

AGENTSCHAP UITBETALING GROEIPAKKET

Beslissing Geschillencommissie nr. 2023/111 van 6 oktober 2023

INLEIDENDE SAMENVATTING

Samenloop – Tewerkstelling eerste dag van de maand - Uitzendarbeid

Het betreft een gezin met twee rechtgevende kinderen woonachtig in Frankrijk. Het gezin maakt aanspraak op de Franse gezinsbijslagen. De uitbetalingsactor betaalt Groeipakketbedragen in toepassing van de EU-verordeningen 883/2004 en 987/2009.

Verzoekster gaat in beroep tegen de beslissing van de uitbetalingsactor waarbij geen aanvullende kinderbijslagen worden toegekend voor de maanden augustus 2022 en oktober 2022, op grond van administratieve onderrichtingen waarbij er een tewerkstelling dient te zijn in België op de eerste dag van de maand.

Verzoekster werkt tijdens de periode augustus 2021 tot en met mei 2022 en tijdens de maanden augustus en oktober 2022 als werkneemster (of bevindt zich in een gelijkgestelde toestand) in Frankrijk met onderworpenheid aan de Franse sociale zekerheid en vestigt daardoor een doorlopend voorrangrecht op de Franse gezinsbijslagen.

De echtgenoot van verzoekster werkt occasioneel als werknemer voor een Vlaamse werkgever in Vlaanderen met onderworpenheid aan de Belgische sociale zekerheid via arbeidsovereenkomsten voor uitzendarbeid, wat mogelijk een recht opent op aanvullende Vlaamse gezinsbijslagen.

Tijdens de maanden augustus en oktober 2022 was de echtgenoot van verzoekster niet tewerkgesteld in België op de eerste dag van de maand. Hij was echter tijdens deze maanden wel tewerkgesteld op een andere dag en het verzoek bestaat erin dat er toch aanvullende Vlaamse gezinsbijslagen worden toegekend zoals dit in het verleden ook steeds het geval was.

Aangezien men bij tewerkstellingen in het raam van een arbeidsovereenkomst voor uitzendarbeid meestal werkt met contracten van beperkte duur, wat eigen is aan deze sector, is het niet evident om telkens op de eerste dag van de maand een tewerkstelling uit te oefenen¹. (...) Daarenboven is de eerste dag van de maand niet noodzakelijk een werkdag, indien het een weekenddag of feestdag is. In de betrokken maanden oefende de echtgenoot van verzoekster een tewerkstelling uit, weliswaar niet vanaf de eerste dag van elke maand.

De rechten op Vlaamse gezinsbijslagen op basis van de Europese Verordening nr. 883/2004 worden toegekend binnen de Europese Economische Ruimte. De verwerende partij verwijst hierbij naar de administratieve instructies opgenomen in de Toelichtingsnota 22 van 26 april 2022 van het Agentschap Uitbetaling Groeipakket.

¹ Zie ook beslissing nr. 2021/032 van 25 juni 2021 van de Geschillencommissie Groeipakket, zie www.gpedia.be

Deze Toelichtingsnota, punt 3.5.3., sluit het recht op aanvullende Vlaamse gezinsbijslagen bij samenloop van rechten met andere lidstaten uit, indien blijkt dat er geen tewerkstelling is op de eerste dag van een maand. Indien er geen tewerkstelling is van de echtgenoot van verzoekster in Vlaanderen op de eerste dag van de maand, kunnen er volgens die administratieve onderrichting geen aanvullende Vlaamse gezinsbijslagen worden toegekend. Dit betreft het onderwerp van het geschil, omdat de echtgenoot van verzoekster tijdens de maanden augustus en oktober 2022 niet tewerkgesteld was in België op de eerste dag van de maand. Hij was echter wel tijdens deze maanden tewerkgesteld op een andere dag in dezelfde maand; reden waarom verzoekster vraagt dat er bijgevolg toch aanvullende Vlaamse gezinsbijslagen worden toegekend.

De Geschillencommissie stelt vooreerst vast dat de uitbetalingsactor correct de toepasselijke administratieve onderrichting heeft toegepast op het voorliggende dossier.

De Geschillencommissie wijst er hierbij op dat de voormelde administratieve onderrichtingen slechts een administratieve interpretatie vormen om handvaten te bieden aan de dossierbeheerders binnen de kinderbijslagsector en dat in eerste instantie de tekst van de Europese Verordeningen de ratio legis zoals blijkt uit de overwegingen in de verordening dient te primeren.

In acht genomen de tekst van de Europese Verordeningen die primeren op het nationale recht van de lidstaten, die een recht op gezinsbijslagen in een lidstaat doet ontstaan, ongeacht of er een tewerkstelling is op de eerste dag van een maand en zelfs bij samenloop met verschilbetaling, en om de rechten op gezinsbijslagen van werknemers niet te benadelen, lijkt het de Geschillencommissie moeilijk verdedigbaar dat voor verzoekster tijdens de tijdvakken van tewerkstelling van haar echtgenoot in Vlaanderen die zich niet situeren op de eerste dag van een maand er geen aanvullend recht op Vlaamse gezinsbijslagen zou kunnen toegekend worden. Hierdoor zou eveneens het realiseren van de ratio legis van de Europese Verordeningen nr. 883/2004 van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels en nr. 987/2009 van 16 september 2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van Verordening nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels onmogelijk gemaakt worden.

Daarenboven is er de toepassing van artikel 5, §1, 2^{de} lid, van het Groeipakketdecreet, dat het ontstaan van het Vlaamse recht op gezinsbijslagen bepaalt, namelijk steeds vanaf de eerste dag van de maand.

In die zin meent de Geschillencommissie dat er in hoofde van de verzoekster tijdens de betrokken tijdvakken een mogelijk recht op aanvullende gezinsbijslagen kan toegekend worden tijdens de tijdvakken van tewerkstelling van haar echtgenoot in Vlaanderen die zich niet situeren op de eerste dag van een maand. Aangezien men bij tewerkstellingen in het raam van een arbeidsovereenkomst voor uitzendarbeid meestal werkt met tijdelijke contracten, wat eigen is aan deze sector, is het niet evident om telkens op de eerste dag van de maand een tewerkstelling uit te oefenen. Daarenboven is de eerste dag van de maand niet noodzakelijk een werkdag, indien het een weekenddag of feestdag is. Er is een tewerkstelling tijdens de betrokken maanden, weliswaar niet vanaf de eerste dag van elke maand. Het lijkt eveneens discriminatoir te zijn om de echtgenoot van verzoekster hierbij verschillend te behandelen ten opzichte van andere werknemers, die telkens op de eerste dag van een maand tewerkgesteld zijn en wel rechten kunnen doen ontstaan op aanvullende Vlaamse gezinsbijslagen.

//

Opgroeien

Geschillencommissie Groeipakket
Hallepoortlaan 27
1060 BRUSSEL

opgroeien.be
groeipakket.be/geschillencommissie

OPGROEIEN REGIE GESCHILLENCOMMISSIE GROEIPAKKET

BESLISSING

NR. 2023/111

6 oktober 2023

REPERTORIUMNR. GC/23/A0299

INZAKE :....., wonende te Frankrijk,,
.....,

- Verzoekster -

TEGEN :

....., met maatschappelijke zetel te

- Verwerende partij -

1. Over het procedureverloop:

Gelet op het verzoek dat door verzoekster werd ingediend per aangetekende brief ontvangen door Opgroeien d.d. 4 augustus 2023 bij de Geschillencommissie Groeipakket¹, gericht tegen de beslissing d.d. 29 juni 2023 van de verwerende partij;

¹ Bij de bepalingen van artikel 104, 1^e lid van het Groeipakketdecreet werd er bij Kind en Gezin (Opgroeien Regie) een geschillencommissie ingericht. In toepassing van het 2^e lid van voormeld artikel kan er tegen de beslissing van de uitbetalingsactor over de toelagen in het kader van het gezinsbeleid of tegen het uitblijven ervan na afloop van de termijn waarin hij op basis van dit decreet een beslissing moet nemen (met

Gelet op de beslissing van de Geschillencommissie d.d. 23 augustus 2023 waarbij aan verzoekster de ontvankelijkheid van het verzoek werd meegedeeld;

Gelet op het feit dat beide partijen behoorlijk in kennis werden gesteld dat zij hun belangen op de zitting van 6 oktober 2023 kunnen komen verdedigen of zich daarbij door een raadsman of een gemachtigde kunnen laten vertegenwoordigen;

Gelet op het feit dat noch verzoekster, noch verwerende partij is verschenen of zich heeft laten vertegenwoordigen op de zitting van 6 oktober 2023;

Er werden geen leden van de Geschillencommissie gewraakt.

2. Over de feiten van de zaak:

Verzoekster woont samen met haar echtgenoot in Frankrijk. Zij hebben samen twee kinderen, (°4 juni 2004) en (° 4 december 2006).

Verzoekster werkt tijdens de periode augustus 2021 tot en met mei 2022 en tijdens de maanden augustus en oktober 2022 als werkneemster (of bevindt zich in een gelijkgestelde toestand - "*Madame est sans activité en France*") in Frankrijk met onderworpenheid aan de Franse sociale zekerheid en vestigt daardoor een doorlopend voorrangrecht op de Franse gezinsbijslagen.

Vader werkt occasioneel als werknemer voor een Vlaamse werkgever in Vlaanderen (hoofdzakelijk NV, te via Synergie Belgium NV die interimarbeid voor arbeiders verzorgt) met onderworpenheid aan de Belgische sociale zekerheid via arbeidsovereenkomsten voor uitzendarbeid, waardoor hij mogelijks een recht opent op aanvullende Vlaamse gezinsbijslagen.

De verwerende partij baseert zich voor de toekenning van aanvullende Vlaamse gezinsbijslagen op de [Toelichtingsnota 22 van 26 april 2022 - Internationaal - Europese verordeningen | GPedia \(groei pakket.be\)](#) van het Agentschap Uitbetaling Groeipakket (VUTG): op basis van deze onderrichtingen dient er een tewerkstelling van de echtgenoot van verzoekster te zijn in België op de eerste dag van de maand. Indien er geen tewerkstelling is van de echtgenoot van verzoekster in België op de eerste dag van de maand, kunnen er volgens de Toelichtingsnota 22 geen aanvullende Vlaamse gezinsbijslagen worden toegekend. Dit betreft het onderwerp van het geschil, omdat de echtgenoot van verzoekster tijdens de maanden augustus en oktober 2022 niet tewerkgesteld was in België op de eerste dag van de maand. Hij was echter tijdens de maanden augustus 2022 en oktober 2022 wel tewerkgesteld op een andere dag in dezelfde maand en het verzoek bestaat erin dat er toch aanvullende Vlaamse gezinsbijslagen worden toegekend zoals dit in het verleden ook steeds het geval was.

uitzondering van de in het 3e lid bepaalde uitzonderingen), alleen beroep worden ingesteld bij deze geschillencommissie.

3. Standpunt van verzoekster:

3.1. Verzoekschrift d.d. 4 augustus 2023 bij de Geschillencommissie Groeipakket:

Verzoekster noteert het volgende onderaan de beslissing die ze betwist (letterlijke weergave):

“Pour le moi d’octobre j’ai travaillé voici la fiche de paye”

4. Standpunt van de verwerende partij:

4.1. De beslissing van verwerende partij d.d. 29 juni 2023 (letterlijk citaat):

“(…)

Vous avez été payé à tort 833,95 euro pour la raison suivante:

Pour les enfants qui ne vivent pas en région néerlandophone en Belgique, il n’y a droit au Groeipakket lorsqu’un des parents (ou les partenaires) travaillent pour un employeur flamand et il y a un emploi du jour le premier jour du mois. Comme ne travaille pas le premier jour du mois pour les mois août et octobre 2022, il n’a plus droit Groeipakket pour ces mois (Reglement (CE) 883/2004 et 987/2009)

Vous trouverez un calcul détaillé de ce montant au verso de cette lettre.

Etant donné que les montants indûments versés dans le cadre du Groeipakket ne sont prescrits qu’après trois ans, cela peut se produire jusqu’ à trois ans après la date de paiement (article 97 du decret Groeipakket)

..... doit récupérer 833,95 euro.

(...)”

4.2. Standpunt van verwerende partij meegedeeld aan het secretariaat van de Geschillencommissie Groeipakket per e-mail d.d. 14 september 2023:

“..... tekende bij de Geschillencommissie beroep aan tegen onze beslissing van 29 juni 2023 om de som van € 833,95 als onterecht toegekende toelagen van het Groeipakket terug te vorderen. U vraagt ons om het dossier toe te lichten, onze beslissing te verantwoorden, en de toepasselijke reglementaire bepalingen en nuttige elementen te bezorgen.

Relaas van de feiten

Het betreft een gezin met twee rechtgevende kinderen woonachtig in Frankrijk. Het gezin maakt aanspraak op de Franse gezinsbijslagen. betaalt Groeipakketbedragen in toepassing van de EU-verordeningen 883/2004 en 987/2009.

Het recht op Groeipakket was gebaseerd op de werknemersprestaties van, de vader van de kinderen. Hij had evenwel geen contract voor onbepaalde duur. Voor 2022 ontvingen wij fluxen "attest inschrijving personeelsregister" (DIMONA) voor de volgende perioden:

Recht	Tewerkstelling van	Tewerkstelling tot
	2/02/2022	2/02/2022
	3/02/2022	3/02/2022
	14/03/2022	14/03/2022
	15/03/2022	15/03/2022
	16/03/2022	16/03/2022
	17/03/2022	18/03/2022
	21/03/2022	25/03/2022
	28/03/2022	31/03/2022
apr/22	1/04/2022	1/04/2022
	4/04/2022	8/04/2022
	11/04/2022	15/04/2022
	19/04/2022	22/04/2022
	25/04/2022	26/04/2022
	29/04/2022	29/04/2022
	31/05/2022	31/05/2022
	7/06/2022	7/06/2022
	8/06/2022	10/06/2022
	14/06/2022	14/06/2022
	16/06/2022	18/06/2022
	20/06/2022	24/06/2022
	27/06/2022	30/06/2022
jul/22	1/07/2022	1/07/2022
	4/07/2022	8/07/2022
	22/08/2022	22/08/2022
	23/08/2022	23/08/2022
	24/08/2022	24/08/2022
	25/08/2022	25/08/2022
	26/08/2022	26/08/2022
	29/08/2022	31/08/2022
sep/22	1/09/2022	2/09/2022
	5/09/2022	9/09/2022
	12/09/2022	16/09/2022
	19/09/2022	23/09/2022
	26/09/2022	30/09/2022
	3/10/2022	7/10/2022
	10/10/2022	14/10/2022
	17/10/2022	21/10/2022
	14/10/2022	28/10/2022
	31/10/2022	31/10/2022
nov/22	1/11/2022	4/11/2022
	7/11/2022	11/11/2022
	14/11/2022	18/11/2022
	21/11/2022	25/11/2022

	28/11/2022	30/11/2022
dec/22	1/12/2022	2/12/2022

Op basis van deze tewerkstellingen, bevestigd door de DMFA-fluxen, kunnen wij toelagen van het Groeipakket betalen voor de maanden waarin er een tewerkstelling is op de eerste dag van de maand, namelijk de maanden april, juli, september, november en december 2022.

De dossierbeheerder stelde vast dat we voor de maanden augustus en oktober 2022, waarin er geen tewerkstelling was op de eerste dag van de maand, Groeipakket hebben betaald terwijl er een prioritair recht bestond in Frankrijk. Bijgevolg hebben wij onterecht betaald voor die twee maanden, respectievelijk ten belope van € 357,14 en € 476,81. Deze betaling werd herzien en de totaalsom van € 833,95 werd bij betrokkene teruggevorderd. Met ons schrijven van 29 juni 2023 stelden wij de begunstigde in kennis van deze beslissing.

Reglementaire bepalingen

EU-Verordeningen

- Basisverordening VO 883/2004, artikelen 67 (export van gezinsbijslagen) en 68 (samenloopregels);
- Toepassingsverordening VO 987/2009, artikel 59 (voorschriften in geval van wijziging in de bevoegdheid).

Groeipakketdecreet

- Artikel 23 (samenloopregel).

Onderrichtingen VUTG - Toelichtingsnota 22 "Internationaal – Europese Verordeningen" van 26 april 2022:

- 3.5.2 export van gezinsbijslag
- 3.5.3 samenloopregeling => 3.5.3.1 aanvang van de bevoegdheid
[...]

Bij samenloop van rechten in Vlaanderen en een andere lidstaat, zal de bevoegdheid van Vlaanderen aanvangen op de eerste dag van de maand volgend op de maand waarin de prestaties starten en dit zowel voor de betaling bij voorrang als per verschil.

Om doorlopend het recht op Groeipakket te kunnen exporteren, bij voorrang of per verschil, is het dus van belang dat er prestaties zijn op de eerste dag van elke maand, tenzij er voor die maand geen recht bestaat in de andere lidstaat.

Stel:

1. Een gezin woont en werkt in Duitsland en ontvangt Duitse gezinsbijslag voor hun kinderen. Op 1 februari 2022 vangt één van de ouders een tewerkstelling in Vlaanderen aan, de andere blijft tewerkgesteld in Duitsland. Vlaanderen wordt bevoegd per verschil vanaf 1 februari 2022. Als de ouder op 1 juni geen prestaties heeft in Vlaanderen, maar wel opnieuw vanaf 2 juni, zal er voor

de maand juni geen verschilbetaling kunnen toegekend worden. Vanaf 1 juli is er opnieuw recht op Groeipakket indien er op 1 juli prestaties zijn in Vlaanderen.

2. Zelfde situatie als hierboven bij punt 1 maar het recht op Duitse kinderbijslag eindigt voor beide kinderen op 31 maart 2022. In dit geval zal er doorlopend recht op Groeipakket zijn, ook voor de maand juni aangezien er voor die maand niet langer recht is in Duitsland en dit ongeacht het feit dat er op 1 juni geen prestaties zijn in België.

Standpunt

Het beroep van betrokkene is als volgt geformuleerd: “Pour le moi (sic) d’octobre j’ai travaillé. Voici la fiche de paye.”

Ik neem aan dat betrokkene voor die maand – en allicht ook voor de maand augustus 2022 – bezwaar maakt tegen onze terugvordering, aangezien hij in die maanden gewerkt heeft. Uit het overzicht van de tewerkstellingen voor 2022 blijkt inderdaad dat de rechthebbende vader in die maanden wel heeft gewerkt, maar niet op de eerste dag van de maand.

Aangezien er in het Groeipakket geen kwartaalrecht meer bestaat zoals destijds in de AKBW, dient het recht elke maand opnieuw te worden vastgesteld, en enkel voor maanden van tewerkstelling kan het Groeipakket worden betaald op basis van de EU-verordeningen aangezien het gezin niet voldoet aan artikel 8 van het Groeipakketdecreet. Bovendien heeft het VUTG in de toelichtingsnota 22 bepaald dat, ingeval van een samenloop met een recht in het woonland (verschilbetaling), enkel Groeipakket kan uitgevoerd worden indien er op de eerste dag van de maand een tewerkstelling was in Vlaanderen. Men heeft zich hiervoor op artikel 59 van de toepassingsverordening gebaseerd.

In de maanden augustus 2022 en november 2022 werden inderdaad Franse gezinsbijslagen toegekend zoals blijkt uit het overzicht van de betaling model E411 voor die maanden. Het Franse orgaan bevestigde tevens dat hun recht prioritair is, aangezien de moeder tewerkgesteld was in Frankrijk (of zich in een gelijkgestelde toestand bevond).

Conclusie

Uit de elementen van het dossier, en de reglementaire bepalingen, dient te worden geconcludeerd dat er voor de maanden augustus en oktober geen Groeipakket kon worden betaald in toepassing van de Verordeningen aangezien er een prioritair recht bestond in het woonland, en er in die maanden geen tewerkstelling was in Vlaanderen op de eerste dag van de maand.

Daarom menen wij dat wij onze beslissing van 29 juni 2023 dienen te handhaven en vragen wij de Geschillencommissie om het beroep ongegrond te verklaren.”

5. Beoordeling in rechte:

Verzoekster werkt als werkneemster in Frankrijk met onderworpenheid aan de Franse sociale zekerheid en vestigt hierdoor een doorlopend voorrangrecht op de Franse gezinsbijslagen. De vader werkt occasioneel als werknemer met kortlopende contracten voor een Vlaamse werkgever.

5.3. Betreffende het recht op de gezinsbijslagen in het kader van de Europese Verordeningen nr. 883/2004 van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels en nr. 987/2009 van 16 september 2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van Verordening nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels

5.3.1. Export van gezinsbijslag

De Vlaamse gezinsbijslagen worden op basis van artikel 8, §1 en §3 Groeipakketdecreet niet toegekend aan kinderen die buiten Vlaanderen wonen of er niet worden opgevoed of de lessen volgen.

Artikel 67 van de Europese Verordening nr. 883/04 bepaalt dat *“Een persoon recht heeft op gezinsbijslag overeenkomstig de wetgeving van de bevoegde lidstaat, ook voor de gezinsleden die in een andere lidstaat wonen, alsof deze in eerstbedoelde lidstaat woonden. Een pensioengerechtigde heeft echter recht op gezinsbijslag overeenkomstig de wetgeving van de lidstaten die bevoegd zijn voor zijn pensioen.”*

In casu kan er dus een recht op Vlaamse gezinsbijslagen bestaan uit hoofde van de vader voor zijn kinderen die in Frankrijk wonen, gedurende zijn tewerkstelling als werknemer in Vlaanderen.

5.3.2. Samenloopregeling

De Europese Verordening nr. 883/2004 brengt in artikel 68 alle prioriteitsregels bij samenloop bijeen:

“1. Indien gedurende hetzelfde tijdvak en voor dezelfde gezinsleden in uitkeringen is voorzien op grond van de wetgeving van meer dan een lidstaat, zijn de volgende prioriteitsregels van toepassing:

a) Indien door meer dan een lidstaat uitkeringen verschuldigd zijn op verschillende gronden, is de volgorde van prioriteit de volgende: eerst de rechten verkregen op grond van werkzaamheden, al dan niet in loondienst, vervolgens de rechten verkregen op grond van een pensioen, en tenslotte de rechten op grond van de woonplaats;

b) Indien door meer dan een lidstaat uitkeringen verschuldigd zijn op dezelfde grond, wordt de volgorde van prioriteit vastgesteld op basis van de volgende subsidiaire criteria:

i) indien het gaat om rechten die verkregen zijn op grond van werkzaamheden, al dan niet in loondienst: de woonplaats van de kinderen, mits er dergelijke werkzaamheden worden verricht, en subsidiair, in voorkomend geval, het hoogste bedrag aan uitkeringen waarin de betrokken wetgevingen voorzien. In dat laatste geval worden de kosten van de uitkeringen verdeeld volgens in de toepassings-verordening bepaalde criteria;

ii) indien het gaat om rechten die verkregen zijn op grond van een pensioen: de woonplaats van de kinderen, mits op grond van deze wetgeving een pensioen moet worden uitgekeerd, en subsidiair, in voorkomend geval, het langste onder de betrokken wetgevingen vervulde tijdvak van verzekering of verblijf;

iii) indien het gaat om rechten die verkregen zijn op grond van de woonplaats: de woonplaats van de kinderen.

2. Bij samenloop van rechten worden de gezinsuitkeringen toegekend overeenkomstig de wetgeving die volgens lid 1 als prioritair is aangemerkt. De rechten op gezinsuitkeringen die verschuldigd zijn op

grond van de andere betrokken wetgeving of wetgevingen, worden geschorst ter hoogte van het bedrag dat bij de wetgeving van de eerste lidstaat is vastgesteld en, zo nodig, wordt het deel dat dit bedrag overschrijdt uitbetaald in de vorm van een aanvullende toeslag. Als het recht op de uitkering in kwestie alleen gebaseerd is op de woonplaats, hoeft deze aanvullende toeslag echter niet te worden uitgekeerd voor kinderen die in een andere lidstaat wonen.

3. Indien er uit hoofde van artikel 67 een aanvraag om gezinsuitkeringen wordt ingediend bij het bevoegde orgaan van de lidstaat waarvan de wetgeving toepasselijk is, maar niet op grond van het prioritair recht overeenkomstig de leden 1 en 2.

a) zendt dat orgaan de aanvraag onverwijld door naar het bevoegde orgaan van de lidstaat waarvan de wetgeving prioritair van toepassing is; het stelt de betrokkene daarvan in kennis en betaalt, onverminderd de bepalingen van de toepassingsverordening betreffende de voorlopige toekenning van uitkeringen, zo nodig, de in lid 2 genoemde aanvullende toeslag uit;

b) neemt het bevoegde orgaan van de lidstaat waarvan de wetgeving prioritair van toepassing is, de aanvraag in behandeling alsof het rechtstreeks bij dat orgaan was ingediend; de datum waarop de aanvraag bij het eerste orgaan is ingediend, wordt beschouwd als de datum waarop de aanvraag bij het prioritaire orgaan is ingediend.”

In casu bestaat er dus een voorrangrecht op Franse gezinsbijslagen uit hoofde van verzoekster, op basis van haar tewerkstelling als werkneemster (of een gelijkgestelde toestand) in Frankrijk, voor haar kinderen die daar ook wonen. Het recht op Vlaamse gezinsbijslagen uit hoofde van de echtgenoot van verzoekster gedurende zijn tewerkstelling als werknemer in Vlaanderen, is aanvullend.

5.3.3. Verschilbetaling

Artikel 68. 2. van de Europese Verordening nr. 883/2004 voorziet dat de prioritair aangewezen lidstaat zijn volledige bedrag betaalt en de rechten op grond van de regeling van de andere lidstaat aanvullend op dit bedrag worden toegekend:

“Bij samenloop van rechten worden de gezinsuitkeringen toegekend overeenkomstig de wetgeving die volgens lid 1 als prioritair is aangemerkt. De rechten op gezinsuitkeringen die verschuldigd zijn op grond van de andere betrokken wetgeving of wetgevingen, worden geschorst ter hoogte van het bedrag dat bij de wetgeving van de eerste lidstaat is vastgesteld en, zo nodig, wordt het deel dat dit bedrag overschrijdt uitbetaald in de vorm van een aanvullende toeslag. Als het recht op de uitkering in kwestie alleen gebaseerd is op de woonplaats, hoeft deze aanvullende toeslag echter niet te worden uitgekeerd voor kinderen die in een andere lidstaat wonen.”

5.3.4. Administratieve instructies binnen de sector gezinsbijslagen

Binnen het Vlaamse Groeipakket regelt de [Toelichtingsnota 22 van 26 april 2022 - Internationaal - Europese verordeningen | GPedia \(groeipakket.be\)](#) van het Agentschap Uitbetaling Groeipakket (VUTG) de samenloop en verschilbetaling op basis van de Europese Verordeningen nr. 883/2004 en 987/2009. Deze toelichtingsnota bepaalt wanneer het recht op betalingen (volledig of bij verschil) aanvangt en eindigt (punt 3.5.3.1 van de Toelichtingsnota).

De Toelichtingsnota zegt hierover:

“Bij samenloop van rechten in Vlaanderen en een andere lidstaat, zal de bevoegdheid van Vlaanderen aanvangen op de eerste dag van de maand volgend op de maand waarin de prestaties

starten en dit zowel voor de betaling bij voorrang als per verschil. Om doorlopend het recht op Groeipakket te kunnen exporteren, bij voorrang of per verschil, is het dus van belang dat er prestaties zijn op de eerste dag van elke maand, tenzij er voor die maand geen recht bestaat in de andere lidstaat.”

De precieze uitbetalingsregels in geval van samenloop en verschilbetaling worden becommentarieerd in de Toelichtingsnota nr. 22 van het Agentschap Uitbetaling Groeipakket. Er wordt hierbij verwezen naar **artikel 59 van de Europese Verordening nr. 987/2009**, waarvan de tekst als volgt luidt:

“Voorschriften in geval van wijziging van de toepasselijke wetgeving en/of de bevoegdheid om gezinsuitkeringen toe te kennen

1. Indien, in de loop van een kalendermaand, de toepasselijke wetgeving van een andere lidstaat toepasselijk wordt en/of de bevoegdheid om gezinsuitkeringen toe te kennen van de ene lidstaat naar de andere overgaat, ongeacht de in de wetgeving van die lidstaten bepaalde vervaldagen voor de betaling van gezinsuitkeringen, blijft het orgaan dat de gezinsuitkeringen heeft betaald op grond van de wetgeving waaronder de uitkeringen aan het begin van de maand zijn toegekend, deze betalen tot het einde van de lopende maand.

2. Het deelt het orgaan van de andere betrokken lidstaat of lid staten mede met ingang van welke datum het de betaling van de gezinsuitkeringen in kwestie beëindigt. De betaling door de andere betrokken lidstaat of lidstaten gaat in op die datum.”

Tot voor de publicatie van voormelde toelichtingsnota werd, bij gebreke aan specifieke instructies, door verwerende partij het recht vastgesteld voor elke maand waarin er een prestatie werd geleverd, ongeacht of die op de eerste dag van de maand viel of niet. Verwerende partij baseerde zich hiervoor op artikel 5, §1, 2^{de} lid, van het Groeipakketdecreet: *“Als een toelage in het kader van het gezinsbeleid, met uitzondering van de selectieve participatietoelagen en de kleutertoelagen, ontstaat of het bedrag ervan wijzigt ten gevolge van een gebeurtenis, geeft het kind recht op de toelage of het gewijzigde bedrag ervan vanaf de eerste dag van de maand waarin de gebeurtenis zich voordoet. Als het kind evenwel stopt recht te geven op een toelage, stopt het kind recht te geven op de toelage op het einde van de maand.”* Het bedrag werd dan toegekend bij verschil zoals bepaald in artikel 68 van de Europese Verordening nr. 883/2004.

6. Beoordeling door de Geschillencommissie

De echtgenoot van verzoekster werkt occasioneel als werknemer voor een Vlaamse werkgever in Vlaanderen met onderworpenheid aan de Belgische sociale zekerheid via arbeidsovereenkomsten voor uitzendarbeid, wat mogelijk een recht opent op aanvullende Vlaamse gezinsbijslagen.

Aangezien men bij tewerkstellingen in het raam van een arbeidsovereenkomst voor uitzendarbeid meestal werkt met contracten van beperkte duur, wat eigen is aan deze sector, is het niet evident om telkens op de eerste dag van de maand een tewerkstelling uit te oefenen².

Cf. info van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal overleg ([Uitzendarbeid - Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg \(belgie.be\)](https://www.belgie.be/overheidsdienst-werkgelegenheid-arbeid-en-sociaal-overleg)) :

“(…) Bij uitzendarbeid wordt een uitzendkracht (werknemer) in dienst genomen door een uitzendbureau (werkgever) met de bedoeling om te worden uitgeleend aan een gebruikende onderneming (klant van het uitzendbureau) en daar tijdelijke arbeid te verrichten.

Twee zaken zijn dus kenmerkend voor uitzendarbeid :

- *het gaat om de uitvoering van tijdelijke arbeid,*
- *het gaat om een toegelaten vorm van terbeschikkingstelling van werknemers.*

(…)

Motieven, maximumduur en na te leven procedure

Uitzendarbeid is enkel toegestaan voor de uitvoering van tijdelijke arbeid.

De gevallen van tijdelijke arbeid waarvoor een beroep op uitzendarbeid kan worden gedaan, zijn strikt omschreven in de wet. Alleen in die gevallen is uitzendarbeid mogelijk. Men spreekt in dit verband ook wel van de motieven (of redenen) voor uitzendarbeid.

Er zijn zes motieven waarvoor een beroep op uitzendarbeid kan worden gedaan. De maximale duur tijdens dewelke uitzendarbeid is toegestaan, alsook de procedure die daarbij moet worden gevolgd, verschillen al naargelang het motief waarvoor een beroep op uitzendarbeid wordt gedaan:

- [**Vervanging van een vaste werknemer**](#)
- [**Tijdelijke vermeerdering van werk**](#)
- [**Uitvoering van een uitzonderlijk werk**](#)
- [**Terbeschikkingstelling van een uitzendkracht aan een gebruiker met het oog op vaste aanwerving \(= instroom\)**](#)
- [**Het leveren van artistieke prestaties en/of het produceren van artistieke werken ten bate van een occasionele werkgever of gebruiker**](#)
- [**Tewerkstelling in het kader van een door het gewest erkend tewerkstellingstraject voor langdurige werklozen en gerechtigden op financiële sociale bijstand**](#) “

Concreet geeft verzoekster aan dat de tewerkstelling van haar echtgenoot ook plaatsvond in de maand oktober en voegt de loonbrieven toe (cf. ook de betaling voor de maand augustus wordt teruggevorderd).

Daarenboven is de eerste dag van de maand niet noodzakelijk een werkdag, indien het een weekenddag of feestdag is. In de betrokken maanden oefende de echtgenoot van verzoekster een tewerkstelling uit, weliswaar niet vanaf de eerste dag van elke maand.

² Zie ook beslissing nr. 2021/032 d.d. 25 juni 2021 van de Geschillencommissie Groeipakket, zie www.gpedia.be.

De rechten op Vlaamse gezinsbijslagen op basis van de Europese Verordening nr. 883/2004 worden toegekend binnen de Europese Economische Ruimte. De verwerende partij verwijst hierbij naar de administratieve instructies opgenomen in de Toelichtingsnota 22 van 26 april 2022 van het Agentschap Uitbetaling Groeipakket.

Deze Toelichtingsnota, punt 3.5.3., sluit het recht op aanvullende Vlaamse gezinsbijslagen bij samenloop van rechten met andere lidstaten uit, indien blijkt dat er geen tewerkstelling is op de eerste dag van een maand. Indien er geen tewerkstelling is van de echtgenoot van verzoekster in Vlaanderen op de eerste dag van de maand, kunnen er volgens die administratieve onderrichting geen aanvullende Vlaamse gezinsbijslagen worden toegekend. Dit betreft het onderwerp van het geschil, omdat de echtgenoot van verzoekster tijdens de maanden augustus en oktober 2022 niet tewerkgesteld was in België op de eerste dag van de maand. Hij was echter wel tijdens deze maanden tewerkgesteld op een andere dag in dezelfde maand; reden waarom verzoekster vraagt dat er bijgevolg toch aanvullende Vlaamse gezinsbijslagen worden toegekend.

De Geschillencommissie stelt vooreerst vast dat de uitbetalingsactor correct de toepasselijke administratieve onderrichting heeft toegepast op het voorliggende dossier.

De Geschillencommissie wijst er hierbij op dat de voormelde administratieve onderrichtingen slechts een administratieve interpretatie vormen om handvaten te bieden aan de dossierbeheerders binnen de kinderbijslagsector en dat in eerste instantie de tekst van de Europese Verordeningen en de ratio legis zoals blijkt uit de overwegingen in de Verordening dient te primeren.

In acht genomen de tekst van de Europese Verordeningen die primeren op het nationale recht van de lidstaten, die een recht op gezinsbijslagen in een lidstaat doet ontstaan, ongeacht of er een tewerkstelling is op de eerste dag van een maand en zelfs bij samenloop met verschilbetaling, en om de rechten op gezinsbijslagen van werknemers niet te benadelen, lijkt het de Geschillencommissie moeilijk verdedigbaar dat voor verzoekster tijdens de tijdvakken van tewerkstelling van haar echtgenoot in Vlaanderen die zich niet situeren op de eerste dag van een maand er geen aanvullend recht op Vlaamse gezinsbijslagen zou kunnen toegekend worden. Hierdoor zou eveneens het realiseren van de ratio legis van de Europese Verordeningen nr. 883/2004 van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels en nr. 987/2009 van 16 september 2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van Verordening nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels onmogelijk gemaakt worden.

Daarenboven is er de toepassing van artikel 5, §1, 2^{de} lid, van het Groeipakketdecreet, dat het ontstaan van het Vlaamse recht op gezinsbijslagen bepaalt, namelijk steeds vanaf de eerste dag van de maand.

In die zin meent de Geschillencommissie dat er in hoofde van de verzoekster tijdens de betrokken tijdvakken een mogelijk recht op aanvullende gezinsbijslagen kan toegekend worden tijdens de tijdvakken van tewerkstelling van haar echtgenoot in Vlaanderen die zich niet situeren op de eerste dag van een maand. Aangezien men bij tewerkstellingen in het raam van een arbeidsovereenkomst voor uitzendarbeid meestal werkt met tijdelijke contracten, wat eigen is aan deze sector, is het niet evident om telkens op de eerste dag van de maand een tewerkstelling uit te oefenen. Daarenboven is de eerste dag van de maand niet noodzakelijk een werkdag, indien het een weekenddag of feestdag is. Er is een tewerkstelling tijdens de betrokken maanden, weliswaar niet vanaf de eerste dag van elke maand.

Het lijkt eveneens discriminatoir te zijn om de echtgenoot van verzoekster hierbij verschillend te behandelen ten opzichte van andere werknemers, die telkens op de eerste dag van een maand tewerkgesteld zijn en wel rechten kunnen doen ontstaan op aanvullende Vlaamse gezinsbijslagen.

Dit heeft tot gevolg dat de Vlaamse gezinsbijslagen in principe bij verschil zouden kunnen toegekend worden gedurende de betreffende maanden.

De Geschillencommissie verwijst hier naar een vorige beslissing nr. 2022/107 d.d. 25 november 2022 waarin het volgende bepaald werd:

“(…) Concreet geeft de verzoekster per e-mail d.d. 18 november 2022 aan het secretariaat ook aan dat haar tewerkstelling in België via Express Medical (uitzendarbeid in de medische sector) zich meestal situeert tijdens de schoolvakanties of op feestdagen wat ook blijkt uit de beschikbare feitelijke gegevens (cf. “Ik werk enkel via intrimkantoor in België. Dit vindt plaats meestal tijdens de schoolvakanties of feestdagen. Voor de rest van de dagen ben ik thuis zorg ik voor mijn kinderen.”). Daarenboven is de eerste dag van de maand niet noodzakelijk een werkdag, indien het een weekenddag of feestdag is. In de betrokken maanden oefende zij enige tewerkstelling uit, weliswaar niet vanaf de eerste dag van elke maand.

De rechten op Vlaamse gezinsbijslagen op basis van de Europese Verordening nr. 883/2004 worden toegekend binnen de Europese Economische Ruimte, rekening houdend met de voormelde principes opgenomen in de Toelichtingsnota 22 van 26 april 2022 van het VUTG.

De Toelichtingsnota 22 van 26 april 2022 van het VUTG, punt 3.5.3., sluit derhalve het recht op Vlaamse gezinsbijslagen bij samenloop van rechten met andere lidstaten uit, indien blijkt dat er geen tewerkstelling is op de eerste dag van een maand. Indien er geen tewerkstelling is van verzoekster in België op de eerste dag van de maand, kunnen er geen aanvullende Vlaamse gezinsbijslagen worden toegekend. Dit betreft het onderwerp van het geschil, omdat verzoekster gedurende de periode vanaf mei 2021 tot mei 2022 niet tewerkgesteld was in België op de eerste dag van de maand. Ze was echter wel tijdens deze periode tewerkgesteld op een andere dag in dezelfde maand en verzoekt dat er bijgevolg toch aanvullende Vlaamse gezinsbijslagen worden toegekend. De MO 613 van 2 februari 2011 kan in het concrete geval niet toegepast worden, omdat het niet gaat om een wijziging van bevoegdheid tussen lidstaten, maar enkel om een (mogelijk) aanvullend recht op Vlaamse gezinsbijslagen. Deze federale (niet expliciet opgeheven) administratieve richtlijnen zijn daarenboven achterhaald sinds 1 januari 2019, door de inwerkingtreding van het Groeipakket en van het voormelde samenwerkingsakkoord van 6 september 2017 tussen de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Duitstalige Gemeenschap. Anderzijds moeten de Europese Verordeningen wel verder worden toegepast.

De Geschillencommissie wijst er hierbij ook op dat de richtlijnen slechts een administratieve interpretatie vormen om handvaten te bieden aan de dossierbeheerders binnen de kinderbijslagsector en in eerste instantie de tekst van de Europese Verordeningen en de ratio legis zoals blijkt uit de overwegingen in de Verordening dienen te primeren.

In acht genomen de tekst van de Europese Verordeningen die primeren op het nationale recht van de lidstaten, die een recht op gezinsbijslagen in een lidstaat doet ontstaan, ongeacht of er een tewerkstelling is op de eerste dag van een maand en zelfs bij samenloop met verschilbetaling, en om de rechten op gezinsbijslagen van werknemers niet te benadelen, lijkt het de Geschillencommissie moeilijk verdedigbaar dat voor verzoekster tijdens de tijdvakken van tewerkstelling die zich niet situeren op de eerste dag van een maand er geen aanvullend recht op Vlaamse gezinsbijslagen zou

kunnen toegekend worden. Hierdoor zou eveneens het realiseren van de ratio legis van de Europese Verordeningen nr. 883/2004 van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels en nr. 987/2009 van 16 september 2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van Verordening nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels onmogelijk gemaakt worden.

Daarenboven is er de toepassing van artikel 5, §1, 2^{de} lid, van het Groeipakketdecreet, dat het ontstaan van het Vlaamse recht op gezinsbijslagen bepaalt, namelijk steeds vanaf de eerste dag van de maand.

In die zin meent de Geschillencommissie dat er in hoofde van de verzoekster tijdens de betrokken tijdvakken een mogelijk recht op aanvullende gezinsbijslagen kan toegekend worden tijdens de tijdvakken van tewerkstelling die zich niet situeren op de eerste dag van een maand. Aangezien men bij tewerkstellingen in het raam van een arbeidsovereenkomst voor uitzendarbeid meestal werkt met tijdelijke contracten, wat eigen is aan deze sector, is het niet evident om telkens op de eerste dag van de maand een tewerkstelling uit te oefenen. Daarenboven is de eerste dag van de maand niet noodzakelijk een werkdag, indien het een weekenddag of feestdag is. Er is enige tewerkstelling tijdens de betrokken maanden, weliswaar niet vanaf de eerste dag van elke maand.

Het lijkt eveneens discriminatoir te zijn om verzoekster hierbij verschillend te behandelen ten opzichte van andere werknemers, die telkens op de eerste dag van een maand tewerkgesteld zijn en wel rechten kunnen doen ontstaan op aanvullende Vlaamse gezinsbijslagen.

Dit heeft tot gevolg dat de Vlaamse gezinsbijslagen in principe bij verschil zouden kunnen toegekend worden gedurende de betrokken periode. (...)"

7. Beslissing:

Gelet op het Decreet van 27 april 2018 tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid (BS 31 juli 2018), artikelen 104-114;

Gelet op het Besluit van 29 juni 2018 van de Vlaamse Regering betreffende de oprichting van een commissie van beroep tegen de beslissing van de uitbetalingsactor over de toelagen in het kader van het gezinsbeleid of tegen het uitblijven ervan;

Na beraadslaging en om al de voormelde elementen, oordeelt de Geschillencommissie dat de vordering van de verzoekster ontvankelijk en **gegrond** is, in die zin dat er recht is op de aanvullende Vlaamse gezinsbijslagen voor de maanden augustus en oktober 2022 ten laste van de verwerende partij, mits er een tewerkstelling was van de echtgenoot van verzoekster in de betreffende maanden, bij toepassing van de voormelde Europese Verordeningen.

Aldus uitgesproken te Brussel op **6 oktober 2023**;

De commissie was samengesteld uit :

De heer Herman Verlinden, voorzitter;

Mevrouw Linda Aerts (Opgroeien regie) en mevrouw Ann Himschoot (Infino).

Opgemaakt in drie originele exemplaren, waaronder één exemplaar voor elke partij.

Er kan beroep tegen deze beslissing worden ingesteld bij de griffie van de
Arbeidsrechtbank te,

De partijen beschikken hiervoor over een termijn van drie maanden te rekenen vanaf de derde dag na de datum van de kennisgeving van deze beslissing (art. 115, § 1, eerste lid van het Decreet van 27 april 2018 en art. 22, derde lid van het Besluit van de Vlaamse Regering van 29 juni 2018).

De voorzitter

De secretaris

H. Verlinden

M. Serlippens