

**Kinderbijslagen en armoede:  
kan de zesde staatshervorming  
het immobilisme doorbreken?**

Bea Cantillon  
Wim Van Lancker  
Tim Goedemé  
Gerlinde Verbist  
Lina Salanauskaite

November 2012

B E R I C H T E N

CENTRUM VOOR SOCIAAL BELEID HERMAN DELEECK  
UNIVERSITEIT ANTWERPEN - Stadscampus

<http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be>

D/2012/6104/05

## Inhoud

|     |   |    |
|-----|---|----|
| 1.  | Inleiding.....  | 3  |
| 2.  | Financiële tegemoetkomingen voor kinderen in België .....                 | 4  |
| 2.1 | Rationale .....   | 4  |
| 2.2 | Kenmerken van de beleidsinstrumenten .....                                | 5  |
| 2.3 | uitgaven en spreiding .....   | 6  |
| 3.  | Doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid.....                     | 9  |
| 3.1 | De kosten van kinderen .....  | 9  |
| 3.2 | Financiële tegemoetkomingen voor kinderen en (kinder)armoede .....        | 11 |
| 4.  | Evolutie van de bedragen van de kinderbijlagen en fiscale voordelen ..... | 14 |
| 5.  | De impact van de erosie van de bedragen op het armoederisico .....        | 17 |
| 6.  | Kan de zesde staatshervorming het immobilisme doorbreken? .....           | 18 |
| 7.  | Besluit.....  | 20 |
|     | Referenties .....   | 21 |

## Dankwoord

De auteurs wensen uitdrukkelijk Bérénice Storms, Veerle De Maesschalck en Aaron Van den Heede te bedanken voor hun hulp bij de totstandkoming van dit Bericht.

## 1. Inleiding

In zijn inaugurale rede voor de *Leerstoel Herman Deleeck*<sup>1</sup> (d.d. 31 oktober 2012) wees Frank Vandenbroucke op de langzame maar aanhoudende toename van de kinderarmoede in België (Vandenbroucke, 2012). De vergelijking met andere landen in Europa leert bovendien dat België op het vlak van kinderarmoede een wel erg middelmatige prestatie neerzet. Landen als Noorwegen, Finland, Denemarken en Nederland doen het beduidend beter, deels omdat daar minder kinderen opgroeien in gezinnen met een lage werkintensiteit maar ook vanwege de hogere armoede binnen deze gezinnen in België. Dat laatste wijst op een geringere generositeit van de sociale bescherming in het algemeen en van de kinderbijslagen in het bijzonder (zie daarover ook het recente CSB bericht over de doelmatigheid van de kinderbijslagen voor alleenstaande moeders, Van Lancker et al., 2012). Uitgerekend aan de vooravond van de zesde staatshervorming, waarin de overheveling van de kinderbijslagen naar de gemeenschappen wordt gestipuleerd, komt daarmee de vraag centraal te staan naar de sociale doelmatigheid en doeltreffendheid van de kinderbijslagen.

Op het eerste zicht is het Belgische systeem van kinderbijslagen merkwaardig *robuust* gebleken tijdens de voorbije drie decennia. Toen de sociale zekerheid samen met de overheidsfinanciën in de jaren tachtig dreigde te ontsporen lagen verscheidene plannen op tafel om de uitgaven van de kinderbijslagen te verminderen: sommigen wilden de bijslag voor het eerste kind afschaffen, anderen dachten luidop aan het belastbaar maken van de bijslagen, terwijl nog anderen de kinderbijslag inkomensafhankelijk wilden maken. Buiten de – op wat slinkse wijze doorgevoerde - vooruitgeschoven halvering van de leeftijdsbijslagen werd nooit een politieke meerderheid gevonden om deze plannen te realiseren. Er is ooit wel een vermindering geweest voor de kinderbijslag voor het eerste kind, maar deze maatregel werd geflankeerd door een gelijkwaardige bijdrage vanwege de gezinnen zonder kinderen. Tegelijk werden de systemen van kinderbijslagen gekenmerkt door een groot *immobilisme*. De universalisering en fiscalisering die in vele hervormingsblauwdrukken werden vooropgesteld bleven uit, de bedragen evolueerden niet met de welvaart terwijl aan de uitkeringsstructuur – behoudens de inhaalbewegingen van de kinderbijslagen voor zelfstandigen en de hervorming van de kinderbijslagen voor kinderen met een handicap – niet veel veranderde. Het stelsel werd weliswaar aangepast aan nieuwe en complexere gezinsvormen en er werd voortdurend naar wegen gezocht om de uitvoeringspraktijken zoveel mogelijk te accommoderen aan de toenemende complexiteit van de regelgeving (bijvoorbeeld met de invoering van het feitelijk gezin, het co-ouderschap of de trimestrialisering van het recht in het werknemersstelsel). Aan de architectuur van de Belgische kinderbijslagen veranderde er de voorbije decennia echter niets wezenlijks.

Onder deze ogenschijnlijke windstilte schuilt echter een voortschrijdende *erosie* van het systeem en van de horizontale solidariteit van kindarme naar kindrijke gezinnen. Verder in dit bericht zal blijken dat het feit dat de kinderbijslagen en fiscale voordelen voor kinderen ten laste niet welvaartsvast zijn gezorgd heeft voor een zeer belangrijke vermindering van de

---

<sup>1</sup> Zie Vandenbroucke, 2012. Meer info over de leerstoel Herman Deleeck is te vinden op onze website, <http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be>.

welvaartscapaciteit van de tegemoetkomingen voor gezinnen met kinderen. Omdat deze erosie slechts zeer ten dele werd ondervangen door het inbouwen van selectiviteit ten voordele van gezinnen met een laag inkomen is de armoede reducerende capaciteit van de financiële tegemoetkomingen voor kinderen afgenomen. Dit verklaart minstens voor een deel de langzame toename van de kinderarmoede in België. De splitsing van de kinderbijslagen zoals voorzien in de zesde staatshervorming biedt enerzijds kansen om noodzakelijke hervormingspaden in te zetten maar houdt anderzijds het gevaar in dat het immobilisme uit het verleden wordt verdergezet.

Twintig jaar geleden onderzochten we in een CSB bericht de mogelijke wegen naar meer doelmatigheid in de kinderbijslag en in de fiscale voordelen voor kinderen ten laste. We schreven toen dat “kinderbijslagen en belastingaftrekken voor kinderen ten laste *globaal* een grote doelmatigheid [realiseren]”, maar ook dat “ondanks de grote middeleninzet, het bestaande instrumentarium er duidelijk niet in slaagt om de minimale kosten van kinderen in lage inkomensgezinnen te dekken” (Cantillon et al., 1995, p. 32). In dit CSB bericht hernemen we deze oefening. We bekijken de kenmerken, de uitgaven en de verdeling van de uitgaven, en we nemen daarna de doelmatigheid onder de loep: in welke mate slagen de financiële tegemoetkomingen voor kinderen er in om 1) de kosten van kinderen te dragen; en 2) de (kinder)armoede te reduceren? Daarna bespreken we de evolutie van de bedragen voor kinderbijslagen en fiscale voordelen voor kinderen ten laste en bespreken de gevolgen van deze erosie voor de doelmatigheid van kinderbijslagen en fiscale voordelen voor kinderen. We eindigen met reflecties over de staatshervorming, en de mogelijkheid om de kinderbijslagen te hervormen.

## **2. Financiële tegemoetkomingen voor kinderen in België**

### **2.1 *Rationale***

Achter de kinderbijslag gaan, van bij het prille begin, zeer diverse motivaties en doelstellingen schuil: het tekortschieten in de jaren twintig en dertig van de arbeiderslonen als enig gezinsinkomen, de armoede en sociale onrust die daarvan het gevolg was; de bezorgdheid voor de geboorteafname tijdens het interbellum en de nood aan een fitte beroepsbevolking in de concurrentiële omgeving op het einde van de 19e en het begin van de 20ste eeuw. De architectuur van algemene, forfaitaire kinderbijslagen gefinancierd door patronale bijdragen vloeit voort uit de praktijk van een groeiend aantal bedrijfsleiders vanaf de jaren twintig om aan hun arbeiders met kinderen forfaitaire supplementen toe te kennen op het loon. Doorheen de jaren van welvaartsgroei en ‘deproletarisatie van de arbeiders’ werd de oorspronkelijke loonpolitieke doelstelling minder gewichtig. Het gewicht kwam te liggen op *Lastenausgleich*: het verdelen van de lasten van het opvoeden van kinderen over de gehele bevolking. Omdat de samenleving er alle belang bij heeft dat kinderen in zo goed mogelijke omstandigheden kunnen opgroeien, wordt zo een deel van de financiële last van het opvoeden van kinderen gespreid over de ganse bevolking via de uitbetaling van het kindergeld, en wordt dus welvaartsverlies *omwille* van het hebben van kinderen zo veel mogelijk vermeden. In functie van de vergrijzende samenleving kan hier nog een intergenerationeel argument aan worden toegevoegd (Berghman, 2006; Cantillon en Goedemé, 2006). Gezinnen met kinderen

dragen immers tweemaal bij: eenmaal voor de pensioenen van de huidige generatie gepensioneerden, en eenmaal voor de investering in hun kinderen die later ook voor de vergrijzingskost zullen (moeten) instaan. Dit is de logica achter de zogenaamde horizontale herverdeling van kindarme gezinnen naar kindrijke gezinnen middels universele bijlagen die voor elk kind gelijk zijn, ongeacht het inkomen – laag of hoog – van het gezin waar het wordt opgevoed.

Van meer recente datum is de tweede rationale: armoedebestrijding, door middel van selectieve hogere bijlagen voor sociale uitkeringstrekkers, eenoudergezinnen en, bij uitstek, door middel van de Gewaarborgde Gezinsbijlagen. Voor gezinnen die met een laag inkomen moeten rondkomen is de kost van kinderen immers 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. De doelstelling armoedebestrijding wordt verwezenlijkt door zogenaamde verticale herverdeling, van hoge naar lage inkomensgezinnen.

De financiële tegemoetkomingen voor kinderen bestaan echter niet enkel uit de kinderbijlagen, maar ook in de personenbelasting zijn er fiscale voordelen voor kinderen. De belangrijkste zijn wel de verhogingen van de belastingvrije sommen voor kinderen ten laste, die kunnen beschouwd worden als een vorm van bijkomende kinderbijslag. Deze fiscale voordelen kaderen tevens in de idee van horizontale herverdeling, doordat een gezin met kinderen hierdoor minder belasting betaalt dan een gezin zonder kinderen bij gelijk belastbaar inkomen. Inzake armoedebestrijding scoren deze belastingverminderingen traditioneel echter zwakker, omdat de laagste inkomens hier minder gebruik van kunnen maken. Met de hervorming van de personenbelasting van 2001 werd hier enigszins aan tegemoetgekomen omdat dit belastingkrediet gedeeltelijk terugbetaalbaar werd gemaakt (zie verder).

Bij de Belgische financiële tegemoetkomingen voor kinderen staan zowel de horizontale (van kindarme naar kindrijke gezinnen) als de verticale (van hoge naar lage inkomens) herverdeling centraal. De dosering van beide verdelingscriteria vormt de belangrijkste inzet van het gezinspolitieke beleid<sup>2</sup>.

## **2.2 Kenmerken van de beleidsinstrumenten**

De federale overheid ondersteunt vandaag gezinnen met kinderen in het verlichten van de leefkosten van kinderen middels twee beleidsinstrumenten. In eerste instantie ontvangen alle kinderen in België een kinderbijslag. Het recht op kinderbijslag is niet universeel, maar hangt samen met de arbeidspositie van (een van de) ouders. Zo bestaan er vier verschillende stelsels, namelijk voor werknemers, ambtenaren en zelfstandigen en sinds 1972 ook de gewaarborgde

<sup>2</sup> Ook de discussie rond de Vlaamse kindpremie was rond deze vraag gecentreerd, zie Van Mechelen en Vandenbroucke, 2012.

<sup>3</sup> Zie Adema, 2011 en de *Social Expenditures (SOCX)* database, <http://www.oecd.org/els/social/expenditure>.

<sup>4</sup> De omzetting in koopkrachtpariteiten zorgt ervoor dat de bedragen weergeven hoeveel goederen en diensten er in het betreffende land mee kunnen worden gekocht, rekening houdend met de prijsverschillen tussen

gezinsbijslag voor gezinnen die niet in een van de drie eerste categorieën vallen. Deze stelsels kennen niet alleen hun eigen administratie en financiering, maar ook verschillende modaliteiten qua bedragen en voorwaarden. Binnen elk stelsel wordt voor het bedrag per kind een onderscheid gemaakt tussen de rang (een 2<sup>e</sup> kind krijgt meer dan het 1<sup>e</sup>, een 3<sup>e</sup> meer dan het 2<sup>e</sup>) en de leeftijd van het kind (0-6j, 6-12j, 12-18j en 18-25j indien het kind verder studeert). Voor kinderen van de derde rang of hoger zijn de bedragen gelijk. Deze basisbedragen kunnen verder aangevuld worden met een sociale toeslag voor kinderen met een handicap en kinderen van langdurig werklozen, invaliden en gepensioneerden. Een laatste component is de toeslag voor alleenstaande ouders (ingevoerd in 2007, zie verder). Deze toeslag voor kinderen van alleenstaande ouders met een beperkt inkomen is eenzelfde toeslag als de sociale toeslag voor langdurig werklozen. Voor de volledigheid vermelden we dat het kraamgeld en de adoptiepremie niet opgenomen zijn in de berekeningen die we verderop in dit bericht presenteren.

Ten tweede worden de kosten van kinderen ook gecompenseerd via de personenbelasting. Elke belastingplichtige in ons land heeft recht op een belastingvrij gedeelte van het inkomen. Dit belastingvrij minimum wordt verhoogd per kind dat fiscaal ten laste is. De vrijstelling is het kleinst voor eerste kinderen en het grootst voor kinderen van vierde en volgende rang. Sinds de hervorming van de personenbelasting in 2001 kunnen ook gezinnen met een inkomen dat lager is dan het belastingvrije minimum genieten van fiscale voordelen voor hun kinderen ten laste. Het niet gebruikte deel van de belastingvrije sommen voor kinderen ten laste wordt vanaf aanslagjaar 2003 (inkomens 2002) immers omgezet in een geplafonneerd terugbetaalbaar belastingkrediet. Ook werd in deze hervorming de verhoging van belastingvrije som voor ongehuwde alleenstaande ouders of weduwen/naars uitgebreid naar andere eenoudergezinnen (voornamelijk wie uit de echt gescheiden is).

De federale overheid komt daarnaast ook nog tussen in de kosten voor kinderopvang via een fiscaal voordeel, terwijl de Vlaamse overheid tussenkomt in de onderwijskosten via inkomensgerelateerde school- en studietoelagen. Deze beleidsinstrumenten nemen we in dit bericht niet verder in beschouwing, maar we verwijzen de geïnteresseerde lezer naar Ghysels en Van Lancker (2009) en Storms en Bogaerts (2012) voor meer informatie.

### **2.3 Uitgaven en spreiding**

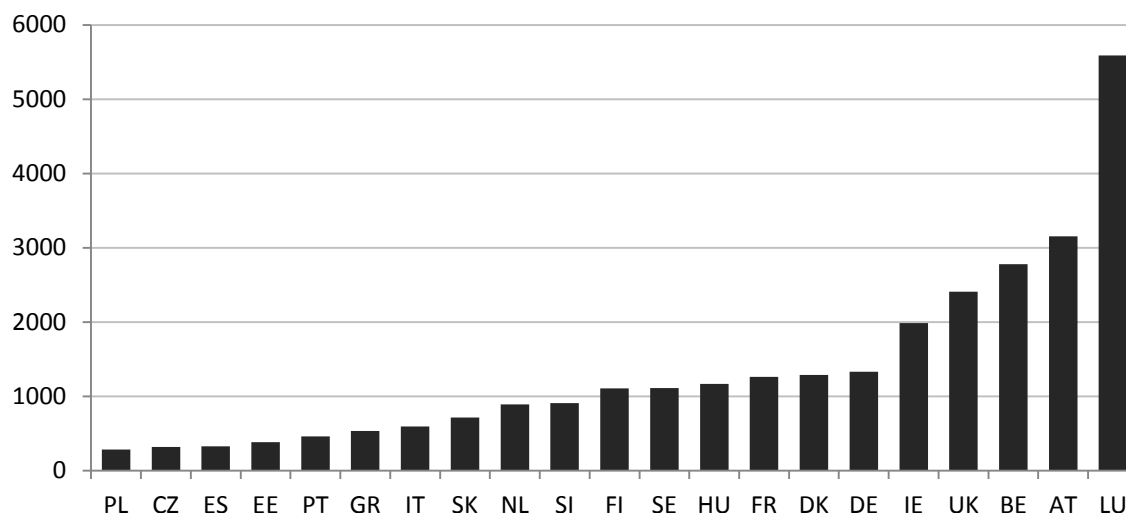
Volgens cijfers van de Organisatie voor Economische Ontwikkeling en Samenwerking (OESO)<sup>3</sup> spendeerde de federale overheid in 2007 in totaal 6,64 miljard euro voor kinderbijlagen (4,78 miljard euro) en fiscale voordelen voor kinderen ten laste (1,86 miljard euro). In vergelijking met andere Europese lidstaten spendeert België daarmee relatief veel. Figuur 1 toont voor de lidstaten waarvoor we over gegevens beschikken hoeveel er gemiddeld per kind wordt gespenseerd aan de financiële tegemoetkomingen voor kinderen, uitgedrukt in koopkrachtpariteiten<sup>4</sup>. De figuur toont dat België qua gemiddelde uitgaven per kind alleen

<sup>3</sup> Zie Adema, 2011 en de *Social Expenditures (SOCX)* database, <http://www.oecd.org/els/social/expenditure>.

<sup>4</sup> De omzetting in koopkrachtpariteiten zorgt ervoor dat de bedragen weergeven hoeveel goederen en diensten er in het betreffende land mee kunnen worden gekocht, rekening houdend met de prijsverschillen tussen landen.

Oostenrijk en Luxemburg moet laten voorgaan. België wordt dus nog steeds gekenmerkt, net als twintig jaar geleden, door een grote totale middeleninzet.

Figuur 1. Gemiddelde uitgaven per kind voor kinderbijslagen en fiscale voordelen voor kinderen ten laste, Europese landen, 2007 (uitgedrukt in koopkrachtpariteiten)



Bron: Van Lancker en Ghysels, 2013.

Hoe zijn deze uitgaven gespreid over de bevolking? In tabel 1 tonen we die spreiding van de uitgaven voor kinderbijslagen en fiscale voordelen over inkomensgroepen (decielen) voor de jaren 1997 en 2010. Over deze kwestie schreven we voor de jaren negentig dat “de Belgische kinderbijslagen en de belastingaftrekken zeer ruim gespreid [zijn] over alle welvaarts categorieën van de bevolking” (Cantillon et al., 1995). Toch zien we in de tabel dat, toen, de laagste inkomensgroep minder bedeed werd dan de andere inkomensgroepen door de kinderbijslagen, en dat het fiscaal voordeel vooral ten goede kwam aan de hogere inkomensgroepen. De kolommen voor 2010 tonen dat deze verhouding heden ten dage gewijzigd is, als gevolg van veranderingen in de relatieve inkomenspositie van jongeren en ouderen en van een aantal opeenvolgende beleidsveranderingen.

In het domein van de kinderbijslagen werd vanaf 1997 de leeftijdstoelag voor de kinderen van rang 1 gehalveerd als besparingsmaatregel. Dit verlies werd voor de lagere inkomensgroepen echter gecompenseerd door de graduele invoering van de jaarlijkse bijslag (ook wel ‘schoolpremie’ genoemd) in 2006 en de invoering van een eenouderpremie in 2007 (inclusief een bijkomende toeslag vanaf het derde kind voor gezinnen die al een toeslag kregen) (Rijksdienst voor Kinderbijslagen voor Werknemers, 2011). Deze hervormingen waren niet systemisch, en wijzigden niets ten gronde aan het kinderbijslagstelsel, maar zorgden er wel voor dat de kinderbijslag feitelijk selectiever is geworden. We zien nu dat een groter deel van de globale uitgaven voor kinderbijslagen toevloeien naar de laagste inkomensgroepen en een kleiner deel naar de hoogste inkomensgroepen. Dit moet uiteraard geïnterpreteerd worden in functie van het hoger aantal kinderen in de laagste inkomensgroepen, maar het verschil met vijftien jaar geleden is zeer duidelijk. De hervorming van het fiscaal voordeel voor kinderen ten laste in 2001 heeft er voor gezorgd dat het voordeel voor de laagste inkomensgroepen groter werd. Toch stellen we vast dat het profijt van het fiscale voordeel voor kinderen ten laste nog

steeds in grotere mate ten goede komt aan de hoogste inkomens, zeker wanneer we de spreiding van de uitgaven bekijken in functie van het gemiddeld aantal kinderen per gezin per inkomensgroep.

Eenzelfde beeld komt naar voren wanneer we in tabel 2 de *gemiddelde maandbedragen per kind* voor kinderbijslagen en belastinguitgaven voor kinderen ten laste onder de loep nemen. Een kind in de laagste decielen krijgt gemiddeld gezien een hoger bedrag aan kinderbijslag dan een kind in de hoogste decielen, terwijl het omgekeerde geldt voor de fiscale voordelen voor kinderen ten laste.

*Tabel 1. Verdeling van de globale bedragen van de kinderbijslagen en fiscale voordelen voor kinderen ten laste naar gestandaardiseerde inkomensdecielen, België, 2010*

| Deciel | 1997          |                  |                           | 2010          |                  |                           |
|--------|---------------|------------------|---------------------------|---------------|------------------|---------------------------|
|        | Kinderbijslag | Fiscaal voordeel | Gemiddeld aantal kinderen | Kinderbijslag | Fiscaal voordeel | Gemiddeld aantal kinderen |
| 1      | 9,6           | 0,9              | 1,10                      | 13,3          | 8,3              | 1,38                      |
| 2      | 9,0           | 5,7              | 0,95                      | 11,0          | 8,8              | 1,20                      |
| 3      | 8,9           | 10,0             | 0,96                      | 10,0          | 10,5             | 1,11                      |
| 4      | 10,2          | 11,8             | 1,07                      | 9,6           | 10,6             | 1,06                      |
| 5      | 10,2          | 12,8             | 1,13                      | 10,0          | 11,2             | 1,30                      |
| 6      | 10,9          | 12,3             | 1,17                      | 10,9          | 12,5             | 1,30                      |
| 7      | 11,7          | 12,4             | 1,21                      | 9,4           | 10,3             | 1,07                      |
| 8      | 11,2          | 13,7             | 1,28                      | 10,3          | 11,5             | 1,40                      |
| 9      | 10,5          | 12,5             | 1,17                      | 7,7           | 7,9              | 0,79                      |
| 10     | 7,7           | 7,8              | 0,81                      | 7,9           | 8,4              | 0,78                      |
| Totaal | 100           | 100              | 1,09                      | 100           | 100              | 1,14                      |

Bron: eigen berekeningen op basis van MISIM voor 1997 en EUROMOD voor 2010.

*Tabel 2. Gemiddelde maandbedragen van kinderbijslagen en belastingvoordelen voor kinderen ten laste naar gestandaardiseerde inkomensdecielen, gecorrigeerd voor gemiddeld kinderaantal per deciel, gezinnen met kinderen, België, 2010, in euro*

| Deciel                              | 1   | 2   | 3   | 4   | 5   | 6   | 7   | 8   | 9   | 10  |
|-------------------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Gemiddelde kinderbijslag per kind   | 160 | 165 | 152 | 151 | 146 | 143 | 136 | 144 | 129 | 128 |
| Gemiddelde belastingaftrek per kind | 34  | 43  | 52  | 54  | 57  | 57  | 51  | 54  | 45  | 46  |

Bron: eigen berekeningen op basis van EUROMOD.

De opeenvolgende hervormingen hebben gezorgd voor meer selectiviteit in het kinderbijslagstelsel, vooral door een versterking en verbreding van de sociale toeslagen en



de halvering van de leeftijdstoelage voor de kinderen in rang 1. Tabel 3 toont de spreiding van de totale uitgaven voor de basisbedragen en voor de sociale toeslagen over inkomensgroepen. We zien duidelijk dat de sociale toeslagen geconcentreerd zijn bij de laagste inkomensdecielen. Met andere woorden, de elementen van selectiviteit komen zeer duidelijk terecht bij de laagste inkomens en worden aldus doelmatig besteed.

*Tabel 3. Procentuele verdeling van huishoudens met gewone gezinsbijslagen en sociale toeslagen, België, 2010, %*

| 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               |

*Bron:* eigen berekeningen op basis van EUROMOD.

Over het algemeen kunnen we dus stellen dat de Belgische kinderbijslag in de voorbije twintig jaar selectiever is geworden. Toch wil dit niet zeggen dat het Belgische kinderbijslagstelsel *in globo* een selectief systeem is. De uitgaven voor kinderbijslagen worden nog steeds vrij homogeen verdeeld over alle welvaartsgroepen in onze samenleving, en de belastinguitgaven komen nog steeds vooral ten goede aan de meer begoede gezinnen. Tot op heden blijft het zwaartepunt van het kinderbijslagstelsel horizontaal. Dat wordt ook bevestigd in het internationaal vergelijkend onderzoek: in vergelijking met veel andere Europese landen zijn de bijkomende bedragen voor specifieke categorieën, zoals alleenstaande moeders of werkloze gezinnen, eerder beperkt (Van Lancker et al., 2012).

### **3. Doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid**

#### **3.1 De kosten van kinderen**

Hierboven hebben we gezien dat de federale overheid de kosten die voortvloeien uit het hebben van kinderen compenseert via kinderbijslagen en fiscale voordelen voor kinderen ten laste. In hoeverre slagen deze overheidstussenkomsten er vandaag in om de minimale kosten van kinderen te dekken, en dus om welvaartsverlies bij gezinnen met kinderen te beperken (*horizontale dimensie*)?

Om te bepalen wat een kind kost maken we hier gebruik van de referentiebudgetten, die toelaten om uitspraken te doen over de hoeveelheid financiële middelen die individuen

minimaal nodig hebben om op een menswaardige manier aan de samenleving te participeren. Vanuit een algemeen normatief kader over maatschappelijke participatie en menselijke behoeften maakten experts, in nauwe samenspraak met gezinnen die met een beperkt inkomen moeten rondkomen, de vertaalslag naar concrete korven van goederen en diensten, inclusief levensduur en prijzen (zie Storms, 2012; Storms & Van den Bosch, 2009 voor meer informatie). Deze referentiebudgetten kunnen gebruikt worden als een normatieve inkomensgrens die aangeeft onder welk inkomen volwaardige maatschappelijke participatie onmogelijk wordt. Een nadeel van deze methode is dat ze enkel toelaat om uitspraken te doen over welke kosten *minimaal noodzakelijk* zijn voor alle kinderen. Omdat de referentiebudgetten verwijzen naar een grens waaronder het voor haast niemand mogelijk is om volwaardig aan de samenleving te participeren, vertegenwoordigen de hieruit voortvloeiende kosten voor kinderen een ondergrens. Kinderen met bijzondere behoeften als gevolg van bijvoorbeeld een ziekte, handicap of leerproblemen hebben meer nodig. Het is dus belangrijk om in het achterhoofd te houden dat de kosten van kinderen die we hier presenteren niet de 'gemiddelde kost van een kind' weerspiegelen, maar wel de 'minimale kost van een kind'.

In tabel 4 tonen we de minimumkosten van kinderen, zoals afgeleid uit deze referentiebudgetten (voor het jaar 2012), en de mate waarin het samenspel van kinderbijslagen en fiscale voordelen deze kosten dekken (dekkingsgraad). We tonen de kosten van kinderen voor vier gezinstypes (alleenstaanden en koppels, tewerkgesteld en niet-tewerkgesteld) voor 1, 2 en 3 kinderen ten laste. Bij de tewerkgestelde gezinnen tonen we de kost van kinderen met en zonder gebruik van kinderopvang.

Tabel 4. *Kosten van kinderen en financiële tegemoetkomingen voor typegezinnen met 1, 2 en 3 kinderen ten laste, maandbedragen in euro, bedragen voor 2012*

| Alleenstaande    | 1 kind   |               |     | 2 kinderen |                |     | 3 kinderen |                 |      |
|------------------|----------|---------------|-----|------------|----------------|-----|------------|-----------------|------|
|                  | Leefloon | Minimumloon   |     | Leefloon   | Minimumloon    |     | Leefloon   | minimumloon     |      |
|                  |          | -KO           | +KO |            | -KO            | +KO |            | -KO             | +KO  |
| Kost kind        | 336      | 336           | 415 | 532        | 531            | 642 | 894        | 895             | 1077 |
| Kinderbijslag    | 131      | 131           | 131 | 319        | 319            | 319 | 611        | 611             | 611  |
| Fiscaal voordeel | 35       | 71            | 71  | 70         | 135            | 135 | 105        | 284             | 284  |
| Dekking (%)      | 49       | 60            | 50  | 73         | 85             | 71  | 80         | 100             | 83   |
| Koppel           | Leefloon | 2*minimumloon |     | Leefloon   | 2* minimumloon |     | Leefloon   | 2 * minimumloon |      |
|                  |          | -KO           | +KO |            | -KO            | +KO |            | -KO             | +KO  |
| Kost kind        | 294      | 294           | 280 | 489        | 489            | 475 | 859        | 871             | 852  |
| Kinderbijslag    | 131      | 87            | 87  | 319        | 247            | 247 | 611        | 502             | 502  |
| Fiscaal voordeel | 35       | 32            | 32  | 70         | 93             | 93  | 105        | 245             | 245  |
| Dekking (%)      | 56       | 41            | 43  | 80         | 70             | 72  | 83         | 86              | 88   |

Bron: berekeningen door Bérénice Storms. -/+ KO = zonder of met kinderopvangkosten. Een alleenstaande ouder is tewerkgesteld aan het minimumloon, tewerkgestelde koppels zijn tweeverdieners die allebei werken aan het minimumloon. Niet-tewerkgestelden worden verondersteld

een leefloon te krijgen. De leeftijd van de kinderen is als volgt bepaald: Een kind is jonger dan 3, twee kinderen zijn jonger dan 3 en tussen 3 en 6 jaar, en drie kinderen zijn jonger dan 3, tussen 3 en 6 jaar en tussen 6 en 12 jaar.

We zien dat de bedragen voor kinderbijlagen en fiscale voordelen voor kinderen ten laste de minimumkosten van kinderen niet dekken, zelfs niet wanneer de basisbedragen worden aangevuld met sociale toeslagen, behalve voor een alleenstaande ouder met drie kinderen die werkt en toch geen kinderopvangkosten heeft (en dus altijd kan rekenen op informele opvang door grootouders, wat geen realistische vooronderstelling is). Wanneer we de kinderopvangkosten in rekening brengen dan wordt het plaatje nog ongunstiger. Het is wel zo dat het dekkingpercentage stijgt naargelang het aantal kinderen in het gezin toeneemt omwille van de rangprogressiviteit van de kinderbijlagen en de fiscale voordelen voor kinderen ten laste. De rangtoeslagen zorgen met andere woorden voor een noodzakelijke bijsturing van de dekkinggraad. De keerzijde van de medaille is dan wel dat gezinnen met 1 kind daardoor het slechtst af zijn: de kinderbijlagen en belastingvoordelen dekken slechts de helft of minder dan de helft van de minimale kosten voor kinderen.

### **3.2 Financiële tegemoetkomingen voor kinderen en (kinder)armoede**

Recent onderzoek wijst uit dat België op het vlak van kinderarmoede verworpen is van een 'best practice' in de jaren tachtig tot een middenmoter vandaag (Vandenbroucke, 2012). Sterker nog, de armoedecijfers tonen dat het armoederisico verschuift van ouderen naar kinderen en jongeren. In de periode 2005 tot 2009 is de kinderarmoede in ons land significant toegenomen, van 15,3 tot 18,1%, terwijl de armoede bij 65-plussers in dezelfde periode significant is afgenomen van 23,2 tot 19,4%. Deze cijfers verbergen echter een sterke regionale gradiënt: terwijl het kinderarmoederisico in Vlaanderen in de periode 2005-2009 stabiel is gebleven tussen 10 en 11%, is datzelfde risico in Wallonië gestegen van 19,2 tot 24,2% (voor Brussel beschikken we niet over betrouwbare cijfers).

In vergelijking met de Europese landen die beter presteren op het vlak van kinderarmoede, leven er in België meer kinderen in werk-arme huishoudens (i.e. huishoudens waar minder dan de helft van het arbeidspotentieel wordt benut) *en* zijn die kinderen ook vaker arm (Vandenbroucke, 2012). Internationaal comparatief onderzoek wijst uit dat financiële tegemoetkomingen voor gezinnen met kinderen een belangrijke rol kunnen spelen in het verminderen van het armoederisico bij kinderen (Bradshaw, 2010; Immervoll et al., 2001). In wat volgt gaan we dan ook na in welke mate het Belgische systeem van kinderbijlagen en fiscale voordelen het armoederisico van kinderen en gezinnen vermindert. We maken daarvoor gebruik van het microsимулатiemodel EUROMOD dat ons toelaat om, gebruikmakend van de regels in de kinderbijslag en fiscaliteit zoals die golden in 2010, de impact van de kinderbijlagen en de fiscale voordelen voor kinderen ten laste op het armoederisico van kinderen en gezinnen te berekenen<sup>5</sup>. Tabel 5 toont dat het armoederisico bij gezinnen met kinderen gereduceerd wordt met 12 procentpunt door het samenspel van kinderbijlagen en

---

<sup>5</sup> De armoederisico's en worden berekend op basis van gesimuleerde bedragen met het microsimumlatiemodel EUROMOD. Daardoor kunnen de armoede-uitkomsten zoals we ze hier rapporteren soms (licht) afwijkingen van de officiële EUROSTAT-cijfers.

fiscale voordelen. Vooral bij de grote gezinnen met drie (17 procentpunt) en vier of meer kinderen (30 procentpunt), alleenstaande ouders (20 procentpunt) en kinderen (14 procentpunt) is de reductie aanzienlijk. Het gros van de armoedereductie wordt gerealiseerd door middel van de kinderbijslagen. Ofschoon nu ook de allerlaagste inkomens profijt halen uit de fiscale voordelen (sinds de hervorming van 2001, zie boven), en gegeven de geringere middeleninzet in vergelijking met kinderbijslagen, zien we dat fiscale voordelen een veel kleinere rol spelen in de armoedevermindering dan kinderbijslagen. Armoedevermindering door middel van fiscale voordelen is zelfs verwaarloosbaar bij kleine gezinnen, vooral omwille van het lage bedrag voor deze groep (zie tabel 2 hierboven en figuur 4 hieronder).

*Tabel 5. Armoedevermindering door kinderbijslagen en fiscale voordelen voor kinderen ten laste voor kinderen en gezinnen met kinderen, België, 2010*

|                            | Armoedevermindering in procentpunten door: |                   |                     |
|----------------------------|--|-------------------|---------------------|
|                            | Kinderbijslag                              | Fiscale voordelen | Gecombineerd effect |
| Alle gezinnen met kinderen | 8,9 ***                                    | 3,0 ***           | 11,9 ***            |
| Gezinnen met:              |  |                   |                     |
| 1 kind                     | 3,4 ***                                    | 1,1 ***           | 4,0 ***             |
| 2 kinderen                 | 7,3 ***                                    | 2,3 ***           | 9,7 ***             |
| 3 kinderen                 | 12,5 ***                                   | 4,8 ***           | 16,7 ***            |
| 4+ kinderen                | 21,2 ***                                   | 6,9 ***           | 30,0 ***            |
| Eenoudergezin              | 16,2 ***                                   | 5,2 ***           | 19,9 ***            |
| Koppel met kinderen        | 7,4 ***                                    | 2,5 ***           | 10,5 ***            |
| Kinderarmoede (0-17j)      | 10,8 ***                                   | 3,7 ***           | 14,3 ***            |

Bron: eigen berekeningen op basis van EUROMOD. Significantie: \*\*\*  $p < 0,05$ .

Tabel 5 toont duidelijk dat kinderbijslagen een belangrijke impact (kunnen) hebben op het armoederisico van kinderen en gezinnen met kinderen. De vraag is nu of dat volstaat. Tabel 6 toont het armoederisico van kinderen en gezinnen met kinderen in België *ondanks* de kinderbijslagen en fiscale voordelen. Het gaat dus om gezinnen die ook na het ontvangen van kinderbijslagen en fiscale voordelen nog in bestaansonzekerheid leven. We zien meteen dat de gezinnen die een relatief sterke daling van het armoederisico kennen, zoals alleenstaande ouders en grote gezinnen, toch zeer kwetsbaar blijven. Hun armoederisico is groter dan het gemiddelde armoederisico voor gezinnen met kinderen. Ook de kinderarmoede blijft met 17% hoog.

Tabel 6. *Armoederisico voor kinderen en gezinnen in België ondanks kinderbijlagen en fiscale voordelen, 2010*

|                            |      |
|----------------------------|------|
| Alle gezinnen met kinderen | 15,1 |
| Gezinnen met:              |      |
| 1 kind                     | 12,9 |
| 2 kinderen                 | 13,1 |
| 3 kinderen                 | 13,4 |
| 4+ kinderen                | 29,2 |
| Eenoudergezin              | 40,1 |
| Koppel met kinderen        | 11,2 |
| Kinderarmoede (0-17j)      | 17,1 |

Bron: eigen berekeningen op basis van EUROMOD.

Hierboven (sectie §2.3) toonden we dat de sociale toeslagen, de elementen van selectiviteit in het Belgische kinderbijlagstelsel, vooral terecht kwamen bij de laagste inkomensgroepen. Welke rol spelen deze toeslagen in het verminderen van armoede? Tabel 7 toont het armoederisico voor en na ontvangst van de sociale toeslagen bij kinderen en bij gezinnen die recht hebben op sociale toeslagen. We zien opnieuw dat de sociale toeslagen terecht komen bij gezinnen die een groot risico lopen om in armoede te leven: 60% van de gezinnen met kinderen die recht hebben op sociale toeslagen leven in bestaansonzekerheid. We zien echter ook dat de impact van de sociale toeslagen op het armoederisico zeer minimaal is. De armoede neemt met slechts 4,4 procentpunt af. Het gewicht van de selectiviteit, en dus van verticale solidariteit, in het Belgische kinderbijlagstelsel is zeer beperkt, en dat uit zich ook in een relatief onvermogen om het armoederisico bij de meest kwetsbare gezinnen op een doelmatige manier te verminderen.

Tabel 7. *Armoederisico voor en na ontvangst van sociale toeslagen, België, 2010*

|   | Armoede voor sociale toeslagen | Armoede na sociale toeslagen | Armoedevermindering |
|---|--------------------------------|------------------------------|---------------------|
| Gezinnen met kinderen die recht hebben op sociale toeslagen | 64,4                           | 60,0                         | 4,4 ***             |

Bron: eigen berekeningen op basis van EUROMOD. Significantie: \*\*\*  $p < 0,05$ .

We vinden dat vooral kinderbijlagen maar ook fiscale voordelen een belangrijke rol kunnen spelen op het vlak van armoedebestrijding, vooral bij grote gezinnen en eenoudergezinnen. We vinden echter ook dat deze gezinnen nog steeds onderbeschermd zijn, en dat de geringe selectiviteit in het kinderbijlagstelsel geen grote impact op het armoederisico heeft. Daarnaast slagen de kinderbijlagen en fiscale voordelen er niet in om zelfs maar de minimumkosten van kinderen te dekken. Dit zorgt er ongetwijfeld mede voor dat het kinderarmoederisico vandaag in België hoger is dan het Europese gemiddelde. Alle elementen samen wijzen op een geringe doelmatigheid van de kinderbijlagen en de fiscale voordelen voor kinderen ten laste om een beslissende impact te hebben op de kinderarmoede en de armoede bij gezinnen met kinderen. Dit is een vaststelling die recent ook werd gedaan door de

Europese Commissie (2012), en die we ook in ander onderzoek hebben bevestigd (Van Lancker et al., 2012). In het volgende deel koppelen we deze bevindingen aan de welvaartserosie van de bedragen voor de bijlagen en fiscale voordelen.

#### **4. Evolutie van de bedragen van de kinderbijslagen en fiscale voordelen**

Ons land kent een (vrij uniek) systeem van automatische koppeling van de lonen en uitkeringen aan de ontwikkeling van het prijspeil (Van Mechelen e.a., 2007). Dit wettelijk aanpassingsmechanisme, dat ervoor zorgt dat de lonen en uitkeringen automatisch geïndexeerd worden wanneer een bepaalde mate van prijsstijging wordt bereikt, moet de koopkrachtvastheid ervan helpen waarborgen. Gedurende de voorbije 20 jaar, is het indexeringsmechanisme twee maal gewijzigd.

Een eerste grote wijziging werd doorgevoerd in 1994. Sindsdien zijn de sociale uitkeringen niet meer gekoppeld aan het gewone indexcijfer der consumptieprijzen maar aan de gezondheidsindex. De berekening van de gezondheidsindex is gebaseerd op de prijsevolutie van dezelfde korf van goederen en diensten als de gewone consumptieprijsindex, met uitzondering van producten die schadelijk werden geacht voor de gezondheid (tabakswaren, alcoholische dranken, etc.) of die sterk afhankelijk zijn van buitenlandse factoren (bv. olie) (Deleecq, 2001: 123). Men ging ervan uit dat de gezondheidsindex minder snel zou stijgen dan de gewone index, en men hoopte met deze hervorming het inflatoire karakter van de automatische indexering af te zwakken (Van Langendonck en Put, 2006: 190). Toch is het effect van het uitsluiten van enkele producten uit de gezondheidsindex eerder bescheiden voor een gemiddeld gezinsbudget. Een blijvende koppeling aan de gemiddelde consumptieprijsindex zou er in de voorbije 15 jaar voor hebben gezorgd dat de lonen en sociale uitkeringen één keer meer zouden zijn aangepast aan de inflatie dan daadwerkelijk gebeurde. Met andere woorden, de uitkeringen zouden 2 procent hoger liggen dan vandaag het geval is.

Een tweede aanpassing van het indexeringsmechanisme kwam er in 2001 met het oog op een snellere aanpassing van de uitkeringen aan de evolutie van de gezondheidsindex. Sindsdien worden de sociale uitkeringen verhoogd vanaf de maand die volgt op de maand waarin de spilindex werd overschreden.<sup>6</sup> Voordien werd de aanpassing slechts doorgevoerd vanaf de tweede maand die volgde op het einde van de periode van twee maanden waarin het gemiddeld afgevlakte indexcijfer de spilindex had overschreden (Van Langendonck en Put, 2006: 190).

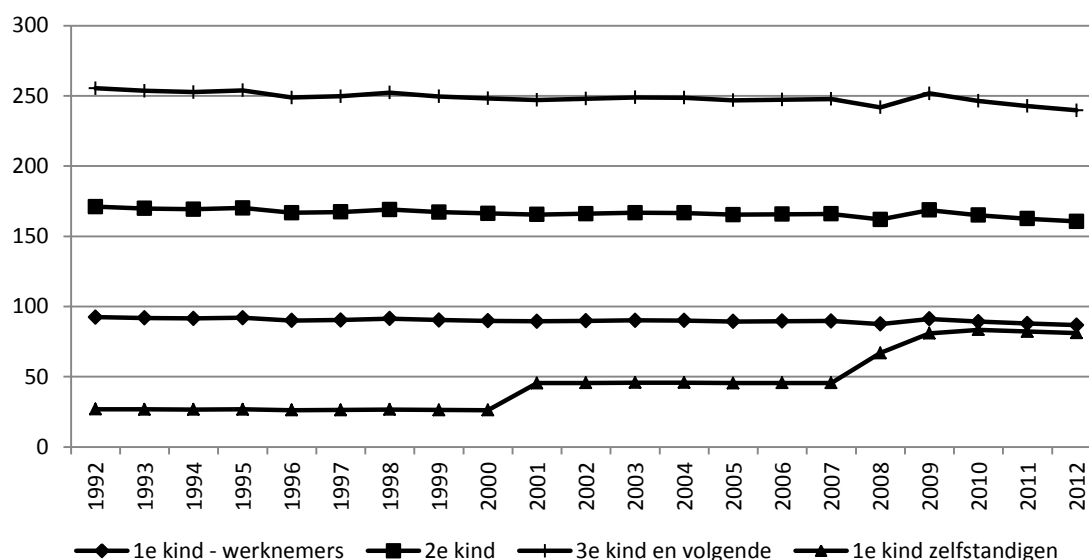
Alles in beschouwing genomen, heeft de automatische koppeling van de uitkeringen aan de stijging van de prijzen ervoor gezorgd dat de kinderbijslagen in belangrijke mate de gemiddelde prijsstijgingen hebben gevolgd, en dus koopkrachtvast waren. Dit wordt in onderstaande grafiek geïllustreerd, waarin de evolutie van de basisbedragen in het stelsel voor werknemers en zelfstandigen wordt afgebeeld sinds 1992, uitgedrukt in prijzen van september 2012. Sinds 1992 bestaat er tussen de twee stelsels enkel nog een verschil in het basisbedrag

---

<sup>6</sup> Wet houdende sociale, budgettaire en andere bepalingen van 2 januari 2001.

voor kinderen van de eerste rang, en dit verschil is gedurende de voorbije 10 jaar gevoelig afgenomen doordat het basisbedrag voor kinderen van de eerste rang in het zelfstandigenstelsel sterk werd verhoogd. De overige basisbedragen zijn in de beschouwde periode ongewijzigd gebleven.

*Figuur 2. De evolutie van het basisbedrag in de kinderbijslag voor werknemers en zelfstandigen, maandbedrag op 1 januari van elk jaar, uitgedrukt in prijzen van September 2012*

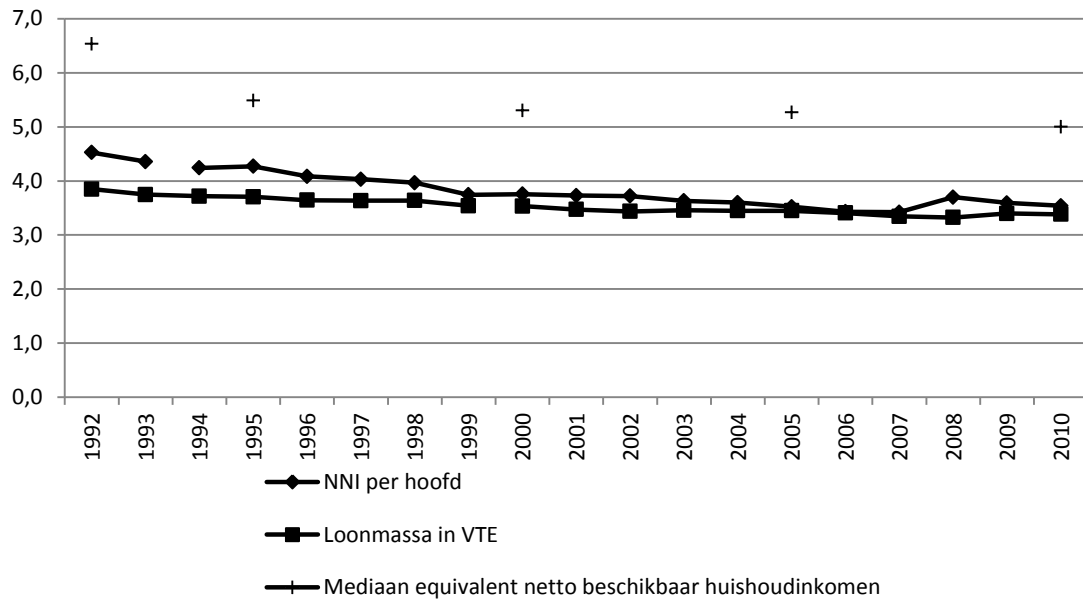


Bron: KOWESZ, FOD Economie, RKW, RSVZ, eigen berekeningen.

Een gelijkaardig beeld wordt bekomen voor heel wat andere elementen van de Belgische kinderbijslagen zoals de sociale toeslagen voor langdurig zieken en personen met een handicap, langdurig werklozen en gepensioneerden alsook voor de leeftijdstoelagen. De automatische indexkoppeling van de uitkeringen volstond echter niet om de uitkeringen ook welvaartsvast te maken en zodoende eenzelfde mate van horizontale solidariteit tussen kindarme en kindrijke gezinnen aan te houden. Dat wil zeggen dat – bij een stijgende algemene welvaart in de samenleving en abstractie makend van andere mogelijke veranderingen – na verloop van tijd de hoogte van de kinderbijslag in het inkomenspakket van gezinnen minder belangrijk wordt, de horizontale herverdeling van gezinnen zonder kinderen naar gezinnen met kinderen afneemt en de capaciteit van de kinderbijslagen om armoede bij kinderen te bestrijden vermindert. Dit laatste wordt geïllustreerd aan de hand van figuur 3. In deze figuur wordt de hoogte van het basisbedrag voor een eerste kind in het werknemersstelsel uitgedrukt als percentage van drie verschillende welvaartsindicatoren: het maandelijks gemiddelde netto nationaal inkomen (NNI) per hoofd van de bevolking, het maandelijks gemiddeld brutoloon in voltijds equivalenten (VTE) en het gemiddeld maandelijks mediaan equivalent netto beschikbaar huishoudinkomen. Van deze indicatoren, is de laatste wellicht het meest geschikt om de evolutie in de capaciteit van de uitkeringen om armoede mee te helpen vermijden (dat is, de welvaartscapaciteit), te meten (Goedemé e.a., 2012). Elk van deze indicatoren kampt echter met verschillende tekortkomingen en breuken in de

tijdreeksen<sup>7</sup>, waardoor de evolutie van de welvaartscapaciteit van de uitkeringen niet met 100% zekerheid is vast te stellen. Wat wel vaststaat, is dat koopkrachtvastheid de voorbije 20 jaar verre van gelijk staat aan welvaartsvastheid van de uitkeringen: moesten de uitkeringen de stijging van de welvaart hebben gevolgd, zouden de uitkeringen die geen verhoging buiten de index hebben ondergaan vandaag tussen de 14 procent (gemiddeld brutoloon in VTE) en de 31 procent (mediaan inkomen) hoger liggen dan het niveau waarop ze zich vandaag bevinden.

*Figuur 3. Het basisbedrag voor een kind 1e in rang in het werknemersstelsel als percentage van verschillende welvaartsindicatoren, 1992-2010*



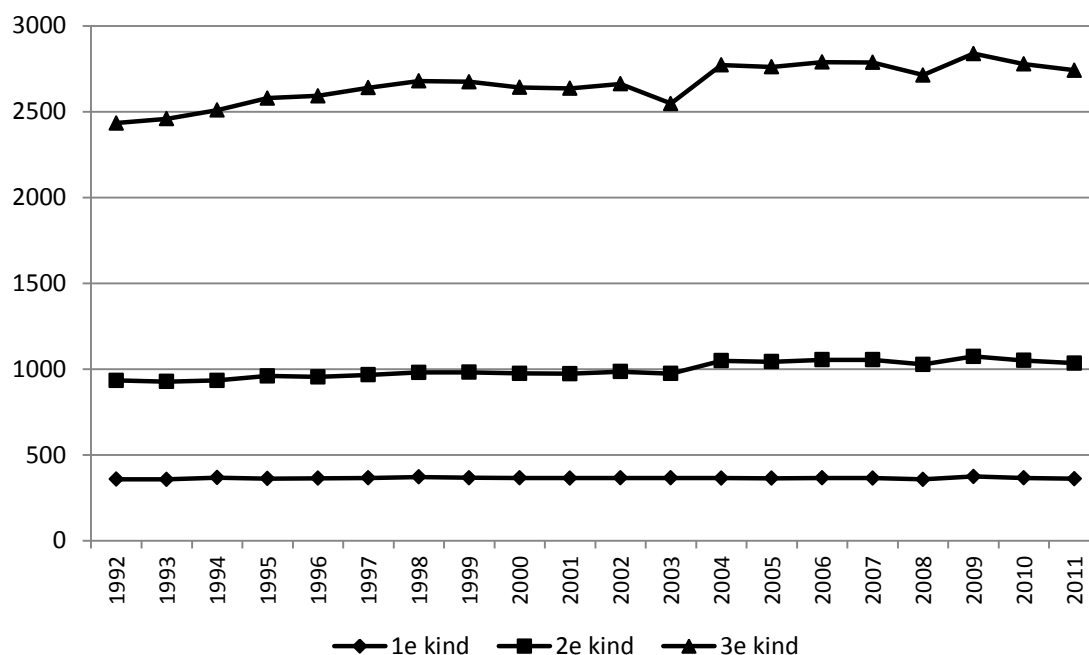
Bron: KOWESZ (kinderbijslagen), NBB (NNI per hoofd), RSZ (loonmassa in VTE), SEP (mediaan inkomen 1992), ECHP (mediaan inkomen 1995 & 2000), EU-SILC (mediaan inkomen 2005 & 2010), eigen berekeningen.

Het beeld van de evolutie van het fiscaal voordeel is vrij gelijkaardig aan dat van het basisbedrag van de kinderbijslagen. Figuur 4 toont dat over de periode 1992-2011 het voordeel dat voortvloeit uit de verhoging van de belastingvrije som voor kinderen nauwelijks gewijzigd is voor het eerste en het tweede kind. Voor het derde kind vertoont de grafiek een licht stijgende trend, maar deze is in belangrijke mate het gevolg van het volledig gelijkschakelen van de belastingvrije som voor alleenstaanden en echtgenoten vanaf inkomstenjaar 2004 (ook een maatregel van de hervorming van 2001). Met andere woorden, ook de bedragen van het fiscaal voordeel voor kinderen ten laste hebben de welvaartsstijging, zoals hierboven geïllustreerd, niet gevolgd.

<sup>7</sup> De tijdreeksen werden zoveel als mogelijk continue gemaakt door (in het geval van het gemiddeld brutoloon in VTE en het NNI per hoofd) op de plaats van de breuk een evolutie te veronderstellen die gelijk is aan het geometrisch gemiddelde van de groeivoeten van de voorbije vijf jaar.



Figuur 4. De evolutie van het fiscaal voordeel voor kinderen voor koppels (door verhoging belastingvrije som naar rang van kind), jaarbedrag per kind uitgedrukt in prijzen van september 2012.



Bron: Eigen berekeningen op basis van Fiscaal Memento 1993-2012.

## 5. De impact van de erosie van de bedragen op het armoederisico

Om het belang van de erosie van de kinderbijslagen te illustreren, presenteren we in tabel 8 twee simulatie-oefeningen waarbij we de impact van kinderbijslagen en fiscale voordelen en berekenen mochten ze de welvaartsstijging wel hebben gevolgd. Zoals aangegeven in sectie §4, zouden de uitkeringen tussen de 14 en 31 procent hoger moeten liggen om eenzelfde welvaartscapaciteit te vertegenwoordigen als begin jaren 1990. In de onderstaande simulatie verhoogden we alle bedragen van de kinderbijslagen (scenario 1) en de fiscale voordelen (scenario 2) met 30 procent. Dit komt overeen met de factor die nodig is om ze in verhouding tot het mediaan equivalent netto beschikbaar inkomen en het netto nationaal inkomen per hoofd van de bevolking op eenzelfde niveau te brengen als in 1992. De resultaten tonen hoe het armoederisico zou zijn geëvolueerd mochten de bedragen van de kinderbijslagen en de fiscale voordelen de welvaart hebben gevolgd. Uiteraard moeten deze resultaten met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd<sup>8</sup>, maar ze laten wel toe om de grootteorde van de effecten in kaart te brengen.

<sup>8</sup> Het gaat hier immers om een 'wat als?'-situatie, waarbij we heel veel zaken (zoals gedragsreacties) niet in rekening kunnen brengen.

Tabel 8. Simulatie van de gevolgen van een opwaardering van de bedragen voor kinderbijslagen en fiscale voordelen op het armoederisico van gezinnen met kinderen, België, 2010

|                            | Baseline | Scenario 1 | Scenario 2 |
|----------------------------|----------|------------|------------|
| Kinderarmoede              | 17,1     | 13,7 ***   | 16,4 ***   |
| Alle gezinnen met kinderen | 15,1     | 12,5 ***   | 14,5 ***   |
| HH met 1 kind              | 12,9     | 11,9 ***   | 12,8       |
| HH met 2 kinderen          | 13,1     | 11,0 ***   | 12,6 ***   |
| HH met 3 kinderen          | 13,4     | 10,1 ***   | 12,3 ***   |
| HH met 4 kinderen          | 29,0     | 22,1 ***   | 28,2       |
| Eenoudergezinnen           | 40,1     | 32,1 ***   | 39,4       |
| Koppels met kinderen       | 11,2     | 9,1 ***    | 10,5 ***   |

Bron: eigen berekeningen op basis van EUROMOD. Significantie: \*  $p < 0,20$ ; \*\*  $p < 0,10$ ; \*\*\*  $p < 0,05$

De tabel toont dat indien de kinderbijslagen niet aan welvaartserosie waren onderhevig geweest, dit grote gevolgen had kunnen hebben voor het armoederisico van de betrokken groepen. We zien dat een opwaardering van de kinderbijslagbedragen zou hebben geleid tot een significante vermindering van de kinderarmoede met 3,4 procentpunt, een daling van 20%, een significante vermindering van de armoede bij gezinnen met kinderen van 2,6 procentpunt, (een daling van 17%), en een significante vermindering van de armoede bij eenoudergezinnen met 8 procentpunt, een daling van 20%.

Een opwaardering van de fiscale voordelen, daarentegen, leidt noch voor kinderen noch voor de verschillende gezinstypes tot een sterke daling van de armoede (scenario 2). Dit vloeit rechtstreeks voort uit het ontwerp van dergelijke fiscale maatregelen. Ofschoon ook de lagere inkomens nu meer kunnen genieten van de fiscale voordelen voor kinderen ten laste, vloeien de baten voornamelijk naar de hogere inkomensgroepen (zie ook tabel 1 in sectie §2). Onze simulatie wijst erop dat een verhoogde inzet van middelen via de fiscaliteit, gegeven de huidige structuur van de fiscale voordelen voor kinderen ten laste, wellicht niet de meest efficiënte strategie is om de bestaansonzekerheid te verminderen. We zien eerder mogelijkheden in het domein van de kinderbijslagen. Daarbij moet worden gedacht aan een versterking van de selectieve elementen in het systeem.

## 6. Kan de Zesde Staatshervorming het immobilisme doorbreken?

De splitsing van de kinderbijslagen zoals voorzien in de Zesde Staatshervorming biedt enerzijds kansen om noodzakelijke hervormingspaden uit te zetten maar anderzijds houdt het ook het gevaar in voor een verderzetting van het immobilisme uit het verleden.

De middelen voor de kinderbijslagen zullen verdeeld worden via de financieringswet die het volgende bepaalt: “De verdeling van de financieringsmiddelen van de nieuwe bevoegdheden van de Gemeenschappen zal via demografische sleutels gebeuren. De verdeling van de middelen inzake de gezinsbijslag zal gebeuren volgens de bevolkingsleutel 0-18 jaar inbegrepen van elkeen van de drie gemeenschappen en van de GGC (forfaitaire sleutel). De enveloppes van de deelstaten zullen vervolgens evolueren volgens de consumptieprijzenindex en de groei van de bevolking van 0 tot en met 18 jaar van elke entiteit. Deze middelen zullen worden overgeheveld naar de Duitstalige Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap, met uitzondering van Brussel waar ze naar de GGC zullen worden overgeheveld”<sup>9</sup>.

Deze bepalingen hebben *twee belangrijke consequenties*. Ofschoon op het ogenblik van schrijven niet duidelijk is hoe de over te dragen middelen uit het globaal beheer van de sociale zekerheid gelicht zullen worden, lijkt het waarschijnlijk dat de middelen van de alternatieve financiering zullen aangeboord worden. Daardoor wordt de (historische) band tussen sociale uitkeringen en sociale bijdragen doorgeknipt en kan een *belangrijke structurele hervorming* worden ingezet, van een socio-professioneel bijdrage-gerelateerd stelsel naar een *universeel systeem gefinancierd uit algemene middelen*. De autonomie van de deelstaten kan ook de weg effenen voor bijsturingen in de architectuur van de bedragen, bijvoorbeeld in de richting van een grotere selectiviteit, afhankelijk van de eigen noden, mogelijkheden en voorkeuren van de onderscheiden bestuursentiteiten.

De overheveling van de bevoegdheden van de kinderbijslagen biedt dus kansen, maar er dreigt tevens een gevaar voor een hernieuwd immobilisme. Ten eerste, omdat de splitsing van de *werking* van de stelsels zeer complex is<sup>10</sup>. Vele vragen moeten opgelost worden. Sommige vraagstukken zijn politiek met een moeilijke lading, zoals bijvoorbeeld de vraag naar de herkomst der middelen (de traditionele werkgeversbijdrage van 7% of de alternatieve financiering?) of de verdeling van de lasten tussen het werknemersstelsel en het stelsel van de zelfstandigen (in het verleden werd een groeiend aandeel van de lasten in het werknemersstelsel geplaatst; na een gelijkschakeling van de bedragen kan dit nog moeilijk verantwoord worden). Andere vragen zijn meer van technische aard, maar de uitvoering ervan zal onvermijdelijk ook tijdrovend zijn, zoals bijvoorbeeld de overdracht van de betaling van kinderbijslagen door bepaalde overheidsinstellingen of de harmonisering van de zeer uiteenlopende toekenningsregels in de onderscheiden stelsels. De ontvangende bestuursniveaus staan zelf voor een belangrijke investering in technische capaciteiten om het ingewikkelde kinderbijslagsysteem efficiënt te kunnen beheeren en de uitvoeringsorganisaties te kunnen aansturen. Dit alles zal onvermijdelijk veel tijd vergen en omzichtig moeten gebeuren wil men althans onderbrekingen in de betalingen aan de gezinnen vermijden.

---

<sup>9</sup> Institutioneel akkoord voor de zesde staats hervorming, 11 oktober 2011, [http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf\\_sections/home/NLdirupo.pdf](http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/home/NLdirupo.pdf).

<sup>10</sup> Met nadruk op *werking*: ofschoon ook aan het overdragen van de bevoegdheden belangrijke moeilijke vragen vooraf gaan – zoals bijvoorbeeld de herkomst van de over te hevelen middelen of het toewijzen van alle kinderen die thans kinderbijslag ontvangen aan één en slechts één bevoegde overheid – is de splitsing van de werking bijzonder moeilijk, indien men er althans voor wil zorgen dat er zich geen onderbrekingen zouden voordoen aan de betaling aan de gezinnen.

Bovendien zal samenwerking moeten georganiseerd worden tussen de verschillende bestuursniveaus. In tegenstelling tot de nationale sociale zekerheid – waar het werklandbeginsel (verzekerden openen rechten op de plaats waar ze werken) geldt – zal het recht op kinderbijslag het woonplaatsbeginsel (sociale rechten ontstaan op de plaats waar men woont) hanteren. Waar er sterke verstrengeling is met de federale sociale zekerheid (zoals bijvoorbeeld in de kinderbijslag waar de verhoogde schalen gekoppeld zijn aan het sociale statuut) zullen coördinatieregels moeten worden uitgewerkt. Gelet op de complexiteit van de ontmanteling van de federale kinderbijslagstelsels en de vele nog op te lossen vraagstukken betreffende onder meer de voorrangstellingen, de verjaringstermijnen, de trimestrialisering, *et cetera* zal ook tijdens de overgangsfase een werkzaam platform moeten gecreëerd worden om de coördinatie tussen de vier verschillende deelentiteiten en de vier bestaande kinderbijslagstelsels mogelijk te maken en om zodoende de dienstverlening aan de gezinnen veilig te stellen.

Omdat de overgedragen middelen niet zullen evolueren met de stijging van het BBP en zij ook niet gekoppeld zijn aan de evolutie van het aandeel gezinnen die thans recht hebben op verhoogde bedragen (zie hierboven) zullen de gemeenschappen in toenemende mate zelf een deel van de kosten voor de kinderbijslagen moeten ophoesten. Wallonië en vooral Brussel waar de kinderarmoede uitzonderlijk hoog is staan hier voor een potentieel bijzonder grote uitdaging (zie Cantillon, 2012).

## **7. Besluit**

België is op het vlak van kinderarmoede verworden van een ‘best practice’ in de jaren tachtig tot een middenmoter vandaag. In de periode 2005 tot 2009 is de kinderarmoede in ons land significant toegenomen. In vergelijking met de Europese landen die beter presteren op het vlak van kinderarmoede, leven er in België meer kinderen in werk-arme huishoudens *en* zijn die kinderen ook vaker arm. Dat laatste punt wijst in de richting van ondoelmatigheden in de sociale bescherming in het algemeen en in de kinderbijslagen in het bijzonder. België spendeert relatief veel aan kinderbijslagen en fiscale voordelen in vergelijking met andere Europese landen, maar dit leidt niet tot goede resultaten met betrekking tot kinderarmoede.

Ofschoon het Belgische kinderbijslagstelsel op het eerste zicht merkwaardig robuust bleef in de tijden van besparingen in de jaren 1980 en 1990 en het systeem structureel vrijwel ongeschonden uit de crisissen is gekomen, heeft de niet-welvaartsvastheid van de bedragen langzaam maar zeker tot een belangrijke erosie van de horizontale solidariteit tussen kindarme en kindrijke gezinnen gezorgd. Moesten de uitkeringen in het verleden de stijging van de welvaart hebben gevolgd dan zouden de uitkeringen tussen de 14 en 31 procent hoger liggen dan het niveau waarop ze zich vandaag bevinden. Omdat deze erosie niet (voldoende) gecompenseerd werd door selectieve verhogingen voor lage inkomensgezinnen heeft dit grote gevolgen gehad voor het armoederisico van kinderen en gezinnen. Onze berekeningen laten zien dat een opwaardering van de kinderbijslagbedragen in lijn met de economische groei zou hebben geleid tot een significant lager niveau van kinderarmoede dan we vandaag kennen. Daarmee zou België de aansluiting hebben kunnen behouden met de best presterende landen in Europa.

We vinden ook dat een verhoging van de middelen voor de fiscale voordelen voor kinderen ten laste geen gevolgen zou hebben voor het armoederisico van kwetsbare gezinnen. Gegeven het feit dat de fiscaliteit een federale bevoegdheid blijft, en de kinderbijslagen overgeheveld worden naar de gemeenschappen, lijkt daar de grootste speelruimte te ontstaan. In dat verband wijzen onze bevindingen erop dat de gevolgen van de erosie van de kinderbijslagbedragen het best worden opgevangen door middel van een versterking van de selectieve elementen in de gedefederaliseerde kinderbijslagsystemen.

Het besluit is dat – indien de kinderarmoede ernstig wordt genomen – de regeringen van dit land werk moeten maken van structurele ingrepen in de kinderbijslagen. De overheveling van de bevoegdheden inzake kinderbijslagen zoals voorzien in het Vlinderakkoord biedt kansen om uit het immobilisme van het verleden te treden en hervormingen in te leiden die rekening houden met de mogelijkheden, noodwendigheden en voorkeuren van elke gemeenschap. Maar er dreigt tevens een gevaar voor een hernieuwd immobilisme: de splitsing is immers een uiterst complexe operatie die vele jaren in beslag kan nemen. Het komt er dus op aan om a) de noodzakelijke hervormingen voor te bereiden en daarover het debat te openen op het niveau van de Gemeenschappen en van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie; en b) de overheveling van de bevoegdheden snel, pragmatisch, efficiënt en gecoördineerd door te voeren.

## Referenties

- Adema, W., Fron, P. en Ladaique, M. (2011), *Is the European welfare state really more expensive? Indicators on social spending, 1980-2012; And a manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX), OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 124, OECD Publishing.
- Berghman, J. (2006), *De maatschappelijke betekenis en relevantie van de kinderbijslag*, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 48(1): 35-39.
- Bradshaw, J. (2010), *An international perspective on child benefit packages*, in: Kamerman, S.B., Phipps, S. en Ben-Arieh, A. (eds.), *From Child Welfare to Child Well-Being. An International Perspective on Knowledge in the Service of Policy Making*. New York, Springer.
- Cantillon, B. (2012), *De Zesde Staatshervorming: Quo Vadis Sociale Zekerheid?*. Berichten / UA, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Antwerpen.
- Cantillon, B., Storms, B., Verbist, G. en Van den Bosch, K. (1995), *Wegen naar een grotere doelmatigheid van kinderbijslag en belastingaftrek voor kinderen ten laste*. Berichten / UA, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Antwerpen.
- Cantillon, B., en Goedemé, T. (2006), *'De kinderbijslag in het werknemersstelsel: een terugblik in de toekomst: reflecties bij 75 jaar kinderbijslag'*, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 48(1): 7-34.
- Deleeck, H. (2001), *De architectuur van de welvaartsstaat opnieuw bekeken*. Leuven: Acco.
- Europese Commissie (2012), *EU Employment and Social Situation: Quarterly Review*, September 2012, Brussel.

- Ghysels, J. en Van Lancker, W. (2009), *Het Matteüseffect onder de loep: over het ongelijke gebruik van kinderopvang in Vlaanderen*. Berichten / UA, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Antwerpen.
- Goedemé, T., De Vil, G., Van Mechelen, N., Fasquelle, N., en Bogaerts, K. (2012), 'Hoogte en adequaatheid van de Belgische sociale minima in de periode 2000-2011', in: Vranken, J., Lahaye, W., Geerts, A. en Coppée, C. (red.), *Armoede in België. jaarboek 2012*. Leuven: Acco, pp. 215-238.
- Immervoll, H., Sutherland, H. en de Vos, K. (2001), 'Reducing Child Poverty in the European Union: The Role of Child Benefits', in: Vleminckx K. en Smeeding, T.M. (eds.), *Child Well-Being, Child Poverty, and Child Policy in Modern Nations: What do we know?*, Bristol, The Policy Press.
- Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers (2011), *De sociale toeslagen in het stelsel voor kinderbijslag voor werknemers, Focus 2011-1*, Brussel: Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers, 51p.
- Storms, B. en Van den Bosch, K. (2009), *Wat heeft een gezin minimaal nodig? Een budgetstandaard voor Vlaanderen*. Acco: Leuven.
- Storms, B. (2012), *Referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie*. Doctoraal proefschrift, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Antwerpen.
- Storms, B. en Bogaerts, K. (2012), *De kostendekking van de studie- en leefkosten van studenten hoger onderwijs door kinderbijslag, fiscale voordelen en studietoelagen*. Berichten / UA, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Antwerpen.
- Vandenbroucke, F. (2012), *The Active Welfare State Revisited*. CSB Working Paper, No. 12/09, Herman Deleeck Centre for Social Policy, Antwerp;
- Van Lancker, W., Ghysels, J. en Cantillon, B. (2012), *De impact van kinderbijlagen op het armoederisico van alleenstaande moeders: België in vergelijkend perspectief*. Berichten / UA, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Antwerpen.
- Van Lancker, W. en Ghysels, J. (2013), 'Who benefits from family activation?', in: Cantillon, B. en Vandenbroucke, F. (eds.), *For Better, For Worse, For Richer, For Poorer: Labour Market Participation, Social Redistribution and Income Poverty in the EU*. Oxford, Oxford University Press.
- Van Langendonck, J., en Put, J. (2006), *Handboek socialezekerheidsrecht*. Antwerpen: Intersentia, 920p.
- Van Mechelen, N., Bogaerts, K., en Cantillon, B. (2007), *De welvaartsevolutie van de bodembescherming in België en de ons omringende landen*. Brussel: FOD Sociale Zekerheid, 34p.
- Van Mechelen, N. en Vandenbroucke, P. (2012), *Vlaamse Sociale Bescherming: de premie voor jonge kinderen getoetst*. Berichten / UA, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Antwerpen.