

# Kinderbijslag hervormen in functie van armoedebestrijding

**D**e kinderbijslag werd in België al in 1930 in een algemene wet gegoten, maar er is waarschijnlijk nog nooit zoveel over gepraat als vandaag. Dat de zesde staatshervorming de bevoegdheid voor de kinderbijslagen, de adoptiepremie en het kraamgeld heeft overgeheveld naar de gemeenschappen heeft daar uiteraard veel mee te maken. Daar hoort een budget bij van om en bij de 6,4 miljard euro waarvan ongeveer 3 miljard naar Vlaanderen (zonder Brussel) gaat.

Vanaf 1 juli 2014 werden de gemeenschappen bevoegd en na een overgangperiode kunnen zij ten vroegste in 2016 en ten laatste vanaf 31 december 2019 hun kinderbijslagbeleid volledig zelf bepalen. In dit artikel wil ik betogen dat de kinderbijslag meer effectief moet worden ingezet in de strijd tegen (kinder)armoede, maar dat zoiets politieke keuzes vergt.

## Waarom kinderbijslag?

De logica van de kinderbijslag is erg eenvoudig. 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 centra-

le doelstelling van de kinderbijslag geweest om de kosten van kinderen (deels) te compenseren. Via de uitbetaling van het kindergeld wordt zo een deel van de financiële last van het opvoeden van kinderen gespreid over de hele bevolking. Omdat we daar met z'n allen belang bij hebben. Dat heet horizontale solidariteit. De draagkracht van gezinnen is echter niet gelijk. Voor gezinnen die met een laag inkomen moeten rondkomen is de kost van kinderen proportioneel zwaarder om te dragen; zij hebben het een pak moeilijker om hun kinderen dezelfde kansen te geven als kinderen die opgroeien in een meer begoed gezin. 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. Het gaat dan om (verticale) solidariteit tussen rijke en armere gezinnen. Dat maakt van de kinderbijslag ook een potentieel doeltreffend wapen in de strijd tegen kinderarmoede: het heeft een onmiddellijke impact op het gezinsinkomen van gezinnen en kan gezinnen met een laag gezinsinkomen over de armoedegrens tillen.

## Kinderbijslagen en armoedebestrijding

Opgroeien in armoede heeft nefaste gevolgen voor de ontwikkeling van kinderen. En hoe jonger het kind, hoe hardnekkiger de gevolgen. Kinderen die opgroeien in armoede hebben al van voor de geboorte een lagere levensverwachting. Ze zijn over het algemeen ongezonder, zetten minder goede schoolprestaties neer en maken meer kans op vroegtijdige schooluitval. Op langere termijn groeien deze kinderen op tot volwassenen die minder goed in staat zijn om deel uit te maken van onze kennissamenleving, en worden ze meer dan anderen afhankelijk van uitkeringen. Het ultieme failliet is dan dat deze arme kinderen later zelf arme ouders worden. Het is dus erg belangrijk om kinderarmoede te bestrijden en te investeren in jonge kinderen. En daarbij kan de kinderbijslag een belangrijke rol spelen. Ter illustratie toont figuur 1 de relatie tussen de totale uitgaven voor kinderbijslagen in Europese landen en de mate waarin die kinderbijslagen erin slagen om de kinderarmoede te verminderen. De relatie is sterk en positief: hoe meer landen inzetten op kinderbijslagen,

De kinderbijslag is een belangrijk instrument om de kinderarmoede te verminderen.



hoe meer zij de kinderarmoede verminderen. Kinderbijslagen zijn een belangrijk instrument om de kinderarmoede te doen afnemen.

Maar, figuur 1 toont ook dat sommige landen een sterkere mate van kinderarmoedereductie kennen met minder budget. Vergelijk bijvoorbeeld Finland en Noorwegen met België. De efficiëntie van de uitgaven is dus niet overal gelijk. En daar wringt in het bestaande Belgische systeem het schoentje. We geven in België relatief veel uit aan de kinderbijslag (figuur 1 toont dat alleen Ierland, Oostenrijk en Hongarije meer spenderen) en dat heeft een belangrijk effect op het armoederisico van gezinnen met kinderen. Zonder de kinderbijslag zou de kinderarmoede in Vlaanderen ongeveer 17 à 18% bedragen in plaats van 10%. Het probleem is echter dat we voor het totale budget dat we spenderen aan kinderbijslag eigenlijk veel beter zouden moeten doen. Figuur 2 (blz. 10) toont in welke mate de kinderarmoede wordt verminderd per procent van het BBP (bruto binnenlands product) gespendeerd aan kinderbijslagen. Met andere woorden, het is een maatstaf van de efficiëntie van de uitgaven voor kinderbijslagen.

Figuur 2 toont duidelijk aan dat België op dit criterium achteraan het Europese peloton bengelt. We geven dus veel uit, maar eigenlijk slagen we er minder goed in dan

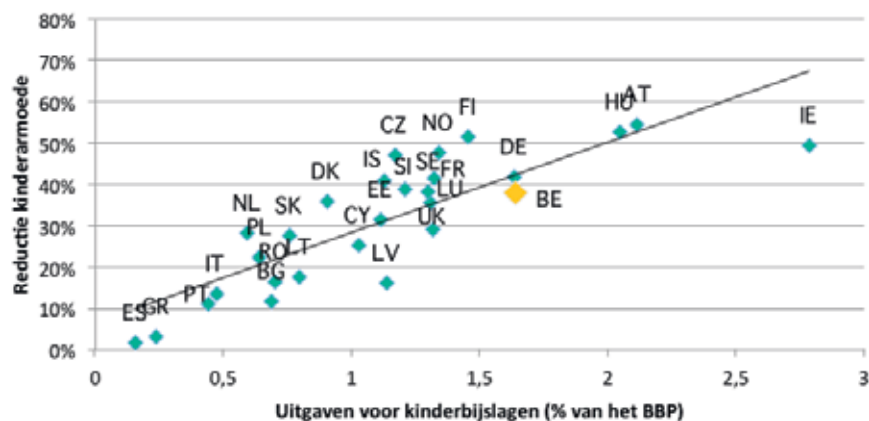
andere landen om met die uitgaven de kinderarmoede te verminderen. Dat heeft te maken met de manier waarop de kinderbijslagen worden verdeeld over de gezinnen met kinderen: wie krijgt wat?

### Over universaliteit en selectiviteit

De principes van horizontale en verticale solidariteit weerspiegelen zich in de kenmerken van het kinderbijslagstelsel: is dit universeel of selectief? Een universeel kinderbijslagstelsel is gebaseerd op de idee van horizontale herverdeling: alle gezinnen met kinderen hebben recht op kinderbijslag, ongeacht hun inkomen. Selectiviteit omhelst daarentegen verticale herverdeling: gezinnen met een lager inkomen krijgen een hogere kinderbijslag

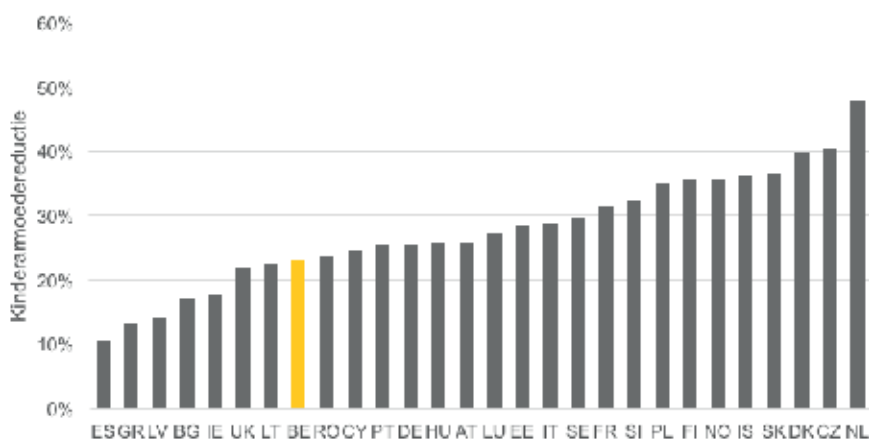
dan andere gezinnen. Uiteraard kunnen ook mengvormen bestaan, waarbij bepaalde sociale categorieën of inkomensgroepen een hoger bedrag krijgen dan anderen ('progressief universalisme'). Dat is het geval in de meeste Europese landen. Hoe meer selectiviteit in het systeem, hoe groter de nadruk op verticale herverdeling. Een volledig universeel systeem is een systeem dat aan alle kinderen eenzelfde kinderbijslagbedrag toekent. Bij inkomensselectiviteit gebeurt de toekenning op basis van een inkomens-toets, waarbij over het algemeen de lagere inkomensgroepen als enige kinderbijslag krijgen (volledig selectief), ofwel lagere inkomensgroepen een hogere kinderbijslag ontvangen dan hogere inkomensgroepen (progressief universalisme). Bij

**Figuur 1. Verband tussen uitgaven voor kinderbijslag en kinderarmoedevermindering, Europese landen, 2007**



Bron: eigen berekeningen op basis van EU-SILC 2007.

**Figuur 2. Kinderarmoedevermindering per % van het BBP gespendeerd aan kinderbijlagen, Europese landen, 2007**



Bron: eigen berekeningen op basis van EU-SILC 2007.

categoriale selectiviteit zijn het bepaalde sociale categorieën die een (hogere) kinderbijslag ontvangen. Dit kan dan bijvoorbeeld gaan om invaliden, langdurig werklozen of eenoudergezinnen.

### Complex Belgisch systeem

Het huidige Belgische kinderbijslagstelsel is een erg complex systeem. Voor het bedrag per kind (het 'universele deel') wordt een onderscheid gemaakt tussen de rang van het kind: een tweede kind krijgt meer dan het eerste, een derde meer dan het tweede. Dit is de zogenaamde rangprogressiviteit. Deze bedragen worden voor elk kind aangevuld met een leeftijdstoelage en een jaarlijkse toeslag (de 'schoolpremie'). Naast de basisbedragen bestaan er een aantal sociale toeslagen (het 'selectieve deel'). Sociale toeslagen worden toegekend op basis van de socio-economische status van de rechthebbende op kinderbijslag (langdurige werkloosheid, invaliditeit, ziekte, overlevingspensioen, eenoudergezinnen) waarbinnen ook een inkomensgrens geldt: het gaat dus om een combinatie van categoriale en inkomensselectiviteit.

Daarenboven is de mate van selectiviteit in het huidige kinderbijslagstelsel erg beperkt in omvang, wat betekent dat de uitgaven in grote mate verdeeld worden over de gezinnen met kinderen ongeacht hun inkomen of noodzaak. Voor Vlaanderen geldt dat slechts 3,8% van de middelen worden ingezet

voor de selectiviteit, en dus voor gezinnen die het meer nodig hebben, terwijl 96,2% van de middelen verdeeld worden onder alle Vlaamse gezinnen met kinderen, ongeacht hun inkomen. De bedragen, tenslotte, zijn over het algemeen erg laag, al zeker voor het eerste kind, wat ervoor zorgt dat de kinderbijslag van langzaam minder toereikend wordt om zelfs maar de minimale kosten van kinderen te compenseren.

Dat betekent niet dat we het kind met het badwater moeten weggoien. Op een aantal dimensies scoort het Belgische kinderbijslagstelsel immers zeer goed. Zo komen de sociale toeslagen goed terecht bij wie het nodig heeft en verloopt de uitbetaling erg soepel. De kinderbijslag is een van de enige uitkeringen die quasi-automatisch wordt toegekend en zonder al te veel problemen correct bij de gezinnen terecht komt. Armoedeverenigingen spreken dan ook niet zonder reden lovend over de kinderbijslag.

### Welke hervormingen?

De overheveling van de kinderbijlagen naar de gemeenschappen biedt kansen voor Vlaanderen om de middelen in de toekomst doelmatiger in te zetten in de strijd tegen kindarmoede. In het Vlaamse regeerakkoord staat het volgende te lezen: 'We maken werk van een vereenvoudiging van het huidige systeem waarbij we de rangorderegeling en leeftijdstoelage afschaffen. Elk kind is gelijk, bijgevolg voorzien we in

een gelijke basiskinderbijslag'. De Vlaamse partijen willen het systeem dus vereenvoudigen door de leeftijds- en rangtoeslagen af te schaffen. Het probleem hierbij is dat de bedragen van de bestaande kinderbijslag relatief laag zijn, en dat de rangtoeslagen eigenlijk noodzakelijk zijn om grote gezinnen te beschermen tegen armoede. Wanneer die rangen worden afgeschaft en elk kind, ongeacht rang of leeftijd, een gelijk basisbedrag krijgt, dan zijn grote gezinnen daar onvermijdelijk het slachtoffer van. Dat is logisch, omdat de totale pot aan middelen dan op een gelijkmatige manier verdeeld wordt over alle kinderen; kleine gezinnen zullen dus meer krijgen, grote gezinnen minder. Simulatieonderzoek wijst uit dat de armoede bij grote gezinnen inderdaad fors zou stijgen, en dat de kindarmoede in haar geheel zelfs zou toenemen. Het omgekeerde dus van wat er zou moeten gebeuren. Om dat te compenseren moet het selectieve deel van de kinderbijslag groter worden. Het regeerakkoord stipuleert het volgende: 'Om kindarmoede te bestrijden voorzien we voor kinderen die opgroeien in een gezin met een laag inkomen een sociale toeslag.' De effectiviteit van deze sociale toeslagen zal echter afhangen van de bedragen die per kind worden voorzien. De bedragen moeten hoog genoeg zijn, dus er zal binnen het beschikbare budget meer middelen moeten gaan naar de selectiviteit, en minder aan de universaliteit. Dat betekent dat het basisbedrag per kind voor alle gezinnen met kinderen moet verlagen, en dat gezinnen met een laag inkomen meer moeten krijgen. Kortom, om de negatieve gevolgen van een eenvoudig systeem op te vangen en de armoede niet te laten toenemen, kan je niet anders dan meer geven aan wie het meer nodig heeft. Dat betekent dat er minder geld overblijft voor alle andere gezinnen met kinderen. Dat is de keuze waar de volgende Vlaamse regering voor staat. ■

Meer lezen? Op [www.centrumvoorsociaalbeleid.be](http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be) vind je verschillende publicaties en studies over hervormingen in de kinderbijslag.