</i>	
	Ex post	<i>Verantwoordelijkheid voor het saldo</i>	
		<b>Beheer van de ten onrechte betaalde prestaties</b>	
	Ex ante	<i>Het begrip 'ten onrechte betaalde prestatie'</i>	
	Ex nunc	<i>Beheer van de ten onrechte betaalde prestaties</i>	
	Ex post	<i>Financiering van de ten onrechte betaalde prestaties</i>	
<b>WERKING VAN DE VERSCHILLENDE FONDSEN</b>			

**Tabel 4 – Plan van hoofdstuk twee**

## 2. OPDRACHTENPROCESSEN: VASTSTELLING VAN HET RECHT OP EN BETALING VAN KINDERBIJSLAGEN

### A. Administratieve aansturing: vaststelling van het recht op kinderbijslag

#### a) Inleiding: vier actoren in een kinderbijslagdossier

Het strategische doel van de RKW is: « *De gezinnen maximaal bij [te] staan in de volledige en effectieve uitoefening van hun potentiële rechten op gezinsbijslag, met zo min mogelijk tussenkomst van hun kant en het behoud ervan verder waarborgen.* » ([www.rkw.be](http://www.rkw.be)).

De toekenning van de kinderbijslag staat in verband met arbeid (Verstraeten, 1989, p. 404). Men onderscheidt **vier regelingen** van kinderbijslagen: de regeling der werknemers, de regeling der zelfstandigen, de regeling der ambtenaren en de regeling van de gewaarborgde kinderbijslagen. Een eerste uitdaging voor de kinderbijslagkassen is de regeling te bepalen waaronder een dossier behandeld moet worden. Voor elk van deze regelingen staat een eigen financiering, een eigen huishouding en een eigen administratie (Verstraeten, 1989, p. 405)

Per kinderbijslagdossier worden **vier actoren** onderscheiden. Ten eerste zijn er de werkgevers – de aangeslotenen genoemd omdat ze zich bij een kinderbijslagkas aansluiten. Ten tweede zijn er de rechthebbenden. Dit zijn werknemers, zelfstandigen of personen die met een van deze categorieën worden gelijkgesteld, en die door hun arbeid of door hun bijzondere toestand het recht openen op gezinsbijslagen. Daarnaast is er degene die de kinderbijslagen effectief ontvangt, en deze wordt aangeduid als de bijslagtrekkende. Ten slotte heeft men het kind die door zijn band met de rechthebbende een recht op kinderbijslag creëert (Van Langendonck, 2006: 539). Andere actoren kunnen ook een rol spelen in een kinderbijslagdossier, zoals bvb. de plaatsingsinstellingen, de grootouders, de stiefhouders, enz... Ze worden derden genoemd.

Om in deze context het strategisch doel te bereiken, d.i. het potentieel recht op kinderbijslag aan te bieden met zo weinig tussenkomst van de gezinnen, heeft de RKW een informaticastructuur opgericht. Deze moet de respectievelijke rollen van de verschillende actoren bepalen. In de sector spreekt men van een normalisatie van de informatie.

*b) Ex ante: normalisering van de informatie*

i) Informatiekanalen

• Kadaster kinderbijslag

Het kadaster kinderbijslag is een elektronisch register, een informaticadatabank waar per kinderbijslagdossier al de actoren die een rol spelen, worden vermeld en met elkaar verbonden. Het kadaster wordt beheerd door de RKW en wordt ter beschikking gesteld van de personeelsleden van de kinderbijslagkassen. Het is een communicatiekanaal tussen het primaire en het secundaire netwerk enerzijds, en tussen de tak kinderbijslag en de andere takken van de sociale zekerheid anderzijds.

Het kadaster geeft met andere woorden het **visitekaartje van elk kinderbijslagdossier**. Zo vervult het drie belangrijke functies die het best verklaard worden aan de hand van het voorbeeld waarbij een dossierbeheerder van de RKW een aanvraag om kinderbijslag ontvangt.

Het kadaster fungeert ten eerste als een **identificatiemiddel** voor de dossierbeheerder van de RKW. Hij kan immers bijna onmiddellijk weten welke rol de aanvrager in welk kinderbijslagdossier speelt (is hij rechthebbende, bijslagtrekkende, of derde), en welke actoren de andere rollen in dit dossier vervullen.

Ten gevolge van deze eerste identificatiefunctie draagt het kadaster, ten tweede, bij tot de **preventie van cumulatie**. In ons voorbeeld zal de dossierbeheerder van de RKW geen kinderbijslag uitbetalen indien hij merkt dat een andere kinderbijslagkas bevoegd is. Het dossier zal dan aan dit bevoegde KBF overgedragen worden.

Ten derde fungeert het kadaster als een soort **doorgeefluik of router**. De elektronische informatiestromen (zie infra) die uitgaande van andere OISZ bij de RKW terechtkomen, worden dankzij het kadaster aan de bevoegde kinderbijslagkas en enkel aan deze kinderbijslagkas op een anonieme wijze overgemaakt.

*Het kadaster kan tot nu toe echter niet worden gebruikt als intern beheersinstrument voor de KBF's. Met het oog op het interne personeelsbeleid zouden directeurs van KBF graag weten wie welke gegevens heeft geraadpleegd, wanneer en waarom,. Tot nu toe bestaat deze mogelijkheid niet, en het lijkt niet op de agenda van de RKW te staan.*

- Nationaal Repertorium van de Werkgevers

Naast het kadaster bestaat er in de sector kinderbijslag een parallel communicatiekanaal: het Nationaal Repertorium van de Werkgevers (NRW). Er ontbreekt immers een belangrijk gegeven in het kadaster, met name het KBF waarbij de werkgever aangesloten is. Het NRW vervult hierbij twee functies

Aan de ene kant geeft het NRW **voor elk RSZ-nummer de kinderbijslagkas** waarbij de werkgever aangesloten is. Het geeft geen andere informatie. Alle andere gegevens van een kinderbijslagdossier worden in het kadaster vervat.

Aan de andere kant **voegt het NRW het nummer van de kinderbijslagkas bij de DIMONA-aangiften** van de werkgevers. Zo kunnen de andere takken van de sociale zekerheid die deze informatie nodig hebben de betrokken kinderbijslagkas identificeren.

*Tijdens de interviews werd kritiek geuit over het bestaan en over de werking van dit NRW.*

*Ten eerste kan men zich immers afvragen waarom het NRW niet in het kadaster geïntegreerd is zoals alle andere betrokken actoren voor het behandelen van een dossier. De rechtvaardiging ervan is zeker te vinden in het feit dat de DIMONA-aangiften de bevoegde kinderbijslagkas niet aanduiden en/of financieringsproblemen.*

*Ten tweede werd tijdens de interviews de werking van het NRW bekritiseerd. De toepassing lijkt immers verouderd, weinig gebruiksvriendelijk, en in elk geval voor verbetering vatbaar te zijn.*

De RKW lijkt zich van deze problemen bewust te zijn. Artikel twee van zijn bestuursovereenkomst bevat immers de verbintenis om “[...] tegen eind 2008 de mogelijkheid tot normalisatie van het communicatiekanaal bestemd voor de uitwisseling van de gegevens met betrekking tot het NRW te onderzoeken. Concreet zal de RKW nagaan of de kinderbijslagfondsen in de toekomst voor het NRW hetzelfde communicatiekanaal kunnen gebruiken als voor het bijwerken en consulteren van het Kadaster en het raadplegen van externe databanken” (art. 2 b.o. RKW). De uitkomsten van het onderzoek worden als resultaatindicator aangeduid (art. 2 b.o. RKW). Tot nu heeft het geen significante resultaten geleverd.

## ii) Informatiestromen

Het NRW en vooral het Kadaster zijn informatiekanalen. Eerder dan informatie te verschaffen, verlenen ze toegang aan de kinderbijslagkas tot de informatiestromen betreffende de personen die in het Kadaster gekend zijn evenals deze die eraan verbonden zijn.

Men onderscheidt twee soorten informatiestromen: de ‘distributieflexen’, automatisch ontvangen door de kinderbijslagkassen en de ‘raadpleegbare fluxen’ die de kinderbijslagfondsen op eigen beweging kunnen raadplegen wat de personen betreft die in het Kadaster gekend zijn en die onder hen ressorteren. Beide informatiestromen worden hieronder verder uitgelegd.

- Distributieflexen

Regelmatig ontvangen de kinderbijslagkassen verschillende informatiefluxen over de mensen die betrokken zijn bij een kinderbijslagdossier waarvoor de kas bevoegd is. Elk van die informatiestromen

kan immers een invloed uitoefenen op het openen, behouden of stopzetten van de kinderbijslagen en op het bedrag van de uitkeringen.

Er komen distributieflexen van onderstaande instellingen, die de volgende informatie verlenen:

- Rijksregister: samenstelling van het gezin
- Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening: (tijdelijke) werkloosheid
- Intermutualistisch Agentschap: arbeidsongeschiktheid en invaliditeit
- Fonds voor Arbeidsongevallen: arbeidsongevallen
- Fonds voor Beroepsziekten: beroepsziekten
- Rijksdienst voor Pensioenen: gepensioneerden
- FOD Sociale Zekerheid: gehandicapte kinderen
- FOD Justitie: gedetineerden
- Gewestelijke arbeidsagentschappen (VDAB, FOREm, ACTIRIS): eerste inschrijving als werkzoekende
- Gemeenschappen: geplaatste kinderen

Met betrekking tot deze informatiestromen zijn een aantal opmerkingen aan bod gekomen tijdens de interviews.

*Vooreerst moet er opgemerkt worden dat de administratiekosten van de KBF's worden gefinancierd naargelang hun werklust. Dit houdt onder meer een **toelage per ontvangen flux** in (zie infra). Maar sinds de invoering van het financieringstelsel voor administratiekosten zijn nieuwe fluxen ingevoerd – alles wat tewerkstelling betreft, bijvoorbeeld. Hiervoor kregen de KBF's geen toelage, ondanks de hogere werklust die deze nieuwe stromen met zich meebrachten. Intussen regelt een nieuw K.B. dit probleem als element van een bredere hervorming van het financieringssysteem voor administratiekosten. Op dit systeem wordt er later ingegaan.*

*Voor een tweede opmerking hebben de geïnterviewden de nadruk gelegd op de fluxen waarvoor de **gewestelijke arbeidsagentschappen** de kinderbijslagkassen inlichten. Dit met betrekking tot de eerste inschrijving van de afgestudeerden als werkzoekenden. Aan de ene kant zouden deze agentschappen*

*het einde van de inschrijving nooit communiceren, waardoor de werkende afgestudeerden als werkzoekenden door de kinderbijslagkassen blijven beschouwd. Het achterwege blijven van deze informatie kan ten onrechte betalingen veroorzaken, omdat het professionele statuut het recht op kinderbijslag beïnvloedt. Aan de andere kant zouden de gewestelijke agentschappen verschillende opvattingen hanteren over de dag van inschrijving, wat eveneens voor problemen zorgt.*

*Ten derde lijken de **fluxen betreffende werkloosheid** ook problemen te stellen voor de kinderbijslagkassen. Twee uitbetalingsinstellingen zouden weigeren met de KSZ-quoting te werken. Bovendien zou de samenwerking met de betrokken instellingen rond de oplossing van dit probleem niet optimaal verlopen.*

*Over het algemeen zouden de kinderbijslagkassen **meer informatie ontvangen dan nodig** om het recht op kinderbijslag vast te stellen. Alle ontvangen gegevens moeten onderzocht worden. Vragen dienen beantwoord zoals over welk dossier het gaat, of het nieuwe informatie of een bevestiging betreft, of er een invloed op het individuele dossier is enzovoort. Het ontvangen van alle soorten gegevens impliceert dus een werklast (waarvoor de KBF's nota bene vergoed worden) maar niet altijd een meerwaarde. Deze overvloed aan informatie doet bovendien vragen stellen met betrekking tot de privacy. Moet of mag een dossierbeheerder bijvoorbeeld weten dat de echtgenoot van een collega aan een beroepsziekte lijdt? Deze beschouwingen verwijzen naar de aard van de distributieflexen zelf die blindelings aan de kinderbijslagkassen worden overgemaakt, zonder voorafgaande aanvraag.*

*Op dit laatste punt benadrukt de RKW dat de distributieflexen als doel hebben dat de informatie op basis waarvan het recht op kinderbijslag toegekend wordt, zo nauw mogelijk aansluit bij de werkelijke situatie, en dit met zo weinig mogelijk bevraging van de gezinnen. Elke nieuw verkregen informatie wordt dan aan de KBF's overgedragen zodat er daar nagegaan kan worden of de gegevens nog up to date zijn.. Zodoende moeten de KBF's alle aangeleverde informatie verwerken en onderzoeken naar de gevolgen op het recht op kinderbijslag. De KBF's ontvangen daarvoor een vergoeding. In die gedachtenlijn wil de RKW een inkomstenflux ontwikkelen, die tevens als filter zou kunnen fungeren bij de vewerking van de andere distributieflexen, om zo de werklast verbonden aan het dossierbeheer maximaal te herleiden.*

- Raadpleegbare fluxen

Naast de distributieflexen die automatisch ontvangen worden, zijn er de raadpleegbare fluxen waartoe de kinderbijslagkas toegang krijgt indien de te raadplegen informatie betrekking heeft op een actor die in het kadaster gekend is en die behoort tot de betrokken kinderbijslagkas.

Uit deze raadpleegbaarheid vloeit een voor- en een nadeel. Het voordeel is dat de dossierbeheerders niet overlast worden met irrelevante informatie die toch onderzocht moet worden. Men raadpleegt alleen maar wat nodig is. Het nadeel is de kans dat belangrijke informatie niet geraadpleegd wordt, waardoor ten onrechte betaalde prestaties kunnen gegenereerd worden. Om dit te vermijden, zijn bepaalde fluxen gedistribueerd en verplicht te raadplegen.

De raadpleegbare fluxen zijn de volgende (art. 2 b.o. RKW):

- Rijksinstituut voor Sociale Verzekering van de Zelfstandigen: sociaal statuut zelfstandigen
- Rijksdienst Voor Arbeidsvoorziening: (tijdelijke) werkloosheid
- Inter mutualistisch Agentschap: ziekte- en invaliditeitsuitkeringen
- Fonds voor Beroepsziekten: beroepsziekten
- Fonds voor Arbeidsongevallen: arbeidsongevallen
- Rijksdienst voor Pensioenen: gepensioneerden
- FOD Justitie: gedetineerden
- Gemeenschappen: inschrijving studenten

*c) Ex nunc: onderzoeken bij de gezinnen*

In bepaalde gevallen zijn de elektronische fluxen incorrect of onvoldoende om het recht op kinderbijslag vast te stellen of te behouden. De wet voorziet dan dat onderzoeken bij de gezinnen worden verricht opdat het recht op kinderbijslag zo correct mogelijk wordt vastgesteld. Deze onderzoeken vormen het voorwerp van deze sectie.

i) Wettelijke bepalingen

De kinderbijslagwet voorziet twee controlevormen.

Aan de ene kant rust een **algemene controleopdracht** over de naleving van de kinderbijslagregelgeving op de inspecteurs van de sociale inspectie, onverminderd de bevoegdheden van gerechtelijke politie (art. 143, 1<sup>ste</sup> lid en 145 KB-Wet). Deze moeten onder andere nagaan of de werkgevers bij een kinderbijslagkas aangesloten zijn (art. 143, 2<sup>de</sup> lid).



*In de praktijk beperkt de Sociale Inspectie zich tot deze controleactiviteit. De individuele dossiers hierover worden aan de RKW overgemaakt.*

Aan de andere kant kent de wet een **bijzondere controleopdracht** aan elke kinderbijslagkas toe om zowel de werkgevers als de werknemers die onder haar ressorteren te onderzoeken (art. 141, 1<sup>ste</sup> lid). Hiervoor wordt een driemaandelijkse rapportage voorzien aan de voogdijminister, en aan de RKW wat de KBF's betreft (art. 141, 1<sup>ste</sup> en 2<sup>de</sup> lid).

Om deze bijzondere controleopdracht correct uit te oefenen, moeten de RKW en elk KBF over een controledienst beschikken (art. 152).

Voor de uitvoering van de algemene controleopdracht worden bepaalde agenten van de controledienst van de RKW (en niet van de KBF's) als sociaal inspecteurs door de voogdijminister benoemd (art. 148).

De agenten van de sociale inspectie en van de gerechtelijke politie beschikken met andere woorden over een algemene controlebevoegdheid over de kinderbijslagregelgeving.

De agenten van de controledienst van de RKW die door de minister benoemd worden, controleren onder het statuut van sociaal inspecteurs de algemene naleving van de kinderbijslagregelgeving en de bij de RKW aangesloten werkgevers en gediende werknemers.

De controlediensten van de KBF's controleren de aangesloten werkgevers en de gediende werknemers, zonder het statuut van sociaal inspecteurs.

In tegenstelling tot de personeelsleden van de KBF's, hebben de RKW-inspecteurs de bevoegdheid om processen-verbaal op te stellen. Deze processen-verbaal hebben bewijskracht tot het tegendeel bewezen is (art. 9 Wet sociale inspectie), wat niet het geval is voor de vaststellingen van de KBF's-controleurs.

ii) Twee opvattingen van de onderzoeken bij de gezinnen

De controle die de kinderbijslagkassen moeten uitvoeren op de bij hen aangesloten werkgevers en werknemers moet in een historische context begrepen worden.

Vóór de oprichting van de KSZ en vóór de ontwikkeling van de elektronische fluxen en van het Kadaster moesten de kinderbijslagkassen zelf de nodige gegevens verzamelen om het recht op kinderbijslag vast te stellen, zowel bij de gezinnen als bij de werkgevers. Wat de werkgevers betreft,

hielpen de ‘controleurs’ van de KBF’s de werkgevers om zich over het algemeen in orde te stellen met het sociaal recht (VKGV, 1981, p. 30). Wat de gezinnen betreft, werden de KBF’s tot aan 1957 gemachtigd om ‘bijkomende werken’ aan de gezinnen te verlenen. Tijdens de tweede wereldoorlog bvb. hebben de ‘rondreizende verpleegsters’ van de KBF’s een belangrijke sociale rol gespeeld door zorgen, maaltijden en verblijfdagen in zorginstellingen aan de aangesloten behoevenden te verlenen (VKGV, 1981, p. 12). Deze bijstand wordt nu *mutatis mutandis* door de ziekenfondsen in de vorm van aanvullende verzekeringsproducten aangeboden.

De onderzoeken bij de gezinnen en bij de werkgevers werden met andere woorden als een vorm van **bijstand** opgevat. De bedoeling ervan was de mensen bij te staan in het vervullen van hun administratieve verplichtingen zodat de gezinnen het recht op kinderbijslag konden doen gelden. Deze opvatting is niet verdwenen, integendeel. Met de uitbreiding van het kinderbijslagrecht tot niet werkende mensen, en met de verschuiving ervan naar een soort doelgroepenbeleid waarbij de tussenkost steeds meer op sociaaleconomische variabelen afgestemd wordt, blijft de rol van bijstand van de kinderbijslagkassen meer dan ooit van belang. Deze benadering past binnen de strategische doelstelling van de RKW om het hoogst potentieel recht voor de gezinnen te verlenen (art. 2 b.o. RKW). Wat de werkgevers betreft, heeft de rol van bijstand van de KBF een meer commerciële vorm aangenomen. De KBF maken deel uit van grotere groepen die diensten verlenen aan de werkgevers, onder andere via een sociaal secretariaat. De automatisering van de fluxen heeft ook de link tussen de werkgevers en de KBF’s zwakker gemaakt.

Aan de andere kant heeft de automatisering van de fluxen, de invoering van de responsabilisering van de KBF’s, de steeds grotere ingewikkeldheid van de regelgeving en de maatschappelijke evoluties rond gezinsamenstelling de nood aan controles doen stijgen. In deze optiek worden de bezoeken bij de gezinnen ook opgevat als een **controle van de gezinsamenstelling**.

Zoals reeds werd uitgelegd, krijgen de kinderbijslagkassen informatie over de gezinsamenstelling door middel van de distributieflexen vanuit het Rijksregister dat hiervoor ‘de authentieke informatiebron’ is. Soms regulariseert het Rijksregister een al bestaande toestand met terugwerkende kracht. Als deze regularisatie een lager recht op kinderbijslag impliceert, kan dat betekenen dat prestaties ten onrechte werden betaald en dat de kinderbijslagkas de bedragen zal moeten terugvorderen. Vandaar het belang van een controle van de gezinsamenstelling.

### iii) Opmerkingen uit het veld

*Over het luik ‘controle’ van de onderzoeken bij de gezinnen werden kritieken geuit tijdens de interviews bij de KBF’s. Het belangrijkste gepercipieerde probleem ligt in het **gebrek aan de nodige bevoegdheden om effectieve controles te houden**. Zoals eerder gezegd hebben de inspecteurs van de KBF’s de bevoegdheden van de sociale inspecteurs niet. Hun vaststellingen hebben geen bijzondere bewijskracht. Als er uit een controle ter plaatse blijkt dat bvb. de feitelijke gezinsamenstelling niet met de door het Rijksregister aangegeven gezinsamenstelling overeenkomt, en als het KBF zich op de feitelijke situatie baseert om het recht op kinderbijslag te wijzigen, zal de rechter zich toch aan de ‘authentieke bron’ moeten houden in geval van een betwisting door de sociaal verzekerde. Het KBF baseert zich dus op de authentieke bronnen om het recht op kinderbijslag vast te stellen, zelfs als er sprake van fraude of incorrectheid van gegevens is. De onderzoeken die de KBF dient uit te voeren bij de gezinnen en die worden opgevat als controle van de gezinsamenstelling zouden inefficiënt zijn. Wat de RKW betreft is de toestand anders. De controleurs worden door de minister aangesteld en hun vaststellingen hebben een hogere bewijskracht.*

*Hiertegenover staat dat de KBF’s geen vragende partij te zijn om als sociaal inspecteurs door de minister aangesteld te worden. Zij vatten **hun rol niet als controleurs** op, maar eerder als bijstanders. In het kader van een kwaliteitsvolle dienstverlening hechten ze waarde aan de bezoeken bij de gezinnen om deze bij te staan in het vervullen van de administratieve verplichtingen teneinde een verhoogd recht op kinderbijslag te verlenen.*

*Naast het verschil van statuut tussen de controleurs van de RKW en de KBF’s, is er een tweede verschil tussen beide organisaties. De KBF’s staan zelf in voor de dekking van de ten onrechte betaalde prestaties, terwijl ze niet over de bevoegdheden beschikken dit te vermijden. De RKW van zijn kant, beschikt dan weer over de bevoegdheid om frauduleuze aangiften recht te zetten, maar heeft hier geen financieel belang bij. De door de RKW ten onrechte betaalde prestaties worden door het globaal beheer van de sociale zekerheid terugbetaald.*

*Aan de ene kant hebben de KBF’s dus wel een financiële prikkel maar niet de middelen om frauduleuze aangiften recht te zetten, terwijl de RKW beschikt over de middelen hiertoe maar hiervoor geen financiële prikkel ondervindt. .*

#### iv) Heroriëntering van de controles

Artikel 5 van de bestuursovereenkomst van de RKW gaat over de controle aan huis. De bedoeling ervan is “[na te gaan] of de voorwaarden voor de toekenning van de kinderbijslag (nog) zijn vervuld [...] teneinde het bekomen van het **legitieme** recht op kinderbijslag [aan de gezinnen] te waarborgen”

(art. 5 b.o. RKW). Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de uitgevoerde bezoeken op vraag van een dossierbeheerder en een steekproefsgewijze controle. Op dat vlak verbindt het RKW zich ertoe om *“tegen eind 2006 een gedetailleerde analyse van de thans uitgevoerde huisbezoeken uit te voeren op het vlak van de aard van de bezoeken en de resultaten ervan, teneinde deze controles meer gericht te kunnen verrichten. Tijdens het jaar 2007 zal hierover overlegd worden met de [KBF's] [...] en zal op basis van de voormelde analyse een voorstel van heroriëntering worden geformuleerd”* (art. 5 b.o. RKW).

Het onderzoeksteam is in het bezit kunnen komen van het voorstel tot heroriëntering waarvan er sprake is in de bestuursovereenkomst. Na een herhaling van de wettelijke bepalingen daaromtrent, legt het document de nadruk op **de niet los te koppelen aard van de aspecten ‘controle’ en ‘bijstand’** van de bezoeken aan huis. Vooraleer een controle wordt uitgevoerd, weet men uiteraard niet wat de gevolgen ervan zullen zijn. Deze kunnen het ontdekken van fraude, een mogelijkheid op een verhoogde tussenkomst of helemaal niets zijn. De krachtlijn van de heroriëntering is het houden van doelgerichte controles op basis van een risicoanalyse.

Om de risicovolle doelgroepen te bepalen, werden de resultaten van de door de RKW uitgevoerde controles geanalyseerd. De controles worden opgedeeld in onmiddellijke controles op aanvraag van de dossierbeheerder enerzijds en periodieke controles anderzijds. Er wordt vastgesteld dat de controles op aanvraag van de dossierbeheerder zeer efficiënt zijn. De periodieke controles worden in doelgroepen onderscheiden.

Deze analyse van de gevoerde controles ligt aan de basis van de risicoanalyse die als uitgangspunt zou dienen voor de heroriëntering van de controles door de RKW. De RKW stelt vast dat een controle nuttig blijft, *‘enerzijds omdat bepaalde elementen niet automatisch doorgegeven worden [met], hoofdzakelijk de inkomsten [die in een aantal gevallen bepalend zijn voor het recht], en anderzijds omdat de gezinssamenstelling niet altijd beantwoordt aan de feitelijke situatie [die enkel telt voor het recht op kinderbijslag]’* (RKW, 2007:18-19). Aan de ene kant worden dus de inkomsten en de feitelijke gezinssamenstelling als risicofactoren geïdentificeerd.

Aan de andere kant stelt de RKW vast dat *‘er een risico bestaat voor zowel de gezinnen die verhoogde kinderbijslag ontvangen (controle op geldigheid van de toeslag) als voor de gezinnen die misschien aan de voorwaarden voldoen maar die geen verhoogde kinderbijslag ontvangen (potentieel recht nagaan)’*.

Op basis van het voorgaande heeft de RKW doelgroepen geïdentificeerd op wie de periodieke controles gericht zullen moeten zijn. De controles op eigen initiatief worden behouden en zouden liefst ook rekening houden met deze risicoanalyse. (RKW, 2007: 26-29)

v) Vaststellingen en aanbevelingen

De standpunten van de KBF's enerzijds en van de RKW anderzijds over de opvattingen van controles lijken wel tegenover elkaar te staan. **De KBF's zouden graag alleen deze controles doen die positieve financiële gevolgen voor de gezinnen met zich meebrengen** en die als bijstand opgevat kunnen worden. Van controles die negatieve financiële gevolgen voor de gezinnen hebben, zijn de KBF's geen voorstander.

Dit lijkt logisch vanuit hun standpunt. Een door een KBF gedane vaststelling over de feitelijke gezinssamenstelling die afwijkt van de authentieke bronnen van het Rijksregister, kan negatieve financiële sancties tot gevolg voor het gezin hebben. Indien het gezin de rechtzetting hiervan bij een rechtbank aanklaagt, zal het KBF veroordeeld worden tot het betalen van de betwiste sommen en van de gerechtelijke onkosten. Als dan achteraf blijkt dat het KBF toch gelijk had, zal het de onder gerechtelijke dwang uitbetaalde sommen moeten terugvorderen van het gezin, maar de ermee gepaarde onkosten zelf moeten dragen. **In elk van deze gevallen is het KBF de verliezer.**

De controles die tot een verhoogde tussenkomst leiden zijn minder problematisch: het is weinig waarschijnlijk dat een gezin zich bij een rechtbank zal beklagen meer kinderbijslag te hebben ontvangen dan wat mogelijk was op basis van de authentieke bronnen. Daarom de voorkeur van de KBF's voor de controles die positieve financiële gevolgen voor de gezinnen betekenen.

**De heroriëntering van de controles beantwoordt echter niet aan de opmerkingen van de KBF's** en zouden zelfs een ambigu karakter kunnen krijgen. De door de RKW geïdentificeerde risicogroepen zijn immers de minst begunstigen van de maatschappij. Elk negatief financiële gevolg kan een zwaar impact hebben voor de levensstandaard van de doelgroep. Stel dat op een bepaalde dag een eenoudergezin, waar de rechthebbende langdurig werkloos is en een hoge gezinslast heeft, het bezoek krijgt van iemand die de gezinssamenstelling moet controleren in opdracht van een KBF, en dat die controleur een feitelijk gezin vaststelt waardoor de sociale toeslag die de rechthebbende ontving, spijtig genoeg, ingetrokken zal moeten worden. Het is weinig waarschijnlijk dat die controleur zeer welkom zal zijn. De veiligheid van die controleur zou in dit geval misschien zelfs niet gewaarborgd kunnen worden. Voor de KBF's is het niet opportuun om deze controles uit te voeren.

Naar verluidt zouden de vakbonden nu weigerachtig staan tegenover de controle van de gezinssamenstelling van werklozen.

Twee mogelijke sporen ter verbetering worden aangereikt.

De meest voor de hand liggende oplossing zou kunnen zijn het toekennen van **de zelfde bevoegdheid aan bepaalde controleurs van de KBF's als deze van de beëdigde controleurs van de RKW**. Vanuit de principaal-agent theorie zou dat een verstandige oplossing zijn. De KBF's zijn immers verantwoordelijk voor de ten onrechte betaalde prestaties. De controles bij de gezinnen zijn een preventiemiddel om de ten onrechte betaalde prestaties te vermijden. De KBF's zouden deze de controles bij de gezinnen correct uitvoeren indien ze de nodige bevoegdheden krijgen, omdat dit in hun eigen belang is. Een argument tegen deze eerste mogelijkheid is het feit dat een rijksbevoegdheid hiermee aan privé-actoren toegekend wordt, terwijl die actoren ook andere activiteiten, van commerciële aard, verrichten.

Een andere mogelijkheid is **deze controlebevoegdheid exclusief toe te kennen aan de RKW**. Zij beschikt immers reeds over een gespecialiseerd inspectiecorps met al de nodige bevoegdheden en gegevens. De RKW zou uiteraard bijkomende middelen van de overheid moeten krijgen om deze opdracht uit te voeren.

*d) Ex post: administratieve controle*

*'Het beheerscomité van de Rijksdienst wordt belast met de evaluatie van de wijze waarop elk kinderbijslagfonds zijn wettelijke opdrachten uitvoert. Die evaluatie gebeurt op basis van de resultaten van de controle van de beheersprestaties van de kinderbijslagfondsen, die door de Rijksdienst is uitgevoerd [...]' (art. 6, lid 1-2 K.B. 9 juni 1999).*

De KBF's werden steeds ex post gecontroleerd. Vroeger selecteerden de RKW-inspecteurs individuele dossiers zonder hiervoor bijzondere methodes te volgen. Aan het einde van de jaren negentig wilde de RKW de administratieve controle rationaliseren. De Rijksdienst heeft toen het onderzoekscentrum DULBEA van de U.L.B. met de opdracht belast om een controlemodel te ontwerpen. Men merkt op dat dit vernieuwde administratieve controlesysteem samen met het kadaster (zie supra) en een responsabiliseringssysteem voor administratiekosten (zie infra) werd ingevoerd.

Op basis van de door de KBF's aangeleverde lijsten van behandelde dossiers, worden zestien risico's (variabelen) jaarlijks systematisch gecontroleerd, wat tot bepaalde outputs leidt. Het uiteindelijke doel van de administratieve controle is dat elk gezin dezelfde kwaliteit van dienstverlening (opgevat als de uitbetaling van kinderbijslagen, het verlenen van de nodige

informatie, en de manier waarop dit gebeurt) ontvangt, welk dan ook de kinderbijslagkas die bevoegd is.

i) Inputs voor de controle

Elk jaar dient elk KBF een Excel-bestand aan de RKW over te maken waarin alle behandelde dossiers worden vermeld en gerangschikt op basis van verschillende variabelen (zie infra).

Op basis van deze bestanden zal de RKW de eerste vijftig te controleren dossiers selecteren, om een representatieve steekproef van zestien controlevariabelen te krijgen.

ii) Controlecriteria

Het document 11002 van het beheerscomité van de RKW bevat een beknopte beschrijving van de criteria waarop de administratieve controle wordt gebaseerd (RKW, 2007:8-9). Deze beschrijving wordt in onderstaande tabel opgenomen:

1. Gegevensuitwisseling	<ul style="list-style-type: none"><li>• Worden al de nodige gegevens aangevraagd om het recht vast te stellen op het ogenblik van een eerste aanvraag naar kraamgeld of kinderbijslag?</li><li>• Gebeurt de gegevensuitwisseling tussen de KBF's over het brevet van bijslagtrekkende juist?</li></ul>
2. Voorrangrechten	<ul style="list-style-type: none"><li>• Wordt het recht uit hoofde van de legitieme aanvrager (bijslagtrekkende) en volgens de geldende voorrangregels vastgesteld?</li></ul>
3. Statuut van de rechthebbende	<ul style="list-style-type: none"><li>• Zijn de attesten die tonen dat deze aanvrager werknemer, werkloos, invalide, gehandicapt, ziek, gepensioneerd of wees is, juist behandeld?</li><li>• Bestaat de door de wet voorziene link van verwantschap tussen het kind en de aanvrager?</li></ul>
4. Het driemaandelijks opmaken en de bevoegdheid	<ul style="list-style-type: none"><li>• Wordt het recht altijd voor een volledig kwartaal vastgesteld?</li><li>• Worden de betalingen wel door de wettelijk bevoegde kas uitgevoerd?</li></ul>
5. De nauwkeurigheid van de betalingen	<ul style="list-style-type: none"><li>• Werd het bedrag juist berekend?</li></ul>
6. De termijnen	<ul style="list-style-type: none"><li>• Werd het recht op kinderbijslag binnen de termijnen onderzocht en heeft het aanleiding gegeven tot een uitbetaling zonder enige vertraging?</li></ul>
7. De bijslagtrekkende	<ul style="list-style-type: none"><li>• Worden de kinderbijslagen aan de legitieme persoon en volgens de gekozen betalingswijze uitbetaald?</li></ul>
8. De geplaatste kinderen	<ul style="list-style-type: none"><li>• Wordt het recht voor een geplaatst kind aan de juiste persoon en volgens de juiste verdeelsleutel (1/3 – 2/3) toegekend?</li><li>• Wordt het juiste bedrag uitbetaald?</li><li>• Zijn alle controleformulieren aanwezig?</li></ul>
9. De geldigheid van een	<ul style="list-style-type: none"><li>• Worden de toeslagen voor de sociale groepen juist en tijdig</li></ul>

toeslag	uitbetaald in de dossiers van langdurige zieken, invaliden, gehandicapten, langdurige werklozen en begunstigden van een ouderdoms- en overlevingspensioen? • Zijn alle controledocumenten aanwezig?
10. Het potentieel recht op een toeslag	• Kijkt men correct en stipt na of een recht op een toeslag kan bestaan in de dossiers van langdurige zieken, invaliden, gehandicapten, langdurige werklozen en begunstigden van een ouderdoms- en overlevingspensioen? • Zijn alle controledocumenten aanwezig?
11. De kinderbijslagen van wezen	• Wordt de kinderbijslag van wezen juist uitbetaald? • Zijn al de controledocumenten aanwezig?
12. De studenten	• Wordt het recht van de studenten van meer dan 18 jaar juist vastgesteld? • Zijn alle controledocumenten aanwezig?
13. De andere begunstigden dan de studenten	• Wordt het recht van de gehandicapte kinderen, van de leerlingen die in het kader van een leercontract tewerkgesteld worden en van de jonge werkzoekenden juist vastgesteld? • Zijn alle controledocumenten aanwezig?
14. De controle door bezoeken aan huis	• Worden de bezoeken aan de gezinnen op het voorgeschreven moment georganiseerd? • Worden ze op een sociale en efficiënte wijze uitgevoerd?
15. Het Handvest van de Sociale Verzekerde	• Geeft het KBF nauwkeurige en volledige informatie aan de gezinnen wanneer er een motivatie- of informatieplicht bestaat?
16. De debiteurs	• Worden de ten onrechte betaalde bedragen vlug en correct opgeëist?

**Tabel 5 – Criteria voor administratieve controle (Bron: RKW, 2007: 8-9)**

Men merkt op dat deze criteria een welbepaalde **visie** inhouden over het kwaliteitsniveau van de dienstverlening die de RKW van een KBF verwacht. Ten eerste moet een KBF het potentieel recht op kinderbijslag juist, tijdig en met zo weinig tussenkomst van de gezinnen vaststellen. Hierbij dient het KBF rekening te houden met bepaalde doelgroepen die een bijzondere aandacht eisen omdat de graad van ingewikkeldheid van de maatregelen die van toepassing zijn op deze groepen een hoger risico op vergissing impliceert. Ten tweede moet een KBF de kinderbijslagen tijdig en aan de juiste persoon uitbetalen. Tenslotte moet een KBF de dossiers opvolgen en dit indien nodig updaten. Men verwacht van een KBF met andere woorden dat het de kinderbijslagregelgeving naleeft zodat elke burger gelijk behandeld wordt, welk KBF hiervoor dan ook bevoegd is.

Deze controlecriteria uit bovenstaande tabel worden verder uitgewerkt in een checklist. Hieraan gekoppeld, wordt een controlehandleiding opgesteld. Beide documenten worden jaarlijks bijgewerkt (art. 4 b.o. RKW). Deze documenten zijn bestemd voor de controleurs van de RKW maar ook de



KBF's ontvangen deze, zodat ze op voorhand weten aan welke kwaliteitseisen hun dienstverlening moet voldoen. De checklist definieert het produkt dat op een uniforme wijze door de controleurs van de RKW gecontroleerd wordt bij al de KBF's.

### iii) Controleactiviteiten

In deze sectie worden de gebruikte controlemethodologie en het concrete verloop van de controleactiviteiten geanalyseerd

Wat de **controlemethodologie** betreft, worden eerst op voorhand vijftig te controleren dossiers toevalsgewijs geselecteerd. Dit gebeurt op basis van de door de KBF's overgedragen registers.

Aan de hand van de controlehandleiding en van de checklist van de RKW gaan de RKW-inspecteurs, ten tweede, deze vijftig dossiers ter plaatse controleren. De inspecteurs gaan na op welke criteria de dossiers betrekking hebben. Per criterium zullen minstens vijftig dossiers gecontroleerd worden. Na deze dossiers te hebben geanalyseerd, is het mogelijk dat voldoende informatie werd verzameld voor bepaalde criteria (bvb. wat de criteria 'gegevensuitwisseling', 'nauwkeurigheid van de betalingen', 'termijnen', enzovoort betreft). Indien dit het geval is en er geen fouten werden vastgesteld wat deze criteria betreft, wordt de analyse ervan op dit punt stopgezet

Indien er niet voldoende informatie kon worden verzameld, zoekt men per criterium andere dossiers tot het ogenblik waarop vijftig dossiers per criteria werden geanalyseerd. Indien over een geheel van vijftig dossiers voor een criterium geen fout kon worden vastgesteld, wordt dat geacht representatief te zijn voor alle dossiers. Men gaat uit van een betrouwbaarheid van 90% en een foutenmarge van circa 2,5%

Als er fouten worden vastgesteld, moeten meer dossiers gecontroleerd worden. Dit gebeurt naargelang de populatie van het beschouwde criterium enerzijds en het aantal opgespoorde fouten anderzijds. Het aantal gecontroleerde dossiers stopt aan een bepaald plafond. Men kijkt eigenlijk meer dossiers na om de representativiteit van de resultaten van de controles te waarborgen.

Door deze controlemethodologie kan de RKW aan elk KBF en voor elk criterium een slaag- en mislukkingpercentage toekennen. Dit percentage is ook betrouwbaar tot op 90%, met een foutenmarge van plus of min 2,5%.

Meer **concreet** wordt deze controlemethodologie door zeventien voltijdse RKW-inspecteurs uitgevoerd. De inspecteurs komen jaarlijks ongeveer drie maanden lang ter plaatse. Ze bereiden de verslagen voor die wekelijks door 'attachés' goedgekeurd worden.

De evaluatie die in het jaar x gebeurt, betreft de dossiers van het jaar x-1. Alle controles worden afgerond tegen 30 september van het jaar x. De eerste evaluatie vond in 2000 plaats en betrof de dossiers van het jaar 1999.

Men merkt op dat alle mogelijke bijkantoren van de KBF's gecontroleerd worden, en dat de administratieve controle enkel de KBF's betreft en **niet de RKW** zelf.

iv) Outputs

De administratieve controle leidt tot verschillende outputs, gaande van individuele naar meer algemene outputs.

De eerste outputs van de controle zijn opmerkingen die betrekking hebben tot **individuele dossiers**. Men onderscheidt de opmerkingen naargelang ze al dan niet een reeds opgelost probleem betreffen. De KBF's dienen een individuele oplossing aan te bieden voor elk onopgelost dossier en daarover verslag uit te brengen aan de RKW.

Ten tweede krijgt elk KBF jaarlijks een **gedetailleerd auditverslag** dat de nadruk legt op de fouten die min of meer systematisch voorkomen. Elk KBF moet op dit verslag een antwoord aan de RKW bezorgen, in een organisatorische taal. Het antwoord moet aantonen dat het KBF heeft getracht de oorsprong van de fouten op te sporen en over vervolmakingssporen heeft nagedacht. Het KBF moet concrete verbintenissen tot verbetering aangaan<sup>5</sup>. Het blijft onzeker in welke mate de RKW de aangekondigde verbeteringsinitiatieven opvolgt, maar de resultaten (outputs) ervan zullen in elk geval een jaar later door de volgende administratieve controle worden gemeten.

Een derde output is de opstelling van een **foutenpercentage** per KBF en per criterium. Samen met allerlei sturende wegingparameters maakt dit daarna mogelijk om, in het kader van het responsabiliseringssysteem voor administratiekosten, een globale kwaliteitsindicator per kas te berekenen die **financiële implicaties** voor elk KBF met zich meebrengt. Dit systeem wordt verderop in het verslag dieper geanalyseerd. Onderstaand vindt men de gemiddelde foutenpercentages voor elk criterium terug. De gewogen kwaliteitsindicatoren en de daaraan gekoppelde financiële implicaties komen later aan bod.

<b>Kwaliteitscriteria</b>	<b>Gemiddelde foutenpercentages van de KBF's voor de prestaties van 2005</b>
---------------------------	--

---

<sup>5</sup> (Als het KBF bijvoorbeeld de oorsprong van de fouten in de werkprocessen situeert, kan men de uitvoering van een CAF of van een BPR plannen. Als de nadruk dan weer wordt gelegd op vaardigheden, kan een plan voor personeelsbeleid voorgesteld worden, enzovoort...)

1. Gegevensuitwisseling	1,63%
2. Voorrangrechten	1,96%
3. Statuut van de rechthebbende	0,25%
4. Het driemaandelijks maken en de bevoegdheid	0,06%
5. De nauwkeurigheid van de betalingen	0,30%
6. De termijnen	0,66%
7. De bijslagtrekkende	0,35%
8. De geplaatste kinderen	3,38%
9. De geldigheid van een toeslag	4,72%
10. Het potentieel recht op een toeslag	7,51%
11. De kinderbijslagen van wezen	1,62%
12. De studenten	0,87%
13. De andere begunstigden dan de studenten	3,63%
14. De controle door bezoeken aan huis	10,52%
15. Het Handvest van de Sociale Verzekerde	2,69%
16. De debiteurs	2,96%

**Tabel 6 – Resultaten van de administratieve controle voor de prestaties van 2005**  
(Bron: RKW, 2007: bijlage 2)

Men stelt vast dat de foutenpercentages redelijk laag liggen en dat drie criteria meer problematisch dan de anderen zijn. Het gaat om de geldigheid van een toeslag, het potentieel recht op een toeslag en de controle door bezoeken aan huis. Deze drie criteria verwijzen naar de bovenvermelde opmerkingen over de onderzoeken bij de gezinnen waardoor de geldigheid van een toeslag nagekeken wordt.

Ten vierde wordt een algemeen verslag van de prestaties van alle KBF's in het beheerscomité van de RKW voorgesteld. Hierop volgt een **terugkoppeling**. Deze dient om de controle van volgend jaar beter te organiseren (update van de checklist en van de controlehandleiding), om de KBF's te prikkelen volgend jaar beter te doen op bepaalde aspecten (sturing door aanpassing van de wegingsparameters in het responsabiliseringssysteem), om de KBF's te ondersteunen (organisatie of vervolmaking van bepaalde informatiestromen), om bepaalde aspecten van de regelgeving beter toe te lichten (aankondiging of aanpassing van omzendbrieven), om de regelgeving te vereenvoudigen (voorstellen aan de regering), enzovoort.

v) Effecten

Het is, ten eerste, niet vanzelfsprekend om de effecten van een beleid objectief te meten omdat percepties daarin een belangrijke rol spelen. Bovendien bestaat er, voor zover het onderzoekteam

weet, geen grootschalig onderzoek naar de door de burger gepercipieerde kwaliteit van dienstverlening vanwege de KBF's.

Er moet, ten tweede, worden opgemerkt dat deze administratieve controle slechts een element van een geheel is dat tot effecten leidt. Er moet ook rekening gehouden worden met wat voorafgaat, dat is de automatisering van de informatiestromen, en de financiële implicaties van de administratieve controle als administratiekosten.

Alle geïnterviewde actoren zijn het daarnaast eens om te zeggen dat het geheel aan maatregelen dat de laatste tien jaren ondernomen werd, de kwaliteit van de KBF's fors heeft doen stijgen. Hiervoor werden de volgende argumenten naar voren gebracht:

- Weinig gezinnen zijn zich bewust van het bestaan van KBF'en en van welk KBF hun kinderbijslag betaalt. Dit zou betekenen dat de kinderbijslagen meestal stipt en correct uitbetaald worden, met een minimum aan administratieve last voor de gezinnen.
- Omdat de administratieve controle als een objectieve afspiegeling wordt gepercipieerd van wat een kwaliteitsvol KBF is en omdat de gemiddelde scores goed tot zeer goed zijn, kan besloten worden dat de dienstverlening van de KBF kwaliteitsvol is.
- Er zijn weinig klachten over kinderbijslagen bij de RKW of de rechtbanken
- Als men kijkt naar de wetenschappelijke literatuur over kinderbijslag vóór de automatisering, de responsabilisering en de wetenschappelijke onderbouwing van de administratieve controle (Verstraeten, 1989; Vandecavey, 1993), wezen alle auteurs op de ingewikkeldheid van de regelgeving, de concrete problemen die dit voor de organisaties stelde, of vertragingen in de betalingen. Nu is dat niet meer het geval.

Hieruit zou geconcludeerd kunnen worden dat het samenhangend systeem van automatisering, administratieve controle en responsabilisering een tastbare meerwaarde voor de kwaliteit van dienstverlening in de sector kinderbijslag heeft geleverd.

#### vi) Vaststellingen en aanbevelingen

Een paar vaststellingen kunnen geformuleerd worden wat de administratieve controle betreft. Er wordt daarbij ingegaan op de perceptie door de veldactoren, op het toepassingsgebied van de controle en op een neveneffect dat dit drieledige systeem met zich heeft meegebracht.

*De geïnterviewde verantwoordelijken van de KBF's hebben een zeer goede perceptie van de administratieve controle.*

*Eigenlijk ligt het enige naar voren gebrachte minpunt in de inputs voor de controles. Het is immers mogelijk dat de Excel-bestanden die de KBF's aan de RKW moeten overdragen niet exhaustief zijn. Het zou bijvoorbeeld kunnen dat bepaalde dossier intentioneel door de kassen verborgen worden. In de praktijk lijkt het weinig waarschijnlijk dat dit op een grote schaal gebeurt: op lange termijn hebben de KBF's er alle belang bij om eerlijk in het evaluatieproces te stappen.*

*De controlecriteria worden door de actoren als positief gepercipieerd. Ze zouden volgens hen een goede afspiegeling zijn van wat men van een KBF kan verwachten op het vlak van dienstverlening. Bovendien lijkt er voldoende flexibiliteit te zijn zodat het systeem zich aan de veranderende omstandigheden kan aanpassen. Dit gebeurt via de checklist enerzijds en via de wegingsparameters van het responsabiliseringssysteem anderzijds.*

*De controlemethodologie werd niet in vraag gesteld. De geïnterviewde actoren hebben de representativiteit van de controleresultaten niet betwist. Het feit dat een universitair centrum bij het opstellen van de methode betrokken was, zorgt voor een zekere legitimiteit van de controlemethodologie.*

*De controles op zich lijken uiteraard minder aangenaam voor de gestuurde actoren. De langdurige aanwezigheid van buitenstaanders (meer dan drie maanden per jaar) binnen de organisatie lijkt toch gepercipieerd te worden als een noodzakelijk kwaad en als een waarborg voor de ernst in de uitvoering van de controles.*

*De outputs worden eveneens hoog gewaardeerd. Naast de financiële gevolgen van de controle (die later in dit verslag aan bod zullen komen), hebben de geïnterviewden vooral de nadruk gelegd op het belang van de individuele auditverslagen en foutenpercentages. Deze worden als een waardevol hulpmiddel tot verbetering gepercipieerd, zouden motiverend zijn voor het personeel, en een externe blik bieden op de prestaties van het KBF van het afgelopen jaar. De individuele verslagen en foutenpercentages gebeuren bovendien jaarlijks zodat men de gedane vooruitgang op relatief korte termijn kan opvolgen. En last but not least, het is helemaal gratis.*

*De administratieve controle wordt met andere woorden als volledig legitiem door de gestuurde actoren gepercipieerd.*

Een bedenking dient echter gemaakt te worden rond het feit dat de grootste kinderbijslagkas, de **RKW, momenteel niet het voorwerp uitmaakt van de administratieve controle**. Individuële dossiers worden wel gecontroleerd, maar niet op een systematische manier zoals bij de KBF's. De

werkprocessen van de RKW worden wel onderzocht, door de interne controlefunctie en de interne audit.

*Geïnterviewde **KBF's** betreuren dat de RKW niet systematisch op individuele dossiers gecontroleerd wordt. Samen met andere behandelingsverschillen (terugbetaling van de ten onrechte betaalde prestaties, vrijstelling van het responsabiliseringssysteem) zou het ervoor zorgen dat de KBF's de RKW niet op gelijke voet kunnen beconcurreren. De KBF's lijken voorstander te zijn van een administratieve organisatie naar het voorbeeld van de tak werkloosheid, en ziekte en invaliditeit. Daar zijn de sturende en uitvoerende overheidsorganisaties gescheiden en worden de uitvoerende overheidsorganisatie aan dezelfde controles als de private uitvoerende organisaties onderworpen – al dan niet met dezelfde financiële implicaties.*

*Bij de **RKW** brengt men twee argumenten naar voren om het behandelingsverschil tussen de KBF's en de RKW op het vlak van administratieve controle te rechtvaardigen. Enerzijds blijkt er dat de controlemiddelen waarover het RKW beschikt, stabiel blijven (in tegenstelling tot de KBF's wordt de beheersbegroting van de RKW al jaren lang niet meer geïndexeerd) terwijl de controlelasten stijgen (het vernieuwde systeem van administratieve controle is meer arbeidsintensief dan vroeger en ook de publieke werkgevers moeten sinds 2008 door de RKW gecontroleerd worden). Anderzijds geeft de RKW de prioriteit aan haar controleopdracht van de KBF's. In de jaren negentig werden de provinciale bureaus van de RKW wel gecontroleerd. Gezien de gevolgen ervan voor de duur van de controlecyclus (gevoelige verlenging) en dwingende prioriteiten (de responsabilisering) om de controlecyclus gevoelig te verkorten, werd de controle van de Provinciale bureau's opgeschort. Kortom is RKW bereid om aan dezelfde controleverplichtingen als de KBF's te worden onderworpen, op voorwaarde dat er een eerlijke financiering hiervoor komt.*

Een laatste vaststelling is dat de administratieve controle een trend **naar concentratie van de markt** versterkt. De naleving van de kwaliteitseisen van de RKW eist investeringen in informatica, personeelsopleiding en interne opvolgingssystemen. De kleinere KBF's hebben de nodige middelen hiervoor niet en worden hierdoor door grotere KBF's opgeslorpt.

## **B. Financiële aansturing: betaling van de kinderbijslagen**

### *a) Inleiding*

In deze sectie wordt er ingegaan op de wijze waarop het financiële beheer van de KBF's door de RKW aangestuurd wordt. Allereerst dienen een paar conceptuele onderscheiden geformuleerd worden.

Ten eerste onderscheidt men de financiële controle in de **tijd**, naargelang deze vóór de uitbetaling van de kinderbijslagen (ex ante) of pas erna (ex post) gebeurt.

Ten tweede onderscheidt men de financiële controle naargelang de **scope** ervan. Men kan de financiering van de kinderbijslagen (controle op opdrachten) en/of het interne financiële beheer (controle op beheer) controleren. In de praktijk merkt men op dat het beheer slechts ex post en samen met de opdrachten wordt gecontroleerd

Ten derde onderscheidt men de **wijze** waarop er wordt gecontroleerd. Financiële controle kan immers op basis van boekhoudkundige documenten en/of ter plaatse gebeuren.

Ten slotte onderscheidt men de **verschillende controleoogpunten**. Wat de financiële controle van de KBF's betreft, zijn er twee controle-instanties: de RKW en de bedrijfsrevisoren. De bedrijfsrevisoren voeren geen ex ante controles op de KBF's, de RKW wel. Bovendien moeten de KBF's financiële documenten aan de Nationale Bank van België (NBB) overmaken, maar dit is meer een rapportageverplichting dan een financiële controle.

De onderstaande tabel vat deze onderscheidingen samen en fungeert als de structuur voor deze sectie:

Wanneer en wat?		Ex ante: controle op de opdrachten		Ex post: controle op opdrachten en beheer	
Door wie?		RKW	bedrijfsrevisor	RKW	bedrijfsrevisor
Hoe?	Documenten	✓ (b)	✗	✓ (c)	✓ (c)
	Ter plaatse	✗	✗	✓ (c)	✓ (c)

**Tabel 7 – Financiële controles op de KBF's**

Hierna wordt er dieper ingegaan op de ex ante controle die de RKW voert op de financiering van de kinderbijslag (b). Daarna verschuift de aandacht naar de ex post financiële controle die de RKW en de bedrijfsrevisoren ter zetel van de KBF'en uitvoeren op basis van de boekhouding, de aangiften en de verschillende stavingsdocumenten (c). Deze controle omvat de kwaliteit van de verschillende financiële rapporteringen (bedrijfsrevisoren en RKW) evenals de verificatie van de aanwending van de ter beschikking gestelde middelen (alleen RKW).

*b) Ex ante: controle op de financiering van de kinderbijslag*

i) Inleiding

Deze door de RKW gevoerde controle heeft als doel de liquiditeitscoëfficiënt van de KBF's zoveel mogelijk te beperken of, anders uitgedrukt, om de termijnen tussen de financiering van de KBF's en de uitbetaling van de kinderbijslagen zo kort mogelijk te maken. Het uiteindelijke doel is de KBF's te beletten kapitaalinkomsten te innen op de gelden van de sociale zekerheid. Als er kapitaalopbrengsten worden gegenereerd, dan dient dit op het niveau van de RSZ te gebeuren ten voordele van het globaal

beheer van de sociale zekerheid, en niet op het niveau van de individuele organisaties van het secundaire netwerk.

In de tak kinderbijslag is het misschien minder moeilijk om de liquiditeitscoëfficiënt te beperken. De toekenning van de kinderbijslagen wordt immers aan een toestand (het gezin) onderworpen en niet –behalve wat het kraamgeld betreft– aan een gebeurtenis (ontslag, ziekte, arbeidsongeval,...) zoals in andere takken van de sociale zekerheid het geval is. De kinderbijslagen zijn met andere woorden voorspelbaar en wederkerend. Bovendien wordt het recht op kinderbijslag bepaald voor een trimester. Zelfs indien de voorwaarden om het recht op kinderbijslag te benutten tijdens een trimester veranderen, wordt het recht voor dat trimester behouden.

ii) Financiering van de KBF's

Om de kinderbijslagen uit te betalen, **vragen** de KBF's maandelijks middelen aan bij de RKW. Het gaat om een bedrag dat de kassen denken nodig te hebben om aan de kosten voor de komende maand tegemoet te komen.

De RKW voert dan een **ex ante controle** op deze aanvragen. De coherentie in de tijd van de aanvragen wordt gecontroleerd. Via het kadaster kan de RKW ramen of de aangevraagde bedragen al dan niet gerechtvaardigd zijn. Bovendien geldt het recht op kinderbijslag voor een trimester. De KBF's moeten dus in staat zijn hun financiële noden correct in te schatten. De RKW kan dit alles controleren.

Op basis van de aanvragen van de KBF's en van eventuele rechtzettingen vanwege de RKW worden de bedragen door de RKW aan de KBF's een à twee dagen vóór de betaling voorgeschoten.

**Voorschotten** worden zo een paar keer per maand aan de KBF's toegekend. Als het KBF meer geld heeft dan nodig, zou het overschot aan de RKW teruggestort moeten worden. Als het KBF minder geld in kas heeft dan nodig, zijn er twee mogelijkheden. Ofwel worden er bijkomende financiële middelen bij de RKW aangevraagd, ofwel financiert het KBF het tekort tijdelijk voor door het aanspreken van de reserves.

Na elke maand gebeurt er een **afrekening** tussen de RKW en de individuele kassen enerzijds, en tussen de RKW en de RSZ anderzijds. Zo krijgt elke instelling wat nodig was.

iii) Responsabilisering voor de liquiditeitscoëfficiënt

Men merkt op dat de KBF's hun financieringsnoden zelf bepalen. Zelfs als een KBF een overschot of een tekort aan middelen heeft, blijft het **vrij** om hiernaar te handelen.



Ook als de KBF's vrij zijn om hun financiële noden te bepalen, worden ze geprikkeld om dit zo nauwkeurig mogelijk te doen.

In het kader van de responsabilisering voor administratiekosten brengen bepaalde aspecten van de financiering van de KBF's immers financiële gevolgen met zich mee. Zo hangt een klein deel van de administratiekosten van de KBF's af van de ratio tussen wat bij de RKW werd aangevraagd en wat werkelijk uitbetaald werd. Bovendien worden de KBF's aangemoedigd om de tijdelijke tekorten via hun reserve te financieren eerder dan bijkomend geld aan de RKW aan te vragen.

In de sectie gewijd aan de regeling der administratiekosten wordt er dieper op deze aspecten ingegaan.

*c) Ex post: financiële rapportage*

i) Nieuw boekhoudplan en vzw-wetgeving

Formeel nemen de vrije KBF's het statuut van vzw aan (art. 20 KB-wet), hoewel hun handelingen worden beschouwd als uitgaande van een administratieve overheid in de zin van artikel 14 van de gecoördineerde wetten over de Raad van State. Ze zijn dus aan de **vzw-wetgeving** onderworpen. Deze wetgeving is gewijzigd, onder andere om strengere verplichtingen aan organisaties op te leggen op het vlak van boekhouding en rapportering.

Als vzw's moeten de KBF's een **ondernemingsboekhouding** voeren. Zoals voor andere ondernemingen het geval is variëren de verplichtingen over boekhouding, controle en rapportage naargelang de grootte van de vzw. Zo onderscheidt de vzw-wetgeving drie soorten vzw's, waarvan de verplichtingen op het vlak van rapportage aan de NBB en aanstelling van bedrijfsrevisoren variëren naargelang criteria zoals personeelsbezetting, opbrengst en/of balanstotaal.

In de tak kinderbijslag bestaan er grote, middelmatige en kleine KBF's. Op dat vlak wijkt de kinderbijslagwetgeving echter van de vzw-wetgeving af. Al de KBF's staan op gelijke voet, Ongeacht hun grootte moeten ze een bedrijfscommissaris aanstellen en aan de NBB rapporteren volgens het uitgebreide rapporteringsmodel.

De RKW heeft de KBF's begeleid bij de implementatie van deze maatregelen. Zo werd een nieuw boekhoudplan opgesteld dat de KBF's dienden te volgen. Hieraan gekoppeld heeft de RKW een boekhoudkundige handleiding uitgevaardigd om de KBF's in staat te stellen aan hun verplichtingen te voldoen (CO 1358 RKW). Op twee zaken is de RKW van de vzw-wetgeving afgeweken.

Eenzijds werd het nieuwe boekhoudplan van de RKW onmiddellijk toegepast, terwijl de ‘gewone’ vzw’s uitstel hadden gekregen.

Anderzijds is het nieuwe boekhoudplan van toepassing op alle KBF’s, ongeacht hun grootte. De kleine KBF’s moeten dezelfde verplichtingen als de grotere KBF’s volgen.

*Als een verticale consolidatie van de rekeningen noodzakelijk is, moeten de rekeningen van een KBF ook horizontaal geconsolideerd worden met de andere vzw’s die deel uitmaken van de groepen. Bepaalde geïnterviewden betreuren dat er geen rekening werd gehouden met de specificiteiten van die groepen, en dat de boekhoudplannen van de andere vzw’s van de groepen aan de eisen van de RKW aangepast moesten worden om de verticale consolidatie mogelijk te maken. Onrechtstreeks zou de RKW de boekhouding van andere vzw’s gereguleerd hebben.*

Het nieuwe boekhoudplan is de basis die de verticale consolidering van de rekeningen, de rapportage en de controle ter plaatse mogelijk maakt.

ii) Driemaandelijks aangifte aan de RKW

De kinderbijslagwetgeving stelt dat de KBF’s driemaandelijks een verslag aan de minister moeten uitbrengen (art. 140 KB-wet). In de praktijk is de RKW hiervan de ontvanger (art. 4 b.o. RKW).

In tegenstelling tot de ex ante controle op de financiering van de KBF’s (zie supra) die slechts betrekking heeft op de opdrachten (de kinderbijslagen), bevat de driemaandelijks financiële aangifte boekhoudkundige informatie, en dit zowel over de **opdrachten als over het beheer**.

De aangifte **bevat** ten eerste de boekhoudkundige saldi van de rekeningen van de betalingskosten en van de verschuldigde en niet-verschuldigde gezinsbijslagen (kinderbijslagen + kraamgeld + adoptiepremie) die volgens barema’s en financiële stromen uitgesplitst worden. Ten tweede bevat de aangifte een gedetailleerd verslag over de evolutie van de terugvordering van de ten onrechte betaalde prestaties. Ten derde worden de ontvangen werklustbudgetten voor administratiekosten berekend en gerechtvaardigd.

**De RKW verplicht zich om per KBF en per jaar een van de vier driemaandelijks aangiften exhaustief te controleren.** Uiteraard weten de KBF’s niet op voorhand welke aangifte gecontroleerd zal worden (art. 4 b.o. RKW).

iii) Jaarlijkse rapportage aan de RKW en aan de NBB

De KBF's dienen jaarlijks verslag uitbrengen over hun financiën. Men onderscheidt de rapportage aan de RKW en de rapportage aan de NBB.

Bij de RKW werd in de lijn van het nieuw boekhoudplan een nieuw rapporteringmodel opgesteld, teneinde de consolidering van de rekeningen en de exploitatie van de gegevens mogelijk te maken (CO 1358 RKW).

De KBF's geven alle balansrekeningen die een saldi vertonen, alle saldi van de kostenrekeningen met opsplitsing tussen directe en gemeenschappelijke kosten en alle saldi van de opbrengstenrekeningen en de verrichtingen van de reserves aan (CO 1358).

De verslagen moeten ten laatste op 31 mei van het jaar x+1 elektronisch overgemaakt worden aan de RKW (CO 1358).

Deze verplichting houdt echter geen vrijstelling in van de jaarlijkse rapportering van de KBF's aan de NBB, conform de vzw-wetgeving. Beide rapporteringen beogen immers andere doelen. De rapportage aan de NBB beoogt de buitenwereld in te lichten over de financiën van de vzw. De rapportage aan de RKW kadert in de interne sturingsrelaties.

De ex ante controle op de financiering van de kinderbijslagen en de ex post rapportage (financiële aangiften) gebeuren allebei op basis van documenten. Daarnaast gebeurt er een jaarlijkse financiële controle ter plaatse. In navolging van de financiële rapportage en in tegenstelling tot de ex ante controle, betreft de financiële controle zowel de kwaliteit van de financiële rapportering als de kwaliteit van het financieel beheer (aanwending van de ter beschikking gestelde geldmiddelen) van de KBF's.

De RKW subsidieert alleen de kosten die KBF'en aangaan om de kinderbijslagen te kunnen betalen. De financiële controle besteed daarom bijzondere aandacht aan de **verdeling van de gemeenschappelijke kosten** over de verschillende 'instellingen binnen administratieve groepen .

iv) Inputs

Uiteraard bouwt de financiële controle ter plaatse voort op de financiële rapportage.

v) Controleactiviteiten

De controles worden in elk KBF en bijkantoor ervan jaarlijks uitgevoerd.

De inspecteurs van de RKW worden door de minister aangesteld en hebben de bevoegdheden van sociaal inspecteurs.

De scope van de controles lijkt zeer ruim te zijn. De rapportering van de gemeenschappelijke kosten wordt, volgens de geïnterviewden, strikt gecontroleerd. Dat stelt de inspecteurs in staat om de boekhouding van de andere vzw's van de groepen te gaan controleren. Zo wordt de arbeidstijd van de gemeenschappelijke medewerkers die verbonden zijn aan de groep, alsmede de gereden kilometers die op het fonds verhaald kunnen worden, gecontroleerd.

vi) Outputs

De financiële controles kunnen tot bepaalde outputs leiden.

Vooreerst kunnen bewijsstukken voor de gemeenschappelijke kosten aangevraagd worden.

Ten tweede kunnen rechtzettingen in de boekhouding geëist worden.

Ook gebeurt er een consolidering van de rekeningen van de tak kinderbijslag

Ten vierde kunnen de controles tot financiële sancties in het kader van de responsabilisering voor administratiekosten leiden.

vii) Vaststellingen en aanbevelingen

Weinig verrassend is dat de financiële controles ter plaatse redelijk negatief gepercipieerd worden door de geïnterviewde verantwoordelijken van de KBF's.

*De KBF's aanvaarden het principe van financiële controles ter plaatse wel. Ze lijken het echter moeilijker te hebben met de controles van de gemeenschappelijke kosten. De KBF's interpreteren dit als machtsmisbruik door de inspecteurs omdat deze de boekhouding van de zuster-vzw's en de tewerkstelling van de werknemers controleren. De geïnterviewden zijn van mening dat de RKW zich zou moeten beperken tot de controle van de KBF's zelf.*

*Bij de RKW legt men de nadruk op het doel van de controles: slechts die gemeenschappelijke kosten die werkelijk door het KBF gebruikt worden, moeten door de tak kinderbijslag gedragen worden. Het doel heiligt de middelen: bewijsstukken moeten aangebracht worden en de boekhouding van de zusterorganisaties moet ook gecheckt worden.*

Eigenlijk gaat het hier over een politieke keuze. In de tak kinderbijslag waarborgt het controlesysteem de buitenwereld dat het globaal beheer van de sociale zekerheid geen andere activiteiten financiert dan kinderbijslag. In andere takken van de sociale zekerheid wordt hier niet zoveel nadruk op gelegd.

Er bestaan evenwel argumenten om dergelijke transfers te rechtvaardigen. Deze kaderen in een principaalagente benadering waar men organisaties tot efficiëntie prikkelt a.d.h.v. micro-economische instrumenten. Een politieke mogelijkheid is bijvoorbeeld om de KBF's te stimuleren om efficiënter te werken door hen toe te laten in nevenactiviteiten te investeren. Zou er daarvoor gekozen worden, zou het volgens onderzoeksteam eerder langs de weg van de winsten als administratiekosten dan via de verdeling van de indirecte kosten moeten gebeuren, en dit om een zekere transparantie te waarborgen.

*d) Ontwikkelingen : ontwerp van een financieel beheersinstrument*

De 'finishing touch' van de financiële controle bestaat uit een financieel beheersinstrument. In de lijn van het nieuwe boekhoudplan en van de elektronische financiële aangiften werd in de loop van 2006 een informaticasysteem ontwikkeld in samenwerking met Professor Dr. Johan Chistiaens van de Universiteit van Gent. Dit systeem beoogt de volgende doelstellingen.

Ten eerste moet het de consolidering van de rekeningen van de KBF's makkelijker maken.

Ten tweede moet het de financiële controles verbeteren. Hierbij zou de ex ante controle op de financieringsnoden van de kassen anders gebeuren: de RKW zou in 'real time' kunnen weten hoeveel financiële middelen de KBF's nodig hebben. De KBF's zouden dan automatisch gefinancierd worden naargelang hun noden zonder dat hiervoor een aanvraag zou moeten worden ingediend. Daarenboven moet dit systeem ervoor zorgen dat de controles ter plaatse beter voorbereid zijn. Door de KBF's met elkaar en in de tijd te vergelijken, zouden de controles ter plaatse gericht zijn.

Ten derde zou het systeem de RKW toelaten om de KBF's als economische entiteiten te analyseren. Een benchmarking zou zo kunnen gebeuren omtrent de efficiëntie van de KBF's.

Dit systeem is nog niet geïmplementeerd. De software moeten hiervoor nog aangekocht worden.

### 3. BEHEERSPROCESSEN

#### A. Regeling der administratiekosten<sup>6</sup>

##### a) Inleiding

In de regelingen voor administratiekosten kan men een ex ante luik dat betrekking heeft op de financiering, en een ex post luik dat betrekking heeft tot de besteding van het saldo **onderscheiden**.

In de tak kinderbijslag bestaan er **verschillende regelingen** voor de administratiekosten. De RKW wordt aan de algemene regeling der beheersbegrotingen van de OISZ onderworpen. Bovendien beschikt de RKW over eigen financieringsbronnen: als het beheer van de kinderbijslagdossiers van de personeelsleden van bepaalde overheidsorganisaties aan de RKW wordt uitbesteed, factureert de RKW deze dienst aan 1,35% van de uitbetaalde kinderbijslagen, of aan 2% als de overheidsorganisatie de ontleding van het recht niet heeft voorbereid.

De bijzondere KBF's worden aan een bijzondere regeling onderworpen: de RKW kent hen een toelage toe die niet hoger mag zijn dan de werkelijke administratiekosten (art. 11 K.B. 9 juni 1999). De bijzondere kassen ontvangen met andere woorden de tegenwaarde van hun werkelijke administratiekosten. Deze toelagen worden maandelijks voorgesloten (art. 11).

Wat de vrije KBF's betreft, voorziet het K.B. een hybride regeling van de administratiekosten. Deze sectie betreft enkel deze vrije KBF's, hoewel het vrije karakter ervan niet telkens wordt vermeld.

De regeling van administratiekosten van de (vrije) KBF's wordt rond twee luiken opgebouwd.

Ex ante wordt een **hybride financieringssysteem** voorzien. Aan de ene kant worden de KBF's prospectief gefinancierd naar hun werkelijke behoeften. Aan de andere kant worden ze achteraf op basis van hun beheersprestaties van het verleden gefinancierd.

Ex post worden de KBF's helemaal **verantwoordelijk gesteld voor het saldo** van de administratiekosten. Het beheer en de aanwending van de saldi van administratiekosten wordt evenwel door de RKW aangestuurd.

---

<sup>6</sup> In januari 1988 werd door Sobemap op verzoek van de toenmalige minister van sociale zaken Jean-Luc Dehaene in verschillende sectoren van de sociale zekerheid een doorlichting van de beheerskosten besteld.

In de tak kinderbijslagen luidde het besluit:

- dat de RKW over het algemeen een zeer strenge en voorbeeldige controle uitoefent op de financiering van de KBF's;
- dat de beheerskosten van de KBF's integraal aangewend worden voor het bereiken van hun sociaal doel.

In 2008 heeft een K.B. het ex ante luik van de regeling van administratiekosten van de vrije KBF's aangepast. Dit wordt hieronder verder uitgewerkt. Telkens wordt er vermeld wat dit K.B. heeft gewijzigd, waarom, en welke de linken zijn tussen de verschillende aanpassingsmaatregelen.

*b) Ex ante luik: financiering van de administratiekosten van de vrije KBF's*

i) Twee met elkaar verbonden budgetten

De ex ante financiering van de KBF's gebeurt via **twee budgetten**, hierna genoemd het werklustbudget en het responsabiliseringsbudget. Hun toekenning wordt door het K.B. van 9 juni 1999 geregeld. Hoewel het over gescheiden budgetten gaat, worden ze met elkaar verbonden.

Het **basisprincipe** –tot op heden– is dat de KBF's voor 95% door het werklustbudget en voor 5% door het responsabiliseringsbudget worden gefinancierd. Dit blijkt uit de interviews.

Het werklustbudget wordt echter niet beperkt. Bedragen of percentages van bedragen worden aan de KBF's toegekend wanneer ze bepaalde activiteiten verrichten. Daarentegen is het responsabiliseringsbudget wel beperkt, d.w.z. dat een maximumbedrag ex ante bepaald wordt.

Daaruit vloeit voort dat het K.B. de naleving van de verdeelsleutel 95/5 niet waarborgt. Het was het beheerscomité van de RKW dat het maximale responsabiliseringsbudget voor de toekomst vaststelde op basis van het werklustbudget van het jaar voordien, om zo de ratio 95/5 te bereiken.

Vanaf 2006 worden de maximale responsabiliseringsbudgetten echter wel in het K.B. verankerd. Dit gebeurt op basis van extrapolaties van de beschikbare gegevens. Als de werklust onverwacht stijgt, zou het kunnen dat de voorziene ratio in de praktijk niet wordt nageleefd.

Het K.B. van 2008 heeft onder andere als doel deze **ratio tussen de twee budgetten te wijzigen**.

Op basis van de beschikbare gegevens heeft dit K.B. de maximale bedragen van het responsabiliseringsbudget voor de toekomst vastgesteld. Het K.B. vermeldt dat het aandeel van het responsabiliseringsbudget van 5% in 2007 naar 6,5% in 2008, 10% in 2009 en **15% vanaf 2010** zou moeten stijgen. Het aandeel van het werklustbudget zou overeenkomstig verminderen, op voorwaarde dat de werklust op het huidige niveau blijft. Deze zal meer dan waarschijnlijk echter alleen maar stijgen, waardoor de voorziene percentages van het responsabiliseringsbudget dan weer als maxima dienen beschouwd te worden.

Met de aanpassing van de ratio tussen de twee budgetten worden **twee doelstellingen** nagestreefd.

*Aan de ene kant werd opgemerkt dat de kassen kosten-batenanalyses deden vóór de beslissing werd genomen om al dan niet in het vervullen van de responsabiliseringscriteria te investeren. Het systeem heeft het vervullen van deze criteria als doel. Om dergelijke situaties te vermijden, moest het relatieve gewicht van de responsabilisering verhoogd worden. Dit door de aanpassing van de ratio tussen beide budgetten.*

*Aan de andere kant wordt het responsabiliseringssysteem nu gepercipieerd als stabiel, betrouwbaar en legitiem genoeg om het belang ervan in de financiering van de KBF's te kunnen doen stijgen.*

ii) Werklastbudget

Elk KBF krijgt een eerste toelage voor administratiekosten die geacht wordt met hun werklast overeen te stemmen.

Hierna analyseren we eerst de in rekening gebrachte indicatoren die de KBF's naargelang de werklast financieren. Daarna wordt er op de speciale indexering van de bedragen ingegaan. Het voorschieten van de bedragen komt ook aan bod. Tenslotte worden de laatste ontwikkelingen in de berekeningswijze geanalyseerd.

- In rekening gebrachte indicatoren

Om de KBF's naargelang hun werklast te financieren, wordt er rekening gehouden met de volgende indicatoren:

- Percentage van de netto uitbetaalde kinderbijslagen
- Aantal uitbetalingen
- Aantal mutaties van werkgevers
- Aantal 'mailboxes'
- Aantal controles ter plaatse

Het **percentage van de netto uitbetaalde kinderbijslag** dat de KBF's ontvangen, bedraagt 1,4%. Uiteraard worden de KBF's niet vergoed voor de ten onrechte betaalde kinderbijslagen. Bij wijze van vergelijking betalen de overheidsorganisaties 1,35% van de uitbetaalde kinderbijslagen aan de RKW



als compensatie voor de administratiekosten van het beheer van de kinderbijslagdossiers van hun personeelsleden. De RKW ontvangt dus een lager percentage dan de KBF's als vergoeding en bovendien krijgt de Rijksdienst geen vergoeding voor het aantal betalingen, mutaties, mailboxes en controles ter plaatse wat deze dossiers betreft. Voor eenzelfde werk ontvangen de KBF's dus heel wat meer compensatie dan de RKW als administratiekosten. Nochtans moet deze vergelijking genuanceerd worden: onder bepaalde omstandigheden krijgt de RKW 2% i.p.v. 1,35% van de overheidsorganisaties. In dit laatste geval is het moeilijker te schatten wie van de RKW of van de KBF's het meest geld ontvangt voor het beheer van een kinderbijslagdossier.

Per verrichte **betaling** ontvangen de KBF's een vast bedrag. Intussen worden meer betalingen elektronisch verricht. De kosten van de betalingen worden dus overschat. Het K.B. van 2008 doet dit bedrag progressief afnemen vanaf 2008. Vanaf 2010 zullen de KBF's ongeveer de helft krijgen van wat ze nu ontvangen.

De indicator '**aantal mutaties**' verwijst naar de bewegingen van werkgevers zowel in als uit het KBF.

De indicator '**mailboxes**' verwijst eigenlijk naar de door de KBF's verkregen distributiestromen. De KBF's worden niet vergoed voor de raadpleegbare fluxen. Telkens bepaalde gegevens aangepast worden, krijgt het bevoegde KBF automatisch een elektronisch bericht via het kadaster. Elk bericht moet onderzocht worden om te weten welk kinderbijslagdossier het betreft, welke rol het in dit dossier speelt, welke gevolgen het met zich meebrengt voor het recht op kinderbijslag, enzovoort... Oorspronkelijk bestonden er slechts fluxen afkomstig uit het Rijksregister. Het K.B. houdt slechts rekening met deze stromen die worden onderscheiden volgens hun gewicht. Intussen zijn er heel wat nieuwe fluxen gekomen, waarvoor de KBF's niet worden vergoed. Het K.B. van 2008 voegt een categorie toe, de zogenaamde 'berichten betreffende de socio-professionele situatie van de bijslagtrekkende'. Het merendeel van de distributieflexen zijn van deze aard.

Met de indicator '**aantal controles ter plaatse**' worden de KBF's vergoed voor de uitgevoerde controles aan huis.

*Uit de interviews blijken de kosten gebonden aan deze controles hoger te liggen dan de vergoeding ervoor. Bovendien blijkt dat het geschil tussen de KBF's en de RKW over de wijze waarop deze controles aangepakt zouden moeten worden, veel ruimer moet gezien worden (zie elders)*

- Indexering van de bedragen

De in het K.B. vermelde bedragen worden volgens de fluctuaties van de conventionele bediendelonen geïndexeerd, en worden gebaseerd op de nomenclatuur NACEBEL.

*Deze nomenclatuur zou ietwat voordeliger zijn dan de gezondheids- of enige andere index.*

*Bepaalde geïnterviewden hebben de nadruk gelegd op het behandelingsverschil tussen de KBF's en de RKW. Als het werklastbudget voor de KBF's voordelig wordt geïndexeerd, zou het personeelsbudget van de RKW te beperkt zijn en soms tijdens het jaar worden gereduceerd. Bovendien wordt de RKW niet vergoed voor de voordelen die in het kader van de Copernicushervorming voor de ambtenaren werden ingevoerd.*

*In de financiële verslagen merkt men bovendien op dat het werklastbudget altijd vastgesteld wordt op basis van de NACEBEL-index van eind december. Deze is minstens even voordelig als de index van de andere maanden uit het jaar.*

Er lijkt met andere woorden geen bijzondere druk te bestaan om het werklastbudget van de KBF's te beperken.

- Voorschotten

De toelage wordt betaald door middel van maandelijkse voorschotten die gebaseerd zijn op de laatste driemaandelijkse aangifte van het KBF (art. 2, 2<sup>de</sup> lid, K.B. 9 juni 1999)

- Recente ontwikkelingen

Het K.B. van 2008 heeft enerzijds een toelage ingevoerd voor de andere distributieflexen dan deze die van het Rijksregister uitgaan, en anderzijds een progressieve daling van de financiering van het aantal uitbetalingen ingevoerd.

Eigenlijk streeft deze aanpassing twee doelstellingen na.

Aan de ene kant is het de bedoeling om het relatieve aandeel van het werklastbudget in de financiering van de administratiekosten van de KBF's te doen verminderen. Gezien het werklastbudget niet beperkt is, moesten bepaalde andere bedragen verminderd worden. Dit gebeurt blijkbaar door het bedrag gewijd aan de betalingen te doen verminderen.

Aan de andere kant moest de werklastfinanciering beter afgestemd worden op de werkelijke werklast. De betalingen gebeuren immers steeds meer op elektronische wijze, waardoor een aantal nieuwe distributieflexen zijn ontstaan.

iii) Budget responsabilisering

Naast een toelage voor de werklast ontvangen de KBF's een variabele toelage naargelang hun beheersprestaties. Deze toelage, die bijgevoegd wordt aan de werklasttoelage, vormt het voorwerp van deze sectie.

- Ontstaan van het systeem

In de jaren negentig ondervond de tak kinderbijslagen heel wat **praktische problemen** om de kinderbijslagen tijdig aan de juiste personen te betalen, gezien de complexiteit van de kinderbijslagregelgeving en de moeilijkheden om betrouwbare informatie tijdig te verkrijgen (Verstraeten, 1989).

Op een bepaald moment werd door de RKW een **vernieuwde strategie** aangenomen. De missie van de RKW en van de tak over het algemeen wordt vanaf dat moment het waarborgen van het potentieel recht op kinderbijslag met een minimale tussenkomst van de gezinnen.

Dit strategische doel werd via twee luiken geoperationaliseerd.

Ex ante heeft men de dienstverlening georganiseerd. Prestatie-indicatoren werden ontwikkeld en algemeen vertaald in een vernieuwde aanpak voor de administratieve controle evenals, meer concreet, in een jaarlijkse checklist van wat men van een KBF verwacht op het vlak van dienstverlening. Om de KBF's in staat te stellen (*te enablen*) hun opdrachten correct in te vullen, werd de informatie enerzijds genormaliseerd –via het kadaster, het NRW en de verschillende fluxen– en is er anderzijds een financieringssysteem gekomen op basis waarvan de KBF's naargelang hun werklast gefinancierd worden.

Ex post worden de prestaties van de KBF's gemonitord door middel van de administratieve controle. In een principaalagente benadering werd tegelijkertijd een responsabiliseringssysteem ingevoerd om de KBF's te prikkelen de operationele doelstellingen te verwezenlijken. Het responsabiliseringsbudget van de KBF's voor administratiekosten komt met andere woorden tot stand in de driehoek normalisering van de dienstverlening – administratieve controle – responsabilisering.

Vóór dieper in te gaan op het responsabiliseringsbudget moet er benadrukt worden dat het **slechts de vrije KBF's betreft**. Als een OISZ wordt de RKW immers voornamelijk door een bestuursovereenkomst, door een mandaatsysteem voor de leidende ambtenaren en door regeringscommissarissen aangestuurd – hoewel de RKW ook als een kinderbijslagkas fungeert. Wat de bijzondere KBF's betreft, worden deze als parastatalen vrijgesteld van deze regeling voor administratiekosten: hun administratiekosten worden door de RKW terugbetaald

Dwars door deze uitleg zal er bij wijze van voorbeeld telkens naar de laatste beschikbare gegevens verwezen worden, zijnde de evaluatie van 2007 die de prestaties van 2006 betreft en die financiële implicaties met zich meebrengt voor het boekjaar 2008 (art. 6, 2<sup>de</sup> lid K.B. 9 juni 1999)

Ook hier heeft het K.B. van juni 2008 een paar wijzigingen aangebracht. Ze worden systematisch vermeld.

- Vaststelling en indexering van het maximale budget

Tot en met 2005 werd het maximale responsabiliseringsbudget door het beheerscomité van de RKW vastgesteld om de **ratio 95/5** t.o.v. het werklastbudget te bereiken. Wat het boekjaar 2006 betreft, werd deze beslissing in het K.B. verankerd (art. 4 K.B. 9 juni 1999). In 2007 werd hetzelfde (geïndexeerde) bedrag in het K.B. ingeschreven (art. 3, 2<sup>o</sup> K.B. 4 juni 2008)<sup>7</sup>.

Vanaf 2008 neemt het maximale responsabiliseringsbudget progressief toe zodat de ratio met het werklastbudget evolueert naar **85/15 tegen het jaar 2010** (art. 4 b.o. RKW). De bedoeling ervan is de kosten gebonden tot de verwezenlijking van de prestatie-indicatoren goedkoper te maken t.o.v. de winsten hetzij de KBF's meer te prikkelen tot het bereiken van de doelstellingen vervat in het responsabiliseringssysteem. Deze aanpak was mogelijk omdat het systeem als voldoende legitiem wordt gepercipieerd. Een neveneffect van deze maatregelen is dat men de KBF's vanaf 2009 ook het responsabiliseringsbudget op het niveau van 5% zal moeten voorschieten (art. 1, 4<sup>o</sup> K.B. 4 juni 2008) teneinde de liquiditeiten van de KBF's niet in gevaar te brengen. Dit is voor een stuk tegenstrijdig met de achterliggende logica van een ex post responsabiliseringssysteem.

Het K.B. van 2008 stelt dus alvast de maximale responsabiliseringsbudgetten voor de toekomst vast (art. 3, 2<sup>o</sup>). Deze budgetten worden aan de NACEBEL-index aangepast. De verhouding tussen

---

<sup>7</sup> Het is niet hetzelfde bedrag in beide K.B.'s, maar als men de NACEBEL index op het bedrag voor 2007 toepast (art. 2, 2<sup>de</sup> lid K.B. 4 juni 2008), komt men op hetzelfde bedrag als dat voor 2006.

deze bedragen onderling toont aan dat men de volgende ratio's tussen de twee budgetten voor administratiekosten wil bereiken: 93,5/6,5 in 2008, 90/10 in 2009 en 85/15 vanaf 2010.

Voor het boekjaar 2007 wordt een maximaal responsabiliseringsbudget van €3.792.000 voor alle vrije KBF's voorzien (RKW 2007: 4).

- Verdeling van het maximale responsabiliseringsbudget onder de KBF's

Het maximale deel van dit budget waarop elk KBF aanspraak kan maken, wordt objectief bepaald **in functie van de verdeling van het werklastbudget** van het jaar voordien (RKW, 2007: 4).

De verdeling van het maximale responsabiliseringsbudget van 2007 onder de kassen wordt dus bepaald volgens de verdeling van het werklastbudget in 2006.

De toekenning van deze bedragen hangt af van de resultaten van de evaluatie van de beheersprestaties van de KBF's.

- Overzicht van de responsabiliseringscriteria

Tot en met 2007 wordt er rekening gehouden met vijf gewogen responsabiliseringscriteria (art. 7-8 K.B. 9 juni 1999). Vanaf 2008 zal een zesde criterium worden ingevoerd. Het gewicht van het vierde criterium zal overeenkomstig aangepast worden (art. 4-5 K.B. 4 juni 2008).

Onderstaande tabel toont de criteria, hun gewicht en het maximale responsabiliseringsbudget dat aan elk criterium toegewezen wordt. In cursief en tussen haakjes vindt men de wijzigingen terug die pas vanaf 2008 van toepassing zullen zijn:

Criteria	Weging (%)	Weging (€)
1. Kwaliteit van het administratieve beheer	50%	1.896.000
2. Kwaliteit van het financiële beheer	20%	758.400
3. Kwaliteit van de informatieflexen naar de RKW	15%	568.800
4. Kwaliteit van de interne organisatie	10% <i>(7,5%)</i>	379.200
5. Gezelligheid in de contacten met de sociale verzekerden	5%	189.600
<i>(6. De correcte integratie van de actoren van het recht op kinderbijslag in het kadaster)</i>	<i>(2,5%)</i>	/
Totaal	100%	3.792.000

**Tabel 8 – Responsabiliseringscriteria en weging in 2007**

**(Bron: RKW, 2007: 6 ; art. 5-6 K.B. 4 juni 2008)**

Hierna wordt er nadere verklaring gegeven van de vijf responsabiliseringscriteria.

- Kwaliteit van het administratieve beheer

Om de kwaliteit van het administratieve beheer te becijferen, moet enerzijds een kwaliteitsindicator vastgesteld worden en moeten anderzijds de administratieve prestaties van de kassen worden gemeten.

De resultaten van de administratieve controle –waarop vroeger in het verslag werd ingegaan– vormen de **input** om beide parameters te bepalen. Men houdt echter geen rekening met het resultaat van het zestiende criterium van de administratieve controle, namelijk ‘de debiteuren’. Dit wordt immers gehanteerd voor het tweede responsabiliseringscriterium, ‘de kwaliteit van het financiële beheer’ (RKW, 2007: 14). Zo komen er slechts **15 criteria van de administratieve controle** in aanmerking om de kwaliteitsindicator te bepalen evenals om de werkelijke kwaliteit te meten.

Bij de uitvoering van de administratieve controle worden de criteria niet onderling gerangschikt. Er wordt voor de 16 variabelen gewerkt met willekeurige steekproeven om het vooropgestelde betrouwbaarheidspercentage te bereiken. In dat stadium worden de criteria niet gewogen, ze zijn allen even belangrijk om de naleving door het KBF van de kinderbijslagregelgeving in individuele gevallen te evalueren. Maar om de **kwaliteitsindicator** te bepalen, gebeurt er wel een rangschikking. Men houdt rekening met vier factoren: de populatie, het aantal fouten, de sturingscoëfficiënt en het plafond of de drempel.

Ten eerste houdt men **rekening met de populatie van elk criterium** voor de hele tak. Zo zijn er meer dossiers waar de naleving van het criterium 5 ‘nauwkeurigheid van de betalingen’ gemeten kan worden dan wat het criterium 9 ‘geplaatste kinderen’ betreft. Het criterium 5 zal dus een groter gewicht in de kwaliteitsindicator krijgen dan het criterium 9 omdat het meer mensen betreft. Zo berekent men de relatieve omvang van elk criterium (%) in het geheel van de dossiers.

Ten tweede **houdt men rekening met het gemiddelde vastgestelde foutenpercentage**. Het gemiddelde foutenpercentage is bijvoorbeeld hoog wat de bezoeken aan huis betreft. Dit criterium krijgt dan een hoger gewicht in de kwaliteitsindicator dan het criterium waarvoor het foutenpercentage lager ligt, en omgekeerd. Een KBF die met andere woorden zeer goed scoort op het criterium

‘bezoeken aan huis’ zal relatief meer vergoed worden dan een KBF die zeer goed scoort op een criterium dat gemiddeld minder problemen stelt. Men berekent dus per criterium het gemiddelde foutenpercentage.

Ook het **aandeel van een criterium in de bruto-kwaliteitsindicator** kan bepaald worden door de relatieve omvang van dit criterium te vermenigvuldigen met het gemiddelde foutenpercentage dat voor dit criterium werd vastgesteld. Om de netto-kwaliteitsindicator te bepalen voert men nog twee correcties in.

Het beheerscomité kan een **sturingscoëfficiënt** invoeren. Als de resultaten op een criterium als te zwak worden beschouwd, of als een criterium een strategisch belang vertoont, kan het beheerscomité, op initiatief van de administrateur-generaal van de RKW het gewicht van bepaalde criteria in de kwaliteitsindicator kunstmatig doen toenemen. De doelstelling is de KBF's meer te prikkelen om in de toekomst beter op deze criteria te scoren. Zo zijn de resultaten voor het criterium 10 ‘potentieel recht op een toeslag’ in de evaluatie 2006 teleurstellend, terwijl het essentieel is om het potentieel recht op kinderbijslag te waarborgen, en dus om de missie van de RKW te verwezenlijken. De leiding heeft hierop aan het beheerscomité gevraagd om het gewicht van dit criterium in de kwaliteitsindicator te verdubbelen. Het beheerscomité heeft dit voorstel aangenomen (RKW, 2007: 15).

Maar door rekening te houden met het aantal dossiers en met het aantal fouten kunnen bepaalde kwaliteitscriteria slechts een zeer beperkt maximaal budget krijgen. Dat houdt mogelijk het risico in dat de KBF's niet zullen investeren in de criteria die een te laag gewicht hebben in de bruto-kwaliteitsindicator.

Om dit risico te vermijden, voert men nog een bovenste en een onderste **drempel** in. De criteria worden in drie klassen onderscheiden. De criteria die een bijzonder laag aandeel in de kwaliteitsindicator hebben, worden op 1% gewaardeerd in de netto-kwaliteitsindicator, de criteria die een bijzonder hoog aandeel in de bruto-kwaliteitsindicator hebben, worden op 15% gewaardeerd, en de andere criteria worden in overeenstemming met hun oorspronkelijke gewicht tussen 1 en 15% in de netto-kwaliteitsindicator verrekend.

De kwaliteitsindicator houdt dus rekening met de relatieve omvang van de criteria, met het gemiddelde foutenpercentage, met een eventuele sturingscoëfficiënt en met een bovenste en onderste drempel.

Over de kwaliteitsindicator dient een laatste opmerking geformuleerd worden. Als in een KBF bepaalde criteria niet geëvalueerd worden, dan wordt een bijzondere kwaliteitsindicator voor dit KBF opgesteld. Hierin wordt het gewicht van de ontbrekende criteria over de andere criteria verspreid in

verhouding tot de relatieve omvang van deze criteria. Een voorbeeld van deze situatie wordt hieronder aangegeven.

Eens de kwaliteitsindicator vastgesteld werd, kan de **kwaliteit van het administratieve beheer** van een KBF worden gemeten. Daarvoor vertrekt men van het resultaat van de administratieve controle, d.i. het vastgestelde foutenpercentage per criterium en per kas. Dit foutenpercentage wordt in een kwaliteitspercentage omgezet door het foutenpercentage van 100 af te trekken.

Het kwaliteitsniveau van een KBF op een bepaald criterium wordt dan aangegeven door het gewicht van elk criterium in de kwaliteitsindicator te vermenigvuldigen met het overeenkomstige kwaliteitspercentage.

De kwaliteit van het administratieve beheer wordt aangegeven door de afzonderlijke kwaliteitsniveaus met elkaar op te tellen. Onderstaande tabel toont het gemiddelde kwaliteitsniveau van de KBF's in 2005, dat in 2006 gemeten werd en waaraan in 2007 financiële gevolgen gekoppeld worden

Responsabiliseringscriteria	Kwaliteitsindicator		Gemiddeld kwaliteitsniveau van de vrije KBF's
	Gewoon	Bijzonder	
1	7,04	7,38	6,982919333
2	15	15	14,688
3	4,04	4,23	4,047836667
4	1	1	0,997242857
5	4,86	5,09	4,872069048
6	11,09	11,62	11,02521286
7	5,81	6,09	5,807921
8	1	1	0,961685714
9	10,05	10,53	9,502826429
10	15	15	13,82071429
11	1	1	0,986533333
12	3,52	3,69	3,508868571
13	6,09	6,39	5,910033429
14	3,06	0	2,593248
15	11,44	11,98	11,13622124
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>96,84133276</b>
<b>Max. bedragen</b>			<b>1896000</b>
<b>Ontv. bedragen</b>			<b>1836111,669</b>

**Tabel 9 – Kwaliteit van het administratieve beheer in 2006 (Bron: RKW, 2007)**

- Kwaliteit van het financiële beheer

Uit de beschrijving die het K.B. van dit responsabiliseringscriterium geeft, kan men afleiden dat de kwaliteit van het financiële beheer via **drie luiken** wordt gemeten (art. 7, 1<sup>ste</sup> lid, 2<sup>o</sup> K.B. 9 juni 1999).



Het eerste luik betreft de financiering van de kinderbijslagen. Het tweede luik is de uitbetaling op zich. Het derde luik heeft betrekking tot het beheer van de debiteurs.

In 2007 bedraagt het maximale responsabiliseringsbudget voor de kwaliteit van het financiële beheer €758 400. Op voorstel van de leiding van de RKW heeft het beheerscomité de **verdeling** van dit bedrag over de drie luiken vastgesteld. Respectievelijk worden 6,5%, 1,5% en 12% toegewezen aan de financiering, aan de betaling en aan de debiteurs. Deze drie luiken worden hieronder verder uitgewerkt.

Het **luik financiering** heeft als doel de KBF's te prikkelen om zo weinig mogelijk liquiditeiten in kas te hebben. Drie indicatoren worden gehanteerd.

Ten eerste houdt men rekening, op het niveau van 1,5%, met de ratio tussen de aangevraagde en de uitbetaalde bedragen. Dit verwijst naar de ex ante financiële controle, waarop eerder werd ingegaan. Het rekening houden met deze ratio prikkelt de KBF's om bij de RKW zo nauwkeurig mogelijke aanvragen van financiering op te stellen of, anders uitgedrukt, om niet meer geld aan te vragen dan nodig.

Ten tweede wordt ook de ratio tussen geld in kas en uitbetaalde kinderbijslag in aanmerking genomen, op het niveau van 3,5%. Concreet vergelijkt de RKW het gemiddelde van de financiële saldi voor de dagen van een maand met de uitbetaalde kinderbijslagen voor deze maand. Zo worden de KBF's geprikkeld om slechts op het laatste moment geld bij de RKW aan te vragen.

Men houdt, ten derde, ook rekening met de onverschuldigde kinderbijslagen om de liquiditeiten van een KBF te beoordelen (1,5%).

Het luik **betaling** is redelijk eenvoudig. 1,5% van het totale responsabiliseringsbudget wordt toegekend op basis van de mate waarin de betalingen op een vastgestelde datum worden verricht.

Het derde luik, het luik **debiteurs**, krijgt het grootste gewicht toegekend (12%) in de meting van de kwaliteit van het financiële beheer.

De resultaten van het zestiende criterium van de administratieve controle (het criterium 'debiteurs') tellen voor 7%. Dit criterium peilt naar de adequaatheid en de vlugheid waarmee de ten onrechte betaalde prestaties opgeëist worden. Daarnaast telt de omvang van de ten onrechte betaalde prestaties voor 3%. Deze omvang wordt gemeten op basis van de ratio tussen terug te vorderen prestaties van het jaar voordien en nieuwe, ten onrechte betaalde prestaties enerzijds, samen met de uitbetaalde kinderbijslagen anderzijds.

De resterende twee procent van het totale gewicht van het luik 'debiteurs' wordt gewijd aan de snelheid waarmee er wordt gec recupereerd. Deze wordt gemeten aan de hand van de ratio tussen de teruggevorderde ten onrechte betaalde prestaties en het geheel aan ten onrechte betaalde prestaties.

Behalve voor het criterium 'debiteurs' van de administratieve controles worden alle nodige gegevens verkregen via de financiële controles op basis van documenten. De driemaandelijkse en jaarlijkse aangiften die de KBF's aan de RKW bezorgen, bevatten al de nodige gegevens om de verschillende ratio's te berekenen. Het financiële beheersinstrument moet de verzameling van de data nog vlotter doen verlopen.

- Kwaliteit van de informatieflexen naar de RKW

De kwaliteit van de informatieflexen verwijst eigenlijk naar het overdragen aan de RKW van de nodige documenten om alle nodige controleactiviteiten te kunnen uitvoeren en om statistieken te produceren. De kwaliteit van de informatieflexen telt voor 15% in de verdeling van het responsabiliseringsbudget. In 2007 lag de waarde van dit criterium op €568 800.

De kwaliteit van de informatieflexen wordt gemeten door twee indicatoren te bekijken voor drie soorten documenten.

De eerste indicator is de **stiptheid**. De stiptheid wordt gemeten door de ontvangstdata van de documenten en door de naleving van de termijnen om de gevraagde verbetering aan te brengen. De tweede indicator is de **nauwkeurigheid**. Die wordt gemeten via het aantal fouten dat in de documenten voorkomt. Het begrip 'fout' verwijst naar het niet-overeenstemmen tussen wat gevraagd en wat gekregen wordt, en bijvoorbeeld niet naar berekeningsfouten. Voor elk type documenten telt de stiptheid voor een derde, en de nauwkeurigheid voor twee derden.

De stiptheid en de nauwkeurigheid wordt voor drie soorten documenten gemeten. Daarvan betreft 34% de **financiële documenten**, zijnde de driemaandelijkse en jaarlijkse financiële aangiften. 8% zijn de **administratieve documenten**, meer bepaald de inventaris van de gedane onderzoeken bij de gezinnen. Ten slotte betreft 58% de **statistische documenten**. Hieronder onderscheidt men nog demografische (34%) en geografische (17%) statistieken, de statistieken over de Belgen in het buitenland, en de statistieken rond de gehandicapten van meer dan 25 jaar.

- Kwaliteit van de interne organisatie

Om de kwaliteit van de interne organisatie te evalueren, verwijst het K.B. naar verslagen van de bedrijfsrevisor *'betreffende de doorlichting van de organisatie in het algemeen en werking van de interne verificatiedienst en de maatregelen getroffen ter voorkoming van de geldverduisteringen in het bijzonder'* (art. 7, 1<sup>ste</sup> lid, 4<sup>o</sup> K.B. 9 juni 1999). Het K.B. kent een gewicht van 10% toe aan dit criterium voor de verdeling van het responsabiliseringsbudget (art. 8). Zo bedraagt het maximale responsabiliseringsbudget voor dit criterium €379.200 in 2007. Vanaf het jaar 2008 zal dit gewicht tot 7,5% dalen: bepaalde te evalueren zaken worden immers in een zesde criterium geïntegreerd.

De bewoordingen van het K.B. lichten eigenlijk meer in over de **evaluator** dan over de evaluatiecriteria. De kwaliteit van de interne organisatie wordt geëvalueerd op basis van de verslagen van de bedrijfsrevisor.

Men onderscheidt het basisverslag en de driemaandelijke verslagen van de bedrijfsrevisor (RKW, 2007: 26). Het onderzoeksteam is in het bezit kunnen komen van beide verslagen van een van de KBF's.

Het **basisverslag** telt elf pagina's en wordt inhoudelijk in drie delen onderverdeeld. In het eerste deel wordt er ingegaan op de administratieve organisatie van het KBF op het vlak van boekhouding, informatica en werkprocessen. Het tweede deel gaat over de genomen maatregelen om geldverduisteringen te voorkomen. Het betreft de interne organisatie, de verificatieprocedures van de nieuwe dossiers, van de betalingsorders en van andere aspecten van het werk, en de delegatie in de beheersorganen. Het derde deel wordt gewijd aan de interne auditdienst, met een bijzondere aandacht voor de gehanteerde methodologie om de te controleren dossiers te selecteren.

Het **driemaandelijke verslag** telt achttien pagina's en wordt evenzeer in drie inhoudelijke delen onderverdeeld. In het eerste deel wordt verslag uitgebracht van de controle van de boekhoudkundige en financiële verrichtingen van het KBF, waarbij de bedrijfsrevisor verklaart dat de rapporteringsdocumenten een vertrouwd beeld van de werkelijkheid geven. Zowel in het tweede als het derde deel van het verslag wordt er over de resultaten van de interne controle gerapporteerd, en de resultaten van bepaalde controles die de revisor zelf heeft verricht, worden aangegeven. Het tweede deel betreft eveneens de genomen maatregelen om geldverduisteringen te voorkomen, terwijl het derde deel dan weer wordt gewijd aan de verificatie van het recht op prestaties en aan de correcte integratie van de actoren in het kadaster.

Een document van het beheerscomité van de RKW geeft de **criteria** waarmee de kwaliteit van de interne organisatie geëvalueerd zal worden (RKW, 2007: 28).

De toekenning zal voor 2,5% afhangen van de evaluatie van de **behandeling van de boekhoudkundige verplichtingen**. Dit gelijkt op de klassieke opdracht van de bedrijfsrevisor, en de evaluatie zal meer dan waarschijnlijk op basis van het eerste deel van de driemaandelijke verslagen verricht worden.

De toekenning van de resterende 7,5% is afhankelijk van de evaluatie van de **interne organisatie en controlemaatregelen** van het KBF enerzijds, en van de waarborg van de integriteit van de gegevensbank anderzijds. Het basisverslag en het tweede deel van het driemaandelijke verslag moeten de basis vormen voor de evaluatie van de interne aspecten. De **integriteit van de databank** wordt waarschijnlijk aan de hand van het derde deel van het driemaandelijke verslag geëvalueerd. Er kan verondersteld worden dat de interne aspecten voor 5% tellen en dat de integriteit van de databank 2,5% van het gewicht zal toegekend krijgen. Dit laatstgenoemde wordt vanaf 2008 immers een apart responsabiliseringscriterium, met een gewicht van 2,5%. Deze verandering dient niet als een revolutie te worden voorgesteld.

*Naar getuigenis van RKW-verantwoordelijken zelf, zou dit vierde criterium het zwakke punt van het responsabiliseringssysteem voor administratiekosten zijn omwille van twee redenen. Ten eerste omdat uniformiteit in de verslagen van de bedrijfsrevisoren moeilijk te bereiken is en ten tweede omdat de objectiviteit niet gewaarborgd kan worden: belangenconflicten zijn niet uit te sluiten.*

Men merkt op dat bepaalde lopende projecten van de RKW tot gevolg zouden kunnen hebben dat de evaluatie van subcriteria overgenomen wordt door de RKW. Enkele voorbeelden daarvan worden hieronder gegeven:

- Er werd in het verslag reeds ingegaan op het ontwerp van een financieel beheersinstrument dat zou kunnen betekenen dat de RKW in ‘real time’ op de hoogte is van alle door de KBF’s verrichte financiële operaties, dat de risico’s op fraude dalen en dat de klassieke rol van de bedrijfsrevisor minder belangrijk wordt t.o.v. de RKW. De vzw-wetgeving blijft deze rol echter aan de bedrijfsrevisor toekennen ten aanzien van de buitenwereld.
- De wens bestaat bij de RKW om in de toekomst een datawarehouse te ontwikkelen. Deze datawarehouse zou bestaan uit het kadaster, uit het NRW en uit een kopie van de interne databanken van elk KBF.

Het valt dus niet uit te sluiten dat de evaluatie van de kwaliteit van de interne organisatie in de toekomst helemaal door de RKW gedaan wordt. De bedrijfsrevisor zou dan zijn klassieke opdracht van certificering van de rekeningen blijven invullen t.a.v. de buitenwereld en de zusterorganisaties, zonder echter in de sturingsrelatie tussen de RKW en de KBF's tussen te komen.

- Klantvriendelijkheid in de contacten met de sociaal verzekerden

Het laatste responsabiliseringscriterium heeft betrekking op de wijze waarop het KBF met de gezinnen communiceert. Dit criterium krijgt een weging van 5% toegewezen, wat inhoudt dat de toekenning van €189.600 aan de KBF's in 2007 van hun prestaties op dit criterium afhangt.

Men onderscheidt de algemene informatie over de regelgeving (3,5%) en de preventieve acties die tot het vlotte verloop van een individueel dossier dienen bij te dragen (1,5%).

Om de **kwaliteit van de algemene informatie** (3,5%) te meten, worden drie subcriteria gehanteerd. Ten eerste worden de algemene informatieve acties in verschillende media op een schaal van nul (geen actie) tot vier (uitgebreide en doelmatige actie) gerangschikt. Op basis hiervan wordt 2% van het responsabiliseringsbudget al dan niet toegekend. De tweede en derde subcriteria peilen naar de openingsuren per telefoon (subcriterium 2) en aan het loket (subcriterium 3), en wegen allebei 0,75%. De toekenning van het overeenkomstige responsabiliseringsbudget aan de KBF's hangt af van de scores op een schaal uitgaande van minder dan tien (5%) tot meer dan vijfenveertig (100%) openingsuren per week (RKW, 2006: 20).

Naast de algemene informatie wordt er ook naar de **preventieve acties** in individuele dossiers gekeken. Op een gelijk niveau wordt er gepeild naar de preventie van uitgiftekosten en naar de preventie van nieuwe debets. Hierbij lijken de outputs van de preventieve acties geëvalueerd te worden, d.i. de percentages van uitgiftekosten van nieuwe debets t.o.v. de uitbetaalde kinderbijslagen (RKW, 2006: 22).

- Outputs in 2007

Het responsabiliseringssysteem resulteert in vier outputs.

Ten eerste krijgt elk KBF eind november een **individueel verslag** waar de scores van het KBF op elk criterium en subcriterium worden aangegeven en een vergelijking met het gemiddelde van alle KBF's gepresenteerd wordt.

Ten tweede krijgt elk KBF een deel van het responsabiliseringsbudget toegewezen naargelang de scores. Het gaat dus over een **financiële sanctie** die als een beloning of een bestraffing kan worden beschouwd.

De derde output is nauw gerelateerd aan de tweede. Waar de financiële sanctie het verleden betreft, houden de scores ook een **prikkel voor de toekomst** in. Men kan veronderstellen dat een KBF dat slecht scoort op een (sub)criterium, de redenen van deze relatieve mislukking zal onderzoeken om bijsturingmaatregelen aan de beheersorganen voor te stellen. Daarop vindt bij het management van het KBF waarschijnlijk een kosten-batenanalyse en een risicoanalyse plaats waarin onderzocht wordt of de maatregelen meer opbrengen dan wat ze kosten, en met welk zekerheidspercentage dit kan gezegd worden. Op basis van de besluiten van deze analyses wordt al dan niet een beslissing genomen om hier in de toekomst in te investeren met het oog op het ontvangen van een hogere responsabiliseringstoelage. Om de winsten van de investeringen hoger te maken dan de kosten die eraan verbonden zijn, doet het K.B. van 2008 het responsabiliseringsbudget progressief toenemen tot 15% van de financiering van de KBF's voor administratiekosten.

Men zou kunnen verwachten dat de vierde output een **publicatie van de resultaten** naar de buitenwereld zou zijn. Vreemd genoeg gebeurt dat slechts op een zeer beknopte wijze. In het activiteitenverslag van de RKW worden enkel de gemiddelde resultaten voor elk criterium aangegeven:

<b>Criteria</b>	<b>Gemiddelde kwaliteit</b>
Kwaliteit van het administratieve beheer	95,95%
Kwaliteit van het financiële beheer	87,25%
Kwaliteit van de informatiestromen naar de RKW	96,93%
Kwaliteit van de interne organisatie	97,70%
Klantvriendelijkheid in de contacten met de sociaal verzekerde	91,53%
<b>Gemiddelde</b>	<b>94,81%</b>

**Tabel 10 – Resultaten responsabilisering 2007 (Bron: RKW, 2008: 33)**

Uitzonderlijk werd door de RKW een verslag bij de rekeningen van 2006 gepubliceerd. In de bijlagen ervan is het mogelijk om kennis te nemen van het responsabiliseringsbudget dat elk KBF in 2006 heeft ontvangen, en om op basis daarvan de gemiddelde kwaliteitspercentages per kas te berekenen. Omdat het een ander evaluatiejaar betreft, worden deze gegevens hier echter niet opgenomen.

Nergens in de talloze statistische gegevens die de RKW regelmatig publiceert, zijn de individuele resultaten van de responsabilisering terug te vinden.

Het feit dat de kwaliteit van de KBF's geen enkele rol speelt in de concurrentie die ze met elkaar voeren, zou dit gebrek aan gegevens kunnen verklaren. De werkgevers sluiten zich immers aan bij een KBF, niet omdat het een kwaliteitsvolle dienst aan de gezinnen van hun werknemers levert, maar omdat het zo de diensten van de zusterorganisaties van de KBF's (zoals het sociale secretariaat, de kas voor zelfstandigen, het bedrijfsloket,...) aankoopt en zich tegelijkertijd bij het KBF van de groep aansluit.

De responsabiliseringsresultaten spelen dus een zeer belangrijke rol in de sturingsrelatie tussen de RKW en de KBF's (betoelaging en benchmarking) en in het interne beheer van de KBF's, maar ze worden niet gebruikt als verantwoordingsinstrument t.o.v. de buitenwereld. Dit is een keuze: binnen de kinderbijslagregeling wordt er ruim gecommuniceerd over de resultaten van de responsabilisering, deze gegevens worden steeds meer gebruikt in de relaties met de andere overheden, maar de cijfers worden niet gepubliceerd voor de gezinnen.

- Samenvatting: responsabiliseringscriteria voor 2007.

Onderstaande tabel vat de criteria samen waarop de kwaliteit van de KBF's in 2006 geëvalueerd werd en die financiële implicaties voor 2007 met zich meebrengt. Telkens wordt het gewicht vermeld, alsmede de middelen op basis waarvan de evaluatie gebeurt.

Men merkt op dat alle criteria bijna even belangrijk in waarde zijn.

<b>Responsabiliserings-criteria</b>	<b>Responsabiliseringssubcriteria</b>	<b>Gewicht</b>	<b>Evaluatiemiddel</b>	
Kwaliteit van het administratieve beheer	Gegevensuitwisseling	3,52%	Administratieve controle	
	Voorrangrechten	7,5%		
	Statuut van de rechtgevende	2,02%		
	Het driemaandelijks maken en de bevoegdheid	0,5%		
	De nauwkeurigheid van de betalingen	2,43%		
	De termijnen	5,545%		
	De bijslagtrekkende	2,905%		
	De geplaatste kinderen	0,5%		
	De geldigheid van een toeslag	5,025%		
	Het potentieel recht op een toeslag	7,5%		
	De kinderbijslagen van wezen	0,5%		
	De studenten	1,76%		
	De andere begunstigden dan de studenten	3,045%		
	De controle door bezoeken aan huis	1,53%		
Het Handvest van de Sociale Verzekerde	5,72%			
Kwaliteit van het	Luik	Aangevraagde/uitbetaalde	1,5%	Financiële

Participatieve analyse van de governance in de tak kinderbijslag van de werknemers

financiële beheer	financiering	kinderbijslagen		rapportage
		Geld in kas/uitbetaalde kinderbijslag	3,5%	
		Saldo driemaandelijkse afrekening	1,5%	
	Luik betaling	Betaling op een vast datum	1,5%	
	Luik debiteurs	De debiteurs	7%	Administratieve controle
		Omvang van de ten onrechte betaalde prestaties	3%	Financiële rapportage
Snelheid waarmee er wordt teruggevorderd		2%		
Kwaliteit van de informatiestromen naar de RKW	Financiële documenten	Nauwkeurigheid	3,4%	RKW
		Stiptheid	1,7%	
	Administratieve documenten	Nauwkeurigheid	0,8%	
		Stiptheid	0,4%	
	Statistische documenten	Nauwkeurigheid	5,8%	
		Stiptheid	2,9%	
Kwaliteit van de interne organisatie	Behandeling van de boekhoudkundige verplichtingen		2,5%	Verslagen van de bedrijfsrevisor
	Evaluatie van de interne organisatie en controlemaatregelen		5%	
	Integriteit van de databank		2,5%	
Klantvriendelijkheid in de contacten met de sociaal verzekerde	Algemene informatie	In verschillende media	2%	RKW/KBF's
		Openingsuren per telefoon	0,75%	
		Openingsuren aan het loket	0,75%	
	Preventieve acties die tot het vlotte verloop van een individueel dossier dienen te dienen	Ratio uitgiftekosten/uitbetaalde kinderbijslagen	0,75%	Financiële rapportage
		Ratio nieuwe debetten/uitbetaalde kinderbijslagen	0,75%	

**Tabel 11 – Uitgewerke responsabiliseringscriteria in 2007**



*c) Ex nunc: beheersautonomie*

Als vzw's beschikken de vrije KBF's over een principiële beheersautonomie die omwille van het feit dat ze overheidsopdrachten uitvoeren, gematigd wordt. Hieronder worden de belangrijkste beperkingen aan deze beheersautonomie gegeven.

Zo moeten de (vrije en bijzondere) KBF's de **toelating** van de minister krijgen om een lening aan te gaan (art. 170 KB-wet). Dit is eveneens van toepassing op de RKW. Om andere onroerende goederen te verwerven dan nodig om de kinderbijslagen uit te betalen, moeten de KBF's ook een toelating krijgen (art. 170bis). Een paar opmerkingen dienen hier geformuleerd te worden. Ten eerste lijkt de toelating in de praktijk niet door de minister maar wel door het beheerscomité van de RKW te worden verleend. Ten tweede lijkt de RKW sinds de invoering in de jaren negentig van het globaal beheer van de sociale zekerheid geen leningen meer te mogen aangaan. Ten slotte lijken deze maatregelen in onbruik te zijn geraakt. Geen van de geïnterviewden kon zich herinneren dat een dergelijke aanvraag relatief recent bij het beheerscomité werd ingediend.

In de praktijk wordt deze toelatingsprocedure meer dan waarschijnlijk vervangen door de ex post luiken van de financiële controle van de RKW. Via de financiële rapportage kan de RKW weten welk KBF waar geïnvesteerd heeft en of dat al dan niet van het gemiddelde profiel afwijkt. Via de controle ter plaatse worden beheersbeslissingen echter ook onvermijdelijk onderzocht.

De ex post financiële controles kunnen effecten genereren in twee richtingen. Aan de ene kant kan de RKW hiërarchisch ingrijpen als blijkt dat er een gevaar is op ontsparing. Aan de andere kant kunnen deze controles zelfsturing in de hand werken. De KBF's weten immers dat ze gecontroleerd zullen worden en kunnen op de overwegingen van de RKW anticiperen.

Als er echt een probleem is, kan bovendien een herstelplan opgelegd worden.

*d) Ex post luik: verantwoordelijkheid voor het saldo*

Ex post zijn de KBF's verantwoordelijk voor het geheel van het saldo van de administratiekosten. Het saldo wordt gestort in en gehaald uit de administratieve reserve (art. 12 K.B. 9 juni 1999 ; art. 94 kinderbijslagwet).

Het beheer van de administratieve reserve wordt door de omzendbrief C.O. 1320 van de RKW verder geregeld. De gelden van de administratieve reserve kunnen alleen maar in staatsobligaties belegd worden (CO 1320).

*De geïnterviewde KBF's betreuren dat hun autonomie op dat vlak beperkt is. Als deze goed beheerd worden, moeten ze de vrijheid hebben om te beslissen over hun winsten, zo stellen ze. Zelfs als de KBF's meer autonomie hadden omtrent hun beleggingsbeleid, zouden ze toch een voorzichtige houding aannemen. Als de administratieve reserve immers niet voldoet om de tekorten als administratiekosten te dekken, moet een bijkomende bijdrage op de aangeslotenen verhaald worden. Dit is echter ondenkbaar. Indien de werkgevers een aanvullende bijdrage moeten betalen, dan zouden ze allen een ander KBF kiezen waar dit niet nodig is. De concurrentie prikkelt de KBF's met andere woorden tot een voorzichtig beleggingsbeleid.*

*Naast het beleggingsbeleid zijn KBF's vragende partij om de dichtheid van de administratieve reserve soepeler te maken. De redenering hiervoor is dat er groepen zijn die met elkaar concurreren om werkgevers te rekruteren. Voor een werkgever is een KBF geen doorslaggevend aspect om zich bij een groep aan te sluiten omdat het geen meerwaarde inhoudt. Het is dus dankzij de zusterorganisaties dat een KBF een bepaald marktaandeel bereikt. Omdat het KBF van de marketinginspanningen van de zusterorganisaties geniet, zou het logisch zijn dat het omgekeerde ook gebeurt, d.w.z. dat de zusterorganisaties van een efficiënt beheer van het KBF kunnen genieten.*

## **B. Problematiek van de ten onrechte betaalde prestaties**

Om de problematiek van de ten onrechte betaalde prestaties te benaderen, werd er voor een analyse in een tijdsperspectief gekozen.

Vooreerst wordt er ingegaan op het begrip zelf van ten onrechte betaalde prestaties. De mogelijke oorsprongen en oorzaken ervan worden doorgelicht. De vraag wordt gesteld naar de ontdekking van ten onrechte betaalde prestaties, almede naar de middelen die bestaan om dergelijke situaties te vermijden.

De vaststelling dat de kinderbijslag ten onrechte werd betaald, vormt eigenlijk de input voor het beheersproces ervan. De beslissing om al dan niet terug te vorderen, wordt gebaseerd op een onderzoek naar de identiteit en de solvabiliteit van de debiteur(s). De voorwaarden onder dewelke er teruggevorderd mag worden of van de terugvordering mag worden afgeweken, worden geanalyseerd.

Als een ten onrechte betaalde prestatie teruggevorderd wordt, stopt het proces daar. Voor de ten onrechte betaalde prestaties die niet teruggevorderd worden moet er een financieringsbron komen. Dit vormt het voorwerp van de derde sectie.

a) *Ex ante: het begrip ‘ten onrechte betaalde prestatie’*

Een ten onrechte betaalde prestatie kan gedefinieerd worden als de niet-overeenstemming van de outputs van het administratieve en financiële proces in de zin dat kinderbijslagen uitbetaald zijn zonder dat een recht op kinderbijslag als tegenhanger bestaat. Hierna wordt getracht op volgende vragen elementen van antwoord te bieden:

- Hoe ontstaat een ten onrechte betaalde prestatie?
- Welke kunnen de oorzaken zijn voor het ten onrechte betalen van een prestatie?
- Hoe ontdekt men dat prestaties ten onrechte werden betaald?
- Hoe kan het ontstaan van ten onrechte betaalde prestaties worden voorkomen?

i) Oorsprong

De oorsprong van de ten onrechte betaalde prestaties in de tak kinderbijslag is vooral te wijten aan de complexiteit van de regelgeving. Drie eigenaardigheden van de kinderbijslagregelgeving impliceren een hoger risico op het ten onrechte uitbetalen van prestaties. Het gaat om de verschillende rollen in een kinderbijslagdossier, de relatie tussen de kinderbijslagkas en de werkgever, en de verhoogde tussenkomsten voor bepaalde doelgroepen.

In een kinderbijslagdossier worden minstens drie rollen onderscheiden: het kind, de persoon die het recht op kinderbijslag toekent (rechthebbende) en die de kinderbijslagen ontvangt (bijslagtrekkende). Behalve wat het kind betreft, kunnen de rollen van rechthebbende en bijslagtrekkende door verschillende actoren vervuld worden. Twee types van omstandigheden kunnen als gevolg hebben dat **de ‘casting’ verandert** en dat prestaties ten onrechte worden betaald. Aan de ene kant kan de feitelijke gezinssamenstelling wijzigen, bvb. als de bijslagtrekkende of –gevende overlijdt of als een (feitelijke) scheiding vastgesteld of verklaard wordt. Dit impliceert een wijziging van de rollen en een hoger risico op fouten. Aan de andere kant kunnen ook veranderingen in het professionele statuut van de actoren een wijziging van de rollen met zich meebrengen. Als bvb. de rechthebbende werkloos wordt, kan dat als gevolg hebben dat de bijslagtrekkende ook rechthebbende wordt. Of als de rechthebbende van regeling verandert (hij/zij was werknemer en hij/zij wordt zelfstandige of ambtenaar), dan kan hij rechthebbende in de nieuwe regeling blijven, of het statuut van rechthebbende verliezen.

Een ten onrechte betaalde prestatie kan ook zijn oorsprong vinden in een **wijziging van de relatie tussen de kas en de aangeslotene** (die normaal gezien de werkgever van de rechthebbende is). Enerzijds kan de werkgever van kas veranderen. De oude kas verliest dan de bevoegdheid over het

kinderbijslagdossier en alles wat vanaf dat ogenblik uitbetaald wordt, is onverschuldigd. Anderzijds kan de werkgever failliet gaan. De kas kan daardoor ten eerste haar bevoegdheid verliezen. Bovendien veroorzaakt dit een wijziging in de rollen in het dossier. De werknemer wordt waarschijnlijk werkloos en kan daarom zijn rol van rechthebbende verliezen, ten bate bvb. van de rol van bijslagtrekkende.

Een laatste mogelijke oorsprong van de ten onrechte betaalde prestaties ligt in een **verval van het recht**. Twee situaties zijn te onderscheiden. Aan de ene kant kan het recht op kinderbijslagen zelf vervallen. Dit gebeurt als het kind overlijdt of als het afstudeert. Aan de andere kant kan het recht op een toeslag verdwijnen wanneer een einde wordt gemaakt aan de situatie van werkloosheid of arbeidsongeschiktheid waarin de rechthebbende zich bevond.

Er is geen directe causale relatie tussen bovenstaande oorzaken en de ten onrechte betaling. De door de tak ingezette werkprocessen zijn normaal in staat om deze situaties te vermijden. Er moet ergens een fout gemaakt worden opdat deze situaties in ten onrechte betaalde prestaties resulteren. Mogelijke oorzaken worden hierna geanalyseerd.

## ii) Oorzaken

De meest voor de hand liggende oorzaak van een ten onrechte betaalde prestatie ligt in **een vergissing van de kinderbijslagkas** in het behandelen van het dossier. De kinderbijslagkassen beschikken over alle middelen om hun werk correct door te voeren, maar fouten zijn mogelijk. Dat zal nooit uit te sluiten zijn. Het zou bovendien kunnen dat de kinderbijslagkas haar werk correct heeft gedaan, maar dat dit gebeurde op basis van foute informatie.

De burgers dienen bepaalde informatie aan de bevoegde overheden over te brengen. Zo zou elke wijziging in de gezinssamenstelling aan de bevolkingsdiensten van de gemeenten gecommuniceerd moeten worden. **Burgers vervullen niet altijd of niet altijd tijdig hun administratieve verplichtingen**. Als na verloop van tijd de gegevens met terugwerkende kracht geregulariseerd worden, kunnen zij ten onrechte betaalde prestaties doen ontstaan.

Andere belangrijke informatie om het recht op kinderbijslag vast te stellen, wordt door de meewerkende instellingen van sociale zekerheid gecommuniceerd. **Deze instellingen kunnen deze gegevens niet altijd of niet altijd tijdig communiceren**. Als bvb. het elektronische bericht dat een einde van arbeidsongeschiktheid vaststelt te laat wordt gestuurd, kunnen intussen reeds ten onrechte verhoogde kinderbijslagen uitbetaald zijn.

In twee financiële documenten van twee middelgrote KBF 's waarvan het onderzoeksteam in het bezit is gekomen, wordt vermeld dat slechts 1,15% tot 5% van de ten onrechte betaalde prestaties door een fout van het KBF veroorzaakt zijn. Al de rest is dus te wijten aan externe oorzaken.

### iii) Preventie

Men kan zich de vraag stellen naar de mogelijkheden voor een kinderbijslagkas om het verschijnsel van ten onrechte betaalde prestaties te vermijden. Er wordt aangenomen dat de KBF's niet kunnen ingrijpen op de twee laatste mogelijke oorzaken, met name op de gegevens die de meewerkende instellingen van sociale zekerheid overmaken.

Het meest effectieve middel voor een KBF om dergelijke situaties te vermijden is om **in het management te investeren**, en daardoor zoveel mogelijk eigen fouten te vermijden. Investeringskosten uiteraard geld, maar er bestaan prikkels in het systeem die de kosten-batenanalyse beïnvloeden. Het is immers op basis van de administratieve controle die de RKW systematisch voert en de meting van de kwaliteit van het administratieve beheer van de KBF's op alle aspecten, dat de helft van het responsabiliseringsbudget voor administratiekosten al dan niet wordt toegekend. De KBF's worden dus vergoed voor hun beheersprestaties, wat de investeringen minder duur maakt. Dergelijke prikkels bestaan niet wat de bijzondere KBF's en de RKW betreft.

Een tweede preventiemiddel is **het verzamelen of verifiëren van informatie bij de gezinnen**. De KBF's worden daarvoor geresponsabiliseerd, maar er bestaat echter een fundamenteel probleem. Zelfs als de KBF's door middel van bezoeken aan huis vaststellen dat de realiteit niet met de authentieke informatiebronnen overeenkomt en dat deze afwijkingen ten onrechte betaalde prestaties genereren, heeft enkel de authentieke informatiebron een bewijskracht ingeval van betwisting. De inspecteurs van de RKW kunnen wat hen betreft, wel processen-verbaal opstellen die een geldige bewijskracht in justitie hebben.

In dergelijke situaties waar de kas weet dat prestaties ten onrechte worden betaald, zou men kunnen denken dat het KBF **de betaling provisioneel stopzet** in afwachting van een wijziging van de authentieke bron. Op dat vlak is er een juridische leemte. Het is onduidelijk of een kinderbijslagkas de beslissing mag nemen om een betaling provisioneel stop te zetten of niet. In het kader van het responsabiliseringssysteem voor administratiekosten houden de onderbrekingen in de betalingen bovendien financiële implicaties in voor de vrije KBF's. In de praktijk lijken dergelijke situaties geregeld te worden in overleg tussen de RKW en de KBF's en worden de betalingen slechts provisioneel stopzet als deze beslissing door de RKW gedekt wordt.

Voor een KBF is het dus **niet vanzelfsprekend** om ten onrechte betalingen te vermijden. Economische rationaliteit, juridische beperkingen en responsabilisering voor administratiekosten kunnen de KBF's in verschillende richtingen prikkelen. Het beste preventiemiddel is het gebruik van managementtechnieken.

iv) Opsporing

Een kinderbijslagkas behandelt zoveel dossiers dat het niet vanzelfsprekend is dat alle ten onrechte betaalde prestaties opgespoord worden. Er zijn twee middelen waardoor ten onrechte betaalde prestaties opgespoord kunnen worden. Het gaat om **informatie en controles**.

Een kinderbijslagkas kan een ten onrechte betaalde prestatie ontdekken door nieuwe informatie te krijgen en te onderzoeken. Wat de **raadpleegbare stromen** betreft moet de kinderbijslagkas zelf de informatie gaan zoeken. Op een bepaald moment kan een agent beseffen dat een authentieke bron gewijzigd werd, dat dit financiële implicaties voor een dossier heeft en daardoor voor de raadpleging van de stromen prestaties ten onrechte werden betaald. Het merendeel van de raadpleegbare stromen worden evenwel verspreid. Anderzijds kan een kinderbijslagkas een authentieke informatiebron die een bestaande situatie met terugwerkende kracht wijzigt ontvangen **via distributieflexen**. Dit gebeurt dan ten gevolge van de ontdekking van een fraude door een OISZ of de Sociale Inspectie, ten gevolge van een laattijdige aangifte van de betrokkenen of ten gevolge van een arrest van een rechtbank.

Daarnaast kunnen de ten onrechte betaalde prestaties door middel van de uitgevoerde controles ontdekt worden. Elke kinderbijslagkas dient een **interne controleorgaan hebben** die een bepaald aantal individuele dossiers moet verifiëren. In het kader van hun verslagen aan de RKW omtrent de kwaliteit van de interne organisaties, voeren de **bedrijfsrevisoren** ook controles van individuele dossiers uit. Ten slotte kan ook de **RKW** de ten onrechte betaalde prestaties opsporen via de administratieve controles ter plaatste en misschien vooral via de financiële controles, ex ante en ex post, ter plaatste en op basis van documenten.

Het lijkt weinig waarschijnlijk dat bepaalde ten onrechte betaalde prestaties nooit opgespoord worden.

*b) Ex nunc: beheer van de ten onrechte betaalde prestaties*

Eens een ten onrechte betaalde prestatie opgespoord werd, begint het beheersproces ervan. Dit gebeurt in drie stappen.

Ten eerste zal uit voorbereidend werk de beslissing resulteren om al dan niet terug te vorderen. Er bestaan verschillende wijzen om te recupereren. Deze vormen het voorwerp van het tweede punt hieronder. Het is bovendien mogelijk om af te zien van de terugvordering. Dit gebeurt onder de voorwaarden die in het laatste punt van deze sectie beschreven worden.

i) Voorbereidend werk

- Principes

Wanneer een kinderbijslagkas met een ten onrechte betaalde prestatie wordt geconfronteerd, dienen een aantal hoofdprincipes nageleefd te worden. Deze worden in een omzendbrief van de RKW omschreven (co RKW 1346)

Het eerste hoofdprincipe is dat **een ten onrechte betaalde prestatie teruggevorderd moet worden**, hoewel er uitzonderingen bestaan en men dus onder bepaalde voorwaarden van dit principe kan afwijken.

Het tweede hoofdprincipe is dat elk **KBF verantwoordelijk is voor de ten onrechte betaalde prestaties**. Dit principe houdt vooreerst in dat alle kosten die gepaard gaan met de preventie en de terugvordering van de ten onrechte betaalde prestaties ten laste komen van het KBF. Er bestaan hierop uitzonderingen: de KBF's worden vergoed naargelang hun werklust en onder bepaalde voorwaarden kan de RKW in de rechtsvorderingkosten tussenkomen. Bovendien impliceert dit principe dat de KBF's de niet-teruggevorderde ten onrechte betaalde prestaties zelf moeten dekken. In tegenstelling tot andere takken van de sociale zekerheid, bestaat de mogelijkheid niet om, onder bepaalde voorwaarden, deze sommen ten laste van het systeem te laten vallen. Men merkt op dat de RKW vrijgesteld wordt van de toepassing van dit tweede hoofdprincipe. Mogelijke misbruiken van de kinderbijslagkas RKW worden door het systeem gedragen.

Deze twee principes leiden het beheersproces van de ten onrechte betaalde prestaties.

- Identificatie van de debiteur

Na een ten onrechte betaalde prestatie te hebben opgespoord, moet de debiteur ervan nog geïdentificeerd worden Dit is niet altijd vanzelfsprekend.

In de meerderheid van de gevallen (ongeveer 60% volgens de financiële gegevens waarover het onderzoeksteam beschikt) is een andere kinderbijslagkas de debiteur van de ten onrechte betaalde prestaties. De analyse van de rollenwijzigingen, met andere woorden van de transfers van werkgevers,

moet ertoe leiden dat de nieuwe bevoegde kas geïdentificeerd wordt. Normaal zou het dossier geregulariseerd moeten worden zonder tussenkomst van de gezinnen.

In de andere gevallen is een van de gezinsleden de debiteur van de ten onrechte betaalde prestaties. Hoewel er geen eenduidige rechtspraak op dat vlak bestaat (Vandecavey, 1993: 168-170), zou diegene aan wie de kinderbijslagen werden uitbetaald (de bijslagtrekkende) de debiteur zijn van deze ten onrechte betaalde prestaties.

- Notificatie

Na de debiteur te hebben geïdentificeerd, moet daarvan kennisgeving gebeuren. Deze stelt ten eerste vast dat er een betaling plaats heeft gevonden die strijdig is met de wet, bepaalt nadien het bedrag van het debet en vordert, ten slotte, de terugbetaling van het ten onrechte betaalde (co 1346 RKW: 2). Deze kennisgeving moet in feite en in rechte gemotiveerd worden.

Als de kennisgeving aangetekend verzonden wordt, worden de verjaringstermijnen onderbroken. Deze bedragen vijf jaar (art. 120 KB-wet).

De notificatie is een wettelijke verplichting. De KBF's worden daarenboven geprikkeld om dit redelijk vlug te doen. Het zestiende criterium van de administratieve controle meet de snelheid waarmee de ten onrechte betaalde prestaties opgeëist worden en telt op het niveau van 7% in de toekenning van het responsabiliseringsbudget voor administratiekosten.

- Provisionele dekking

De KBF's worden geprikkeld om de ten onrechte betaalde prestaties provisioneel te dekken. Concreet betekent dit dat ze de ten onrechte betaalde kinderbijslagen via de ex ante financiële controle zouden moeten terugbetalen aan de RKW, en dat ze een deel van hun reserves aan de provisionele dekking ervan zouden moeten toekennen. Dit lijkt eerder een prikkel dan een verplichting te zijn.

De financiële prikkel hiertoe ligt in de evaluatie van de liquiditeitscoëfficiënt van de KBF's. Deze telt in het kader van de responsabilisering voor administratiekosten voor de kwaliteit van het financiële beheer. De provisionele dekking telt voor 6,5% in de verdeling van dit responsabiliseringsbudget.

- Solvabiliteit van de debiteurs

Op basis van de beschikbare informatie onderzoekt de kinderbijslagkas de solvabiliteit van de debiteurs.



De debiteurs worden onder gewone en dubieuze debiteurs gerangschikt. De financiële documenten van twee KBF's tonen aan dat tussen 25% en 40% van de debiteurs als dubieus worden beschouwd.

- Output: beslissing om al dan niet terug te vorderen

Op basis van de rangschikking onder gewone of dubieuze debiteurs zal de beslissing genomen worden om al dan niet terug te vorderen, en zullen de methoden gebruikt om de terugvordering voort te zetten, bepaald worden.

ii) Terugvordering

- Debiteurs en terugvorderingsmethoden

Zoals eerder uitgelegd is in het merendeel van de gevallen een andere kinderbijslagkas de debiteur van de ten onrechte betaalde prestaties. In dergelijke gevallen kan er verondersteld worden dat de terugvordering zonder tussenkomst van de sociale verzekerden gebeurt en dat de regularisatie via boekhoudkundige inschrijvingen tussen de crediteur en de debiteur, en via de tussenkomst van de ex ante financiële controle van de RKW gebeurt.

In de andere gevallen, waar een gezinslid de debiteur van de ten onrechte betaalde prestaties is, beschikt de kinderbijslagkas over verschillende middelen om de ten onrechte betaalde prestaties terug te vorderen. Als er geen hiërarchie bestaat onder de verschillende terugvorderingsmethoden *'moet [de terugvordering] in de praktijk de vereiste dat het debet binnen een redelijke termijn ingevorderd moet zijn, zien te verenigen met een voorzichtige houding tegenover de sociale gevolgen ervan voor de debiteur'* (co 1346 RKW: 3).

Er zijn drie middelen om de ten onrechte betaalde prestaties terug te vorderen, uitgaande van een minnelijke schikking naar een door een rechter gedwongen tenuitvoerlegging.

- Vrijwillige terugvordering

De sociaal verzekerde die de notificatie van het debet ontvangt kan zelf contact opnemen met de crediteur om zijn toestand te regulariseren.

De vrijwillige terugbetaling kan in een keer of in stukken gebeuren als het KBF akkoord gaat. Voor de aanvragen om de betalingen te spreiden, moet het KBF een voorstel doen (co 1346 RKW: 2).

- Inhouding op sociale uitkeringen

Als de debiteur kinderbijslagen blijft ontvangen, kan de terugvordering door een inhouding op later verschuldigde kinderbijslagen gebeuren. De ambtshalve inhouding mag hoogstens 10% bedragen, behalve als het debet een gevolg is van nalatigheid, verzuim of fraude door de sociaal verzekerde. In deze gevallen mag tot 100% ingehouden worden (co 1346 RKW: 2). De RKW stelt vast dat deze regel niet door alle KBF's nageleefd wordt. Soms zou meer dan 10% ingehouden worden, zelfs als de ten onrechte betaalde prestatie het gevolg is van een fout of nalatigheid van het KBF (RKW 11002: 22).

Als blijkt dat de debiteur geen recht meer heeft op kinderbijslagen is het mogelijk dat andere uitkeringen van sociale zekerheid dan de kinderbijslagen ingehouden worden, zoals bijvoorbeeld het pensioen, de werkloosheidsuitkering, of de prestaties van de invaliditeitsverzekering. Uitkeringen van sociale bijstand worden echter niet ingehouden. De inhoudingen worden steeds tot 10% van de sociale uitkering beperkt (co 1346 RKW: 3).

- Gerechtelijk beroep

De arbeidsrechtbank is bevoegd voor de betwistingen over kinderbijslagen. Als een verzoek tot terugvordering door het KBF ingediend wordt, zal de rechter nagaan of het debet werkelijk verschuldigd is. Als dat zo is, vonnist hij tot de terugbetaling van de ten onrechte betaalde prestatie.

De debiteur leeft het vonnis na als hij vrijwillig de ten onrechte betaalde prestaties terugbetaalt, via bovenstaande wijzen.

Als de debiteur weigert het vonnis na te leven, vormt het vonnis ook een uitvoerbare titel, wat betekent dat het aan het KBF een middel verleent om de uitvoering te verkrijgen (co 1346 RKW: 3).

iii) Afzien van terugvordering

Onder bepaalde voorwaarden kan het KBF vrijgesteld worden van de verplichting om terug te vorderen. De regelgeving onderscheidt drie situaties.

Het afzien van terugvordering is nooit een verplichting voor het KBF maar een mogelijkheid. Zelfs indien de voorwaarden vervuld worden om af te zien van de terugvordering, mag het KBF de terugvordering toch voortzetten.

- De terugvordering blijkt technisch onmogelijk

Wanneer het KBF zich in de volgende situaties bevindt, kan er afgezien worden van de terugvordering (co 1346 RKW: 4):

- De debiteur kon niet worden geïdentificeerd;
- De debiteur is spoorloos verdwenen;
- De erfgenamen hebben aan de nalatenschap verzaakt;
- De debiteur heeft een collectieve schuldenregeling verkregen waardoor zijn schulden ten dele zijn kwijtgescholden;
- De debiteur is insolvabel.

- De terugvordering is onzeker of te duur

Het basisidee is dat men mag afzien van de terugvordering indien de kosten ervan de winsten overschrijden. Deze uitzondering moet strikt geïnterpreteerd worden. Ze kan op verschillende stadia van het terugvorderingsproces plaats grijpen.

Op voorwaarde dat (1) het debet minder dan € 25 bedraagt en dat (2) geen sociale uitkering ingehouden kan worden, kan de kinderbijslagkas afzien van de terugvordering, welk dan ook het stadium waarin men zich bevindt (art. 6 K.B. 26 juni 1987). De algemene regel is dus dat het bedrag van het debet op zich geen rechtvaardiging is om af te zien van de terugvordering (co 1346 RKW: 6).

Wanneer geen vrijwillige terugvordering noch inhouding op sociale uitkeringen mogelijk is, is een kinderbijslagkas toch niet verplicht om een gerechtelijk beroep in te dienen indien (1) het debet minder dan € 500 bedraagt en indien (2) de ten onrechte betaalde prestatie niet voortvloeit uit fraude vanwege de sociaal verzekerde (co 1346 RKW: 6).

Wanneer het vonnis van de rechter waardoor de debiteur veroordeeld wordt tot de terugbetaling van de ten onrechte betaalde prestatie niet wordt uitgevoerd, kan de kinderbijslagkas afzien van de bijslagen indien (1) het debet minder dan € 620 bedraagt en indien (2) de ten onrechte betaalde prestatie niet voortvloeit uit fraude vanwege de sociaal verzekerde (co 1346 RKW: 6).

Wanneer de kinderbijslagkas de gedwongen tenuitvoerlegging van de veroordeling van de rechter in gang heeft gezet, kan deze procedure stopgezet worden wanneer de waarde van de goederen waarop beslag is gelegd, onvoldoende blijkt voor het dekken van de kosten welke verbonden zijn aan het voortzetten van de procedure (art. 5 K.B. 26 juni 1987).

- De terugvordering is uit sociaal oogpunt af te raden

Dat zijn de situaties die het meest gevoelig liggen en waarbij de kinderbijslagkassen ook over de grootste beoordelingsmarge beschikken. Drie situaties zijn te onderscheiden.

Ten eerste kan de sociaal verzekerde de crediteur steeds **verzoeken om af te zien** van de terugvordering. Deze aanvraag wordt best beargumenteerd. De kinderbijslagkas beslist vrij welk gevolg aan de verzoeken te geven. *De geïnterviewden beweren zeer strikt te zijn op dat vlak.*

Een tweede situatie is de **goede trouw** van de sociaal verzekerde. Als de ten onrechte betaalde prestatie niet voortvloeit uit fraude vanwege de sociale verzekerde en als *'het terugvorderen tot een groter onrecht zou leiden dan niet terugvorderen'* kan de kinderbijslagkas afzien van de terugvordering (co 1346 RKW: 9).

De derde situatie verwijst naar de **financiële toestand** van de debiteur. De onzekere financiële toestand moet op het niveau van het feitelijke gezin beoordeeld worden en moet een duurzaam karakter hebben. Er wordt rekening gehouden met het aantal kinderen ten laste. Aan geïndexeerde maandelijkse gezinsinkomsten worden percentages gekoppeld die het deel van de inkomsten vaststellen dat niet voor beslag vatbaar is (art. 1409, §1, 3<sup>de</sup> lid gerechtelijk wetboek).

*c) Ex post: financiering van de ten onrechte betaalde prestaties die niet teruggevorderd zijn*

Al de uitgaven die uit ten onrechte betalingen voortvloeien, d.i. de procedure-onkosten en/of de dekking van de niet-teruggevorderde, ten onrechte betaalde prestaties, worden door het budget administratiekosten en/of door het eigen vermogen van het KBF gedragen. Hierop wordt dieper ingegaan in de sectie rond de werking van de verschillende fondsen. De ten onrechte betaalde prestaties worden niet gedragen door de gelden van de kinderbijslagen zelf.

Wat de RKW betreft, worden de niet-teruggevorderde, ten onrechte betaalde prestaties en alle nevenkosten gedekt door een reservefonds. Nu het globale beheer geïntroduceerd is, bestaat dit fonds uit het globaal beheer van de sociale zekerheid. Dit heeft tot gevolg dat de RKW niet verantwoordelijk wordt gesteld voor de kosten gebonden aan de ten onrechte betaalde prestaties.

#### 4. SAMENVATTING: WERKING VAN DE VERSCHILLENDE FONDSEN

		<b>Opdrachtenrekeningen</b>	<b>Transfers</b>	<b>Beheersrekeningen</b>
<b>Zichtrekeningen</b>	<i>Naam (artikel)</i>	<u>Thesauriefonds (93)</u>		<u>Beheersrekening (94)</u>
	<i>In (indien nodig)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gezinsbijslagen</li> <li>• Hoofdelijke bijdragen</li> </ul>	⇐	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (Deel van) toelage voor administratiekosten</li> <li>• Andere subsidies</li> <li>• Intresten op beheersrekeningen</li> <li>• Opbrengsten en meerwaarden</li> </ul>
	<i>Out (indien nodig)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gezinsbijslagen</li> <li>• Uitgiftekosten</li> </ul>	⇒	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dekking van administratiekosten</li> <li>• (Dekking tekorten van het reservefonds)</li> </ul>
	<i>Saldo</i>	= 0		± Naar administratieve reserve
<b>Transfers</b>		↑ ⇕	⇕	↓ ↑
<b>Reserverekeningen</b>	<i>Naam (artikel)</i>	<u>Reservefonds (91)</u>		<u>Administratieve reserve (94 §5)</u>
	<i>In (indien nodig)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kapitaal van vóór 2000</li> <li>• Intresten op kapitaal van het reservefonds</li> <li>• Schenkingen en legaten</li> <li>• Geldboeten, bijdrageopslagen en verwijlintresten</li> <li>• (Overdracht van de beheersrekening)</li> <li>• (Deel van de toelage voor administratiekosten)</li> </ul>	⇐	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kapitaal van vóór 2000</li> <li>• Overschot beheersrekening</li> <li>• Aanvullende bijdrage van de werkgevers</li> </ul>
	<i>Out (indien nodig)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voorlopige dekking t.o.b.p.</li> <li>• Definitieve dekking van de niet-teruggevorderde t.o.b.p.</li> <li>• Voorschot kinderbijslagen</li> <li>• Dekking andere verliezen</li> <li>• Vereffening</li> </ul>	⇒	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (Financiering administratiekosten)</li> <li>• Investerings</li> <li>• Aanzuivering tekorten beheersrekening</li> <li>• Vereffening</li> </ul>
	<i>Saldo</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In het fonds behouden</li> <li>• Nul of positief, nooit negatief</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• In de reserve behouden</li> <li>• Belegging</li> </ul>

**Tabel 12 – Werking van de verschillende fondsen**  
(Bron: art. 91, 93 en 94 KB-wet, K.B. 9 juni 1999, interviews)

## HOOFDSTUK 3 – VASTSTELLINGEN EN AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk wordt er getracht om, op basis van de analyse van de governance die in de voorafgaande hoofdstukken werd gemaakt, vervolmakingsporen naar voren te brengen.

Op dat vlak onderscheidt men de coördinatiemechanismen en de sturingsinstrumenten.

De coördinatiemechanismen zijn de opvattingen waarin de sturingsinstrumenten zich inpassen.

De sturingsinstrumenten zijn meer technisch van aard. Ze passen in een coördinatiemechanisme.

De vervolmakingsporen hebben alleen maar betrekking op de sturingsinstrumenten.

### 1. ANALYSE VAN DE COÖRDINATIEMECHANISMEN

In deze sectie wordt er op de coördinatiemechanismen gefocust, hun aard en hun onderlinge rangschikking. In de volgende secties komen de sturingsinstrumenten aan bod die deze mechanismen of visies op sturing verwezenlijken.

Ten eerste wordt de tak als een principaal-agent relatie opgevat.

Ten tweede worden twee types mechanismen onderscheiden, op basis van de opvatting die ze hanteren over de relaties tussen de actoren. Aan de ene kant kunnen de actoren als onevenwaardig gepercipieerd worden; hiërarchische en marktgerichte coördinatiemechanismen worden dan ingezet. Aan de andere kant kunnen de actoren als evenwaardig opgevat worden; er wordt dan beroep gemaakt op netwerkgerichte coördinatiemechanismen.

#### A. RKW en KBF's: theoretische beschouwing van een principaal-agent relatie

De principaal-agent theorie blijkt bijzonder geschikt te zijn om de relaties tussen de RKW en de vrije KBF's uit te beelden.

De principaal-agent theorie gaat van twee premissen uit. Tussen de principaal (de RKW) en de agent (de KBF's) zou er:

- **informatie-asymmetrie** zijn: de RKW kan niet alles weten over wat de KBF's doen;
- een **doelincongruentie** zijn: de RKW streeft het algemeen belang na, de KBF's streven bovendien de individuele belangen van de groep na waartoe ze behoren.

Omwille van de informatie-asymmetrie en de doelincongruentie is er theoretisch een risico dat de agent een strategisch gedrag aanneemt, dat is:

- **adverse selection:** meer middelen worden aangevraagd dan wat strikt noodzakelijk is om de kinderbijslagen uit te betalen;
- **moral hazard:** de restende financiële middelen worden gebruikt voor andere doeleinden, bvb. het versterken van de concurrentiële positie van de zuster-vzw's;
- **subversieve beleidsuitvoering:** in de uitvoering van hun opdracht worden de beleidsvoorkeuren van de agenten nagestreefd, eerder dan die van de principaal.

Om het risico van opportunistisch gedrag van de agenten te beheersen, schrijft de principaal-agent theorie het simultaan gebruik van drie sturingsinstrumenten voor:

- **bonding:** via ex ante regels bepaalt de RKW wat hij van de KBF's verwacht;
- **monitoring:** de RKW evalueert het gedrag en de resultaten van de KBF's om de informatie-asymmetrie te reduceren;
- **risico-overdracht:** er wordt een financiële sanctie gekoppeld aan het al dan niet naleven van de regels, die door monitoring opgevolgd worden. Risico-overdracht vermindert de doelincongruentie.

Deze drie sturingsinstrumenten worden systematisch door de RKW gebruikt om de KBF's aan te sturen. Deze sturingsinstrumenten kaderen in twee coördinatiemechanismen: hiërarchie en markt.

## **B. Hiërarchische en marktgerichte coördinatiemechanismen: theoretisch beschouwd**

In de principaal-agent theorie sluiten de hiërarchische en marktgerichte sturingsinstrumenten immers elkaar niet uit. Integedeel versterken ze elkaar: de marktmechanismen prikkelen de actoren om de doelstellingen van het sturingsproces te bereiken die in hiërarchische regels verankerd worden en die hiërarchisch worden gecontroleerd.

In de tak kinderbijslagen zijn de voornaamste coördinatiemechanismen zowel hiërarchisch als marktgericht van aard.

Men kan drie mechanismen onderscheiden waar hiërarchie en markt gemengd worden, naargelang ze meer hiërarchisch of marktgericht zijn:

- **expliciete prikkels** : in een al bestaand hiërarchisch systeem van regels en controles worden economische prikkels kunstmatig ingevoerd om de waarschijnlijkheid te verhogen dat de doelstellingen van het systeem verwezenlijkt zullen worden;
- **impliciete prikkels**: binnen een welbepaald reglementair kader stuurt een economische prikkel onrechtstreeks het individuele gedrag van de actoren aan, zonder dat de doelstellingen van het sturingsstelsel expliciet in wetteksten verankerd worden;
- **concurrentie**: binnen een relatief zwak reglementair kader, sturen de actoren elkaar aan, in functie van economische criteria.

In de tak kinderbijslag kunnen sturingsinstrumenten teruggevonden worden die op deze verschillende wijzen hiërarchische en marktgerichte coördinatiemechanismen met elkaar combineren.

### **C. Netwerkgerichte coördinatiemechanismen: theoretisch beschouwd**

Er bestaat een essentieel verschil tussen de hiërarchische en marktgerichte coördinatiemechanismen aan de ene kant, en de netwerkgerichte mechanismen aan de andere kant. Dit verschil heeft betrekking op de opvattingen over de relaties tussen de actoren.

De hiërarchische en marktgerichte mechanismen gaan ervan uit dat er boven- en ondergeschikte actoren zijn. In een principaal-agent perspectief moeten de eerstgenoemden het gedrag van de laatstgenoemden aansturen, met behulp van regels (bonding), controles (monitoring) en economische prikkels (risico-overdracht).

De netwerkgerichte mechanismen gaan van een andere opvatting uit. Er zijn geen boven- of ondergeschikte actoren, maar wel evenwaardige actoren die wederzijds afhankelijk zijn voor de verwezenlijking van een gezamenlijk doel dat de individuele doelen uitsteken. In een netwerkgerichte perspectief zijn de actoren m.a.w. tot samenwerking gedwongen.

Er is dus een essentieel verschil tussen de twee categorieën van coördinatiemechanismen dat ze nogal moeilijk met elkaar verenigbaar maakt: hoe een actor als ondergeschikt enerzijds en als evenwaardige onderhandelingspartner anderzijds te beschouwen?

Als netwerkgerichte coördinatiemechanismen wel waarneembaar zijn in de tak (bijvoorbeeld aanwezigheid van private actoren in beheersorganen van de RKW), wordt hun functionaliteit door de werking van de hiërarchische en marktgerichte mechanismen beperkt, omwille van de moeilijke verenigbaarheid van de twee opvattingen.



## 2. INGEZETTE COÖRDINATIEMECHANISMEN EN STURINGSINSTRUMENTEN

De coördinatiemechanismen worden in sturingsinstrumenten geconcretiseerd. Zowel de coördinatiemechanismen als de sturingsinstrumenten worden in de onderstaande tabel opgenomen.

Men onderscheidt twee categorieën van coördinatiemechanismen: de mechanismen die hiërarchie en markt mengen enerzijds, en de netwerkgerichte mechanismen anderzijds.

Wat de hiërarchische en marktgerichte coördinatiemechanismen betreft, wordt een dubbele onderscheid gemaakt. Aan de ene kant worden de mechanismen onderscheiden naargelang het om expliciete prikkels, impliciete prikkels of concurrentie gaat. Aan de andere kant worden de sturingsinstrumenten naargelang hun componenten onderscheiden: bonding of regulering, monitoring of controle en risico-overdracht of economische prikkels. Samen vormen deze drie componenten een sturingsinstrument

Wat de netwerkgerichte mechanismen betreft, zijn deze onderscheidingen niet relevant.

Coördinatie- mechanismen		Hiërarchie → Markt			> Netwerk
		Expliciete prikkels	Impliciete prikkels	Concurrentie	
Sturingsinstrumenten	Bonding	Responsabiliseringscriteria	Beheersautonomie	<ul style="list-style-type: none"> <li>Scheiding van KBF en zuster-vzw's</li> <li>Men strijdt om werkgevers te rekruteren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vertegenwoordiging van de KBF's in het beheerscomité van de RKW</li> <li>Overleg RKW-VKG</li> </ul>
	Monitoring	Controles van de RKW			
	Risico-overdracht	Responsabiliseringsbudget voor administratiekosten	Verantwoordelijkheid voor het saldo	Markt	

Tabel 13 – Coördinatiemechanismen en sturingsinstrumenten

Onderstaand worden de vier geïdentificeerde sturingsinstrumenten systematisch geanalyseerd.

Ten eerste worden de sturingsinstrumenten beknopt beschreven

Daarna worden hun sterktes en de zwaktes bediscussieerd

Indien zwaktes geïdentificeerd zijn, worden vervolmakingsporen naar voren gebracht.

Tenslotte worden deze vervolmakingsporen kritisch bediscussieerd, in termen van argumenten voor en tegen.

### 3. ANALYSE VAN DE STURINGSINSTRUMENTEN EN AANBEVELINGEN

#### A. Responsabiliseringsbudget voor administratiekosten

Het voornaamste instrument waardoor de RKW de KBF's aanstuurt is het responsabiliseringsbudget voor administratiekosten.

Op basis van de wetgeving, van de strategische prioriteiten van de RKW en van de resultaten van de vorige evaluaties wordt een lijst van gewogen criteria jaarlijks opgesteld. Deze lijst bepaalt de kwaliteit van dienstverlening die de RKW van de kinderbijslagkassen verwacht in de uitvoering van hun opdracht. Tabel 11 geeft een samenvatting van deze criteria aan.

Na het jaar wordt de naleving door de kassen van deze criteria op verschillende wijze geëvalueerd. De RKW voert een administratieve en financiële controle uit, en de bedrijfsrevisor rapporteert aan de RKW. Uit deze evaluatie krijgt elk KBF een score op een kwaliteitsindicator.

In 2010 zal 15% van het beheersbegroting van de vrije KBF's van de verkregen scores afhangen. Daarvoor was het 5%. Dit bedrag werd herzien om het prikkelende effect van het systeem te versterken.

Zo worden de kassen geprikkeld om de kwaliteitscriteria te verwezenlijken die in de checklist verankerd worden.

Dit sturingsinstrument toont zich **sterk** op al de drie aspecten: checklist, evaluatie en prikkels.

De **checklist** toont drie sterktes aan. Ten eeste is ze volledig: geen aspect van het werk van de kinderbijslagkassen lijkt vergeten te zijn geweest. Ten tweede is ze samenhangend, en ze geeft een duidelijke visie aan van de opdracht die op de kinderbijslagkassen rust. Ten derde is ze flexibel: zowel de inhoud als het gewicht van de criteria worden regelmatig op een dynamische wijze aangepast.

De **evaluatie** is streng en wordt als objectief door al de actoren gepercipieerd. Jaarlijks krijgt elk KBF gratis een gedetailleerd auditverslag dat waardevol is om de interne organisatie te verbeteren.

De **economische prikkels** laten toe om de actoren echt aan te sturen. Vanaf 2010 zal het systeem voor 15% van de administratiekosten van de vrije KBF's tellen, wat een voldoende prikkel lijkt te zijn om de doelstellingen van het systeem te verwezenlijken. Bovendien kunnen sturingscoëfficiënten aan

bepaalde criteria toegekend worden indien er uit de evaluatie blijkt dat de kwaliteit van dienstverlening op deze criteria ter verbetering vatbaar zijn.

Over het algemeen wordt het systeem als **legitiem** door het geheel van de actoren gepercipieerd.

De **zwakte** van dit sturingsinstrument is de **toepassingsgebied** ervan.

De **vrije KBF's** worden aan de drie componenten van het instrument onderworpen: regulering, evaluatie en economische prikkel.

De **bijzondere KBF's** daarentegen worden alleen maar aan de eerste twee componenten van het instrument onderworpen: regulering en evaluatie. Er is geen variabele financiering van de administratiekosten wat de bijzondere KBF's betreft.

De **RKW als kas** wordt alleen maar aan de eerste component van het sturingsinstrument onderworpen. De wijze waarop de RKW als kas wordt gecontroleerd en geresponsabiliseerd, is immers verschillend t.o.v. de andere actoren.

Daarom kan men zich afvragen of de geloofwaardigheid van de tak t.o.v. de buitenwereld niet nog beter zou zijn indien **al de kinderbijslagkassen aan al de componenten van het sturingsinstrument onderworpen werden**.

Zo zou de RKW als kas aan de evaluatie en aan de responsabilisering voor de administratiekosten onderworpen kunnen worden.

Indien er echter geen splitsing is tussen de uitbetalingsdienst en controle, zou dit een zelf-controle inhouden, hetgeen problemen inzake geloofwaardigheid met zich mee zou kunnen brengen.

Men zou dan de RKW moeten splitsen, wat op twee wijzen kan gebeuren. De RKW zou intern en boekhoudkundig verder gesplitst kunnen worden. De RKW zou ook organisationeel gesplitst kunnen worden; dan zouden de activiteiten van de RKW als kinderbijslagkas naar een op te richten bijzonder KBF overgedragen worden.

Er moet benadrukt worden dat de publieke kinderbijslagkassen, de RKW en de bijzondere KBF's financieel niet geprikkeld worden. Het invoeren van een dergelijke prikkel voor deze organisaties zou een vervolmakingspoor kunnen zijn. Maar klassiekere hiërarchische instrumenten kunnen ook de rol van de financiële prikkels spelen.

Er bestaan twee **argumenten voor** de veralgemening van de toepassing van dit instrument en voor de splitsing van de RKW. Enerzijds zouden al de kinderbijslagkassen aan de buitenwereld kunnen waarborgen dat ze aan minimale kwaliteitseisen voldoen. Anderzijds zou het mogelijk maken dat de concurrentie tussen de kinderbijslagkassen, pulieke en private, op een meer evenwaardige wijze (d.i. hetzelfde level playing field) gebeurt: al de kassen zouden hun opdrachten onder dezelfde voorwaarden uitoefenen.

Nochtans kunnen twee **tegenargumenten** naar voren gebracht tegen de splitsing van de RKW. Enerzijds kan men zich afvragen of een sturende actor niet effectiever is als hij zelf de opdrachten uitvoert die hij de uitvoering ervan moet controleren. Anderzijds biedt de eenheid van de RKW voordelen aan: nu kan de RKW zijn middelen soepel aan de twee grootste departementen van de organisatie toewijzen.

## **B. Verantwoordelijkheid voor het saldo**

De verantwoordelijkheid voor hun saldo die de vrije KBF's dragen, vormt een sturingsinstrument. Enerzijds beschikken de KBF's over beheersautonomie. Anderzijds worden de vrije KBF's verantwoordelijk gesteld voor hun saldo. Samen vormen deze twee componenten een sturingsinstrument: de vrije KBF's worden geprikkeld om zich zodanig te beheren om het meest gunstige saldo mogelijk te krijgen.

Dit sturingsinstrument lijkt het beheer van de vrije KBF's tot twee **doelstellingen** te prikkelen.

Enerzijds worden de vrije KBF's tot een zuinig en efficient beheer geprikkeld: op gelijke financiering hebben de kassen erbij belang zuinig en efficient beheerd te worden om een gunstiger saldo als administratiekosten te krijgen.

Anderzijds worden ze tot een effectief beheer geprikkeld. De vrije KBF's hebben erbij belang om hun opdracht correct uit te voeren, omdat ze al de financiële gevolgen van hun handelingen moeten dragen, bijvoorbeeld de juridische onkosten ingeval van betwisting of de kosten die aan de recuperatie van de ten onrechte betaalde prestaties verbonden worden.

Nochtans kan dit laatste aspect nog versterkt kunnen worden. Het instrument van de verantwoordelijkheid voor het saldo **zou beter gebruikt kunnen** worden om de ten onrechte betaalde prestaties te vóórkomen.

Er blijkt dat het merendeel van de ten onrechte betalingen uit oorzaken voortvloeien die buiten het KBF liggen. De informatie op basis waarvan het recht op kinderbijslag vastgesteld wordt, zijn soms onjuist of te laat gecommuniceerd. Dit veroorzaakt ten onrechte betalingen die de KBF's op hun eigen kosten moeten recupereren of financieren.

Een eenvoudig middel om dit probleem van informatie op te lossen zou erin bestaan de informatie controleren bij wie ze betreft. Hier is de problematiek van de ten onrechte betaalde prestaties en deze van de **controles aan huis** met elkaar verwant.

De kinderbijslagkassen worden door de RKW verplicht bepaalde bevolkingsgroepen te controleren waar de risico's van foute informatie hoogst zijn. Maar de inspecteurs van de KBF's hebben de wettelijke bevoegdheden daarvoor niet, en hun vaststellingen hebben derhalve minder juridische waarde dan de authentieke informatiebronnen van de sociale zekerheid.

Als de inspecteurs van de KBF's ontdekken dat de realiteit niet met de authentieke bron overeenkomt, hebben de KBF's toch erbij belang zich op de authentieke bron baseren om het recht op kinderbijslag vast te stellen. Anders zijn ze financieel strafbaar, in het kader van de financiering van de administratiekosten enerzijds, of in het kader van een gerechtelijk beroep van de rechthebbende. Daarentegen, als de vaststellingen van de inspecteurs correct blijken te zijn, zullen de KBF's meer dan waarschijnlijk de te onrechte betaalde prestaties op hun eigen kosten moeten recupereren, wanneer de authentieke bron gewijzigd zal worden.

**Het gebrek aan wettelijke bevoegdheid om de gezinsamenstelling te controleren kan tot gevolg hebben dat de KBF's zich suboptimaal effectief gedragen.** Ze worden geprikkeld om niet met de resultaten van hun controles rekening te houden, uit vrees voor zwaardere financiële sancties.

Vanuit deze invalshoek, zou het opportuun blijken om **de inspecteurs van de KBF's te machtigen** zodat hun vaststellingen even krachtig zijn als de authentieke bronnen.

De verantwoordelijkheid van de KBF's voor hun saldo zou ze prikkelen om effectiever in het beheer van de dossiers te handelen. Indien nodig zouden zij de nauwkeurigheid van de ontvangen informatie controleren en zich daarop baseren om, in alle verantwoordelijkheid, het recht op kinderbijslag vast te leggen.

**Nochtans** trekken de linken die de vrije KBF's via de zuster-vzw's met de werkgevers hebben, de opportuniteit in twijfel hen met een wettelijke controleopdracht op de werknemers te belasten. Mag

een private organisatie, die onrechtstreeks commerciële verbanden met de werkgevers hebben, over het recht beschikken de werknemers van haar klanten te controleren?

Als men acht dat daar een mogelijke belangenconflict is, zou de opdracht om de gezinnen te controleren exclusief op de RKW moeten rusten.

---

Reactie van de actoren en discussie

*KBF's formuleren drie opmerkingen m.b.t. de laatste paragrafen over de link tussen de controles aan huis en de verantwoordelijkheid voor het saldo. Ten eerste herrineren ze dat zij hun opdracht niet opvatten als deze van een controleur: hun job is de mensen bij te staan zodat ze hun rechten op kinderbijslagen kunnen doen gelden, niet om fraude op te sporen. Ten tweede benadrukken ze dat andere instellingen met controleodrachten worden belast, en ze vragen zich af of het opportuun zou zijn nieuwe controleniveaus te scheppen of overlappende controles in te voeren naast of bovenop de bestaande controlerende instellingen. Ten derde wijzen ze op de langetermijne trend naar het informatiseren van de sociale zekerheid, waardoor het belang van de controles ter plaatse aan het afzwakken is, wat ook in de tak kinderbijslag geldt.*

Ons argument is niet dat de KBF's met controleopdrachten moeten belast worden, of dat de gezinnen strenger moeten worden gecontroleerd. De KBF's worden al met controleopdrachten belast. Het zou niet onlogisch zijn dat er met de resultaten van deze controles rekening mag worden gehouden om het recht op kinderbijslag vast te stellen, vanaf het moment dat deze controles in elk geval gevoerd worden. Daarvoor moeten de inspecteurs van de KBF's het statuut van sociaal inspecteurs moeten hebben. Als dit niet wenselijk is, zouden de KBF's liever van elke controleopdracht vrijgesteld worden, en het gemachtigde inspectiekorps van de RKW zou dan liever zelf de controles doen die relevant blijken te zijn.

---

Tenslotte moet er opgemerkt worden dat **de RKW noch de bijzondere KBF's verantwoordelijk zijn voor hun saldo**. Deze prikkel bestaat dus niet wat deze organisaties betreft.

Indien de RKW gesplitst en in bijzonder KBF veranderd was voor de uitbetalingsopdracht waarop er hoger werd ingegaan, zou deze nieuwe entiteit dus van dit sturingsinstrument vrijgesteld worden.

In dit kader zouden de bijzondere KBF's ook voor hun saldo verantwoordelijk gesteld kunnen worden.

Bovendien, als de RKW ongesplitst blijft, zou men kunnen nadenken om deze organisatie ook verantwoordelijk voor haar saldo te stellen, om ze tot een zuiniger, efficiënter en effectiever beheer te prikkelen, op het voorbeeld van de vrije KBF's.

### **C. Concurrentie**

**Groepen** die uit een sociaal secretariaat, een bedrijfsloket, een sociale verzekeringskas voor zelfstandigen en een KBF bestaat, concurreren met elkaar **om werkgevers te rekruteren**.

Omdat de werkgevers niet de klanten zijn van de kinderbijslagkassen, **heeft de RKW de KBF's van de andere entiteiten van de groepen gescheiden**.

De **sterkte** van de huidige organisatie van de concurrentie is dat een sterk toezicht wordt gehouden op de verdeling van de indirecte kosten die aan de groepen gemeenschappelijk zijn. In geen geval zullen de beheerkosten van de KBF's onrechtstreeks de andere organisaties van de groep financieren.

Maar bepaalde actoren van de tak betreuren:

- dat het sturingsinstrument van de concurrentie niet meer gebruikt wordt;
- dat de concurrentie niet de uiteindelijke klanten van de KBF's betreft;
- dat de actoren niet onder dezelfde voorwaarden concurreren.

Hieronder worden deze drie punten apart besproken.

#### *a) Betere aanwending van de huidige concurrentie*

De actoren die tot een intensiever gebruik van de concurrentie oproepen, gaan vaak op twee aspecten in: de centralisatie van de reserves van de verschillende organisaties van de groepen, en de vermarkting van bepaalde segmenten.

##### *i) Centralisatie van de reserves van de groepen*

De vrije KBF's zijn verantwoordelijk voor het saldo. **Als ze een winst maken, wordt het in reserve gehouden** om tekorten in de toekomst te financieren, en/of om in een betere dienstverlening te investeren.

Bepaalde KBF's stapelen reserves opeen zonder dat deze reserves gebruikt mogen worden waar ze nuttig zouden zijn vanuit hun standpunt, dat is, bij de zuster-vzw's.

Bepaalde KBF's vragen dus om **de reserves op het niveau van de groepen te centraliseren**. De financiële gezondheid van de groepen zou dan ook van de prestaties van het KBF afhangen, wat ze tot een zuiniger, efficiënter en effectiever beheer zou prikkelen.

Het **argument** dat naar voren wordt gebracht is dat het de concurrentie in de tak zou versterken en dat het de KBF's nog meer zou prikkelen tot een kwaliteitsvolle dienstverlening.

Het tegenargument is dat het een **indirecte subsidiëring** van de sociale secretariaten en van de bedrijfsloketten zou zijn.

Het is niet aan de sociale zekerheid om deze activiteiten te financieren, luidt het.

Bovendien zouden de sociale secretariaten die over geen KBF beschikken benadeeld worden omdat ze op geen winsttransfer van een KBF zouden kunnen rekenen. Dit voorstel zou voor een concurrentievervalsing in de sector van de sociale secretariaten zorgen, wat tegenstrijdig is met de Europese regelgeving.

## ii) Vermarkting van bepaalde segmenten

In bepaalde sectoren, zoals de horeca-sector, verandert het personeel vaak van werkgever. Om competentiegeschillen onder de kinderbijslagkassen over het beheer van deze dossiers te vermijden, worden al deze **werkgevers rechtswege bij de RKW aangesloten**. Voor het personeel van deze sectoren neemt de verandering van werkgever dus niet met zich mee dat een andere kinderbijslagkas bevoegd wordt.

Intussen is de bevoegdheid van de kassen voor de kinderbijslagdossiers **trimestrieel** geworden. Zelfs als een werknemer vaak van werkgever verandert, blijft de kinderbijslagkas bevoegd voor de rest van het trimester.



Sinds de bevoegdheid van een vakantiekas trimestrieel is geworden, is de rechtwege aansluiting van deze werkgevers bij de RKW achterhaald geworden. **De KBF's zouden graag ook die werkgevers mogen rekruteren.**

Tot slot merkt men op dat andere marktsegmenten niet vermarkt worden. Bijvoorbeeld mogen de overheidsorganisaties het beheer van de kinderbijslagdossiers van hun personeel alleen maar aan de RKW uitbesteden.

Vermarketing van dit segment lijkt niet zo nuttig te zijn, omwille van twee redenen. Ten eerste omdat de RKW minder geld van de overheidsorganisaties krijgt dan wat de vrije KBF's van de RKW krijgen om kinderbijslagdossiers te beheren<sup>8</sup>. Het is weinig waarschijnlijk dat de KBF's dit werk tegen die prijs willen doen. Ten tweede omdat de overheidsorganisaties de andere diensten van de groepen waartoe de KBF's behoren nooit zullen aankopen. Deze diensten zijn gericht op private werkgevers.

De groepen hebben geen enkel belang bij de vermarketing van dit segment.

*b) Meer evenwaardige concurrentie*

De **voorwaarden** waaronder de kinderbijslagkassen met elkaar concurreren, zijn **verschillend**.

De **RKW** wordt niet aan dezelfde controles als de KBF's onderworpen en is bovendien niet verantwoordelijk voor zijn saldo.

De **bijzondere BVK's** dragen geen verantwoordelijkheid voor hun administratiekosten en voor hun saldo.

De **vrije BVK's** maken deel uit van grotere groepen die bijkomende activiteiten verrichten. Dit is niet het geval wat de publieke vakantie-kassen betreft.

Men kan zich afvragen of de actoren niet **onder dezelfde voorwaarden zouden moeten concurreren**.

---

<sup>8</sup> Van de overheidsorganisaties die het beheer van de kinderbijslagdossiers van hun personeelsleden uitbesteden, krijgt de RKW 1,35 % van de kinderbijslagen als vergoeding voor administratiekosten. Deze bijdrage bedraagt 2% voor de overheidsbedrijven die de ontleding van het recht niet voorbereiden. Als administratiekosten ontvangt een vrije KBF 1,4% van de kinderbijslagen, vermeerderd met een toelage voor de elektronische informatiestromen, per uitbetaling, per mutatie van werkgever. Bovendien ontvangen ze een responsabiliseringstoelage, en al die bedragen worden voordelig geïndexeerd.

De concurrentie zou immers billijker gebeuren als iedereen aan dezelfde verplichtingen onderworpen zou worden.

Aan de andere kant zou de concurrentie **niet steeds meerwaarde creëren voor de klanten** van de tak kinderbijslag, dat zijn, de gezinnen. Immers concurreren de kinderbijslagkassen met elkaar vooral om werkgevers te rekruteren.

*c) Concurrentie voor de klanten*

Tot nu toe is de concurrentie tussen de kinderbijslagkassen moeilijk als gevolg hebben dat de gezinnen een hogere kwaliteit van dienstverlening krijgen, omdat **de gezinnen hun kinderbijslagkas niet kunnen kiezen**. De kassen concurreren met elkaar om werkgevers te rekruteren.

Dit gegeven **rechtvaardigt**:

- dat de **concurrentie in de tak beperkt wordt**. Het is niet bespreekbaar dat de kinderbijslagkassen van de middelen waarover ze beschikken gebruik zouden kunnen maken om meer werkgevers te rekruteren met het oog op hun nevenactiviteiten;
- dat **het responsabiliseringsstelsel voor administratiekosten** werd ingevoerd. Bij gebrek aan een effectieve marktwerking, prikkelt dit stelsel de kinderbijslagkassen om een kwaliteitsvolle dienstverlening aan de gezinnen te bezorgen.

Men kan zich afvragen of de markt niet beter in staat zou zijn zijn rol in te vullen **als de kinderbijslagkassen met elkaar zouden concurreren om gezinnen te rekruteren**, eerder dan werkgevers. Vandaar de idee om het recht op kinderbijslag te laten afhangen van het bestaan van een kind eerder dan een professionele statuut.

**Drie argumenten** kunnen aangewend worden.

Ten eerste wordt de link tussen kinderbijslag en professionele statuut niet meer gerechtvaardigd sinds het recht op kinderbijslag uitgebreid is tot verschillende niet-werkende bevolkingsgroepen (De Koster, 2001: 186).

Ten tweede zou het niet onlogisch zijn dat de gezinnen vrij de organisaties kiezen die hen de sociale zekerheidsprestaties uitkeren, op basis van hun levensbeschouwelijke opvattingen en van de geleverde kwaliteit van dienstverlening. Dit is al het geval in andere takken van de sociale zekerheid, zoals de tak ziekte- en invaliditeitsverzekering of de tak werkloosheid.

Als de markt ervoor zorgde dat een bepaald kwaliteitsniveau geleverd werd, zou het responsabiliseringsysteem voor administratiekosten, ten derde, minder nodig dan nu zijn, en de coördinatie van de kinderbijslagkassen zou minder transactiekosten dan nu met zich meebrengen.

Maar er bestaan andere **argumenten** die voor de handhaving van de **status-quo** aangehaald worden.

Ten eerste zou de verwijdering van de link tussen kinderbijslag en werk als gevolg hebben dat de vrije KBF's loskoppeld worden van hun zuster-vzw's die tot de werkgevers gericht blijven. Deze groepen zijn verspreid over alle regio's en geweste, waardoor de KBF's dicht van hun aangeslotene werkgevers staan.

Ten tweede zouden de gezinnen zelf een deel van de beheerskosten van de kinderbijslagkassen moeten dragen, om factoren te creëren waarop de concurrentie zou kunnen gebeuren.

Ten derde, als een politieke consensus lijkt te bestaan over de koppeling van de kinderbijslagen aan het bestaan van een kind, ziet men nog niet duidelijk welke hervormingen nodig zijn om dit te doen (De Koster, 2001: 186).

Ten vierde voorziet de huidige wetgeving een automatisch onderzoek van het recht en een provisionele betaling. Daardoor krijgen 99% van de gezinnen de juiste kinderbijslag uitbetaald aan de juiste persoon voor het juiste kind op een vaste datum. De KBF's bieden een geschikte sociale begeleiding aan de gezinnen, door hun nabijheid en klantvriendelijke openingsuren, en door moderne communicatiemiddelen, luidt het.

Kortom gaat het om een grootschalige hervorming die veel zou kosten voor onzekere resultaten, terwijl het huidige systeem eerder effectief lijkt te zijn.

De opkomst van de kinderbijslagen als een recht van het kind is een **langetermijn optie** die interessant blijkt te zijn op het vlak van de principes, maar die een lange denkproces eist om te operationaliseren. Dit denkproces valt buiten de scope van dit onderzoeksproject.

## **D. Netwerkgerichte sturingsinstrumenten**

Twee netwerkgerichte sturingsinstrumenten kunnen onderscheiden worden. Enerzijds de vertegenwoordiging van de KBF's in het beheerscomité van de RKW. Anderzijds het overleg tussen de RKW en de KBF's.

### *a) Vertegenwoordiging van de KBF's in het beheerscomité van de RKW*

In het beheerscomité van de RKW worden vier zetels op éénentwintig door directeurs van vrije BVK's bezet. Eén directeur zetelt formeel als vertegenwoordiger van de VKG. De drie restende directeurs zetelen informeel als werkgeversvertegenwoordigers.

Men kan zich afvragen **of de informele vertegenwoordiging van directeurs van KBF's als werkgeversafgevaardigden wel moet behouden blijven.**

Er zijn twee argumenten daarvoor: de transparantie van de tak en het beheer van de RKW.

Als de KBF's in de RKW vertegenwoordigd moeten zijn, dient het optimaal op een formele wijze te gebeuren, met het oog op **transparantie en deugdelijk bestuur.**

Bovendien zou optimaal **de RKW onafhankelijk moeten zijn** van de organisaties die hij aanstuurt.

Twee **tegenargumenten** gaan in de zin van het behoud van het **status-quo.**

Aan de ene kant kunnen de **directeurs van de KBF's legitiem** beschouwd worden als werkgeversvertegenwoordigers, omdat de KBF's deel uitmaken van groepen die nauw gebonden zijn met de werkgevers.

Aan de andere kant lijkt **de invloed van de directeurs op de beslissingen van de RKW vrij beperkt** te zijn. Het sturingsproces lijkt daardoor niet verstoord te zijn. Toch hebben de informele vertegenwoordigers van de BVK's bijvoorbeeld verkregen om de hervorming, waardoor het aandeel van het responsabiliseringsbudget in de financiering van de administratiekosten van de vrije KBF's van 5% tot 15% toeneemt, in de tijd uit te spreiden.

Een tussenoplossing zou zijn om de vertegenwoordigers van de kassen in het geval van bepaalde beslissingen over het beheer en controle van de tak enkel raadgevende bevoegdheid te geven of bepaalde beslissingen in een subcomité van het beheerscomité te nemen, waarbij de vertegenwoordigers van de kassen niet in dat subcomité zetelen. Dit kan zelfs overwogen worden als de kassen louter formeel een vertegenwoordiging in het beheerscomité hebben.

*b) Overleg*

De sturingsinstrumenten die in de tak gebuikt worden, zorgen ervoor dat een zekere **afstand** heeft zich geschapen **tussen de sturende en de aangestuurde actoren**.

Men stelt ook vast dat de VKG over 0,72 voltijds equivalent beschikt om de belangen van de KBF's te verdedigen.

Voor een aantal geïnterviewde actoren is het **overleg onvoldoende** in de sector.

De vrije KBF's zouden misschien **meer in de VKG moeten investeren**. Ze hebben erbij belang om in de bescherming van hun belangen te investeren en om optimaal van de zetel te genieten die hen toegekend wordt in het beheerscomité van de RKW.

Het voordeel van een sterkere overleg is dat de constructieve inzet van de kinderbijslagkassen in het beslissingsproces de **kwaliteit van de genomen beslissingen** zou verhogen. Het beter uitbouwen van het overleg zou een informele (en misschien zelfs formele) vertegenwoordiging van de kassen in het beheerscomité overbodig kunnen maken, hetgeen de transparantie ten goede komt.

Aan de andere kant zien de verhoudingen in de tak kinderbijslag zo uit dat **de RKW waarschijnlijk altijd de eindbeslisser zal zijn**.

## REFERENTIES

### WETTEN

Wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen, *Belgisch Staatsblad*, 01/07/1921.

Samengeordende wetten van 19 december 1939 betreffende de kinderbijslagen voor loonarbeiders, *Belgisch Staatsblad*, 22/12/1939.

Besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, *Belgisch Staatsblad*, 30/12/1944.

Wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg, *Belgisch Staatsblad*, 25/07/1963.

Wet van 11 april 1995 tot invoering van het handvest van de sociaal verzekerde, *Belgisch Staatsblad*, 06/09/1995.

Wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, *Belgisch Staatsblad*, 01/08/1996.

### BESLUITEN

Koninklijk Besluit van 3 december 1930 houdende instelling en inrichting van bijzondere kassen voor gezinsvergoedingen, *Belgisch Staatsblad*, 17/12/1930.

Koninklijk Besluit van 3 april 1997 houdende maatregelen met het oog op de responsabilisering van de openbare instellingen van sociale zekerheid, met toepassing van artikel 47 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot

vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, *Belgisch Staatsblad*, 30/04/1997.

Koninklijk Besluit van 9 juni 1999 betreffende de beheersrekening en de administratieve reserve van de kinderbijslagfondsen, *Belgisch Staatsblad*, 08/07/1999.

Koninklijk Besluit van 14 november 2001 tot regeling van de benoemingsvoorwaarden en de uitoefening van de opdracht van de Regeringscommissarissen bij de openbare instellingen van sociale zekerheid, *Belgisch Staatsblad*, 20/12/2001.

Koninklijk Besluit van 4 juni 2008 tot wijziging van het koninklijk besluit van 9 juni 1999 betreffende de beheersrekening en de administratieve reserve van de kinderbijslagfondsen, *Belgisch Staatsblad*, 03/07/2008.

## BESTUURSOVEREENKOMST

Bestuursovereenkomst 2006-2008 tussen de Belgische Staat en de Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers, Brussel, 31/03/2006, 80 p.

## CIRCULAIRES – OMZENDBRIEVEN VAN DE RKW

CO 1320 van 12 augustus 1999 van de RKW – Onderrichtingen met betrekking tot de aanwending van de door de Rijksdienst aan de kinderbijslagfondsen gestorte gelden en de beleggingen van de reserves van de kinderbijslagfondsen – Uivoering van de bepalingen van artikel 170bis lid 2 en 3 KBW, [www.famidoc.be](http://www.famidoc.be).

CO 1321 van 21 oktober 1999 - Toelage voor administratiekosten van de kinderbijslagfondsen - Definitie van de parameters en andere tussenkomsten van de Rijksdienst, [www.famidoc.be](http://www.famidoc.be).

CO 1346 van 15 december 2003 – Vademecum betreffende het afzien van terugvordering, [www.famidoc.be](http://www.famidoc.be).

CO 1358 van 9 juni 2006 - Financiële rapportering vrije kinderbijslagfondsen op jaarbasis – Jaarrekening, [www.famidoc.be](http://www.famidoc.be).

CO 1363 van 9 november 2006 - Afzien van terugvordering van onverschuldigde bijslag als de schuldenaar in het buitenland woont - Wijziging van het vademecum gevoegd bij CO 1346 van 15 december 2003, [www.famidoc.be](http://www.famidoc.be).

CO 1371 van 15 januari 2008 - Jaarlijkse evaluatie van de behoeften aan informatie met elektronische en papieren dragers: actualisering van de richtlijnen in verband met controle door formulieren, [www.famidoc.be](http://www.famidoc.be).

## ARRESTEN

Arbitragehof, arrest n° 104/2004, 16/06/2004, 10 p.

## LITERATUUR

Berghman, Jos, "Signification et pertinence sociale des allocations familiales", *Revue belge de sécurité sociale*, Brussel, 2006:1, pp. 37-41.

Cantillon, Bea & Goedeme, Tim, "Les allocations familiales dans le régime des travailleurs salariés: rétrospective axée sur l'avenir. Réflexions sur 75 années d'allocations familiales", *Revue belge de sécurité sociale*, Brussel, 2006:1, pp. 7-35.

De Koster, Margo, *Kostbare kinderen. De kinderbijslag in België 1921-1945*, Lannoo/VKG, Tielt, 2001, 200 p.

FOD Sociale Zekerheid, *Beknopt overzicht van de sociale zekerheid in België*, 2004, 564 p.

ONAFST, "Activités 2007", ONAFST, Brussel, 2008, 95 p.



ONAFST, "Cinq générations d'allocations familiales – 1930-2005", *Revue belge de sécurité sociale*, Brussel, 2006:1, pp. 49-119.

ONAFST, "Le régime des allocations familiales pour travailleurs salariés. Edition 2008", ONAFST, Brussel, 2008, 61 p.

ONAFST, "Rapport d'activité 2006", ONAFST, Brussel, 2007, 92 p.

ONAFST, "Rapport des comptes 2006", ONAFST, Brussel, 2007, 45 p.

ONAFST, "Statistique par caisse d'allocations familiales. Recensement 2007", ONAFST, Brussel, 2008, 45+71 p.

ONAFST, "Statistiques démographiques et financières. Deuxième semestre 2007", ONAFST, Brussel, 2008, 138 p.

ONAFST, "Subventionnement des caisses d'allocations familiales: Détermination de la répartition de l'enveloppe pour la responsabilisation – Fixation des critères pour l'exercice 2007", doc n° 11002 du comité de gestion de l'ONAFST, 02/10/2007, 30 p.

Rekenhof, *162e boek*, 2006, 564 p.

RKW, "Artikel 5 van de tweede bestuursovereenkomst – Heroriëntering van de controle aan huis", doc n° 11033 van het beheerscomité, 04/12/2007, 33 p.

Van Langendonck, J., Put J., *Handboek socialezekerheidsrecht*, 7de ed, Intersentia, Antwerpen, 2006, 920 p.

Van Langendonck, Jef, "Le modèle belge de sécurité sociale. Une appréciation critique", *Revue belge de sécurité sociale*, 2008:1, pp. 41-69.

Verstraeten, Johan, "De 1930 à 2005: parcours de développement et valeurs changeantes", *Revue belge de sécurité sociale*, 2006:1, pp. 43-47.

VKG, *50 jaar kinderbijslagen. En nu?*, VKG, Brussel, 1981, 48 p.