

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

27 juni 2000

VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET

tot wijziging van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten

(ingediend door mevrouw Annemie Van de Casteele)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

27 juin 2000

PROPOSITION DE LOI SPÉCIALE

modifiant la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions

(déposée par Mme Annemie Van de Casteele)

SAMENVATTING

Het Fonds voor collectieve uitrustingen en diensten (FCUD), opgericht bij de Rijksdienst voor kinderbijslag voor werknemers en gestijfd door verplichte werkgeversbijdragen, heeft onder meer als opdracht de kosten van diensten voor opvang van kinderen buiten de schooluren en van zieke kinderen, te helpen financieren. Konden de opdrachten van het fonds in het verleden nog als federale aangelegenheden beschouwd worden, dit is niet langer het geval nu zij in de loop van de jaren uitgebreid zijn tot het financieren van collectieve voorzieningen voor kinderopvang en bijstand aan gezinnen in het algemeen. De gemeenschappen zijn voor deze aangelegenheden bevoegd, aldus de Raad van State. De indienster wijst op het gevaar van rechtsonzekerheid dat de bevoegdheidsoverschrijding door de federale wetgever met zich meebrengt voor de gesubsidieerde projecten en stelt voor de middelen van het fonds toe te wijzen aan de gemeenschappen, in verhouding tot het aantal kinderen jonger dan twaalf jaar. In een wetsvoorstel dat hiermee samenhangt, beoogt zij de wetsbepalingen die de opdrachten van het fonds regelen, op te heffen.

RÉSUMÉ

Le Fonds d'équipements et de services collectifs (FESC), institué au sein de l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés et alimenté par des cotisations patronales obligatoires, a notamment pour mission d'aider à financer les frais des services chargés d'accueillir des enfants en dehors des heures d'école et les enfants malades. Si les missions du fonds pouvaient encore être considérées comme des matières fédérales par le passé, ce n'est plus le cas à l'heure actuelle, étant donné qu'elles ont été étendues au fil des années au financement d'équipements collectifs destinés à l'accueil des enfants et à l'aide aux familles en général. Le Conseil d'État estime que ces matières relèvent de la compétence des communautés. L'auteur attire l'attention sur le risque d'insécurité juridique qu'entraîne l'excès de pouvoir du législateur fédéral pour les projets subventionnés et propose d'allouer les moyens du fonds aux communautés en fonction du nombre d'enfants de moins de douze ans. Dans une proposition de loi connexe à la présente, l'auteur propose d'abroger les dispositions légales régissant les missions du fonds.

AGALEV-ECOLO	:	Anders gaan leven / Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
CVP	:	Christelijke Volkspartij
FN	:	Front National
PRL FDF MCC	:	Parti Réformateur libéral - Front démocratique francophone-Mouvement des Citoyens pour le Changement
PS	:	Parti socialiste
PSC	:	Parti social-chrétien
SP	:	Socialistische Partij
VLAAMS BLOK	:	Vlaams Blok
VLD	:	Vlaamse Liberalen en Democraten
VU&ID	:	Volksunie&ID21

Afkortingen bij de nummering van de publicaties :

DOC 50 0000/000: Parlementair document van de 50e zittingsperiode +
het nummer en het volgnummer

QRVA	:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
HA	:	Handelingen (Integraal Verslag)
BV	:	Beknopt Verslag
PLEN	:	Plenum
COM	:	Commissievergadering

Abréviations dans la numérotation des publications :

DOC 50 0000/000 : Document parlementaire de la 50e
législature, suivi du n° et du n° consécutif

QRVA	:	Questions et Réponses écrites
HA	:	Annales (Compte Rendu Intégral)
CRA	:	Compte Rendu Analytique
PLEN	:	Séance plénière
COM	:	Réunion de commission

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen :
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.deKamer.be
e-mail : alg.zaken@deKamer.be

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes :
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.laChambre.be
e-mail : aff.generales@laChambre.be

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Het Fonds voor Collectieve Uitrustingen en Diensten (FCUD) is een budgettair fonds dat in 1971 bij de Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers opgericht werd om de ontwikkeling van kinderdagverblijven te stimuleren. Het wordt beheerd door het beheerscomité van de Rijksdienst dat paritair is samengesteld.

Aanvankelijk werd het fonds gefinancierd via een dotatie uit de reserves van de kinderbijslagen, maar de opdracht werd geleidelijk uitgebreid tot subsidiëring van verschillende diensten van gezinshulp en kinderopvang voor werknemersgezinnen die gerechtigd waren op kinderbijslag. Daardoor werd de financiering steeds problematischer. Bovendien werd de bevoegdheid inzake gezinsbeleid overgeheveld naar de gemeenschappen. Uiteindelijk werd beslist de federale financiering van deze 'klassieke opdrachten' stop te zetten. Vanaf 1 januari 1998 staan de gemeenschappen in voor de subsidiëring van kinderopvang en gezinshulp.

Ondertussen echter werden door het interprofessioneel akkoord van 1993 nieuwe opdrachten aan het fonds toegewezen, nl. subsidiëring van buitenschoolse opvang (voor kinderen van 2,5 tot 12 jaar), van opvang van zieke kinderen (van 0 tot 12 jaar), van flexibele opvang buiten de normale werkuren (voor 0 tot 12 jaar) en van urgentieopvang van kinderen (van 0 tot 3 jaar). Vanaf 1994 betalen de werkgevers een bijdrage van 0.05% van de loonmassa voor de financiering ervan. Door de programmawet van 22 februari 1998 houdende sociale bepalingen werd dit vanaf 1 januari 1999 een verplichte bijdrage. Bovendien werd de werking van het fonds door de programmawet van 25 januari 1999 houdende sociale bepalingen (artikel 23) ook uitgebreid naar opvang voor kinderen van niet-werknemers (aanpassing van artikel 107, § 1, tweede lid van de samengevoegde wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, gecoördineerd op 19 december 1939). Daardoor kwam de tot dan gebruikte redenering op de helling te staan dat het gaat om een voordeel in natura voor gezinnen, gerechtigd op kinderbijslag in het kader van de sociale zekerheid.

Het advies van de Raad van State bij het desbetreffende artikel 23 van de sociale programmawet stelde dit duidelijk : « krachtens artikel 5, § 1, II, 1° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn, wat de bijstand aan personen betreft, de gemeenschappen bevoegd voor het gezinsbeleid met

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le Fonds d'équipements et de services collectifs (FESC) est un fonds budgétaire qui a été institué en 1971 au sein de l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés afin de promouvoir le développement des crèches. Il est géré par le comité de gestion de l'Office national, dont la composition est paritaire.

Ce Fonds a été financé initialement par le biais d'une dotation provenant des réserves des allocations familiales, mais sa mission a été progressivement étendue au subventionnement de différents services d'aide familiale et d'accueil d'enfants destinés aux familles de travailleurs salariés bénéficiaires d'allocations familiales. Son financement est devenu de ce fait de plus en plus problématique. La compétence en matière de politique familiale a en outre été transférée aux communautés. Il a finalement été décidé de mettre un terme au financement fédéral de ces « missions classiques ». Ce sont les communautés qui assurent le subventionnement de l'accueil d'enfants et de l'aide familiale depuis le 1^{er} janvier 1998.

Dans l'intervalle, l'accord interprofessionnel de 1993 a toutefois confié au Fonds de nouvelles missions, à savoir le subventionnement de l'accueil des enfants (de 2,5 à 12 ans) en dehors des heures d'école, l'accueil d'enfants malades (de 0 à 12 ans), l'accueil flexible d'enfants (de 0 à 12 ans) et de l'accueil d'urgence d'enfants (de 0 à 3 ans). Depuis 1994, les employeurs paient une cotisation s'élevant à 0,05% de la masse salariale pour en assurer le financement. La loi-programme du 22 février 1998 portant des dispositions sociales a rendu cette cotisation obligatoire à partir du 1^{er} janvier 1999. La loi-programme du 25 janvier 1999 portant des dispositions sociales (article 23) a en outre étendu les missions du Fonds à l'accueil des enfants de non-travailleurs salariés (application de l'article 107, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées le 19 décembre 1939). Cette extension a remis en question le raisonnement tenu jusqu'alors, selon lequel il s'agit d'un avantage en nature accordé aux familles bénéficiaires d'allocations familiales dans le cadre de la sécurité sociale.

Dans son avis concernant l'article 23 en question, le Conseil d'État l'a clairement fait observer : « en vertu de l'article 5, § 1^{er}, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en matière d'aide aux personnes, les communautés sont compétentes pour la politique familiale en ce compris toutes les formes

inbegrip van alle vormen van hulp en bijstand aan gezinnen en kinderen »

De financiering via het Fonds voor Collectieve Uitrustingen en Diensten werd gekwalificeerd als 'een met gezinsuitkering gelijk te stellen voordeel in natura, verstrekt aan op kinderbijslag rechtgevend werknemersgezinnen, en dus geacht deel uit te maken van het stelsel van de sociale zekerheid, waarvoor de federale overheid bevoegd is '.

De wijzigingen in artikel 107, ingevoerd door de bovenvermelde sociale programmawet, breidt de tussenkomst evenwel uit tot « de kinderen die recht geven op gewaarborgde kinderbijslag en de kinderen van politieke vluchtelingen en van grensarbeiders en tot andere categorieën waarvoor bijdragen worden betaald ».

«Het is zeer de vraag» besloot de Raad van State in zijn toenmalig advies «of die uitbreiding nog kan worden gezien als een zaak van sociale zekerheid, waarvoor de federale overheid nog bevoegd kan worden geacht.» (stuk 1722/1-97/98, blz. 164)

De meerderheid heeft dit advies toen evenwel naast zich neergelegd.

De bevoegdheidsoverschrijding van de federale overheid zorgt op het terrein voor heel wat problemen. Zo stemmen de subsidiecriteria inzake onder meer loonlasten, werkingskosten en financiële bijdragen van de ouders niet overeen met de erkenningsvoorwaarden van de gemeenschappen. Toepassing van die criteria zorgt voor een onevenwichtige verdeling van de middelen, die sinds 1994 explosief zijn gestegen, tussen de gemeenschappen. Ondanks de geleidelijke correcties was de verdeling voor 1999 : 568 miljoen voor Nederlandstalige projecten (41.5%) en 801 miljoen (58.5%) voor Franstalige projecten.

Bovendien moeten ook telkens verscheidene administratieve verplichtingen worden vervuld bij de verschillende overheden wat het geheel ondoorzichtig en belastend maakt.

Twee recente adviezen van de Raad van State ondermijnen nu ook de rechtszekerheid voor de gesubsidieerde projecten. Ze stellen immers ondubbelzinnig : « het komt de federale overheid niet toe zich, via de financieringsregeling van het Fonds voor collectieve uitrustingen en diensten en de verdeling van de aan dat Fonds toegewezen geldmiddelen tussen Nederlandstalige en Franstalige projecten, te mengen in aangelegenheden waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn, namelijk die met betrekking tot de kinderopvang en –

d'aide et d'assistance aux familles et aux enfants ».

Le financement par le Fonds d'équipements et de services collectifs est qualifié d' « avantage en nature à assimiler à une prestation familiale, fourni aux familles de travailleurs salariés bénéficiaires d'allocations familiales, et est donc censé faire partie du régime de la sécurité sociale, pour lequel l'autorité fédérale est compétente ».

Les modifications apportées à l'article 107 par la loi-programme précitée, étendent cependant cette intervention « aux enfants bénéficiaires de prestations familiales garanties ainsi qu'aux enfants de réfugiés politiques et de travailleurs frontaliers et à d'autres catégories pour lesquelles des cotisations sont payées ».

À l'époque, le Conseil d'État a conclu, dans son avis, qu' « il paraît fort douteux que pareille extension puisse encore se concevoir comme une matière relevant de la sécurité sociale, pour laquelle l'autorité fédérale peut encore être réputée compétente. » (Doc. n° 1722/1-1997/1998, p. 164).

La majorité n'a toutefois pas tenu compte de cet avis.

Le fait que l'autorité fédérale excède ses compétences pose de nombreux problèmes dans la pratique. C'est ainsi que les critères retenus pour l'octroi de subventions notamment en matière de charges salariales, de frais de fonctionnement et de contributions financières des parents ne correspondent pas aux conditions d'agrément retenues par les communautés. L'application de ces critères débouche sur une répartition déséquilibrée des moyens, qui ont explosé depuis 1994, entre les communautés. En dépit des corrections progressives, la répartition s'établissait comme suit en 1999 : 568 millions de francs pour les projets néerlandophones (41.5%) et 801 millions de francs (58.5%) pour les projets francophones.

En outre, diverses formalités administratives doivent être remplies auprès des différentes autorités, ce qui est de nature à obscurcir et à alourdir l'ensemble.

Deux avis rendus récemment par le Conseil d'État mettent également à mal la sécurité juridique des projets subsidiés. Ils affirment sans ambiguïté que : « il n'appartient pas à l'autorité fédérale de s'immiscer, par le biais du système de financement du Fonds d'équipements et de services collectifs et de la répartition des moyens financiers alloués à ce Fonds entre des projets francophones et néerlandophones, dans des matières qui relèvent de la compétence des communautés, telles que l'accueil des enfants et – plus largement – l'as-

ruimer- de bijstand aan gezinnen. De vaststelling dat de te verdelen geldmiddelen afkomstig zijn van het stelsel van de sociale zekerheid, noch de institutionele verbondenheid van het Fonds met de Rijksdienst voor Kinderbijslag voor werknemers, kunnen aan deze conclusie afbreuk doen. » (advies bij het wetsvoorstel tot aanvulling van de bij het koninklijk besluit van 19 december 1939 samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, houdende een billijke verdeling van de middelen van het Fonds voor Collectieve Uitrustingen en Diensten tussen de gemeenschappen' (DOC 50 0409/002) en het advies over een ontwerp van ministerieel besluit « tot vaststelling van de organisatieregels van de overlegprocedure bepaald in het koninklijk besluit van 19 augustus 1997 tot vaststelling van de wijze waarop het Fonds voor Collectieve Uitrustingen en Diensten de opbrengst van de ontvangen bijdragen toewijst aan de toekenning van subsidies voor projecten voor de opvang van kinderen van 2,5 tot 12 jaar en sommige projecten voor de opvang van kinderen van 0 tot 3 jaar»).

Een efficiënt en coherent gezinsbeleid zal slechts mogelijk zijn indien alle bevoegdheden ter zake aan de gemeenschappen worden overgedragen, inclusief die voor de gezinsbijslagen en indien de gemeenschappen beschikken over een eigen fiscaliteit.

In afwachting moet in elk geval het FCUD, dat de huidige bevoegdheden van de gemeenschappen doorkruist, worden afgeschaft, wat de bedoeling is van het wetsvoorstel tot opheffing van het bij artikel 107 van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders ingestelde Fonds voor Collectieve Uitrustingen en Diensten. (DOC 50 0762/001).

Met dit voorstel wil indienster een einde maken aan de rechtsonzekerheid en de middelen uit de werkgeversbijdragen op een correcte manier overdragen aan de gemeenschappen. Door invoeging van een nieuw artikel 47bis in de bijzondere financieringswet wordt de opbrengst van de 0.05% werkgeversbijdragen toegewezen aan de gemeenschappen volgens een objectieve verdeelsleutel, met name het aantal kinderen jonger dan 12 jaar ingeschreven in de gemeenten behorend tot het Nederlandse en het Franse taalgebied. Voor Brussel wordt de in de financieringswet gehanteerde verdeelsleutel 20N/80F toegepast.

sistance aux familles. Ni la constatation que les moyens financiers à répartir proviennent du régime de la sécurité sociale, ni le lien institutionnel du Fonds avec l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés ne peuvent infirmer à cette conclusion. » (avis sur la proposition de loi complétant les lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées par l'arrêté royal du 19 décembre 1939, en vue d'une répartition équitable des moyens du Fonds d'équipements et de services collectifs entre les communautés (DOC 50 0409/002) et avis sur un projet d'arrêté ministériel « fixant les règles d'organisation de la procédure de concertation prévue par l'arrêté royal du 19 août 1997 fixant les modalités selon lesquelles le Fonds d'équipements et de services collectifs affecte le produit des cotisations perçues à l'octroi de subventions à des projets d'accueil d'enfants âgés de 2,5 à 12 ans et à certains projets d'accueil d'enfants âgés de 0 à 3 ans ».).

Il ne sera possible de mener une politique familiale efficace et cohérente qu'à condition que l'ensemble des compétences en la matière soient transférées aux communautés, y compris les compétences en matière d'allocations familiales, et que les communautés jouissent de l'autonomie fiscale.

En attendant que ces conditions soient remplies, il convient en tout cas de supprimer le Fonds d'équipements et de services collectifs, qui fait obstacle à l'exercice, par les communautés, de compétences qui leur appartiennent aujourd'hui. Tel est l'objectif de la proposition de loi supprimant le Fonds d'équipements et de services collectifs institué par l'article 107 des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés (DOC 50 0762/001) .

L'auteur de la présente proposition de loi entend remédier à l'insécurité juridique qui règne et transférer correctement aux communautés les moyens provenant des cotisations patronales. Elle propose concrètement d'insérer dans la loi spéciale relative au financement des communautés et des régions un article 47bis (nouveau) disposant que le produit de 0,05% des cotisations patronales est attribué aux communautés suivant une clé de répartition objective, à savoir la proportion d'enfants âgés de moins de douze ans inscrits dans les communes faisant partie respectivement de la région de langue néerlandaise et de la région de langue française. A Bruxelles, la clé de répartition 20N/80F retenue dans la loi de financement serait appliquée.

Aangezien de federaal vastgestelde bijdrage in de toekomst een inkomstenbron zal zijn voor de gemeenschappen kan de bijdragevoet niet eenzijdig door de federale overheid worden aangepast, maar slechts na akkoord van de gemeenschappen.

Omdat de sociale partners het beheer over het Fonds zullen verliezen kunnen de gemeenschappen afzonderlijke akkoorden sluiten met de sociale partners over de besteding van de in het kader van dit voorstel overgehevelde middelen.

Annemie Van de Casteele (VU&ID)

Étant donné que la cotisation, dont l'importance est déterminée par l'État fédéral, constituera à l'avenir une source de revenus pour les communautés, le taux de la cotisation ne pourra pas être modifié unilatéralement par l'autorité fédérale, mais uniquement avec l'accord des communautés.

Étant donné que les partenaires sociaux seront privés de la gestion du Fonds, les communautés pourront conclure avec ceux-ci des accords séparés relatifs à l'utilisation des moyens transférés à la suite de l'entrée en vigueur de la loi proposée.

VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

Art. 2

In de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten wordt een titel *IVbis* ingevoegd, luidende :

« Titel *IVbis* : Het toegewezen gedeelte van de opbrengst van de werkgeversbijdrage voor kinderopvang.

Art. 47*bis*. — § 1. De opbrengst van de bijdrage bedoeld in artikel 38, § 3*quinqüies* van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers wordt toegewezen aan de Vlaamse en de Franse Gemeenschap op grond van volgende verdeling :

1° het aantal kinderen jonger dan 12 jaar, ingeschreven in de gemeenten van het Nederlandse taalgebied, verhoogd met 20 procent van het aantal kinderen jonger dan 12 jaar, ingeschreven in de gemeenten van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad ;

2° het aantal kinderen jonger dan 12 jaar, ingeschreven in de gemeenten van het Franse taalgebied, verhoogd met 80 procent van het aantal kinderen jonger dan 12 jaar, ingeschreven in de gemeenten van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.

§ 2 Het percentage van de in § 1 bedoelde bijdrage kan slechts gewijzigd worden met instemming van de gemeenschappen. »

17 maart 2000

Annemie Van de Casteele (VU&ID)

PROPOSITION DE LOI SPÉCIALE

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

Art. 2

Il est inséré dans la loi du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions un titre *IVbis*, libellé comme suit :

« Titre *IVbis* : La partie attribuée du produit de la cotisation de l'employeur relative à l'accueil d'enfants.

Art. 47*bis*. — § 1^{er}. Le produit de la cotisation visée à l'article 38, § 3*quinqüies*, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés est réparti entre la Communauté flamande et la Communauté française sur la base des éléments suivants :

1° le nombre d'enfants de moins de 12 ans inscrits dans les communes de la région de langue néerlandaise, augmenté de 20% du nombre d'enfants de moins de 12 ans inscrits dans les communes de la région bilingue de Bruxelles-Capitale ;

2° le nombre d'enfants de moins de 12 ans inscrits dans les communes de la région de langue française, augmenté de 80% du nombre d'enfants de moins de 12 ans inscrits dans les communes de la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

§ 2. Le taux de la cotisation visée au § 1^{er} ne peut être modifié qu'avec l'accord des communautés. ».

17 mars 2000