



Als de kinderbijslag komt

Gedachten over de toekomstige Vlaamse kinderbijslag

WIM VAN LANCKER



Wim Van Lancker is onderzoeker Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen Hij schrijft dit stuk in eigen naam.

Een broekje voor Jantje
Een truitje voor Piet
Een rokje voor Antje
Een bloesje voor Griet
Voor pa een paar sokken
Ze krijgen het prompt
Als de kinderbijslag komt¹

Het karikaturale liedje van *De Spelbrekers* uit 1956 vat ondanks de luchtige onder-
toon toch goed samen wat de doelstelling is van
een kinderbijslagstelsel: gezinnen tegemoet-
komen in de kosten van kinderen. In dit artikel wil
ik nadenken over de toekomst van dit oeroude
idee. Het aanknopingspunt is de discussie die
ontstond nadat de Brusselse burgemeester zich
liet ontvallen dat “geboortebeperking bespreek-
baar moet zijn.”

Het is inderdaad noodzakelijk om het debat te
voeren over een hervorming van de kinderbijs-
slag, maar steekvlampolitiek is geen goed be-
gin. Demografen hebben immers al aangetoond
dat het aantal kroostrijke gezinnen in Brussel
niet zo talrijk is en dat het geboortecijfer niet zo
gek veel verschilt tussen vrouwen van Belgische
en vrouwen van niet-Belgische origine.

Nee, we moeten het debat ten gronde voeren:
heeft de kinderbijslag nog een toekomst? En
zo ja, hoe moet die er dan uitzien? De over-
heveling van de kinderbijslagen naar de ge-
meenschappen (en de Gemeenschappelijke
Gemeenschapscommissie (GGC) in Brussel) is
een *window of opportunity* om het systeem te
herdenken.

LOGICA VAN KINDERBIJSLAG

Waarom zou kindergeld überhaupt moeten be-
staan? Koken kost geld, al zeker als er kinderen
mee aan tafel aanschuiven. Omdat de kinderen
van vandaag de volwassenen van morgen zijn,
en de samenleving er alle belang bij heeft dat
kinderen in zo goed mogelijke omstandigheden
kunnen opgroeien, is het altijd al een centrale
doelstelling van de kinderbijslag geweest om de
kosten van kinderen te compenseren. Via de uit-
betaling van het kindergeld wordt zo een deel
van de financiële last van het opvoeden van kin-
deren gespreid over de hele bevolking en wordt
welvaartsverlies *omwille van het hebben van*

**De logica voor de horizontale
solidariteit tussen de gezinnen
zonder kinderlast en de gezinnen met
kinderlast is in feite ijzersterk en
hoeven we niet overboord te gooien.**

kinderen zoveel mogelijk vermeden. In functie
van de vergrijzende samenleving kan hier nog
een intergenerationeel argument aan worden
toegevoegd. Want gezinnen met kinderen dra-
gen tweemaal bij: eenmaal voor de pensioenen
van de huidige generatie gepensioneerden, en
eenmaal voor de investering in hun kinderen die
later ook voor de verzorgingskosten zullen (moeten)
instaan. De logica voor deze (horizontale) solida-
riteit tussen de gezinnen zonder kinderlast en de
gezinnen met kinderlast is in feite ijzersterk en
hoeven we niet overboord te gooien.

De draagkracht van gezinnen is echter niet ge-
lijk. Voor gezinnen die met een laag inkomen
moeten rondkomen is de kost van kinderen pro-
portioneel zwaarder om te dragen. Zij hebben
het een pak moeilijker om hun kinderen dezelf-
de kansen te geven als kinderen die opgroeien
in een meer gegoed gezin. Omdat kinderen niet
zelf kunnen kiezen in welk gezin ze worden ge-
boren, is het een kwestie van rechtvaardigheid
om meer te investeren in de gezinnen die het
moeilijker hebben om de kinderkosten te dra-
gen. Het gaat dan om (verticale) solidariteit tus-
sen rijke en armere gezinnen. Dat maakt van
de kinderbijslag ook een potentieel doeltreffend
wapen in de strijd tegen kinderarmoede. Want
kinderen die opgroeien in armoede worden veel
kansen ontnomen om later hun plaats te vinden
op de arbeidsmarkt en in de samenleving. Dat is
niet alleen een persoonlijk drama voor deze kin-
deren en hun ouders, maar heeft ook negatieve

Omdat kinderen niet zelf kunnen kiezen in welk gezin ze worden geboren, is het een kwestie van rechtvaardigheid om meer te investeren in de gezinnen die het moeilijker hebben om de kinderkosten te dragen.

gevolgen voor ons allemaal. In die zin kunnen kinderbijslagen en werkloosheidsuitkeringen opgevat worden als communicerende vaten. In zoverre kinderbijslagen nu bijdragen tot een betere toekomst voor kinderen die dan later meer productieve volwassenen zullen zijn, draagt zij in de toekomst bij tot een daling van de uitgaven via de werkloosheidsverzekering.

Een ideaal kinderbijslagstelsel bevat een goede balans tussen horizontale en verticale solidariteit en is zowel *doelmatig* (het compenseert voor de kosten van kinderen) als *rechtvaardig* (het compenseert meer voor de kinderen in gezinnen met minder middelen).

WAAROM ZIJN HERVORMINGEN NOODZAKELIJK?

De bovenstaande basis is sterk genoeg om de kinderbijslag ook in de toekomst een rol van betekenis te laten spelen in onze samenleving. Maar dat neemt niet weg dat hervormingen zich opdringen, en wel om drie redenen.

Ten eerste draagt het huidige kinderbijslagstelsel het gewicht van het verleden met zich mee. Sinds de veralgemening van de kinderbijslag voor werknemers in 1930 heeft het stelsel zich voortdurend aangepast aan een alsmaar veranderende sociaaleconomische context. Het gevolg van al die aanpassingen, gecombineerd met de professionele verzuiling in de sociale

zekerheid, is dat het kinderbijslagstelsel tot op vandaag een moeilijk te doorgronden kluwen vormt van voorwaarden, regels, schalen en instellingen. Het recht op kinderbijslag is niet universeel maar hangt samen met de arbeidspositie van (één van de) ouders. Zo bestaan er vier verschillende stelsels die niet alleen hun eigen administratie en financiering kennen, maar waarbinnen ook verschillende modaliteiten qua bedragen en voorwaarden gelden: voor werknemers, ambtenaren en zelfstandigen en sinds 1972 ook de gewaarborgde gezinsbijslag voor gezinnen die niet in een van de drie eerste categorieën vallen. Binnen elk stelsel wordt voor het bedrag per kind een onderscheid gemaakt tussen de rang (een 2e kind krijgt meer dan het 1e, een 3e meer dan het 2e) en de leeftijd van het kind (0-6j., 6-12j., 12-18j. en 18-25j. indien het kind verder studeert). Daarnaast bestaan er verhogingen van de basisbedragen voor bepaalde gezinscategorieën (gepensioneerden, werklozen, eenoudergezinnen, invaliden). En dan heb ik het nog niet over alle bijzondere gevallen. Grosso modo bestaan er meer dan honderd schalen waaronder een kind kan vallen, en voor de uitbetaling van de bijslagen bestaan er nog steeds tientallen uitbetalingsinstellingen (de 'kassen'). Daarnaast worden de kosten van kinderen bijkomend gecompenseerd via de fiscaliteit door middel van een verhoging van de belastingvrije som voor kinderen ten laste en een terugbetaalbaar belastingkrediet. Deze complexiteit draagt ongetwijfeld bij aan de hoge kost van het kinderbijslagstelsel. Wanneer de overheidsuitgaven voor kinderbijslagen en belastinguitgaven voor kinderen worden samengeeld, spendeert België samen met Oostenrijk en Ierland het meest van alle EU-landen².

Ten tweede zijn de bedragen van de kinderbijslag sinds de jaren tachtig, ondanks indexing en een enkele welvaartssprong, niet meer aangepast aan de stijgende welvaart. Recente

analyses tonen dat de basisbedragen de stijging van de lonen niet hebben gevolgd, en hetzelfde geldt voor de meeste sociale toeslagen. Zeker het bedrag voor het eerste kind is zodanig geroodeerd dat het nauwelijks nog relevant is om de kosten voor dat kind te helpen dragen. Wanneer we de verhouding van de kinderbijslagen en fiscale maatregelen voor kinderen berekenen ten opzichte van de kosten van kinderen, dan blijkt dat zij de kosten voor kinderen lang niet dekken, zelfs niet wanneer de sociale toeslagen in rekening worden gebracht³. Op deze manier is het stelsel niet langer doelmatig.

Ten derde is de impact van de sociale toeslagen op de levensstandaard van gezinnen met kinderen behoorlijk gering. Hoewel de verticale solidariteit in de laatste decennia wat is toegenomen, is het gewicht van de horizontale verdeling veel belangrijker. Het gevolg is dat het Belgische kinderbijslagstelsel niet effectief is in de strijd tegen kinderarmoede. Terwijl België in de jaren zeventig en tachtig een voorbeeldland kon worden genoemd op het vlak van kinderarmoede en de kinderbijslagen daar een niet geringe rol in speelden, zijn we nu slechts een bescheiden middenmoter in het Europese landschap. Dit wordt bevestigd in een recent rapport van de Europese Commissie⁴ en spoot met onze eigen analyses.

Kortom, het Belgische kinderbijslagstelsel in zijn huidige vorm is complex en duur, maar niet doelmatig en weinig rechtvaardig.

DE TOEKOMST VAN DE KINDERBIJSLAG

De krachtlijnen van een hervorming zouden gestoeld moeten zijn op drie criteria: administratieve eenvoud, doelmatigheid en rechtvaardigheid.

Het meest eenvoudige systeem is een universele en forfaitaire kinderbijslag, gebaseerd op een recht van het kind. Dit wil zeggen dat elk

Grosso modo bestaan er meer dan honderd schalen waaronder een kind kan vallen, en voor de uitbetaling van de bijslagen bestaan er nog steeds tientallen uitbetalingsinstellingen (de 'kassen').

kind, ongeacht de tewerkstellingssituatie van de ouders, recht heeft op kinderbijslag (normaliter uitbetaald aan een van de ouders). Dat zou toelaten om de vier naast elkaar bestaande stelsels in één stelsel te integreren. Er is dan immers geen nood meer om een onderscheid naar statuut van de ouders te maken. Een forfaitaire kinderbijslag impliceert eveneens de afschaffing van de rang- en leeftijdstoelagen: elk kind krijgt in principe een zelfde bedrag. Maar vereenvoudiging mag niet leiden tot precarisering. Net omdat de basisbedragen niet toereikend zijn om de kosten van kinderen te helpen dragen, zijn de rangtoelagen noodzakelijk in het huidige stelsel om het welvaartsverlies van grotere gezinnen te beperken. Een afschaffing van de rangtoelagen kan dan ook niet gebeuren *alvorens* de basisbedragen worden verhoogd. Eenzelfde redenering geldt voor de afschaffing van de leeftijdstoelagen. De overschrijding van de leeftijdsgrenzen gaat gepaard met hogere kosten voor kinderen, die vooral gerelateerd zijn aan hogere onderwijskosten. Een mogelijke compensatie kun je vinden in een verhoging van de jaarlijks toegekende schoolpremie. Maar de belangrijkste boodschap is dat de afschaffing van rang- en leeftijdstoelagen pas kan gebeuren wanneer de basisbedragen de werkelijke kosten van kinderen beter dekken.

Een universele forfaitaire kinderbijslag voldoet m.a.w. nog niet aan het rechtvaardigheids criterium. Men moet dus selectiviteit inbouwen in

het universele raamwerk, om meer te investeren in gezinnen met minder financiële draagkracht. Selectiviteit naar inkomen vereist zo een performante administratie die een correcte inschatting kan maken van de bestaansmiddelen van gezinnen (een 'middelentoets'). Vaak gaat dit gepaard met grote administratieve drempels die leiden tot onderbenutting van de toelagen door de gezinnen die het meest kwetsbaar zijn. Idealiter wordt een toelage op basis van een middelentoets dan ook automatisch toegekend. De nu al jaren aanslepende discussie rond de automatisering van het OMNIO-statuut toont helaas aan dat Vlaanderen daar nog niet klaar voor is. Een realistische optie is dan om in eerste instantie de huidige criteria voor sociale toeslagen te behouden en de toeslagen sterk te verhogen. Dit zou het gewicht van de verticale solidariteit in het kinderbijslagstelsel vergroten en een grotere impact hebben op het kinderarmoedecijfer.

Daarnaast kan er gedacht worden aan een versterking en verruiming van het bestaande systeem van school- en studietoelagen. Deze financiële tegemoetkoming in de school- en studiekosten van kleuter tot hoger onderwijs is afhankelijk van het gezamenlijk belastbaar inkomen en de samenstelling van het gezin, en de administratie onderwijs heeft er al jaren ervaring mee. Een verruiming van de inkomensgrenzen waarbinnen men recht heeft op een school- of studietoelage zou dan een bijkomende selectiviteit voor gezinnen met minder financiële middelen betekenen. Men kan dus het kinderbijslagstelsel rechtvaardiger maken door bijkomende selectiviteit in te bouwen via het bestaande mechanisme van de schooltoelage. Kortom: er zijn heel wat pistes waar over nagedacht kan worden om van de kinderbijslag een doelmatig en rechtvaardig beleidsinstrument te maken. De laatste vraag is nu of de zesde staatshervorming daar de mogelijkheid voor biedt.

STAATSHERVORMING: MOTOR OF REM?

In het kader van de zesde staatshervorming (het zogenaamde Vlinderakkoord) worden de gemeenschappen (en de GGC) verantwoordelijk voor de kinderbijslagen. Zij krijgen in feite carte blanche om de kinderbijslagen naar eigen goeddunken vorm te geven en ontvangen daarvoor een dotatie van de federale overheid. De verdeling van de middelen voor de kinderbijslagen zullen worden verdeeld volgens het aantal kinderen van 0 tot 18 jaar per gemeenschap (en de GGC). Deze dotaties worden vervolgens aangepast aan de index van de consumptieprijzen en de evolutie van het aantal kinderen. Op het eerste gezicht lijkt dit inderdaad een unieke mogelijkheid voor een diepgaande hervorming van het stelsel, maar in de praktijk zal de splitsing van de kinderbijslag voor een aantal problemen zorgen die een hervorming ernstig kunnen bemoeilijken. Ik verwijs naar een recente publicatie van Bea Cantillon⁵ voor een diepgravende analyse van de problemen die opduiken bij een splitsing van (een tak van) de sociale zekerheid. Hier beperk ik me tot twee bedenkingen die relevant zijn voor de hervorming van het kinderbijslagstelsel.

Ten eerste zijn er problemen van administratieve aard. Een tak van de sociale zekerheid laat zich niet zo makkelijk splitsen. Men zal tal van administratieve, technische en juridische problemen eerst moeten uitklaren *alvorens* men tot een splitsing kan overgaan. Maar er zijn ook moeilijkheden die gerelateerd zijn aan de splitsing zelf, waar geen precedent voor bestaat. Stel dat men wil overstappen naar een eenvoudig systeem waarvan ik de contouren hierboven heb geschetst, dan moet er duidelijkheid worden geschapen over de rol van de verschillende actoren die nu het stelsel draaiende houden. Maar deze actoren zijn noodzakelijk om de splitsing tot een goed einde te brengen. Daarnaast moet de machinerie blijven draaien

om de huidige rechthebbenden te blijven bedienen. Een splitsing betekent dus dat men in werkelijkheid het bestaande stelsel, met inbegrip van de federale en uitvoerende instellingen, hun werk laat voortzetten en pas daarna eventuele hervormingen kan opstarten. Op zijn minst laat dit ruimte voor twijfel over de mogelijkheid om binnen een redelijke termijn verregaande hervormingen door te voeren.

Ten tweede zijn er problemen verbonden met de financiering. De verdeelsleutel houdt alleen rekening met demografische evoluties, maar niet met de samenstelling van de rechthebbenden: in Brussel en de Franstalige gemeenschap zijn meer rechthebbenden op sociale toeslagen en die dus in hogere schalen vallen. In Brussel en de Franstalige gemeenschap gaan respectievelijk 44% en 36% van de uitgaven voor kinderbijlagen naar hogere schalen; in Vlaanderen is dit 20%. Een dotatie die alleen gebaseerd is op het aantal kinderen zal dus niet volledig compenseren voor de verschillende behoeften van de rechthebbenden.

Hieraan gerelateerd is de kwestie dat de dotaties enkel gekoppeld zijn aan de index van de consumptieprijzen, maar niet aan de welvaarts-evolutie. Maar de bedragen van de kinderbijlagen eroderen *net omdat* ze de welvaartsevolutie niet hebben gevolgd. Dit alles impliceert dat de gemeenschappen (op termijn) zelf de middelen zullen moeten zien te vinden om hervormingen

Het Belgische kinderbijlagstelsel in zijn huidige vorm is complex en duur, maar niet doelmatig en weinig rechtvaardig.

door te voeren die het systeem doelmatiger en rechtvaardiger moeten maken. Net omdat gemeenschappen zelf kunnen beslissen hoe ze de enveloppes voor de kinderbijlagen zullen aanwenden, en de kinderbijlagen niet langer verankerd zitten in de logica van de sociale zekerheid, kunnen ze makkelijk het voorwerp worden van politieke strijd om schaarse middelen. Afhankelijk van de politieke constellatie en de budgettaire noodzaak, kan dit zelfs leiden tot een uitholling van de kinderbijlagen. Om dat te vermijden stipuleert het Vlinderakkoord dat het 'recht op kinderbijlag' in de Grondwet moet worden ingeschreven, maar dat neemt uiteraard de bovenstaande bezorgdheden niet weg.

De ironische consequentie van de splitsing van de kinderbijlag als momentum voor hervorming zou dus wel eens een uitholling, en geen verbetering, van het stelsel kunnen betekenen. Desalniettemin is een eenvoudig, doelmatig en rechtvaardig Vlaams kinderbijlagstelsel niet alleen mogelijk, maar ook wenselijk. Het is dan aan beleidsmakers om de juiste keuzes te maken. ■

1 Voor de liefhebbers: het nummer is integraal te beluisteren op YouTube.

2 Zie Van Lancker, W. en Ghysels, J. *Who benefits from investment policies? The case of family activation in European countries*. Te verschijnen in Cantillon, B. en Vandenbroucke, F. *For better for worse, for richer for poorer. Labour market participation, social redistribution and income poverty in the EU*. Oxford University Press.

3 Zie <http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be> voor de cijfers en analyses die in dit deel worden vermeld.

4 Europese Commissie (2012). *EU Employment and Social Situation - Quarterly Review*.

5 Cantillon, B. (2012). *De zesde staatshervorming: Quo vadis sociale zekerheid?*. Te vinden op <http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be>.