

Als de kinderbijslag komt...  
Gedachten over de toekomstige  
Vlaamse kinderbijslag

Wim Van Lancker

Centrum voor Sociaal Beleid Herman  
Deleeck, Universiteit Antwerpen

# Rationale

- Logica van de kinderbijslag:

## universaliteit

- Horizontaal: compenseren van kosten van kinderen (kindarme naar kindrijke gezinnen)
- Intergenerationeel: solidariteit tussen generaties (actieven nu naar actieven van de toekomst)

## selectiviteit

- Verticaal: gezinnen de middelen geven voor toekomst van hun kinderen (rijke naar arme gezinnen)
- Architectuur van een kinderbijslagstelsel is altijd een evenwicht tussen universaliteit en selectiviteit

# Architectuur

	Werknemers	Zelfstandigen	Overheids- personeel	Gewaarborgde gezinsbijslag	Totaal
Rechtgevende kinderen (2012)	2.024.958	206.286	471.335	19.349	2.721.928
Uitgaven (in €) (2011)	4.309.657.548	420.985.206	1.015.950.121	50.643.364	5.797.236.239
% kinderen	<b>74,4</b>	<b>7,8</b>	<b>17,3</b>	<b>0,7</b>	<b>100</b>
% uitgaven	<b>74,3</b>	<b>7,3</b>	<b>17,5</b>	<b>0,9</b>	<b>100</b>

4 stelsels gebaseerd op socio-professioneel statuut (geen recht van het kind) als volwaardig onderdeel SZ.

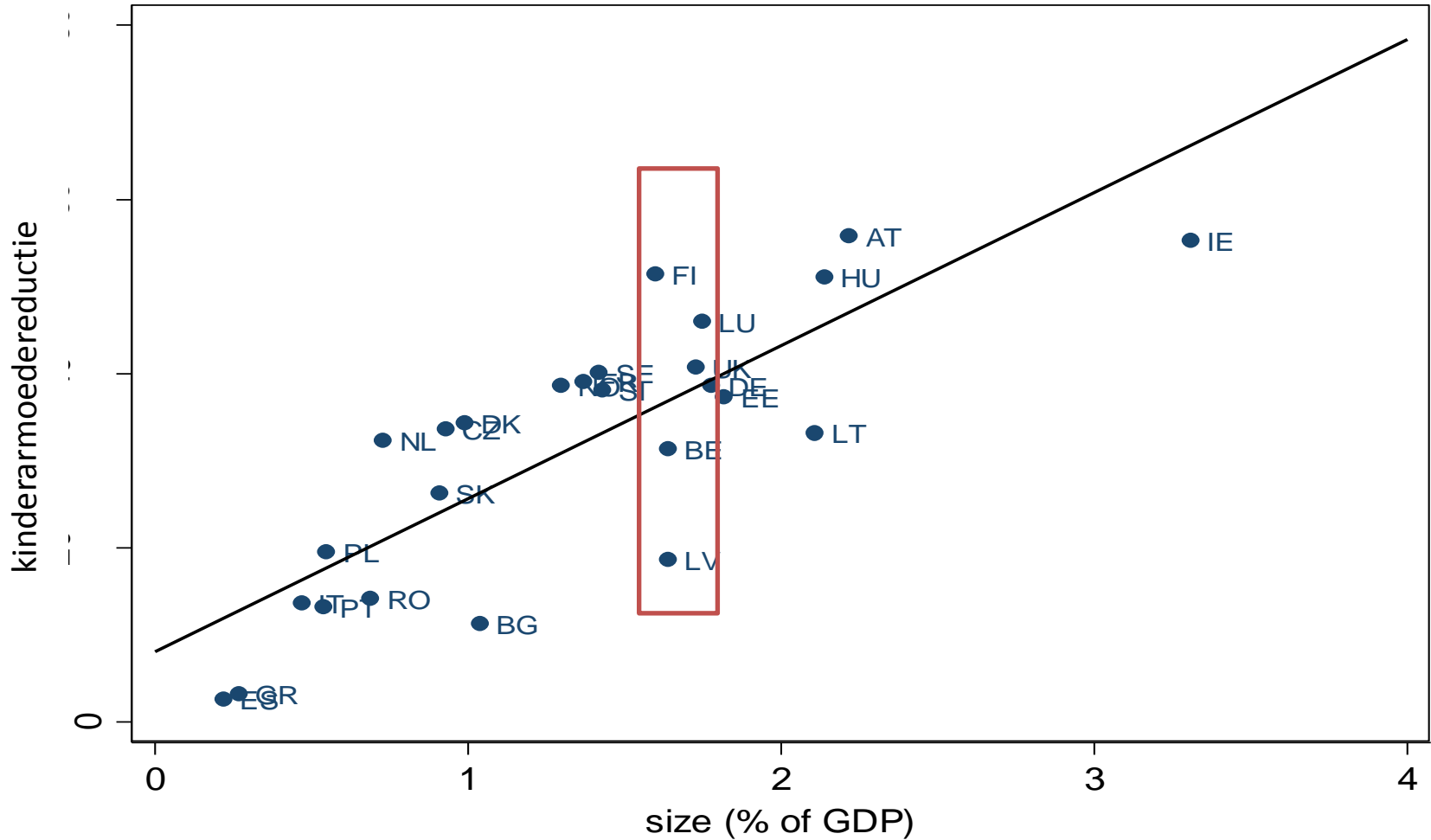
Universaliteit: Basisbedragen met leeftijds- (6jr, 12jr, 18jr) en rangtoeslagen (2e > 1e; 3e+ > 2e); Geboorte- en adoptiepremie, jaarlijkse toelage ('schoolpremie');

Selectiviteit: Sociale toeslagen voor bepaalde categorieën (langdurig werklozen, invaliden, gepensioneerden) en eenoudergezinnen op basis van een inkomenstoets; Toeslagen voor wezen, geplaatste kinderen en kinderen met een handicap.

# Kinderbijslagen en armoedebestrijding

- Armoede = **uitsluiting** omwille van een **gebrek aan middelen**, gemeten door middel van een armoedegrens, een grens waarvan we weten dat het “normale” participatie aan de samenleving onmogelijk maakt
- Armoede kent vele uitingen en dimensies, maar is in se **een probleem van lage inkomens**. Een leefbaar inkomen is een noodzakelijke voorwaarde is voor een minimale participatie aan het maatschappelijk leven
- Om het armoedecijfer, zoals gemeten door het beleid, te laten dalen moet je een **structureel beleid** voeren dat gericht is op het verhogen van het gezinsinkomen van een grote groep mensen
- Structureel beleid = de beleidsinstrumenten en de investeringen op een hoog beleidsniveau die inspelen op de verdeling van inkomen (middelen), jobs, en kansen.
  - (in de marge: louter inzetten op lokale dimensie is zinloos om armoede te bestrijden)
- Met de kinderbijlagen heeft Vlaanderen voor het eerst een beleidsinstrument in handen dat een directe impact kan hebben op de verdeling van inkomens.
- Zie ook: ECEC kan alleen maar werken in een context waarin herverdeling centraal blijft staan.

# Kinderbijslagen en armoedebestrijding



# Kinderbijslagen en armoedebestrijding: Vlaanderen

	Zonder kinderbijslag	Met kinderbijslag	
Kinderarmoede	18,6	11,2 *	-7,4 (-40%)
Gezinnen met kinderen	15,4	9,4 *	-6,0 (-39%)
1 kind	12,3	9,4 *	-2,9 (-24%)
2 kinderen	11,8	8,1 *	-3,7 (-31%)
3+ kinderen	24,7	11,4 *	-13,3 (-54%)
Eenoudergezinnen	38,2	19,9 *	-18,3 (-48%)
Koppels met kinderen	11,6	7,4 *	-4,2 (-36%)

Bron: eigen berekeningen op basis van microsimulatiemodel MEFISTO.  
Vlaanderen, inkomens 2010 (geïndexeerd tot 2012)

# Kinderbijslagen en armoedebestrijding: Vlaanderen

- De sociale minima zijn te laag om menswaardige participatie in de samenleving mogelijk te maken (onder de armoedegrens)
- Maar: marge om bodembescherming substantieel op te tillen is klein (schurkt aan tegen netto minimumloon)
- Armoede is probleem op gezinsniveau, en uitdaging is om huishoudinkomen te versterken zonder inactiviteitsvallen op individueel niveau te veroorzaken
- Universele kinderbijslagen zijn een deel van de oplossing!
  - Directe impact op het gezinsinkomen, gerelateerd aan kinderen;
  - Regelmatig en voorzienbaar inkomen;
  - Wordt over algemeen goed besteed voor opvoeding en kosten van kinderen.
- **Kernboodschap:** kinderbijslagen zijn een effectief en belangrijk instrument om (kinder)armoede te bestrijden; het is zaak om dit instrument te versterken en niet uit te hollen

# Last van het verleden

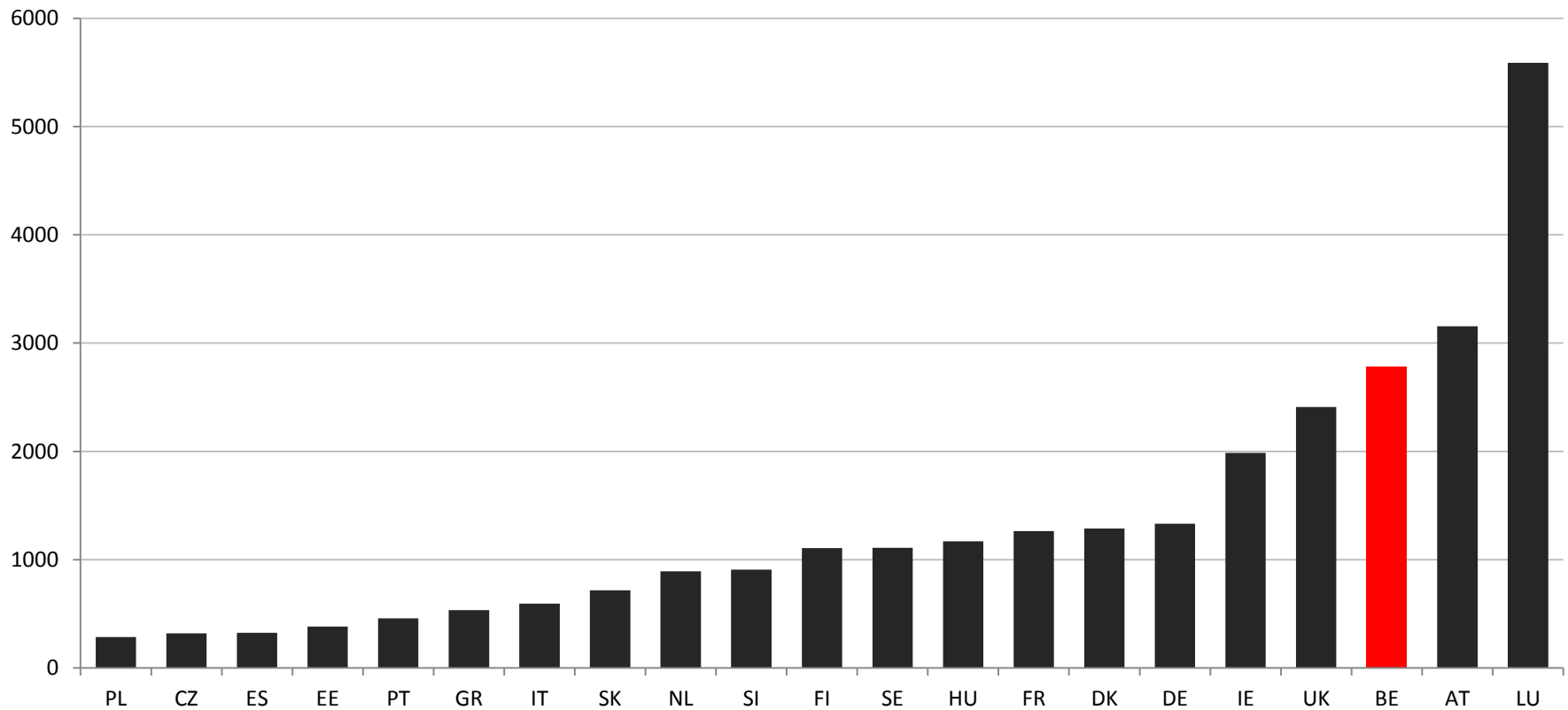
Last van het verleden = Kinderbijslagstelsel heeft zich voortdurend aangepast aan nieuwe noden zonder te raken aan de basisstructuur. Het gevolg is een zeer complex stelsel.

- 3 professionele regelingen en een restcategorie. Elk stelsel heeft een aparte administratie en financiering, en verschillende modaliteiten qua bedragen en voorwaarden (*700 mogelijke combinaties van bedragen*);
- Rechthebbende, rechtgevende en bijslagtrekkende met complexe voorrang en groeperingsregels;
- Complexe financiering, principiële voorrang werknemersregeling;
- Rangtoeslagen zorgen voor geweldige administratieve complexiteit (cf. nieuw samengestelde gezinnen & arrest van het Grondwettelijk Hof);
- Interactie-effecten met andere takken van de sociale zekerheid (cf. werkloosheidsuitkering);
- Verschillende uitbetalingsinstellingen: private kinderbijslagfondsen, RKW, overheidsinstellingen, Nationale Hulpkas (zelfstandigen), sociale verzekeringsfondsen (zelfstandigen), RSZPPO (ambtenaren).



# Kostprijs

Gemiddelde uitgaven per kind voor kinderbijslagen en fiscale voordelen voor kinderen ten laste, Europese landen, 2007, bedragen in PPP (koopkrachtpariteiten)



Bron: Van Lancker en Ghysels, 2013

# Minimumkost van kinderen

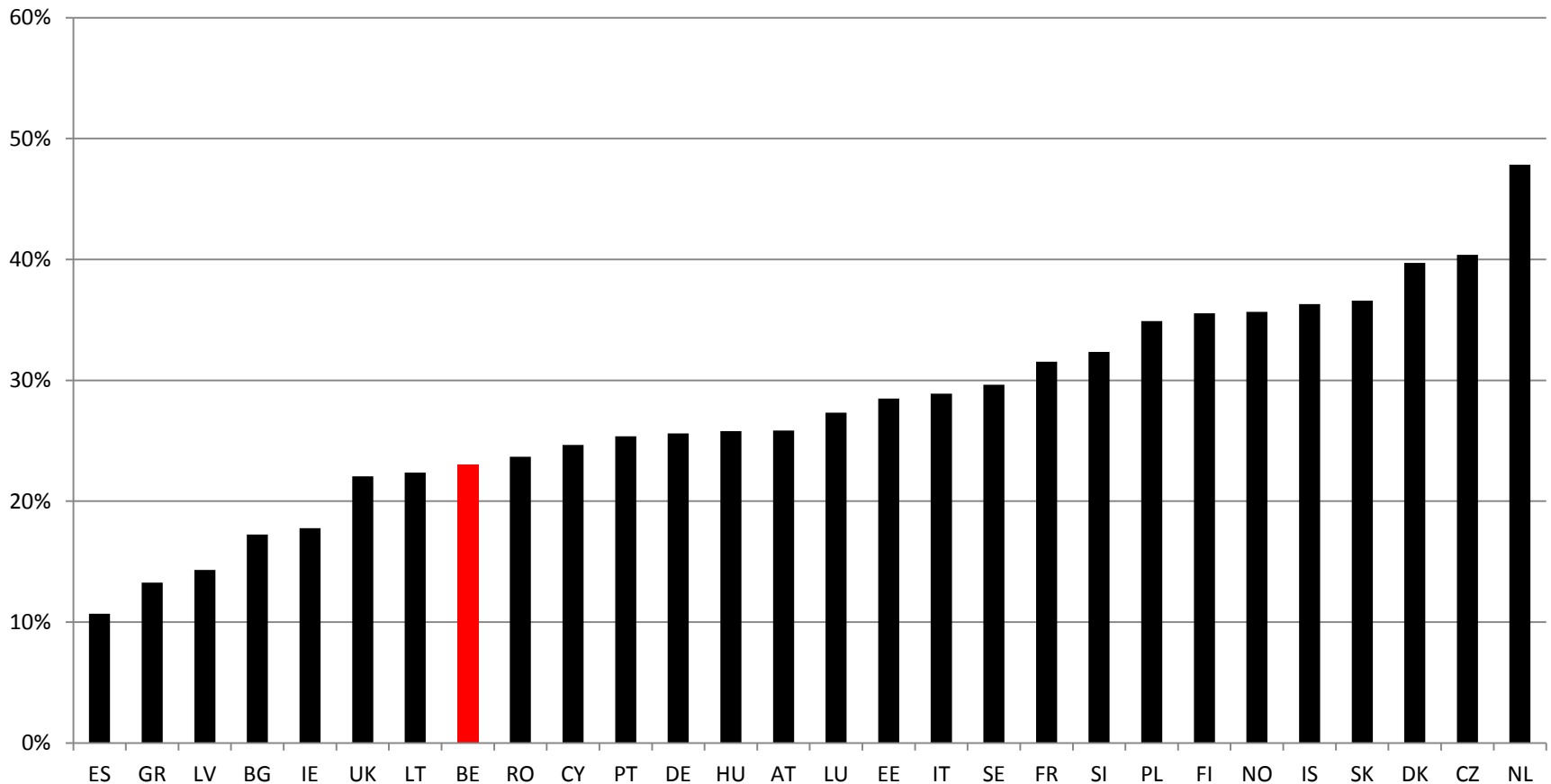
**Typegezinnen: koppel en eenoudergezin, eenverdiener (leefloon, minimumloon, of 2\* minimumloon), 1, 2 of 3 kinderen**

Alleenstaande	1 kind			2 kinderen			3 kinderen		
	Leefloon	Minimumloon		Leefloon	Minimumloon		Leefloon	minimumloon	
		-KO	+KO		-KO	+KO		-KO	+KO
Kost kind	336	336	457	532	531	727	894	894	1123
Kinderbijslag	131	131	131	319	319	319	611	611	611
Fiscaal voordeel	35	86	123	70	154	219	105	284	331
<b>Dekking (%)</b>	<b>49</b>	<b>65</b>	<b>56</b>	<b>74</b>	<b>89</b>	<b>75</b>	<b>80</b>	<b>100</b>	<b>84</b>
Koppel	Leefloon	2*minimumloon		Leefloon	2* minimumloon		Leefloon	2* minimumloon	
		-KO	+KO		-KO	+KO		-KO	+KO
Kost kind	294	294		489	499		859	871	
Kinderbijslag	131	87		319	247		611	502	
Fiscaal voordeel	35	46		70	107		105	264	
<b>Dekking (%)</b>	<b>56</b>	<b>45</b>		<b>81</b>	<b>71</b>		<b>83</b>	<b>88</b>	

Berekeningen door Bérénice Storms

# Doelmatigheid qua armoedebestrijding

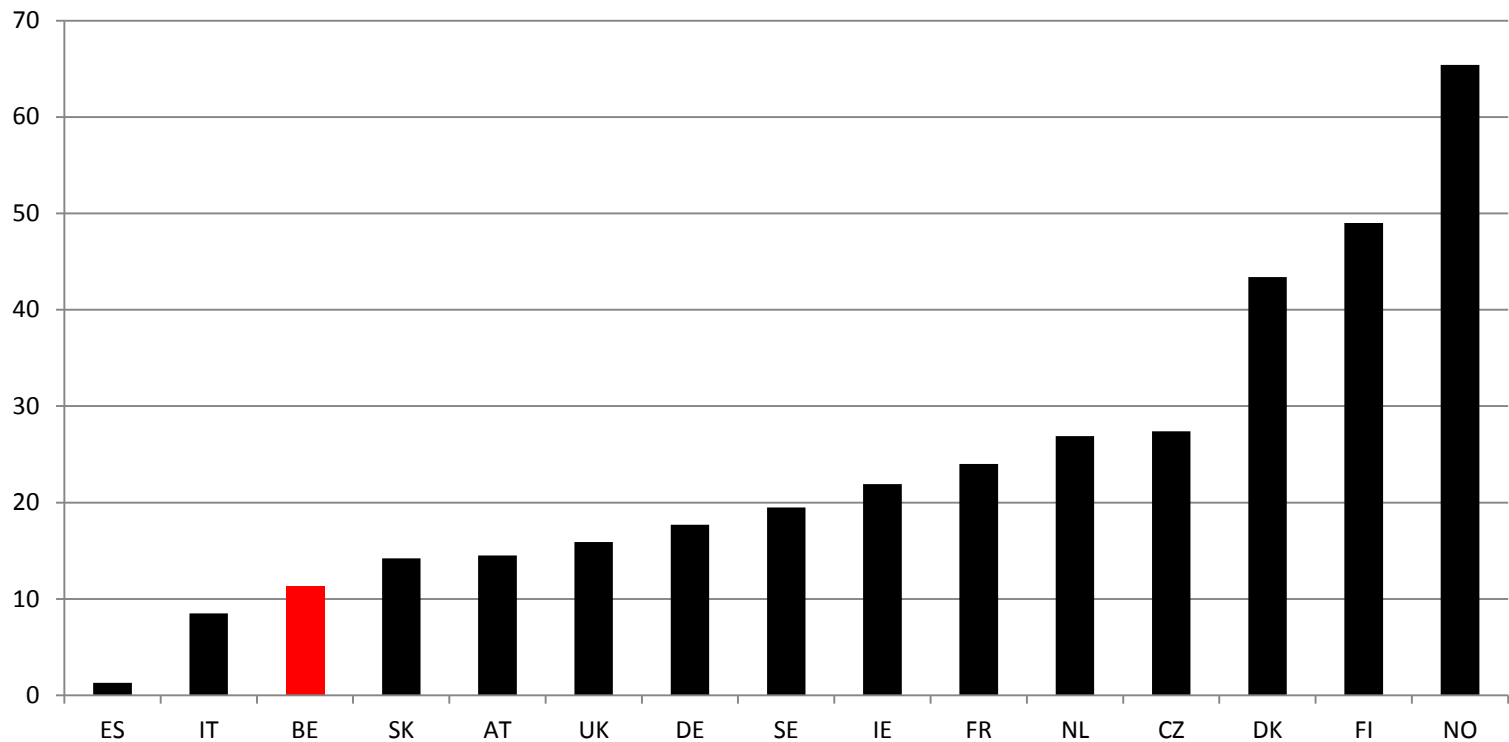
## Armoedereductie bij kinderen (0-17) per % van het BBP gspendeerd



Berekeningen op basis van EU-SILC 2008

# Doelmatigheid qua armoedebestrijding

Armoedereductie bij alleenstaande moeders (25-59) per % van het BBP gspendeerd



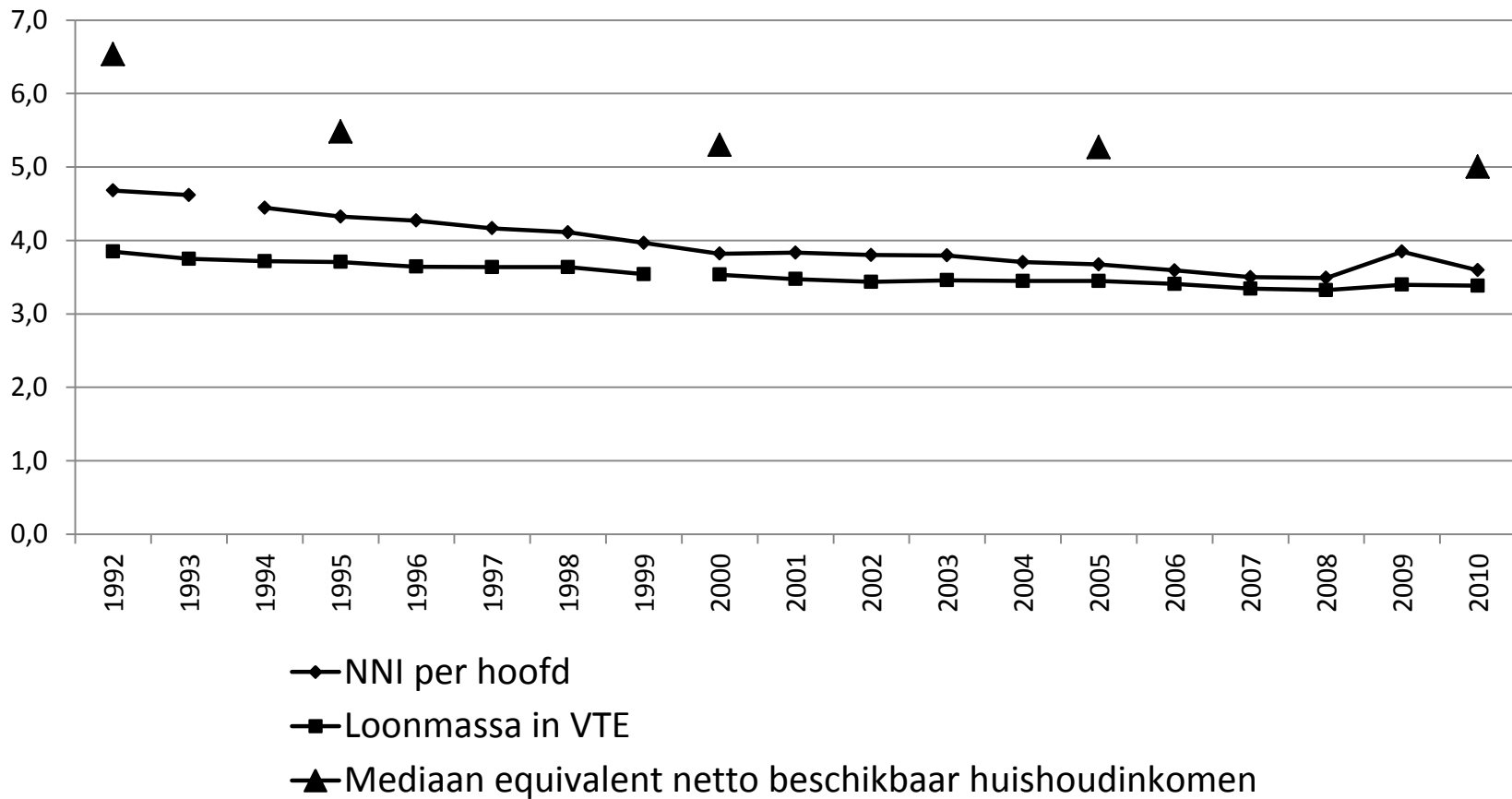
Bron: Van Lancker et al., (2012)

# Oorzaken

- De bedragen van de kinderbijslagen hebben de stijging van de welvaart niet gevolgd
- Onevenwicht tussen universaliteit en selectiviteit

# Erosie van de bedragen

Basisbedrag voor een kind 1e in rang in werknemersstelsel, 1992-2010



# Impact op armoedebestrijding (1)

**Simulatie van de gevolgen van een opwaardering van de bedragen voor kinderbijlagen en fiscale voordelen op het armoederisico van (gezinnen met) kinderen, 2010**

**Totale kostprijs (op basis van de steekproef): 1,6 miljard euro**

	Baseline	Kinderbijlagen
Kinderarmoede	17,1	13,6 *
Alle gezinnen met kinderen	15,1	12,4 *
HH met 1 kind	12,9	11,9 *
HH met 2 kinderen	13,1	11,0 *
HH met 3 kinderen	13,4	10,0 *
HH met 4 kinderen	29,0	22,1 *
Eenoudergezinnen	40,1	31,9 *
Koppels met kinderen	11,2	9,1 *

Significantie: \*  $p < 0,05$ .

# Evenwicht tussen universaliteit en selectiviteit

- De erosie van de bedragen is eigenlijk een besparingsmaatregel (het totaal volume van de uitgaven voor kinderbijlagen volgt de stijging van de welvaart niet)
- Hoewel de kinderbijslag feitelijk selectiever is geworden dan vroeger:
  - door een toename van het aantal kinderen die recht hebben op sociale toeslagen (cf. invoering toeslag voor eenoudergezinnen in 2007);
  - Door een besparingsmaatregel: halvering van de leeftijdstoelage voor kinderen van de eerste rang in 1997, behalve voor de kinderen die recht hebben op een sociale toeslag;
- ... is dat niet voldoende geweest om de erosie te compenseren. De uitgaven voor kinderbijlagen worden nog steeds vrij homogeen verdeeld over alle inkomensgroepen en belastinguitgaven komen nog steeds vooral ten goede aan de meer begoede gezinnen



# Evenwicht tussen universaliteit en selectiviteit

- Gewicht van de selectiviteit in de uitgaven is zeer laag

Sociale toeslagen 2013	42bis-werklozen	50ter- invaliden	50bis-wezen	41-eenouder	
verschil met gewone schaal	77.274.818	70.824.903	61.651.794		
verschil leeftijdsbijslag	23.975.443	11.180.628	3.990.791		Totaal
<b>totale kost 'toeslag'</b>	<b>101.250.261</b>	<b>82.005.531</b>	<b>65.642.585</b>	<b>61.092.078</b>	<b>309.990.455</b>
in % totale uitgaven begroting stelsel werknemers (zonder gewaarborgde)					<b>4.615.513.722</b>
Met leeftijdstoelage	2,19%	1,78%	1,42%	1,32%	<b>6,72%</b>
Zonder leeftijdstoelage					<b>4,5%</b>

# Impact op armoedebestrijding (2)

- Geringe selectiviteit heeft slechts een gering effect qua armoedevermindering

	Armoede voor sociale toeslagen	Armoede na sociale toeslagen	Armoedevermindering in procentpunt
Gezinnen met kinderen die recht hebben op sociale toeslagen	64,4	60,0	4,4 * (11%)

Significantie: \*  $p < 0,05$ .

# Tussentijds besluit

- De voortschrijdende erosie van de uitkeringsbedragen heeft twee belangrijke implicaties.
  - Afname van de horizontale solidariteit tussen kindarme en kindrijke gezinnen. De transferten voor kinderen nemen langzaam maar zeker af waardoor gezinnen zonder kinderen relatief welvarender worden dan gezinnen met kinderen;
  - De doelmatigheid van het stelsel wordt ondergraven:
    - Steeds minder toereikend om de minimale kosten van kinderen te ondervangen. Vooral voor gezinnen met een laag inkomen is dit problematisch omdat kinderbijslagen in deze huishoudens in belangrijke mate bijdragen tot het ophogen van het beschikbaar inkomen tot boven de armoedegrens;
    - Omdat de erosie van de uitkeringsbedragen slechts zeer ten dele werd ondervangen door het inbouwen van selectiviteit ten voordele van gezinnen met een laag inkomen zijn de kinderbijslagen minder goed in staat om armoede te reduceren.

# Staatshervorming

- Het Vlinderakkoord stipuleert de overheveling van de kinderbijslag, geboortepremies en adoptiepremies naar de Gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie voor Brussel (met uitsluiting van de twee Gemeenschappen);
- Voorafgaandelijk:
  - Gelijkschakeling stelsels van de zelfstandigen en de werknemers;
  - Inschrijving in de grondwet van het recht op kinderbijslag (opname in art. 23 GW).
- Financiering via dotatie op basis van demografische sleutels (bevolking 0-18 jaar) waarbij:
  - Geen rekening wordt gehouden met de verhoogde schalen noch studerende kinderen;
  - De bedragen evolueren met de consumptieprijsindex en demografie;
- Compensatie voor winst of verlies in de gemeenschappen via de financieringswet, maar geldt slechts voor 10 jaar (+ 10 jaar afbouw)
- En... recente besparingen in de kinderbijslag (vermindering bedrag schoolpremie)
- En... enveloppe met de budgetten voor de over te hevelen kinderbijslag wordt beperkt tot 87 % van de huidige uitgaven
- **Gevolg:** de erosie van de bedragen zit ingebakken in de financieringsmethode en de gemeenschappen zullen op termijn uit eigen middelen moeten putten om het stelsel in stand te houden.

# Gevolgen voor hervorming kinderbijslagen

- De staatshervorming biedt kansen om:
  - Te streven naar meer doelmatigheid in de middeleninzet;
  - Te streven naar een vereenvoudiging van de architectuur van de bedragen en de kinderbijslag los te weken uit het socio-professionele keurslijf (kinderbijslag als recht van het kind).
- ...maar de mogelijkheden zijn niet eindeloos:
  - Fiscaliseren van de kinderbijslagen kan niet meer;
  - Herverdelen via de personenbelastingen (belastingvrij minimum) in tandem met kinderbijslagen kan niet meer;
  - Gegeven de budgettaire beperkingen: welvaartsvast maken van de bedragen is een illusie (+ context van stijgende kinderarmoede);
  - Blijft over: spelen met de architectuur van het stelsels, en dus het evenwicht tussen universaliteit en selectiviteit. Gegeven de geringe impact van de huidige sociale toeslagen ligt daar de sleutel: meer inzetten op selectiviteit kan de armoedereducerende capaciteit van de kinderbijslagen vergroten.

# Waarschuwing: kind niet met badwater weggooien

- Uitbetaling van de kinderbijslagen is performant (automatische en proactieve toekenning van het recht);
- Doelmatig bereik van gezinnen met kinderen (weinig non take-up);
- Selectiviteit komt duidelijk bij de laagste inkomens terecht.

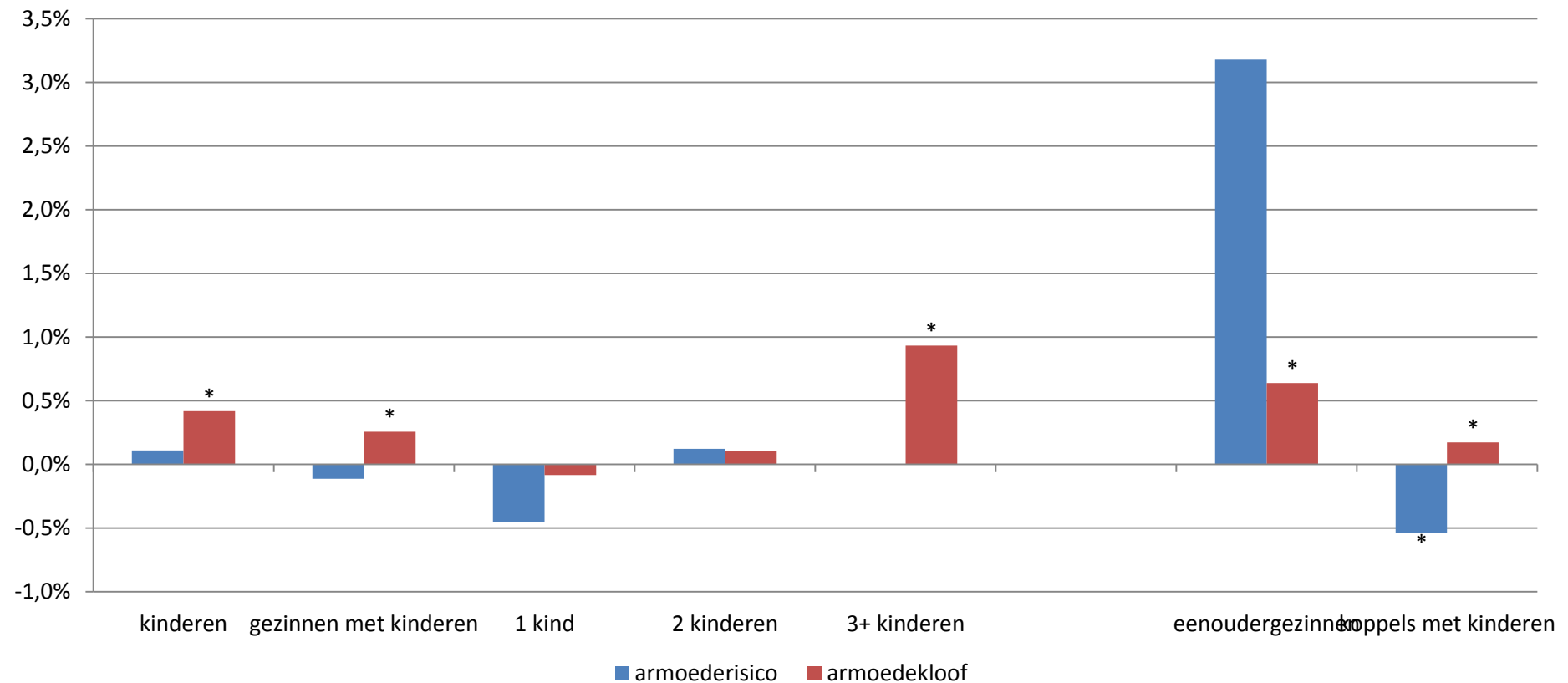
Deciel	Gewone gezinsbijslag	Sociale toeslagen
1	5,3	44,9
2	6,9	24,1
3	8,4	15,6
4	9,6	8,3
5	11,6	4,1
6	13,0	1,1
7	12,1	1,3
8	13,4	0,2
9	10,2	0,4
10	9,6	0,0

# Waarschuwing: obstakels voor hervormingen

- Bijvoorbeeld: CD&V voorstel voor forfaitair systeem met sociale correcties op basis van gezinsinkomen: wélk inkomen op basis van welke criteria; hoe controleren; quid automatische toekenning (cf. non take-up OMNIO; schooltoelage); quid administrative capaciteit om dat uit te voeren, ...
  - Zolang we er niet in slagen om inkomens goed en snel te meten, is dat niet noodzakelijk rechtvaardig (cf. fiscale aangiften);
  - Vergt goede samenwerking met federale entiteit;
  - Standstill principe: uitrol naast het bestaande systeem? (termijn: 30 jaar);
  - Oog hebben voor mogelijke (onbedoelde) neveneffecten.
- Als men betalingsonderbrekingen aan gezinnen wil vermijden; er voor wil zorgen dat er geen verliezers zijn én wil dat het systeem performant werkt, dan zijn dit plannen voor op de lange termijn.
- En wat met het beheer van de middelen en de uitvoering van het beleid?

# Hervorming: illustratie (1)

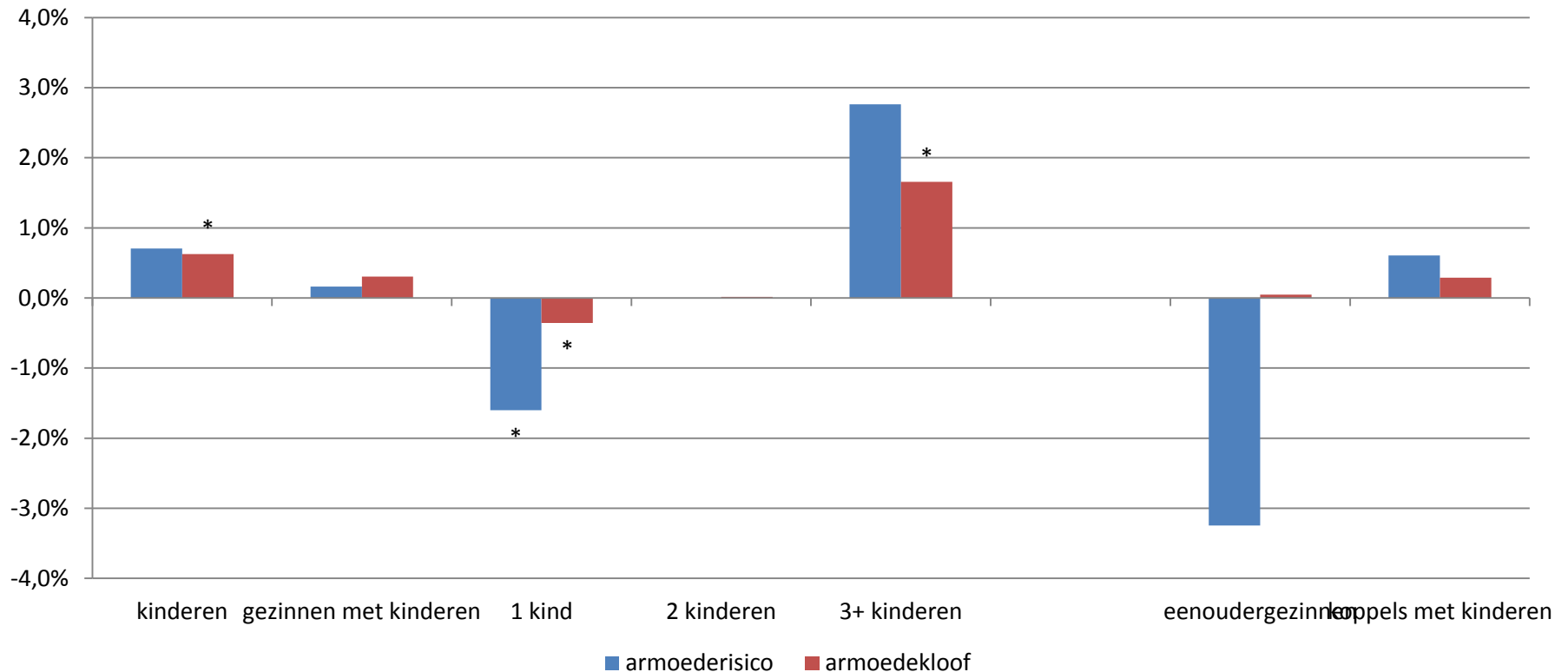
- Eenvoudig forfaitair stelsel (budgetneutraal): ieder kind krijgt hetzelfde bedrag (€172)





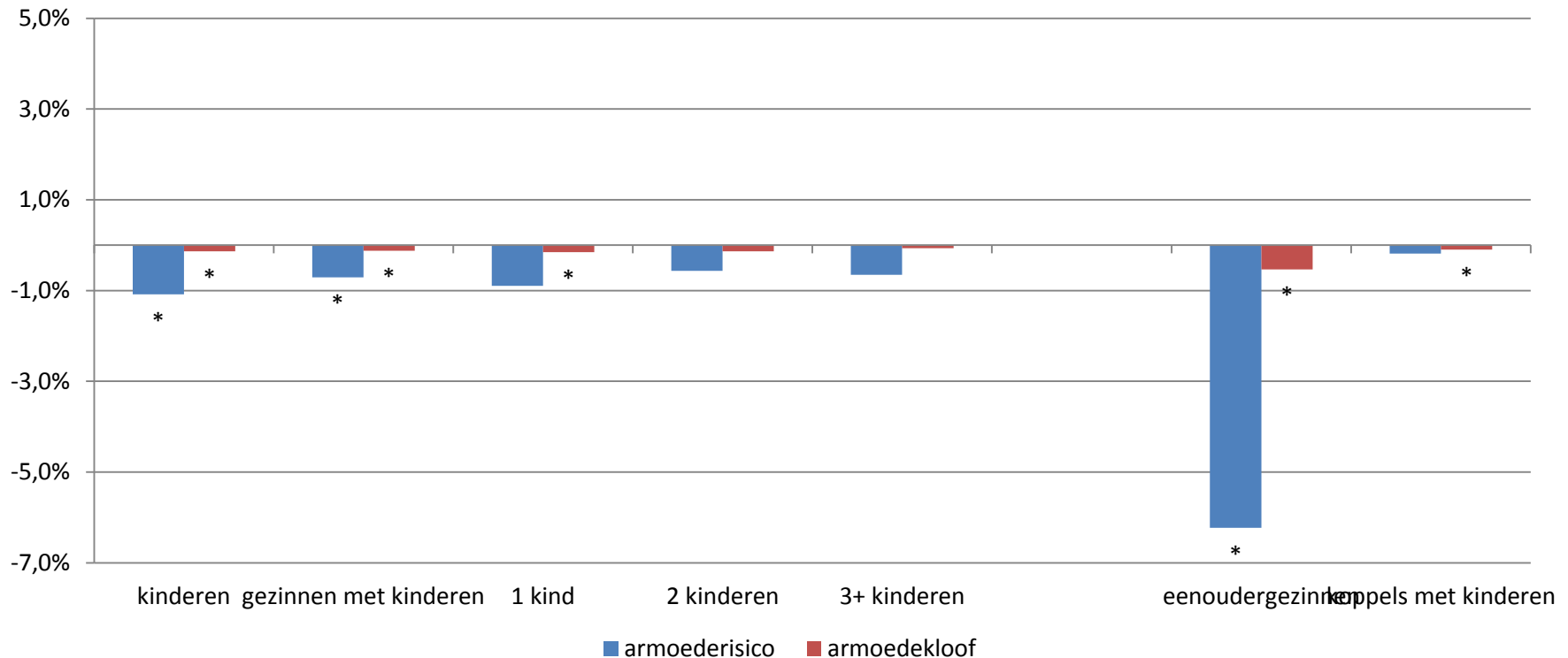
# Hervorming: illustratie (2)

- Omkering van de rangen (budgetneutraal): 1e kind krijgt €166, 2e kind €111, en 3e kind €60 per maand.



# Korte termijn hervormingen

- Versterken van de selectiviteit: Behoud van het huidige systeem, mits reallocatie van de middelen van de universele sokkel naar de sociale toeslagen
- Illustratie: budget van sociale toeslagen verhogen van 6% naar 10% (en dus iets lagere basisbedragen voor iedereen)



# Conclusie

- Gegeven:
  - de context van stijgende kinderarmoede;
  - het belang van kinderbijslagen voor gezinsinkomen;
  - De universele oriëntering van de huidige kinderbijslagen;
  - De beschikbare budgetten en het keurslijf van de staatshervorming...
- Is het aangewezen om de toekomstige Vlaamse kinderbijslag doelmatiger te maken in de strijd tegen (kinder)armoede, door op korte termijn de **selectiviteit** te **versterken** mits **behoud** van een **universele sokkel**.
- Op lange termijn moet een verdere vereenvoudiging van de architectuur op de agenda staan, mits men oog heeft voor:
  - Performantie van het stelsel;
  - Winnaars en verliezers;
  - Technische capaciteit.
- Het belang van universele kinderbijslagen als instrument om armoede te bestrijden kan niet worden overschat: blijvende investeringen noodzakelijk om het stelsel niet uit te hollen.