



**Wegen naar een grotere
doelmatigheid van
kinderbijslag en
belastingaftrek voor
kinderen ten laste**

B. Cantillon
B. Storms
G. Verbist
K. Van den Bosch

september 1995

B E R I C H T E N

CENTRUM VOOR SOCIAAL BELEID
UFSIA - UNIVERSITEIT ANTWERPEN

D/1995/6104/03

INHOUD

A. DE KOSTEN VAN KINDEREN: VOORAFGAANDELIJKE METHODOLOGISCHE NOOT	2
B. ELEMENTEN VAN DIAGNOSE	4
1. Omtrent de middeleninzet	4
2. Omtrent de systeemkenmerken	4
3. Omtrent de spreiding der uitgaven	7
4. Omtrent doelmatigheid	9
5. Omtrent de verhoogde gezinsbijslag	15
6. Omtrent de uitvoeringsdoelmatigheid	16
C. BELEIDSORIËNTATIES	17
1. Uitgangspunten	17
2. Voorafgaandelijke overwegingen bij de inkomensselectiviteit der kinderbijslagen	18
3. Simulatie van enkele beleidsalternatieven	20
D. SAMENVATTING EN BESLUITEN	28
BIBLIOGRAFIE	30

In dit CSB-bericht trekken we leringen uit divers CSB-onderzoek ⁽¹⁾ omtrent de doelmatigheid van de kinderbijslagen en van de belastingaftrekken voor kinderen ten laste. Beide gezinspolitieke maatregelen worden in hun opzet gelijkwaardig beschouwd: net als de kinderbijslagen genereren de belastingaftrekken een inkomen voor de gezinnen en veroorzaken zij een collectieve uitgave (tax-expenditure).

De finaliteit van de gezinspolitieke regelingen in de sociale zekerheid en de fiscaliteit is meervoudig. Vooreerst is er een herverdelingsstreven dat berust op maatschappelijke preferenties omtrent de wijze waarop kinderen een welvaartsimpact zouden mogen hebben op de zorgdragende gezinnen. Gezinspolitieke maatregelen beogen daarom een horizontale herverdeling van gezinnen zonder kinderen naar gezinnen met kinderen teneinde (in zekere mate) het welvaartsdifferentieel op te heffen dat teweeggebracht wordt door de financiële lasten van het opvoeden van kinderen. Horizontale verdeling verwijst dus naar het streven aan gezinnen met kinderen een meerinkomen toe te kennen opdat kinderrijke gezinnen een welvaartsniveau zouden realiseren, dat vergelijkbaar is met dat van kinderarme gezinnen met hetzelfde inkomensniveau. Voor zover het echter niet mogelijk is de volledige kost van kinderen te dekken moet aan het zuiver horizontale verdelingscriterium een tweede finaliteit worden toegevoegd, nl. het prioritair dekken van de minimale kosten van kinderen op minimuminkomensniveau. Daarom wordt het gezinspolitieke instrumentarium meestal gekenmerkt door een combinatie van verticale en horizontale verdelingsbeginselen. De dosering van beide verdelingscriteria vormt de belangrijkste inzet van het gezinspolitieke beleid.

In dit CSB-bericht wordt doelmatigheid geëvalueerd in functie van de finaliteit om aan gezinnen met kinderen een minimaal inkomen te waarborgen. Dit gebeurt vanuit de optie dat alle kinderen een gelijke kans moeten hebben tot volwaardige participatie in het economisch en algemeen maatschappelijk leven op basis van individuele capaciteiten en niet op basis van de sociaal-economische omgeving waarin ze toevallig zouden opgroeien in afwezigheid van overheidsinterventie. Dit impliceert een specifieke en beperkte operationalisering van doelmatigheid. Daar staat echter tegenover dat de maatschappelijke, ethische en welvaarts-economische rationaliteit van de waarborg van een decent minimuminkomen aan alle gezinnen, in het bijzonder aan gezinnen met kinderen, nagenoeg onbetwist is.

¹ De eerste studie betreft het sociaal-economisch panel van het CSB. Dit panel-onderzoek levert de nodige informatie omtrent de materiële leefomstandigheden van de Belgische gezinnen in 1985, 1988 en 1992 (Cantillon, B., Marx, I., Proost, D., Van Dam, R., Sociale Indicatoren 1985-1992, in: *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, jrg. 36, nr. 2, vierde trimester 1993, p. 497-549 en Cantillon, B., Gezin en Bestaanszekerheid, in: *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, jrg. 36, nr. 1, deel 1, 1994, p. 265-313.). De tweede studie betreft een internationaal vergelijkend onderzoek naar de hoogte en samenstelling van de directe gezinspolitieke maatregelen in 15 landen (Storms, B., *De herverdelende werking van gezinspolitieke maatregelen in 15 westerse landen: een vergelijkende studie*, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid, oktober 1994, 55 p. en Bradshaw, J., Ditch, J., Holmes, H. & Whiteford, P., *Support for children: a comparison of arrangements in 15 countries*, London: HSMO, 1993, 137 p.). Een derde studie die thans voltooiing nadert is een onderzoek naar de leefomstandigheden van gezinnen die beneden het socio-vitaal minimum leven (Cantillon, B., Geurts, V., Tan, B., Van Diessen, T., *Leven beneden het socio-vitale minimum*, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid, 1995). Tenslotte wordt ook verwezen naar de resultaten van simulaties van beleidsalternatieven, uitgevoerd in het kader van het project 'Gezinsdimensie van de Sociale Zekerheid', gefinancierd door de Diensten voor de Programmatie van het Wetenschapsbeleid.

A. DE KOSTEN VAN KINDEREN: VOORAFGAANDELIJKE METHODOLOGISCHE NOOT

De vraag 'Hoeveel kost een kind?' heeft economen al minstens een eeuw beziggehouden. De literatuur over dit onderwerp is zeer groot, en talloze schattingen van de kosten van kinderen zijn gepubliceerd. Desalniettemin is het antwoord op deze vraag niet duidelijker dan ten tijde van Engel (1895). De reden hiervoor is in de eerste plaats dat empirische schattingen van de kosten van kinderen sterk variëren, zelfs binnen één land. Meer fundamenteel is de oorzaak dat er geen overeenstemming bestaat over de juiste methode, en zelfs niet over de precieze inhoud van het begrip 'de kost van een kind'.

Globaal bestaan er drie methoden om de kosten van kinderen vast te stellen: de normatieve of budget methode, de 'objectieve' methode, gebaseerd op de analyse van de feitelijke consumptiepatronen van gezinnen, en de 'subjectieve' methode. Bij de *normatieve of budget methode* stellen experts vast wat een kind nodig heeft aan voedsel, kleding, speelgoed, enz.. De totale prijs van dit pakket goederen en diensten vormt dan de kost van een kind. Recent werd deze methode in Engeland toegepast door het team van Jonathan Bradshaw (Bradshaw, 1993). Voordeel van deze methode is dat zij zeer concreet is. De voornaamste nadelen zijn dat de keuze van het pakket altijd in zekere mate willekeurig is, en dat het normatieve oordeel van experts ver af kan staan van de reële uitgavenpatronen van gezinnen.

De meest gebruikte methode voor de schatting van de kosten van kinderen is de '*objectieve methode*', waarbij de feitelijke uitgavenpatronen van huishoudens worden vergeleken. De eerste econoom die deze methode gebruikte was Engel (1895), die opmerkte dat het aandeel van de totale uitgaven dat aan voedsel besteed werd steeg naarmate het aantal gezinsleden toenam, en daalde naarmate het inkomen toenam. Door aan te nemen dat huishoudens met hetzelfde aandeel van voedsel in de totale uitgaven dezelfde welvaart genieten, kon Engel schattingen maken van de kosten van kinderen. Deze kosten waren proportioneel met het inkomen van huishoudens, en werden daarom uitgedrukt als equivalentiefactoren. Hoewel Engels model ook nu nog wel wordt gebruikt, is het op theoretisch vlak weinig plausibel. Impliciet wordt namelijk de assumptie gemaakt dat de behoeften van kinderen ten opzichte van die van volwassenen voor alle soorten goederen en diensten gelijk zijn. Dit is weinig waarschijnlijk, vergelijk bijvoorbeeld melk en bier. (Deaton en Muellbauer, 1986).

Sindsdien zijn meer genuanceerde (en aanzienlijk ingewikkelder) modellen uitgewerkt. Er is echter geen overeenstemming ontstaan over het juiste model. Alle modellen incorporeren zekere assumpties die eigenlijk willekeurig zijn. Daarenboven is het zo dat empirische schattingen van hetzelfde model vaak zeer sterk uiteenlopen. (Voor overzichten van de literatuur zie Whiteford, 1985, Deaton & Muellbauer, 1986, De Coster, 1989 en Browning, 1992). Recent hebben Blundell en Lewbell (1991) aangetoond dat *ieder* systeem van equivalentiefactoren in overeenstemming gebracht kan worden met om het even welke feitelijke consumptiepatronen van gezinnen, door het gepaste model te kiezen.

Daarnaast hebben Pollak en Wales (1979) gewezen op het punt dat men er bij het schatten van de kosten van kinderen op basis van consumptiegedrag er impliciet vanuit gaat dat kinderen exogeen gegeven zijn, d.w.z. dat het aantal kinderen niet beïnvloed kan worden door de ouders. Deze assumptie is natuurlijk in de huidige tijd niet realistisch. Hieruit volgt dat de kosten van kinderen bestudeerd moeten worden binnen een model dat keuzen ten aanzien van gezinsgrootte, consumptie en ook arbeidstijd en inkomensverwerving met elkaar in verband brengt. Volgens Pollak en Wales (1979) kan zulk een volledig model tot belangrijk lagere

schattingen van de kosten van kinderen leiden. Hun redenering is als volgt. Stel dat een koppel vrijwillig voor drie in plaats van twee kinderen kiest, terwijl het inkomen hetzelfde blijft. Dan is voor dit koppel de kost van het derde kind, alles in aanmerking genomen, kennelijk op zijn hoogst nul. Het probleem met deze benadering is dat zij uitgaat van een brede opvatting van welvaart. Bovenstaande redenering is correct als het begrip 'welvaart' wordt geïnterpreteerd in termen van de tevredenheid met het leven als geheel. Voor het inkomensbeleid is echter een meer beperkt welvaartsbegrip relevant, dat dichter ligt bij de levensstandaard, die bepaald wordt door de consumptie van (materiële) goederen en diensten.

Een derde methode werd geïntroduceerd door Kapteyn en Van Praag (1976). Hierbij wordt aan respondenten gevraagd hoeveel inkomen zij nodig hebben om een bepaald welvaartsniveau te bereiken (bijvoorbeeld, om 'juist rond te komen'). Door de antwoorden op deze vraag te vergelijken tussen gezinnen met geen, één, of meerdere kinderen, en te corrigeren voor het effect van het feitelijk inkomen, kunnen equivalentiefactoren berekend worden. Deze methode wordt de *subjectieve of inkomenswaarderingmethode* genoemd. In empirische toepassingen van deze methode blijken de schattingen van equivalentiefactoren over het algemeen tamelijk laag te zijn. (bijv. Van Praag en Van der Sar, 1988). Het is niet duidelijk hoe dit komt (voor een bespreking zie onder meer Goedhart et al., 1977 en Bradbury, 1989). Veelal wordt verwezen naar de directe welvaartseffecten van kinderen, d.w.z. dat ouders welvaart ontleen aan hun kinderen, en bereid zijn om daarvoor hun materiële welvaart voor een deel op te geven.

Naast de inkomenswaarderingmethode bestaat er nog een tweede, minder bekende, methode om op basis van subjectieve gegevens de kosten van kinderen te schatten. Bij deze methode wordt aan respondenten gevraagd hoe tevreden zij zijn met hun inkomen, of hoe gemakkelijk of moeilijk zij met hun inkomen rondkomen. Analyse van de antwoorden op dit soort vragen naar de inkomens tevredenheid leidt tot relatief hoge schattingen van de kosten van kinderen. (Poulin, 1988, Van den Bosch, 1995). Deze discrepantie tussen de resultaten op basis van de inkomenswaarderingvragen en die op basis van de vragen naar inkomens tevredenheid is op dit moment onverklaarbaar. Op zijn minst doet zij twijfel ontstaan over de validiteit van de subjectieve methode.

Samenvattend kan gesteld worden dat de economische literatuur geen eenduidig antwoord geeft op de vraag 'hoeveel kost een kind?' De keuze van een bepaalde equivalentieschaal blijft daarom in zekere mate willekeurig. Om deze reden worden in deze studie twee armoedelijnen gebruikt, waarin twee zeer verschillende equivalentieschalen besloten zijn. De eerste armoedelijijn is de zogenaamde EG-armoedelijijn, met als equivalentiefactoren 1.0 voor de eerste volwassene, 0.7 voor iedere bijkomende volwassene, en 0.5 voor ieder kind. Deze equivalentieschaal wordt aanbevolen door de OECD (1982). In deze studie wordt deze armoedelijijn verder de *EG-norm* genoemd, daar zij in veel onderzoek in opdracht van de EG gebruikt is. De andere armoedelijijn is de zogenaamde CSB-lijijn, die gebaseerd is op een subjectieve methode, en een tamelijk lage equivalentieschaal kent. Uit het overzicht van Buhmann (1988) blijkt dat de OECD (1982) equivalentieschaal tot de hoogste of steilste schalen in de literatuur behoort, terwijl de subjectieve schalen zich aan het laagste einde van het spectrum bevinden. Conclusies die opgaan voor beide equivalentieschalen zullen dus zeer waarschijnlijk geldig zijn voor alle realistische schalen, die zich daartussen in bevinden. Voor de decielenverdelingen is slechts één equivalentieschaal gebruikt, om een zeer veel ruimte vergende verdubbeling van tabellen te voorkomen. Deze equivalentieschaal werd gebruikt in

een studie van de OESO over de effecten van sociale zekerheid (OECD, 1976) en situeert zich tussen de EG- en CSB-equivalentieschaal in.

B. ELEMENTEN VAN DIAGNOSE

1. Omtrent de middeleninzet

De kostprijs van het geheel der gezinsbijslagen in België bedraagt minimaal zo'n 133 miljard. Vergeleken met deze bedragen is de budgettaire impact van de fiscale voordelen voor kinderen ten laste beperkt maar niet onaanzienlijk (ongeveer 29 miljard). Met deze middeleninzet kan België - samen met Noorwegen, Luxemburg en Frankrijk - gerekend worden tot de landen die het meeste uitgeven aan directe gezinspolitieke maatregelen (zie onderstaande grafiek). België is koploper wat de kinderbijlagen betreft, maar geeft iets minder uit aan fiscale voordelen. In Duitsland, Nederland, Groot-Brittannië, Denemarken, Australië en de VS zijn vooral de uitgaven voor kinderbijlagen afgetekend lager dan in België.

Grafiek 1: Hoogte van financiële tegemoetkomingen voor gezinnen met kinderen ten laste aan 72 type-gezinnen, maandbedragen in £ KKP, mei 1992.

Bron: Bradshaw et al. (1993), bewerking door B. Storms (CSB).

2. Omtrent de systeemkenmerken

In een streven naar een meer doelmatige inzet van middelen werkten onderscheiden landen verschillende methodieken uit, waarbij zowel categoriaal als naar inkomen wordt gediscrimineerd. Bij wijze van voorbeeld kan hier verwezen worden naar de 'non-wastable' belastingkredieten in Noorwegen en Duitsland; de positieve discriminatie (al dan niet na inkomenstoets) van eenoudergezinnen en gezinnen met een laag arbeidsinkomen in Noorwegen, Australië, Groot-Brittannië en Frankrijk; de - al dan niet gedeeltelijke - inkomensafhankelijkheid van de kinderbijlagen in Australië, de Verenigde Staten en Duitsland; de belastbaarheid van de kinderbijlagen in Griekenland, Canada, IJsland en

Zwitserland; de modalisering van de vervangingsinkomens volgens kinderaantal in Noorwegen, Australië, Ierland en Duitsland.

Vergelijking met het buitenland leert dat het Belgische systeem van tegemoetkomingen aan gezinnen met kinderen tot de meest universele ter wereld mag gerekend worden. Uit een internationaal comparatief onderzoek waaraan het CSB participeerde (Bradshaw et al., 1993) kan inderdaad worden afgeleid dat van de 15 bestudeerde landen er enkel in België, Luxemburg en Portugal bij de toekenning der tegemoetkoming nauwelijks naar inkomen of naar sociale categorieën (meestal eenoudergezinnen en eenverdieners) wordt gediscrimineerd. België kent wel een sterke rangselectiviteit (hogere voordelen met stijgend kinderaantal).

Schema 1: Landentypologie naar omvang van ingezette middelen en mate van categoriale en inkomensselectiviteit.

		<i>HOOG</i>		<i>MIDDELENINZET</i>		<i>LAAG</i>	
		<i>INKOMENSSELECTIVITEIT</i>		<i>MIDDELMATIG</i>		<i>INKOMENSSELECTIVITEIT</i>	
		<i>UNIVERSEEL</i>	<i>SELECTIEF</i>	<i>UNIVERSEEL</i>	<i>SELECTIEF</i>	<i>UNIVERSEEL</i>	<i>SELECTIEF</i>
<i>CATEGORIALE</i>	<i>RANG</i>	België	Frankrijk		Duitsland	Griekenland	Italië
	<i>GEZINSTYPE</i>	Noorwegen		Denemarken Nederland	Engeland Ierland Australië V.S.		Spanje
	<i>UNIVERSEEL</i>	Luxemburg				Portugal	

Bron: Storms, 1994 o.b.v. Bradshaw et al., 1993.

Hieruit volgt dat het Belgische pakket aan gezinspolitieke maatregelen een uitgesproken sterk horizontaal en zwak verticaal herverdelende werking heeft. Van de landen met een hoge middeleninzet bereikt enkel het Noorse systeem een meer evenwichtige mix 'universaliteitselectiviteit' (zie schema 2). In Noorwegen werken de financiële transfers voor gezinnen met kinderen derhalve sterk horizontaal én verticaal herverdelend. Dit komt vanwege de hoge middeleninzet en vanwege de relatief sterke mate waarin eenoudergezinnen bevoordeeld worden (zowel via gezinsbijslagen als via fiscale en andere voordelen).

Schema 2: Landentypologie naar verticale en horizontale verdelingskenmerken.

		<i>HORIZONTALE HERVERDELING</i>		
		<i>ZWAK</i>	<i>MIDDELMATIG</i>	<i>STERK</i>
<i>VERTICALE</i>	<i>ZWAK</i>		Spanje Portugal Griekenland	Nederland België Frankrijk Luxemburg
	<i>MIDDELMATIG</i>		Italië	Duitsland Denemarken Groot-Brittannië Ierland
<i>HERVERDELING</i>	<i>STERK</i>		Australië V.S.	Noorwegen

Overigens dient opgemerkt dat sinds 1980 in een groot aantal landen van de Europese Unie selectiviteitsmomenten in het gezinsbijslagstelsel werden ingebouwd (zie tabel 1). Uitgezonderd Spanje en Italië, waar het recht op kinderbijslag geheel afhankelijk is van het ouderlijk inkomen, zijn de selectieve gezinsbijslaguitkeringen in de andere landen evenwel steeds geschoeid op een universele leest (zie schema 3). In Duitsland bijvoorbeeld wordt het principe van horizontale gelijkheid minder strikt toegepast vanaf een bepaald inkomensniveau: voor alle tweede en volgende kinderen worden de basisbedragen er progressief verminderd tot een bepaald minimum bedrag. De basisuitkeringen kennen er bovendien een zeer sterk rangprogressief karakter (vier niveaus), wat niet meer het geval is voor de minimumuitkeringen (twee niveaus). Tegelijkertijd wordt in Duitsland een extra gezinsbijslag toegekend aan gezinnen, die wegens te laag inkomen geen (of slechts gedeeltelijk) aanspraak kunnen maken op fiscale aftrekken voor kinderen ten laste. Het toekennen van supplementaire gezinsbijslagen aan de meest behoevende gezinnen, vindt men in steeds meer landen terug. Zo ondersteunen Ierland, Groot-Brittannië en Luxemburg gezinnen met een laag arbeidsinkomen door het toekennen van resp. een 'family Income Supplement', door 'Family Credit' en een 'Allocation d'Education' (2). In Portugal en Frankrijk hebben gezinnen met drie kinderen ten laste recht op een verhoogde respectievelijke supplementaire kinderbijslag. Naast (en bovenop) deze supplementaire inkomensselectieve gezinsbijslagen kennen de meeste Europese landen nog extra financiële tegemoetkomingen voor bepaalde gezinstypes (categoriale selectiviteit) die worden uitgekeerd onder de vorm van supplementaire of verhoogde gezinsbijslagen (Denemarken, Verenigd Koninkrijk, Griekenland) of via extra fiscale aftrekken resp. kredieten (Duitsland, Verenigd Koninkrijk, Nederland, Ierland, België (3), Frankrijk, Italië, Luxemburg, Spanje) (zie ook Donald, 1992).

TABEL 1: Inkomensselectief versus universeel karakter van de gezinsbijslagen in Europa, 1980-1992. Gezinsbijslagen voor een gezin met twee kinderen, waar de vader tewerkgesteld is als industrie-arbeider en de moeder niet beroepsactief is (100 = gezinsbijslag voor inkomen van resp. 2/3 en 1/2 van het gemiddeld loon van een industrie-arbeider).

LAND	1980				1992	
	2/3 gemid. loon I-arbeider	gem. loon I-arbeider	1 1/2 gem. loon I-arbeider	1/2 gem. loon I-arbeider	gem. loon I-arbeider	1 1/2 gem. loon I-arbeider
België	100	100	100	100	100	100
Denemarken	100	100	100	100	100	100
Duitsland	100	91	91	100	29	29
Frankrijk	100	100	90	100	100	44
Ierland	100	100	100	100	35	35
Italië	100	100	100	100	40	0
Luxemburg	100	100	100	100	100	100
Nederland	100	100	100	100	100	100
VK	100	100	100	100	44	44
Griekenland				100	64	64

2 Daarnaast is deze uitkering ook bedoeld om de thuisblijvende ouder een minimale compensatie te geven voor de opvoeding van zijn/haar jonge kinderen.

3 Ongehuwde ouder.

Spanje	100	0	0
Portugal	100	100	100

Bron: Bradshaw, J., Piachaud, D., 1980; Bradshaw, J., e.a. 1993.

Schema 3: Inkomensselectief versus universeel karakter van de gezinsbijslagen in de EU.

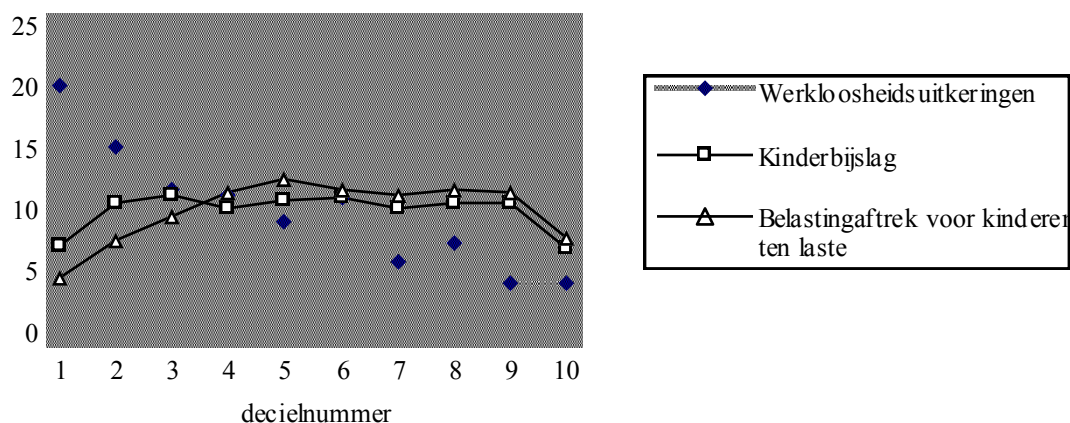
<i>universele kinderbijslag</i>	<i>recht op gezinsbijslag is afhankelijk van een inkomens- of middelentoets</i>	<i>bepalking van het recht op gezins- bijslag voor inkomens boven een bepaald plafond</i>	<i>extra gezinsbijslag- uitkering (-en) voor lage inkomens</i>	<i>extra gezinsbijslag- uitkering (-en) voor eenoudergezinnen</i>
België	België (gewaarborgde kinderbijslag)		België (werklozen, gepensioneerden, invaliden, mindervalide rechthebbenden)	
Denemarken				Denemarken
Duitsland (eerste kind)		Duitsland (voor tweede en volgende kinderen)	Duitsland (gezinsbijslag- supplement voor gezinnen die niet of niet volledig kunnen genieten van de fiscale aftrekken voor kinderen ten laste)	
Frankrijk (tweede en volgende kinderen)	Frankrijk (eerste kind, jonger dan 3 jaar)		Frankrijk	Frankrijk (middelengetoetst)
Griekenland (derde en volgende kinderen)	Griekenland			Griekenland
Ierland			Ierland (lage arbeidsinkomens)	Ierland (middelengetoetst)
	Italië (hoogte varieert naargelang het aantal personen - volwassenen of kinderen- in het gezin)			
Luxemburg			Luxemburg (lage arbeidsinkomens)	
Nederland				
Portugal			Portugal (voor derde en volgende kinderen)	
	Spanje			
Verenigd Koninkrijk			Verenigd Koninkrijk (lage arbeidsinkomens)	Verenigd Koninkrijk

3. Omtrent de spreiding der uitgaven

Vanwege de universele systeemkenmerken zijn de Belgische kinderbijslagen en de belastingaftrekken zeer ruim gespreid over alle welvaarts categorieën van de bevolking. Het belastingprofiel stijgt van 1.131 BEF in de laagste welvaartsklasse naar 1.778 BEF in de hoogste; de gemiddelde kinderbijslag vertoont daarentegen een lichte daling met stijgende welvaart: van gemiddeld 8.487 naar 6.729 BEF. Met uitzondering van de drie laagste en het hoogste

welvaartsdecieel - die minder dan 10% opnemen - is de globale uitgavenmassa derhalve vrij homogeen over alle welvaartsgroepen gespreid. Hoewel zulks ook geldt voor de meeste andere uitkeringen van de sociale zekerheid zijn het de gezinspolitieke uitgaven (en in het bijzonder de belastingaftrekken) die tendentieel het meeste naar hogere welvaartsgroepen toevloeien (grafiek 2 en tabel 2).

Grafiek 2: De verdeling van de globale bedragen van sociale werkloosheidsuitkeringen, kinderbijslagen en belastingaftrekken voor kinderen ten laste naar gestandaardiseerde inkomensdecieken, België, 1992.



Bron: CSB-panel, 1992.

Met betrekking tot de spreiding der belastingaftrekken dient nog opgemerkt dat - hoewel deze voordelen enkel kunnen worden opgenomen door gezinnen met een voldoende hoog fiscaal inkomen - het profijt ervan zeker niet uitsluitend hogere welvaartsgroepen ten goede komt. Hoewel in de laagste welvaartsgroepen gemiddeld zo'n 1.000 BEF per maand niet kan worden opgenomen wegens te laag inkomen bedraagt het gemiddelde profijt in deze groepen 1.000 tot 1.600 BEF per maand (tabel 3). Dit betekent m.a.w. dat ook de belastingaftrekken een - zij het geringe - bijdrage leveren tot de armoedereductie.

TABEL 2: De verdeling van de globale bedragen van sociale zekerheids- en arbeidsinkomens naar gestandaardiseerde inkomensdecieken, België, 1992.

Deciel	Arbeids-inkomen	Pensioen	Werkloosheids-uitkering	Ziekte- en invaliditeits-uitkering	Sociale bijstand	Kinderbijslag	Belastingaftrek voor kinderen ten laste	Gemiddeld aantal kinderen
1	0,9	9,0	20,2	9,5	37,3	7,2	4,5	0,57
2	2,7	11,6	15,3	13,6	19,4	10,7	7,6	0,75
3	4,6	10,6	11,7	12,8	8,9	11,4	9,5	0,79
4	5,6	11,9	11,2	14,3	8,6	10,3	11,6	0,74
5	8,7	10,1	9,1	12,4	7,9	10,9	12,6	0,88
6	9,7	9,9	11,0	5,7	8,6	11,0	11,8	0,83
7	12,5	9,0	5,9	10,8	0,0	10,3	11,4	0,80
8	14,8	8,5	7,5	5,8	9,3	10,6	11,7	0,79
9	17,3	8,5	4,1	7,6	0,0	10,6	11,5	0,77
10	22,9	10,9	4,1	7,5	0,0	6,9	7,8	0,54
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,74

Bron: CSB-panel, 1992.

TABEL 3: Gemiddelde maandbedragen van kinderbijslagen en belastinguitgaven voor kinderen ten laste naar gestandaardiseerde inkomensdecielen, huishoudens met kinderen, België, 1992.

Deciel	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Totaal
- Gemiddelde kinderbijslag	8.020	9.060	8.149	9.014	7.026	7.524	7.097	7381	7.727	6.901	7.742
- Gemiddelde belastingaftrek	1.131	1.390	1.560	2.451	1.958	1.873	1.846	1.978	1.948	1778	1.813
- Niet opgenomen	1.004	731	766	195	84	108	48	56	43	52	280

Bron: CSB-panel, 1992.

4. Omtrent doelmatigheid

(a) Armoedereductie

Kinderbijslagen en belastingverminderingen zijn voor een aanzienlijk aantal gezinnen een noodzakelijke aanvulling van het gezinsinkomen. Zij reduceren het percentage bestaansonzekere en arme gezinnen met 11% (EG-norm) tot 13% (CSB-norm) (tabel 4). Vooral grote gezinnen, eenoudergezinnen, eenverdieners en gezinnen die van een vervangingsinkomen leven hebben de hier beschouwde gezinspolitieke maatregelen nodig voor hun bestaanszekerheid. De reductie van de armoede loopt op tot bijna 34% bij gezinnen met 4 of meer kinderen, 21% bij eenverdieners en 22% bij eenoudergezinnen. Omdat belastingverminderingen enkel een voordeel opleveren boven het belastbaar minimuminkomen en vanwege de geringere middeleninzet is hun doelmatigheidswerking kleiner dan die van de kinderbijslagen. De armoede-reductie door belastingverminderingen is aanzienlijk voor grote gezinnen (10% bij 4-kind-gezinnen) en, in mindere mate, voor eenverdieners (3 tot 4%) maar verwaarloosbaar voor kleine gezinnen en eenoudergezinnen.

TABEL 4: Doelmatigheid van de kinderbijslagen en de belastingverminderingen voor kinderen ten laste: percentage gezinnen bestaanszeker door kinderbijslag en belastingvermindering (België, 1992).

	Bestaanszeker door		
	kinderbijslag (1)	belastingvermin- dering (2)	(1) + (2)
<i>EG-NORM</i>			
Alle gezinnen met kinderen	8,9	1,2	10,6
Gezinnen met:			
- 1 kind	3,1	-	3,3
- 2 kinderen	7,6	0,4	9,1
- 3 kinderen	22,8	3,7	29,6
- 4 en meer kinderen	29,7	10,1	33,7
Eénouder	19,4	1,1	21,9
Eénverdieners			
- Alle	19,1	3,5	21,0
- met inkomen uit arbeid en sociale zekerheid	20,3	3,6	22,4
- met inkomen uit sociale zekerheid	10,9	3,0	10,9
Tweeverdieners	3,8	0,7	5,5
<i>CSB-NORM</i>			
Alle gezinnen met kinderen	10,7	2,1	13,2
Gezinnen met:			
- 1 kind	6,5	0,5	7,4
- 2 kinderen	8,5	2,5	9,8
- 3 kinderen	22,2	5,4	31,0
- 4 en meer kinderen	30,4	4,7	40,9
Eénouder	28,5	2,8	30,5
Eénverdieners			
- Alle	19,3	5,4	23,9
- met inkomen uit arbeid en sociale zekerheid	19,5	5,5	24,1
- met inkomen uit sociale zekerheid	17,3	4,4	22,6
Tweeverdieners	6,0	1,2	8,1

Bron: CSB-panel, 1992.

(b) *Ondoelmatigheid*

Vooraf voor eenoudergezinnen en eenverdienersgezinnen - zowel diegenen die van één arbeidsinkomen als diegenen die van één vervangingsinkomen leven - blijven de kinderbijslagen en de belastingverminderingen ontoereikend om de grens van bestaanszekerheid te halen. Samen vertegenwoordigen zij meer dan 80% van de groep bestaansonzekere gezinnen met kinderen. De overige bestaansonzekeren zijn tweeverdieners met vervangingsinkomen en/of laag arbeidsinkomen.

De ontoereikendheid der uitkeringen lijkt overigens onafhankelijk van de gezinsgrootte. Voor zover gemeten met de CSB-norm is de overblijvende bestaansonzekerheid (na transfer) ongeveer even hoog voor zowel één-, twee-, drie- en meer-kindgezinnen. Zelfs met de steile EG-norm meten we geen continue stijging van de post-transfer armoede met toenemend kinderaantal. Enkel bij de gezinnen met 4 of meer kinderen is de armoede na kinderbijslag en belastingaftrekken afgetekend hoger.

De ontoereikendheid der tegemoetkomingen is derhalve sterk geconcentreerd bij welbepaalde gezinstypes, te weten éénoudergezinnen en eenverdieners. Evenwel dient rekening gehouden te worden met een toch aanzienlijk heterogene samenstelling van de groep bestaansonzekere gezinnen, waarin naast eenverdieners en eenoudergezinnen een niet te verwaarlozen groep (quasi-) tweeverdieners wordt teruggevonden. Omgekeerd zijn eenverdieners en eenoudergezinnen geenszins homogeen bestaansonzeker. Zij behoeven dus zeker niet allen een positieve discriminatie.

TABEL 5: Bestaanszekerheid vóór en na kinderbijslagen, naar kinderaantal, volgens CSB-norm (1985, 1988 en 1992).

	alle huishoudens met kinderen			huishoudens met 1 kind			huishoudens met 2 kinderen		
	1985	1988	1992	1985	1988	1992	1985	1988	1992
bestaanszeker vóór kinderbijslag	71,0	72,1	76,8	75,0	77,4	79,9	72,9	73,0	78,5
bestaanszeker door kinderbijslag	12,2	12,5	10,7	5,2	5,6	6,56	11,5	11,6	8,6
bestaansonzeker ondanks kinderbijslag	16,9	15,4	12,5	19,7	17,0	13,5	15,6	15,4	12,9
	huishoudens met 3 kinderen			huishoudens met 4 kinderen en meer					
	1985	1988	1992	1985	1988	1992			
bestaanszeker vóór kinderbijslag	64,3	63,1	70,8	43,9	45,3	55,6			
bestaanszeker door kinderbijslag	23,4	26,1	22,1	40,6	40,3	30,0			
bestaansonzeker ondanks kinder-bijslag	12,3	10,8	7,1	15,5	14,3	14,4			

Bron: CSB-panel, 1985-1988-1992.

TABEL 6: Bestaanszekerheid vóór en na kinderbijslagen, naar kinderaantal, volgens EG-norm (1985, 1988 en 1992).

	alle huishoudens met kinderen			huishoudens met 1 kind			huishoudens met 2 kinderen		
	1985	1988	1992	1985	1988	1992	1985	1988	1992
bestaanszeker vóór kinderbijslag	83,2	84,4	85,4	91,8	93,6	93,8	85,7	84,5	86,1
bestaanszeker door kinderbijslag	10,0	9,3	8,7	3,4	2,4	2,7	8,1	9,2	7,9
bestaansonzeker ondanks kinderbijslag	6,8	6,3	5,8	4,8	4,0	3,5	6,1	6,3	6,1
	huishoudens met 3 kinderen			huishoudens met 4 kinderen en meer					
	1985	1988	1992	1985	1988	1992			
bestaanszeker vóór kinderbijslag	66,8	71,1	71,8	41,3	44,6	46,2			
bestaanszeker door kinderbijslag	23,2	19,7	22,8	40,0	38,0	29,4			
bestaansonzeker ondanks kinderbijslag	10,0	9,2	5,4	18,7	17,4	24,4			

Bron: CSB-panel, 1985-1988-1992.

TABEL 7: Bestaanszekerheid vóór en na kinderbijslag, naar gezinstype, volgens CSB- en EG-norm (1985, 1988, 1992).

	volledig gezin			eenoudergezin		
	1985	1988	1992	1985	1988	1992
CSB-norm						
- bestaanszeker vóór kinderbijslag	72,6	74,2	80,9	47,2	41,8	44,0
- bestaanszeker door kinderbijslag	11,8	11,8	8,7	17,8	22,0	27,2
- bestaansonzeker ondanks kinderbijslag	15,8	14,0	10,4	35,0	36,1	28,8
EG-norm						
- bestaanszeker vóór kinderbijslag	83,7	85,5	86,7	75,6	69,3	73,0
- bestaanszeker dankzij kinderbijslag	9,8	8,7	7,7	12,8	17,5	19,0
- bestaansonzeker ondanks kinderbijslag	6,5	5,8	5,7	11,7	13,2	7,6

Bron: CSB-panel, 1985-1988-1992.

TABEL 8: Percentage huishoudens naar bestaanszekerheid (volgens CSB-norm) vóór en na kinderbijslag en belastingvermindering voor kinderen ten laste, België, 1992.

	alle huishoudens met kinderen	huishoudens met x kind(eren)			
		1	2	3	4 en +
- BZ vóór kinderbijslag	76,8	79,9	78,5	70,8	55,6
- BZ door kinderbijslag	10,7	6,6	8,6	22,1	30,0
- BOZ ondanks kinderbijslag	12,5	13,5	12,9	7,1	14,4
- BZ vóór belastingvermindering	85,8	86,1	85,0	89,0	81,0
- BZ door belastingvermindering	1,7	0,4	2,1	3,9	4,6
- BOZ ondanks belastingvermindering	14,4	13,5	12,9	7,1	14,4
- BZ vóór kinderbijslag én belastingvermindering	74,6	79,4	77,5	62,1	45,2
- BZ door kinderbijslag én belastingvermindering	13,0	7,1	9,6	30,8	40,4
- BOZ ondanks kinderbijslag én belastingvermindering	12,5	13,5	12,9	7,1	14,4

Bron: CSB-panel 1992.

TABEL 9: Percentage huishoudens naar bestaanszekerheid (volgens EG-norm) vóór en na kinderbijslag en belastingvermindering voor kinderen ten laste, België, 1992.

	alle huishoudens met kinderen	huishoudens met x kind(eren)			
		1	2	3	4 en +
- BZ vóór kinderbijslag	85,4	93,8	86,1	71,8	46,2
- BZ door kinderbijslag	8,7	2,7	7,9	22,8	29,4
- BOZ ondanks kinderbijslag	5,8	3,5	6,1	5,4	24,4
- BZ vóór belastingvermindering	93,1	96,5	93,5	92,0	65,6
- BZ door belastingvermindering	1,0	0,0	0,4	2,6	10,0
- BOZ ondanks belastingvermindering	5,8	3,5	6,1	5,4	24,4
- BZ vóór kinderbijslag én belastingvermindering	83,9	93,7	84,8	66,0	42,3
- BZ door kinderbijslag én belastingvermindering	10,2	2,9	9,1	28,5	33,3
- BOZ ondanks kinderbijslag én belastingvermindering	5,8	3,5	6,1	5,4	24,4

Bron: CSB-panel 1992.

(c) Kostendekking op minimumniveau

Bij de voorgaande vaststellingen rijst de vraag in hoeverre de kinderbijslagen de supplementaire (minimale) kosten kunnen dekken van een toenemend kinderaantal.

Onderstaande tabel toont enerzijds de (cumulatieve) kost van een toenemend kinderaantal volgens de 3 verschillende equivalentieschalen die impliciet of expliciet vervat liggen in de CSB, OESO en EG-armoedelijnen en anderzijds de cumulatieve hoogte van de gewone

kinderbijslagen (met inbegrip van de gemiddelde leeftijdsbijslagen) en de gemiddelde belastingaftrekken. Tevens wordt de kostenberekening van de Bond van Grote en van Jonge Gezinnen getoond, hoewel deze reeks uitgaat van de irrealistische hypothese dat met toenemend aantal huishoudleden schaalnadelen (i.p.v. voordelen) gepaard gaan. Uit de vergelijking van de cijferreeksen blijkt dat - ongeacht de gebruikte kostenschaal - de relatieve kostendeckking toeneemt met stijgend kinderaantal, of m.a.w. dat kleine gezinnen relatief minder gecompenseerd worden voor hun kinderlasten dan grote gezinnen (zie ook Decoster, 1994 en voor Nederland: Pott-Buter, 1988; Van Praag & Van der Sar, 1988 en Van den Bosch, 1995).

TABEL 10: De directe minimale kosten van kinderen (volgens de CSB-, OESO- en EG-normen en volgens de berekeningen van de Bond van Grote en van Jonge Gezinnen) versus kinderbijslagen en fiscale aftrekken.

	1ste kind		2de kind		3de kind	
	(1)	(2)	(1) + (2)	(3)	(1) + (2) + (3)	
CSB-minima	9.100	5.300	14.400	3.800	18.200	
OESO-minima	11.300	9.000	20.300	6.000	26.300	
EG-minima	8.900	8.800	17.700	8.900	26.600	
BGJB *	10.600	10.300	20.900	11.500	32.400	
Kinderbijslag **	3.626	5.783	9.409	8.013	17.423	
Fiscale aftrek (maximaal)	792	2.062	2.854	5.375	8.229	
Kinderbijslag + fiscale aftrek	4.418	7.845	12.263	13.398	25.661	

* gemiddelde voor de verschillende leeftijdscategorieën, uit: Bond van Grote en van Jonge Gezinnen, *Dossier kinderbijslagen*, februari 1993, p. 50-59.

** gemiddelde voor leeftijdsbijslagen.

Bron: CSB-panel 1992.

Algemeen mag gesteld worden dat er een redelijke compensatie van de minimale kosten van kinderen wordt gerealiseerd. Dit is echter nog niet het geval voor lage inkomensgezinnen met 1 (of 2) kind(eren). Bovenstaande tabel toont immers aan dat er enkel voor het eerste kind een ondercompensatie is (⁴). Voor het tweede kind is het samenspel van kinderbijslagen en fiscale

⁴ Overigens weze ook opgemerkt dat de 'return' op betaalde sociale bijdragen voor de kinderbijslagen voor alle inkomensniveaus - ook de laagste - negatief is wanneer er slechts één kind is.

Tabel: Het verschil tussen bijdragen en uitkeringen inzake kinderbijslagen in BEF per maand.

Bruto maand-inkomen (uit arbeid)	geen kinderen	1 kind	2 kinderen	3 kinderen
40.000	- 2.800	- 250	+ 4.468	+ 11.512
50.000	- 3.500	- 950	+ 3.768	+ 10.812
60.000	- 4.200	- 1.650	+ 3.068	+ 10.112
70.000	- 4.900	- 2.350	+ 2.368	+ 9.412
80.000	- 5.600	- 3.050	+ 1.668	+ 8.712
90.000	- 6.300	- 3.750	+ 968	+ 8.012
100.000	- 7.000	- 4.450	+ 268	+ 7.312
120.000	- 8.400	- 5.850	- 1.132	+ 5.912
140.000	- 9.800	- 7.250	- 2.532	+ 4.512
160.000	- 11.200	- 8.650	- 3.932	+ 3.112

afrekken kostendekkend volgens de CSB-minimumnorm, terwijl de andere normen nog een licht tekort aanwijzen. Voor het derde kind blijkt er echter een ruime compensatie te bestaan, zelfs volgens de EG-norm, die geen schaalvoordelen hanteert, alsook voor de vrij hoge bedragen van de Bond van Grote en van Jonge Gezinnen, waar schaalnadelen worden vooropgesteld. Overigens weze opgemerkt dat hier geen rekening gehouden wordt met bijkomende voordelen voor grote gezinnen, zoals reducties voor openbaar vervoer, gunstige sociale huurvoorwaarden, ...

5. Omtrent de verhoogde gezinsbijslag

Zoals reeds aangevoerd wordt het Belgische gezinspolitieke instrumentarium gekenmerkt door een zeer hoge mate van universaliteit. De verhoogde gezinsbijslagen voor (langdurig) werklozen, gepensioneerden, zieken en invaliden zijn één van de weinig selectieve bijsturingen in het systeem, die duidelijk toevloeien naar lagere welvaarts categorieën: ruim 60% der verhogingen komt terecht in de drie laagste welvaartsklassen. Bovendien vinden we onder de huishoudens met verhoogde gezinsbijslag veel meer bestaansonzekereren (42%) en een veel lagere bestaanszekerheidsscore dan onder huishoudens met gewone kinderbijslag (9%). Omgekeerd is de 'lekkage' (naar hogere inkomenscategorieën) van de betreffende verhogingen zeer gering: slechts een tiende van de gelden gaat op in hogere welvaarts groepen. De doelmatigheid der verhogingen is derhalve groot: indien gezinnen met een uitkeringsgerechtigd gezinshoofd niet de verhoogde maar de gewone gezinsbijslag zouden ontvangen zou er in de betrokken categorie een aanzienlijke toename van de bestaansonzekerheid zijn (+ 21%) terwijl de gemiddelde bestaanszekerheidsscore met 5% zou afnemen.

TABEL 11: Procentuele verdeling van huishoudens met gewone en verhoogde gezinsbijslag naar gestandaardiseerde inkomensdecielen, België, 1992.

deciel	gewone gezinsbijslag	verhoogde gezinsbijslag
1	5	30
2	8	24
3	11	12
4	10	8
5	13	7
6	12	6
7	13	5
8	11	2
9	10	4
10	8	3
Totaal	100	100

Bron: CSB-panel 1992, MISIM.

180.000	- 12.600	- 10.050	- 5.332	+ 1.712
200.000	- 14.000	- 11.450	- 6.732	+ 312

Bron: *Le Ligeur*, n° 41, 30/10/1993.

TABEL 12: Procentueel aandeel bestaansonzeker en gemiddelde bestaanszekerheidsscore bij gezinnen met gewone en verhoogde gezinsbijslag, België, 1992.

	gewone gezinsbijslag	verhoogde gezinsbijslag
% bestaansonzeker		
CSB-norm	9 %	42 %
EG-norm	5 %	20 %
gemiddelde bestaanszekerheidsscore		
CSB-norm	165	121
EG-norm	191	142

Bron: CSB-panel 1992, MISIM.

TABEL 13: Simulatie van afschaffing verhoogde gezinsbijslagen: gevolgen (% bestaansonzeker en gemiddelde bestaanszekerheidsscore) voor gezinnen die in huidige toestand verhoogde bijslag ontvangen, België, 1992.

	huidige toestand	afschaffing verhoging	verschil (%)
% bestaansonzeker (CSB-norm)	42	51	+ 21,4 %
% bestaansonzeker (EG-norm)	20	20	-
gemiddelde BZ-score (CSB-norm)	121	115	- 5 %
gemiddelde BZ-score (EG-norm)	142	135	- 5 %

Bron: CSB-panel 1992, MISIM.

6. Omtrent de uitvoeringsdoelmatigheid

Enige aanduidingen omtrent de doelmatigheid van de administratieve uitvoering worden verkregen in het onderzoek 'Leven beneden het socio-vitaal minimum'. In deze steekproefpopulatie (bestaande uit een representatief staal van gezinnen die in de periode 1985-1992 minstens éénmaal bestaansonzeker waren) komt niet-gebruik van kinderbijslagen niet voor. Van de 440 huishoudens in de steekproef waren er 133 met afhankelijke kinderen. Vijf daarvan ontvingen geen kinderbijslag omdat de kinderen recht hadden op een wachtuitkering. Al de overigen zeiden de bijslagen te ontvangen. Op basis van een schattingsmodel werd ook getoetst of het ontvangen bedrag niet te laag was. Ook dat bleek niet het geval. Deze onverhoopt positieve resultaten laten een *hoge administratieve uitvoeringsdoelmatigheid* vermoeden.

Niettemin levert het 'Leven beneden het socio-vitaal minimum'-onderzoek aanduidingen voor het bestaan van problemen met de continuïteit der uitbetalingen. Aan alle huishoudens met kinderen werd gevraagd of zij de voorbije drie jaar problemen hadden gehad met de uitbetaling van de gezinsbijslag. Bij 15 van 127 gezinnen was dat het geval. Bij hen deden zich drie soorten problemen voor. Ten eerste, waren er vertragingen door de verandering van werkgever of bij de overschakeling van het statuut van werknemer naar dat van zelfstandige. Ten tweede, ontstonden problemen rond de vraag of men rechthebbende is, bijvoorbeeld bij

ouders die weinig uren werken. De derde soort problemen ontstond als de kinderbijslag op een andere naam moest gestort worden, bijvoorbeeld in het geval van echtscheiding.

Deze gegevens bevestigen het vermoeden dat het economisch en gezinsgebonden karakter der kinderbijslagen (het recht op uitkering is afhankelijk van bijdragebetaling) problemen stelt inzake de continuïteit der uitbetalingen bij een niet onaanzienlijk aantal economisch zwakkeren die disproportioneel te maken hebben met discontinue arbeids- en gezinsloopbanen. In ons representatief staal van gezinnen die in de periode 1985-1992 minstens éénmaal bestaansonzeker waren was dit het geval voor zo'n 10% der gezinnen met afhankelijke kinderen.

C. BELEIDSORIËNTATIES

1. Uitgangspunten

1. De elementen van diagnose leiden tot 2 besluiten. *Ten eerste*, realiseert het gezinspolitieke instrumentarium globaal een grote doelmatigheid. Algemeen mag gesteld worden dat er een redelijke compensatie is van de minimale kosten van kinderen en dat de uitvoeringsdoelmatigheid groot is. *Ten tweede*, kan de overblijvende ondoelmatigheid teruggebracht worden tot 3 factoren: de binding van uitkeringsrechten en bijdragebetalingen (d.w.z. beroepsstatuut), de ondercompensatie van de minimale kost van kinderen van eerste (en in mindere mate van tweede) rang en het feit dat de belastingverminderingen geen voordeel opleveren voor de laagste inkomens.

2. Gegeven de fragmentatie van arbeids- en gezinsloopbanen dringt de universalisering van de kinderbijslagen (i.e. kinderbijslag als 'recht van het kind', onafhankelijk van het beroepsstatuut van de ouder en financiering uit algemene middelen) zich vanuit doelmatigheidsoverwegingen op. De thans bestaande binding van uitkeringsrechten en bijdragebetalingen (en dus beroepsstatuut) zorgt voor problemen bij de uitbetaling der kinderbijslagen bij een niet onaanzienlijk aantal economisch zwakkeren met discontinue arbeids- en gezinsloopbanen.

3. Het beginsel van het recht van het kind mag echter niet in een extreem individualistische zin opgevat worden: er moet m.a.w. ruimte blijven voor verschillende bedragen die rekening houden met de gezinssituatie en de differentiële behoeften die hieraan verbonden zijn. Omdat met de bestaande (zeer omvangrijke) middeleninzet de prioritaire doelstelling van het gezinspolitieke instrumentarium - m.n. op het vlak van het waarborgen van de minimumkosten van kinderen van eerste en tweede rang op minimuminkomensniveau - nog onvoldoende wordt bereikt rijst zelfs de vraag of de universalisering van de kinderbijslagen niet gepaard zou moeten gaan met het vergroten van de positieve discriminatie van lage inkomensgezinnen en/of hoge risico-groepen (meer verticale herverdelingscriteria).

4. Uit het voorgaande kunnen hieromtrent volgende besluiten worden getrokken: *ten eerste*, dat i.v.m. andere landen het Belgische systeem gekenmerkt wordt door een hoge mate van gelijkgeschakeling van toegekende voordelen: behoudens naar rang wordt in België weinig of

geen rekening gehouden met gezinstype en inkomen; hieruit volgt dat het Belgische systeem sterk gericht is op horizontale herverdeling en zwak scoort inzake verticale herverdeling; *ten tweede*, dat ondanks de hoge middeleninzet het Belgische systeem er onvoldoende in slaagt de minimale kosten van kinderen in risico-gezinnen te dekken (in het bijzonder de kost van het eerste en het tweede kind in eenoudergezinnen en eeninkomensgezinnen met laag inkomen); *ten derde*, dat de uitgaven breed gespreid zijn over alle inkomensgroepen; de belastingvoordelen nemen zelfs licht toe met het inkomen. Hoewel ook de andere uitkeringen van de sociale zekerheid in meerdere of mindere mate over alle welvaartsgroepen van de bevolking zijn gespreid, zijn het de gezinspolitieke uitgaven (en in het bijzonder de belastingaftrekken) die tendentieel het meeste naar hogere welvaartsgroepen toevloeien.

In een context van aanhoudende budgettaire beperkingen leiden deze besluiten tot de legitieme vraag in hoeverre en hoe het geheel der gezinspolitieke uitkeringen (kinderbijslagen én belastingverminderingen) meer selectief gericht kunnen worden naar de gezinnen met de grootste behoeften. Deze vraag veronderstelt een herdosering van verticale en horizontale verdelingscriteria.

5. De zeer brede spreiding van de uitgaven voor kinderbijslagen en belastingverminderingen en de duidelijke concentratie van armoede en bestaansonzekerheid bij eenverdienersgezinnen en eenoudergezinnen houdt een sterk pleidooi in voor een meer gerichte inzet van middelen ten voordele van deze gezinstypes (meer *categoriale selectiviteit*). Evenwel dient rekening gehouden te worden met een toch aanzienlijk heterogene samenstelling van de groep bestaansonzekere gezinnen, waarin naast eenverdieners en eenoudergezinnen (die samen meer dan 80% vertegenwoordigen van de groep bestaansonzeker) een niet te verwaarlozen groep tweeverdieners wordt teruggevonden. Omgekeerd zijn eenverdieners en eenoudergezinnen geenszins homogeen bestaanszeker. Zij behoeven dus zeker niet allen een positieve discriminatie. Deze vaststellingen leiden tot het besluit dat categoriale maatregelen noodzakelijkerwijze gecombineerd moeten worden met een *grotere inkomensselectiviteit*.

Ook de versterking van de bestaande rangselectiviteit kan bezwaarlijk worden ingezet als instrument om tot een meer doelmatige inzet van middelen te komen. Het systeem blijkt immers de kosten van eerste en tweede kinderen onder te compenseren. Bovendien vindt men uitgerekend in de risico-categorie der eenoudergezinnen veel één-kind-gezinnen.

2. Voorafgaandelijke overwegingen bij de inkomensselectiviteit der kinderbijslagen

Bij bovenstaande uitgangspunten rijst de vraag hoe een grotere inkomensselectiviteit kan gerealiseerd worden. Theoretisch bestaan er twee mogelijkheden: door de kinderbijslagen middelengetoetst te maken (d.w.z. aan hogere inkomensgezinnen geen of lagere kinderbijslagen toekennen en aan lagere inkomensgezinnen meer) of door correcties via de fiscaliteit (hetzij door manipulaties in het systeem der belastingaftrekken, hetzij door het belastbaar maken van - al dan niet selectief - verhoogde kinderbijslagen).

Theoretisch kan het middelengetoetst maken van de kinderbijslagen de efficiëntie van het systeem sterk verhogen en zelfs volledig optimaliseren. Een eenvoudige simulatie-oefening

toont bijvoorbeeld aan dat het niet meer toekennen van kinderbijslagen aan gezinnen wiens jaarlijks belastbaar inkomen hoger is dan 825.000 BEF (⁵) de bestaansonzekerheid nauwelijks zou beïnvloeden en liefst 73 mrd. zou vrijmaken om de tegemoetkomingen aan lage inkomensgezinnen te verhogen. Minder extreem zou het niet uitbetalen der bijslagen aan gezinnen met een jaarlijks belastbaar inkomen boven 2.000.000 BEF hiervoor ongeveer 10 mrd. kunnen vrijmaken.

Bij deze optie rijzen echter tal van technische en principiële bezwaren. *Ten eerste*, zijn de gezinsinkomens niet gekend bij de administraties van de kinderbijslagen. Het leggen van de band via de fiscaliteit kan slechts na 2 jaar gerealiseerd worden en lijkt bovendien niet logisch verzoenbaar met het bestaan van belastingaftrekken voor kinderen ten laste. Het direct in rekening brengen der gezinsinkomens door de betrokken administraties zou daarentegen een belangrijke verzwaring van de toekenningsprocedure inhouden, wat de administratiekosten zou opdrijven en de regelmatige en tijdige uitbetalingen der kinderbijslagen in gevaar brengen. *Ten tweede*, rijzen er belangrijke principiële bezwaren. Het middelengetoetst maken van de kinderbijslagen stuit immers op het universele verzekeringskarakter van de sociale zekerheid, waarvan kan worden aangenomen dat hierin de beste garanties liggen voor een adequate bescherming van lage inkomensgezinnen (i.c. met kinderen). Door het veel voorkomende niet-gebruik, de geringe legitimiteit en de té grote complexiteit van middelengetoetste uitkeringen zijn strikt selectieve systemen immers minder doelmatig in uitkomst dan vanuit zuivere economische efficiëntie-overwegingen kan verwacht worden. Bovendien dient rekening gehouden te worden met een grotere fraudegevoeligheid en met het feit dat selectieve systemen wegens hoge marginale belastingvoeten de prikkel om (meer) te gaan werken verkleinen (zie voor een overzicht van de literatuur De Lathouwer, 1995).

⁵ De grens van 825.000 BEF stemt overeen met het bedrag waarboven geen belastingverminderingen voor werkloosheidsuitkeringen meer worden toegekend. Omdat deze grens (vermeerderd met 38.000 BEF voor het eerste kind, 99.000 voor het tweede kind enz.) bijna altijd hoger is dan de hier gehanteerde CSB- en EG-normen verhoogt de armoede en de bestaansonzekerheid vrijwel niet na aftrek van de kinderbijslagen.

Tabel: Simulatie-gevolgen van de aftrek der gezinsbijslagen boven 825.000 BEF belastbaar inkomen voor de bestaanszekerheid volgens CSB- en EG-normen, België, 1992.

	CSB-norm		EG-norm	
	% bestaansonzeker vóór aftrek van de kinderbijslag	% bestaansonzeker na	% bestaansonzeker vóór aftrek van de kinderbijslag	% bestaansonzeker na
alle huishoudens	17,7	17,8	6,0	6,1
huishoudens met kinderen	12,7	13,0	6,1	6,4
eenoudergezinnen	30,2	30,2	9,5	9,5
eenverdieners met kind.	28,7	29,0	16,8	17,0
tweeverdieners met kind.	3,9	3,9	1,5	1,5
huishoudens met 1 kind	13,6	13,8	3,7	3,9
huishoudens met 2 kinderen	12,9	13,1	6,1	6,3
huishoudens met 3 kinderen	8,6	8,6	7,0	7,0
huishoudens met 4+ kinderen	14,4	15,6	24,4	24,4

Bron: CSB-panel 1992; MISISZ.

Het belangrijkste probleem waarmee strikt selectieve systemen te maken hebben betreft echter het vermoeden dat, wegens een te geringe legitimiteit en vanwege negatieve attitudes t.o.v. de gebruikers selectieve systemen minder stabiel zijn. Vrij algemeen wordt immers aangenomen dat de uitkeringen die ook ten goede komen aan hogere categorieën een voorwaarde vormen om de herverdeling naar lagere categorieën politiek en sociaal aanvaardbaar te maken. Dankzij het universele karakter zou het verdelingsstelsel immers kunnen steunen op een voldoende brede legitimiteit die nodig is om aan groepen met een hoog risico en/of laag inkomen een aanvaardbare minimale bescherming te bieden. Deze gedachte, die neerkomt op het benadrukken van de functionaliteit van het Mattheuseffect in de armoedebestrijding, is ruim gedocumenteerd (zie o.a. Cantillon, 1992; Spinnewijn en Schokkaert, 1995).

Selectiviteit in de sociale bescherming levert dus belangrijke problemen op. Niettemin is het aannemelijk dat onder welbepaalde voorwaarden een wat grotere selectiviteit in de verdeling der middelen wel degelijk de doelmatigheid (enigszins) kan verbeteren, ook op de langere termijn. Van essentieel belang lijkt de inbedding van selectieve bijstellingen in een overigens universeel systeem ('targetting within universalism'). Dit is nodig enerzijds om het mogelijke verlies aan legitimiteit te beperken (iedereen blijft betrokken bij het systeem) en anderzijds om de uitvoeringsdoelmatigheid hoog te houden (in het universele systeem is iedereen gekend door de administratie). In de mate dat blijkt dat een universeel systeem niet (meer) in staat is een redelijke kostendekking voor iedereen te realiseren kunnen, cq. moeten vormen van selectieve modalisering van in beginsel universeel blijvende kinderbijslagen overwogen worden. Evenwel verdient de universaliteit zowel in de kinderbijslagen als in de andere takken van de sociale zekerheid de voorkeur boven selectiviteit.

3. Simulatie van enkele beleidsalternatieven

Uit het voorgaande mag afgeleid worden dat het verhogen van de doelmatigheid van de kinderbijslagen *theoretisch* bereikt kan worden door:

- a) de universalisering van de kinderbijslagen (kinderbijslag als 'recht van het kind', onafhankelijk van het beroepsstatuut en financiering uit algemene middelen) en;
- b) het verhogen van de inkomensselectiviteit (via de fiscaliteit of via een voorzichtige modalisering van in beginsel universeel blijvende kinderbijslagen) al dan niet in combinatie met meer categoriale selectiviteit.

In wat volgt worden resultaten gepresenteerd van simulaties van enkele beleidsalternatieven. Doel van deze simulaties is niet om implementeerbare scenario's uit te testen, wel om de grootte-orde en de richting van de te verwachten effecten inzake kostprijs en doelmatigheid zichtbaar te maken.

a) Simulatie 1: Fiscaliseren van de kinderbijslagen.

In de eerste simulatie worden de effecten gemeten van de reeds vaak geopperde gedachte om de kinderbijslagen toe te voegen aan het belastbaar inkomen. Technisch wordt de kinderbijslag bij het 'divers inkomen' geteld (waaronder ook de ontvangen

onderhoudsuitkeringen vallen). In tegenstelling tot de onderhoudsuitkeringen die slechts voor 80 % belastbaar zijn wordt in onderstaande simulatie de kinderbijslag volledig belast.

Het belasten van de kinderbijslag zorgt naar schatting voor een *fiscale meeropbrengst* van zo'n 68,8 miljard. Dit betekent dat ongeveer 40% der uitgekeerde kinderbijslagen wordt afgeroomd. Gemiddeld per huishouden gaat het om een maandelijks bedrag van 1.451 BEF. Onderstaande tabellen geven de verdeling van de belasting op de kinderbijslag volgens gestandaardiseerde inkomensdecielen en volgens kinderlasten. Hieruit mag worden afgeleid dat de marginale belastingvoet die op de kinderbijslag van toepassing zou zijn gelijk oploopt met de decielen, van 15,4 in het eerste welvaartsdeciël tot 52,9 in de top van de verdeling. De druk is gemiddeld het hoogst voor twee-kind-gezinnen (46%). Voor de grootste gezinnen is de druk het minst hoog.

TABEL 14: Simulatie 1: Fiscaliseren van de kinderbijslag: verdeling van de belasting op kinderbijslag naar gestandaardiseerde inkomensdecielen, België, 1992.

deciël	gemiddelde belasting op de kinderbijslag (1)	%	gemiddelde kinderbijslag (MISIM) (2)	%	(1)/(2)	gemiddeld inkomen
1	413	2,8	2.668	7,8	15,4	26.983
2	1.013	7,0	3.628	10,6	27,9	39.292
3	1.450	10,0	3.806	11,1	38,1	46.241
4	1.579	10,9	3.606	10,5	43,8	51.246
5	1.760	12,1	3.903	11,4	45,1	63.240
6	1.682	11,6	3.708	10,8	45,4	67.813
7	1.740	12,0	3.551	10,3	49,0	78.968
8	1.759	11,9	3.509	10,2	50,1	87.637
9	1.824	12,1	3.516	10,2	51,9	101.551
10	1.287	8,9	2.433	7,1	52,9	139.563
Totaal	1.451	10,0	3.437	10,0	42,2	70.256

Bron: CSB-panel 1992, MISIM.

TABEL 15: Simulatie 1: Fiscaliseren van de kinderbijslag: verdeling van de belasting naar kinderaantal, België, 1992.

	belasting op kinderbijslag (1)	kinderbijslag (2)	(1)/(2)
hh met 1 kind (685)	1.415	3.402	41,6
hh met 2 kinderen (584)	4.056	8.792	46,1
hh met 3 kinderen (204)	6.950	15.894	43,7
hh met 4 kinderen en meer (84)	9.147	28.215	32,4
alle hh met kinderen (1.557)	3.549	8.404	42,2

Bron: CSB-panel 1992, MISIM.

Omdat het fiscaal systeem reeds vanaf een relatief laag inkomensniveau taxeert, neemt door het belastbaar maken van de kinderbijslagen de bestaansonzekerheid globaal toe met 1,4

procentpunten. Voor enkel de huishoudens met kinderen stijgt het percentage gezinnen in bestaansonzekerheid (CSB-norm) van 11,9 tot 15,3%. Volgens de EG-armoedenorm betreft het een stijging van 6,3 naar 8,4%. De toename situeert zich vooral bij drie-kind-gezinnen.

Samengevat zou het belastbaar maken van de kinderbijslagen een zeer substantiële meeropbrengst realiseren, gespreid volgens een omgekeerd Mattheuseffect ('van wie heeft zal genomen worden'). Het dikwijls niet onderkende nadeel van de fiscalisering is echter dat de kinderbijslag reeds op een relatief laag inkomensniveau zou worden wegbelast, wat een stijging van de armoede en bestaansonzekerheid bij gezinnen met kinderen zou veroorzaken. Dit kan enkel ondervangen worden door 'recyclering' van een deel der opbrengsten, hetzij door een (selectieve) verhoging der kinderbijslagen (al dan niet selectieve *brutering* der kinderbijslagen, zie simulaties 5 & 6), hetzij door het verhogen van de belastingaftrekken voor lagere inkomensgroepen (bv. door het invoeren van 'non-wastable' belastingkredieten, zie simulatie 4).

b) Simulatie 2: Opheffen of verminderen van de belastingaftrekken voor kinderen ten laste.

In de tweede simulatie worden de verhogingen van de belastingvrije sommen voor kinderen ten laste en voor kinderen jonger dan 3 jaar gelijkgesteld aan 0. De andere gezinspolitieke maatregelen in de fiscaliteit worden constant gehouden. We beschouwen hier dus *ceteris paribus* het effect van de aftrekken voor kinderen. Het verschil tussen de belastingen berekend met en zonder de aftrekken vormt de extra belasting die betaald wordt door het uitschakelen van deze belastingvermindering.

Deze ingreep zorgt voor een fiscale meeropbrengst van 36,4 miljard. Per huishouden gaat het gemiddeld om een maandelijks bedrag van 767 BEF. Gegeven de (matig) positieve impact der belastingaftrekken op de bestaanszekerheid leidt afschaffing ervan globaal tot een (lichte) toename van armoede en bestaansonzekerheid (van 11,9% bestaansonzekere gezinnen met kinderen naar 13,3%). De toename situeert zich vooral bij gezinnen met drie kinderen en bij eenverdieners.

TABEL 16: Simulatie 2: Opheffing van de belastingaftrekken voor kinderen ten laste: gevolgen voor de bestaansonzekerheid volgens de CSB- en EG-normen, België, 1992.

	CSB-norm		EG-norm	
	wel aftrek	geen aftrek	wel aftrek	geen aftrek
huishoudens met kinderen (1.557)	11,9	13,3	6,3	7,1
eenoudergezinnen (155)	26,7	27,3	8,1	8,1
eenverdieners met kinderen (301)	28,0	31,6	17,6	19,7
tweeverdieners met kinderen (878)	3,6	4,7	1,8	2,3
hh met 1 kind	12,8	13,2	4,0	4,0
hh met 2 kinderen	11,8	13,8	5,8	6,3
hh met 3 kinderen	8,2	12,0	8,1	9,8
hh met 4 kinderen en meer	13,2	14,3	23,7	28,8

Bron: CSB-panel 1992, MISIM.

Als besluit van deze simulatie geldt - net als bij het fiscaliseren van de kinderbijslagen - dat het eenvoudig en lineair afschaffen of verminderen der belastingaftrekken weliswaar een belangrijke meeropbrengst genereert maar ook lagere inkomens treft die de aftrekken nodig hebben voor hun bestaanszekerheid. Zulks kan enkel ondervangen worden door de recyclage van (een deel der) opbrengsten, hetzij door een selectieve verhoging van de kinderbijslagen (zie simulatie 5), hetzij door - in het geval van een verlaging der aftrekken - een non-wastable belastingkrediet in te voeren (zie simulatie 3).

c) Simulatie 3: Non-wastable belastingkrediet voor kinderen ten laste.

Met non-wastable belastingkredieten (die o.m. in Duitsland worden toegepast) wordt de belastingvermindering voor kinderen ten laste die niet kan worden opgenomen wegens te laag inkomen uitgekeerd aan de belastingplichtige.

Een 'non-wastable' belastingkrediet zou in België 4,9 miljard BEF kosten. Het voordeel vloeit vooral naar de 3 laagste inkomensdecielen. Vooral de gezinnen met 4 of meer kinderen hebben baat bij de invoering van een 'non-wastable' belastingkrediet. Zij krijgen een maandelijks extra-inkomen van bijna 3.500 BEF. Het is dan ook vooral bij de grote gezinnen en de eenverdieners dat een non-wastable belastingkrediet voor een reductie van armoede en bestaansonzekerheid zorgt.

TABEL 17: Simulatie 3: Verdeling van het non-wastable belastingkrediet naar gestandaardiseerde inkomensdecielen, België, 1992.

Deciel	extra belasting door afschaffing vermindering kinderen ten laste	%	belastingkrediet	%
1	180	2,3	288	27,7
2	461	6,0	257	24,7
3	693	9,0	310	29,8
4	952	12,4	58	5,6
5	1.058	13,8	36	3,5
6	924	12,0	39	3,8
7	898	11,7	11	1,1
8	981	12,8	17	1,6
9	887	11,6	13	1,3
10	638	8,3	11	1,1
Totaal	767	10,0	104	10,0

Bron: CSB-panel 1992, MISIM.

TABEL 18: Simulatie 3: Effecten van een 'non-wastable' belastingkrediet op de bestaansonzekerheid volgens de CSB- en EG-normen, België, 1992.

	CSB-norm		EG-norm	
	zonder belastingkrediet	met belastingkrediet	zonder belastingkrediet	met belastingkrediet
huishoudens met kinderen (1.557)	11,9	11,4	6,2	5,4
eenoudergezinnen (155)	26,7	26,7	8,1	8,1
eenverdieners met kinderen (301)	28,2	26,8	17,3	15,1
tweeverdieners met kinderen (878)	3,6	3,2	1,8	1,3
hh met 1 kind	12,9	12,6	3,8	3,8
hh met 2 kinderen	11,9	11,9	5,8	5,8
hh met 3 kinderen	7,9	7,6	7,8	6,3
hh met 4 kinderen en meer	13,2	8,0	24,4	13,7

Bron: CSB-panel 1992, MISIM.

TABEL 19: Simulatie 3: 'Non-wastable' belastingkrediet naar kinderaantal, België, 1992.

	extra inkomen	totaal inkomen
hh met 1 kind (685)	23	79.254
hh met 2 kinderen (584)	41	91.811
hh met 3 kinderen (204)	336	93.896
hh met 4 kinderen en meer (84)	3.408	105.054
alle hh met kinderen (1.557)	254	87.277

Bron: CSB-panel 1992, MISIM.

d) Simulatie 4: Fiscalisering met lineaire brutering der kinderbijslagen.

De fiscale meeropbrengst ten gevolge van het belastbaar maken der kinderbijslagen wordt 'gerecycleerd' door de kinderbijslagen lineair met 80% te verhogen (brutering der kinderbijslagen). De verhoging van de kinderbijslag zorgt voor bijna een halvering van de bestaansonzekerheid bij gezinnen met kinderen. Het grootste deel van dit voordeel verdwijnt echter weer door de fiscalisering van de kinderbijslag. Enkel de grootste gezinnen ondervinden nog een substantiële verbetering van hun positie.

TABEL 20: Simulatie 4: Fiscalisering met lineaire brutering der kinderbijslagen: effecten op de bestaansonzekerheid volgens de CSB- en EG-normen, België, 1992.

	CSB-norm				EG-norm			
	kb niet belast	kb belast	kb +80% niet belast	kb +80% belast	kb niet belast	kb belast	kb +80% niet belast	kb +80% belast
- alle huishoudens (3.821)	17,5	18,9	15,4	17,2	6,0	6,9	4,7	5,4
- huishoudens met kinderen (1.557)	11,9	15,3	6,7	11,1	6,3	8,4	3,1	4,8
- eenoudergezinnen (155)	26,7	32,2	14,4	24,3	8,1	9,0	6,8	7,4
- eenverdieners met kinderen (301)	28,0	35,9	15,2	25,6	17,6	25,0	7,5	13,6
- tweeverdieners met kinderen (878)	3,6	5,7	2,1	3,7	1,8	2,3	0,8	1,1
- hh met 1 kind (685)	12,8	14,1	8,7	12,0	4,0	4,0	2,7	3,3
- hh met 2 kinderen (584)	11,8	15,9	6,0	11,9	5,8	7,7	3,5	5,3
- hh met 3 kinderen (204)	8,2	17,0	4,2	8,1	8,1	15,1	3,2	6,4
- hh met 4 kinderen en meer (84)	13,2	16,5	1,2	5,7	23,7	31,6	2,4	9,9

Bron: CSB-panel 1992, MISIM.

e) Simulatie 5: Fiscaliseren of afschaffen van de belastingkredieten met selectieve recyclage.

In deze simulatie wordt tegelijkertijd de categoriale en de inkomensselectiviteit verhoogd. De meeropbrengsten van hetzij de fiscalisering der kinderbijslagen (zie simulatie 2) hetzij de afschaffing van de belastingverminderingen (zie simulatie 3) worden 'gerecycleerd' door de kinderbijslagen selectief te verhogen voor risico-groepen.

Alle gewone tarieven worden behouden. De verhoogde bijslagen voor kinderen van werklozen, gepensioneerden, arbeidsongeschikten en gehandicapten worden opgetrokken tot 6.450 BEF voor het eerste kind, tot 6.600 voor het tweede kind en tot 8.200 BEF voor derde en volgende kinderen. Eenzelfde verhoging wordt ook ingevoerd voor eenoudergezinnen. Aan alle eenverdieners met kinderen beneden de 18 jaar wordt een bijkomende toeslag toegekend van 6.860 BEF per kind tot 6 jaar en 3.430 BEF per kind van 7 tot 18 jaar.

De loutere verhoging van de kinderbijslag (dus zonder compenserende maatregelen) kost 22% meer en brengt geen verbetering van de efficiëntie met zich. De bestaansonzekerheid daalt sterk, vooral voor de huishoudens met een werkloos gezinshoofd, voor eenverdieners, eenoudergezinnen en grote huishoudens. Door de verhoogde kinderbijslag te fiscaliseren daalt de kostprijs met 30%. De middelen worden duidelijk efficiënter ingezet, en de reductie van de armoedekloof neemt toe. De bestaansonzekerheid neemt echter toe (enkel de eenverdieners gaan er licht op vooruit). Met de afschaffing van de belastingvermindering voor kinderen ten laste wordt een redelijke besparing van een kleine 4% gerealiseerd en een efficiëntere allocatie van middelen. Voor de meeste groepen is er een aanzienlijke daling van de bestaansonzekerheid. De enigen die er iets op achteruitgaan zijn de tweeverdieners.

TABEL 21: Simulatie 5: Doelmatigheid van een selectieve verhoging van de kinderbijslagen met financiering uit de fiscaliteit volgens de CSB- en EG-normen, België, 1992.

	Huidige wetgeving		Verhoging KB		Fiscaliseren verhoogde KB		Geen aftrek ktl, verhoging KB	
	CSB	EG	CSB	EG	CSB	EG	CSB	EG
- Kostprijs	100		121,6		70,1		96,4	
- Gemidd. bedrag/HH	8.347		10.154		5.855		8.052	
- Reductie armoedekloof	62,6	71,3	75,7	83,9	65,8	77,6	73,2	82,1
- Aandeel naar behoevenden voor uitkering tot aan armoedenorm	20,0	16,9	19,9	16,4	30,0	26,3	24,3	20,2
- % BOZ HH met kinderen	11,8	6,1	7,9	3,7	12,7	6,0	9,0	4,3
- % BOZ eenoudergezinnen	27,3	8,1	20,6	7,4	28,6	8,4	20,9	7,4
- % BOZ eenverdieners	27,8	17,3	12,6	5,7	25,5	14,1	15,2	7,8
- % BOZ tweeverdieners	3,5	1,7	3,3	1,5	5,4	2,2	4,3	2,1
- % BOZ HH met werkloos gezinshoofd	67,6	33,7	37,9	11,0	72,0	29,0	39,4	16,4
- % BOZ HH met 1 kind	12,7	3,7	9,5	3,2	12,7	3,3	10,3	3,2
- % BOZ HH met 2 kind.	11,9	5,8	8,5	3,9	14,2	6,3	9,9	4,2
- % BOZ HH met 3 en meer kinderen	9,5	12,6	3,1	4,4	9,5	12,2	4,4	7,4

Bron: CSB-panel, 1992 - MISIM.

f) Simulatie 6: Modalisering volgens inkomen van het bedrag van de kinderbijslag voor het eerste kind.

In deze simulatie worden de effecten doorgerekend van, *ten eerste*, de algemene verlaging van de bijslag voor het eerste kind in het stelsel der werknemers tot op het niveau van het bedrag in het stelsel der zelfstandigen (van 2.451 BEF naar 714 BEF) en, *ten tweede*, de selectieve verhoging van de kinderbijslag voor kinderen van eerste rang voor lage inkomensgezinnen (werknemers en zelfstandigen). De gebruikte inkomensgrenzen stemmen overeen met de maximumgrenzen die gelden voor de toekenning van studiebeurzen in het hoger onderwijs (6). Aan gezinnen met een inkomen lager dan deze grenzen wordt de kinderbijslag voor het eerste kind verhoogd tot resp. 9.000 en 5.000 BEF. Uit tabel 10 mag afgeleid worden dat het

6 Voor de toekenning wordt rekening gehouden met een aangepast belastbaar inkomen. Voor vervangingsinkomsten die 70% of meer uitmaken van de totale inkomsten geldt een aftrek die gelijkaardig is met die van de beroepskosten. Analoog met de studiebeurzen (voor hoger onderwijs) werd het criterium m.b.t. het kadastraal inkomen geïntegreerd. De maximumgrenzen die gelden, zijn afhankelijk van het aantal kinderen ten laste. Afwijkend van het studietoelagenstelsel werd hier gekozen voor het aantal kinderen dat fiscaal ten laste is.

	# kinderen ten laste									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
maximum-grens	601.020	771.309	907.254	1.054.647	1.236.384	1.359.450	1.425.276	1.491.102	1.558.359	1.629.909

bedrag van 9.000 BEF ongeveer overeenstemt met de directe minimale kost van het eerste kind.

De nivellering van de bedragen naar het niveau der zelfstandigen levert een minderuitgave van 22,2 mrd. op. De selectieve verhoging tot 9.000 BEF per maand kost echter 35,8 mrd. op jaarbasis, wat dus een netto-kost van 13,6 mrd. betekent. De verhoging tot 5.000 BEF kost 15,1 mrd., wat een netto-minderuitgave van 7,1 mrd. oplevert.

Het effect op de bestaanszekerheid is in het '5.000 BEF'-scenario positief maar beperkt. De bestaansonzekerheid onder gezinnen met kinderen daalt van 12,1 naar 11,7%. Ook de efficiëntie der ingezette middelen (d.w.z. het percentage der middelen dat onder de armoedegrens terechtkomt) vertoont een lichte stijging van 19,7 naar 21,8%.

TABEL 22: Simulatie 6: Modalisering volgens inkomen van het bedrag van de kinderbijslag voor het eerste kind: gevolgen voor de bestaansonzekerheid, België, 1992.

	basis	CSB-norm			basis	EG-norm		
		(1)	9.000	5.000		(1)	9.000	5.000
- alle huishoudens (3.821)	17,5	17,9	16,3	17,3	6,1	6,3	5,4	6,0
- huishoudens met kinderen (1.557)	12,1	13,0	9,2	11,7	6,5	7,0	4,7	6,1
- eenoudergezinnen (155)	28,7	30,3	22,1	28,1	11,0	11,8	8,6	11,0
- eenverdieners met kinderen (301)	27,9	28,9	20,3	26,5	17,3	18,1	12,6	16,0
- tweeverdieners met kinderen (878)	3,6	4,5	2,2	3,3	1,6	2,0	0,9	1,4
- huishoudens met 1 kind	12,9	13,9	10,6	12,6	4,1	4,5	2,8	3,7
- huishoudens met 2 kinderen	12,0	13,0	8,5	11,3	6,1	6,6	4,7	6,1
- huishoudens met 3 kinderen	8,7	10,0	5,7	8,3	8,1	8,6	5,2	7,7
- huishoudens met 4 kinderen en meer	14,4	14,4	10,6	14,4	24,8	25,8	17,9	21,9

(1) gelijkschakeling 1ste kind werknemers met 1ste kind zelfstandigen.

Bron: CSB-panel 1992, MISIM.

TABEL 23: Simulatie 6: Modalisering volgens inkomen van het bedrag van de kinderbijslag voor het eerste kind: gevolgen voor de efficiëntie van de middeleninzet, België, 1992.

	Basis	Gelijkschakeling werknemers - zelfstandigen	9.000 BEF scenario	5.000 BEF scenario
Efficiëntie % volgens CSB-norm	19,7%	21,4%	22,0%	21,8%
Efficiëntie % volgens EG-norm	16,8%	18,7%	17,8%	18,4%

Bron: CSB-panel 1992, MISISZ.

Deze simulatie is in velerlei opzichten aantrekkelijk: er wordt een eerste stap gezet naar de universalisering van de kinderbijslagen door de gelijkschakeling van de bedragen in de stelsels der werknemers en zelfstandigen; de discriminatie van lage inkomens die voortvloeit

uit het systeem van belastingaftrekken wordt weggewerkt (de verhoging is te vergelijken met een non-wastable belastingkrediet); de kinderbijslag voor het eerste kind wordt meer kostendekkend; de bestaansonzekerheid onder gezinnen met kinderen daalt met 3% (en met 5% onder eenverdienersgezinnen); de efficiëntie stijgt enigszins en er wordt een kostenvermindering van zo'n 7 mrd. gerealiseerd.

De voorgestelde operatie komt dus (gedeeltelijk) tegemoet aan de 3 ondoelmatigheden die samengevat werden op blz. 17, te weten de socio-professionele opbouw van het systeem, de ondercompensatie van de minimale kost van kinderen van eerste rang en het feit dat de belastingverminderingen geen voordeel opleveren voor de laagste inkomens.

Evenwel weze herhaald dat aan de selectiviteit ook kosten verbonden zijn. Hoewel in de hier gesimuleerde optie de selectiviteit ingebed blijft in een universeel systeem (iedereen blijft kinderbijslag ontvangen, maar de ene minder dan de andere) en het legitimiteitsverlies derhalve beperkt blijft dient rekening gehouden te worden met een verlies aan economische en administratieve efficiëntie. Wegens hogere marginale belastingvoeten verkleint immers de prikkel om (meer) te gaan werken. Bovendien wordt de administratieve uitvoering bemoeilijkt door de middelentoets als bijkomend criterium bij toekenning en controle. Het identificeren van behoeftigen via een bestaansmiddelenonderzoek of via de fiscaliteit leidt tot hogere administratieve kosten. Bovendien is selectiviteit meer fraudegevoelig en leidt het tot een hoger niet-gebruik (De Lathouwer, 1995). De afweging tussen de (te verwachten) kosten en baten blijft een politieke keuze die mede rekening zal houden met opties in andere beleidsdomeinen en andere takken van de sociale zekerheid.

*
* *

Uiteraard zijn vele andere combinaties mogelijk. De grootte-orde en de richting van de te verwachten effecten kunnen ingeschat worden aan de hand van de getoonde simulatie-resultaten. Zo kan bijvoorbeeld afgeleid worden dat de verhoging van de kinderbijslag voor het eerste kind in het stelsel der zelfstandigen tot op het niveau van de kinderbijslag in het stelsel der werknemers (kostprijs 4,5 mrd.) én de gelijktijdige selectieve verhoging van de kinderbijslag voor het eerste kind tot 5.000 BEF (kostprijs 15 mrd., zie simulatie 6) ruimschoots gecompenseerd kan worden door het afschaffen van de belastingkredieten (opbrengst 36 mrd., zie simulatie 2). De getoonde resultaatindicatoren suggereren tevens dat door deze beleidsingreep de bestaansonzekerheid licht zou afnemen.

D. SAMENVATTING EN BESLUITEN

1. Kinderbijslagen en belastingaftrekken voor kinderen ten laste realiseren globaal een grote doelmatigheid. Algemeen mag gesteld worden dat er een redelijke compensatie is van de minimale kosten van kinderen en dat de uitvoeringsdoelmatigheid groot is. Niettemin blijven 3 ondoelmatigheden bestaan: de binding van uitkeringsrechten en bijdrage-betalingen (d.w.z. beroepsstatuut); de ondercompensatie van de minimale kost van kinderen van eerste rang (en in mindere mate van deze van tweede rang); het feit dat de belastingverminderingen geen voordeel opleveren voor de laagste inkomensgezinnen.

2. Mede vanwege de budgettaire beperkingen en de hoge middeleninzet vloeit hieruit voort dat een voorzichtige herdosering van horizontale en verticale herverdelingscriteria in het geheel van het hier beschouwde gezinspolitieke instrumentarium (kinderbijslagen en belastingaftrekken voor kinderen ten laste) *mogelijk* en *wenselijk* is. De wenselijkheid vloeit

voort uit de vaststelling dat, ondanks de grote middeleninzet, het bestaande instrumentarium er duidelijk niet in slaagt om de minimale kosten van kinderen in lage inkomensgezinnen te dekken.

Omgekeerd zijn het de gezinspolitieke uitgaven (en in het bijzonder de belastingaftrekken) die - meer dan de andere uitkeringen van de sociale zekerheid - tendentieel het meeste naar hogere welvaartsgroepen toevloeien. In deze tegenstrijdigheid ligt de mogelijkheid besloten om, met eenzelfde (zelfs lagere) middeleninzet een grotere doelmatigheid te realiseren (d.w.z. een betere dekking van de minimale kosten van kinderen in lage inkomensgezinnen).

3. Uit de diagnose van de ondoelmatigheid van het gezinspolitieke instrumentarium kunnen 3 *beleidslijnen* worden afgeleid: *ten eerste*, de universalisering van de kinderbijslagen (i.e. kinderbijslag als 'recht van het kind', onafhankelijk van het beroepsstatuut van de ouder en met financiering uit algemene middelen); *ten tweede*, het wegwerken van de discriminatie van lage inkomens die voortvloeit uit het systeem der belastingaftrekken (hetzij door toekenning van 'non-wastable' belastingkredieten; hetzij door incorporatie der belastingaftrekken in het systeem der kinderbijslagen); *ten derde*, het verhogen van de kostendekking voor kinderen van eerste rang, ten minste voor lage inkomensgezinnen.

Het beleid stuit hierbij zowel op budgettaire beperkingen als op bezwaren die rijzen bij eenzijdige ingrepen in ofwel de kinderbijslagen ofwel de fiscaliteit. De genoemde doelstellingen zijn immers minder eenvoudig te realiseren dan sommige clichés het laten uitschijnen. Hiervoor zijn tal van redenen, zowel van principiële als van technische aard. We brengen de belangrijkste in herinnering:

- categoriale selectiviteit (bv. hogere bijslagen voor eenoudergezinnen of eenverdieners) stuit op een (toenemende) heterogene samenstelling van de positief en negatief te discrimineren groepen;
- het middelengetoetst maken der kinderbijslagen stuit op principiële en technische bezwaren: het is strijdig met het universele verzekeringskarakter van de sociale zekerheid; het lijkt logisch niet verzoenbaar met het bestaan van belastingaftrekken; technisch zijn de gezinsinkomens niet gekend bij de administraties van de kinderbijslagen;
- het belastbaar maken van de kinderbijslag stuit op het feit dat in ons fiscaal systeem de kinderbijslag reeds op een relatief laag inkomensniveau zou worden wegbelast, wat een stijging van de armoede en bestaansonzekerheid bij gezinnen met kinderen zou veroorzaken;
- ook het eenvoudig en lineair afschaffen of verminderen van de belastingaftrekken zou mede lagere inkomensgroepen treffen die de aftrekken nodig hebben voor hun bestaanszekerheid.

Daarom kunnen de 3 genoemde doelstellingen enkel bereikt worden door een geïntegreerde en complexe aanpak waarbij gelijktijdig wordt bijgestuurd in de fiscaliteit en in het kinderbijslagstelsel. Hier kan bij wijze van voorbeeld verwezen worden naar simulatie 6 waarin - naar analogie met de studietoelagen - via de fiscaliteit de kinderbijslag van het eerste kind gemodaliseerd wordt volgens het fiscaal inkomen of naar simulatie 5 waarin de meeropbrengsten van hetzij de fiscalisering der kinderbijslagen hetzij de afschaffing van de belastingverminderingen worden 'gerecycleerd' door de kinderbijslagen selectief te verhogen

voor risico-groepen. Vanzelfsprekend zijn andere combinaties mogelijk, zoals bijvoorbeeld het vervangen der belastingaftrekken door (verhoogde) kinderbijslagen.

BIBLIOGRAFIE

- BLUNDELL, R. & LEWBELL, A. (1991), The information content of equivalence scales, *Journal of Econometrics*, vol. 50, pp. 49-68.
- BOND VAN GROTE EN VAN JONGE GEZINNEN (1993), *Dossier kinderbijlagen*, p. 50-59.
- BRADBURY, B. (1989), Family Size Equivalence Scales and Survey Evaluations of Income and Well-Being, *Journal of Social Policy*, vol. 18, no. 3, pp. 383-408.
- BRADSHAW, J., DITCH, J., HOLMES, H. & WHITEFORD, P. (1993), *Support for children: a comparison of arrangements in 15 countries*, London: HSMO, 137 p.
- BRADSHAW, J. (1993), *Budget Standards for the United Kingdom*, Aldershot e. a.: Avebury.
- BROWNING, M. (1992), Children and Household Economic Behavior, *The Journal of Economic Literature*, vol. 30, pp. 1434-1475.
- BUHMANN, B., RAINWATER, L., SCHMAUS, G. & SMEEDING, T. (1988), Equivalence Scales, well-being, inequality, and poverty: sensitivity estimates across ten countries using the Luxembourg Income Study (LIS) database, *The Review of Income and Wealth*, vol. 34, no. 2, pp. 115-142.
- CANTILLON, B., Nieuwe behoeften naar zekerheid: gezin, arbeid en sociale zekerheid, *Beleid en Maatschappij*, jrg. XIX, jan.febr. 1992-1, p. 2-15.
- CANTILLON, B., Gezin en Bestaanszekerheid, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, jrg. XXXVI, nr. 1, deel 1, 1994, p. 265-313.
- CANTILLON, B., GEURTS, V., TAN, B., VAN DIESEN, T. (1995), *Leven beneden het socio-vitale minimum*, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid (in voorbereiding).
- CANTILLON, B., MARX, I., PROOST, D., VAN DAM, R. (1993:6), *Sociale Indicatoren 1985-1992*, Berichten / UFSIA, Centrum voor Sociaal Beleid, Antwerpen, 50 p.
- CANTILLON, B. (1993), De beperkingen van de sociale zekerheid, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, jrg. XXXV, nr. 1, p. 3-43.
- DEATON, A. & MUELLBAUER, J. (1986), *Economics and Consumer Behavior*, Cambridge etc.: Cambridge University Press (first published 1980).
- DECOSTER, A. (1988), *Family Size, Welfare, and Public Policy*, Academisch Proefschrift, Katholieke Universiteit Leuven.
- DE LATHOUWER, L. (1995), *Universaliteit en selectiviteit in de werkloosheidsverzekering*, doctoraal proefschrift.
- DELEECK, H. (1994), Kinderbijslag en recht van het kind, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, jrg. XXXVI, nr. 1, deel 1, p. 133-178.

- DONALD, O. (1992), *Les conditions de l'ouverture du droit aux allocations familiales*, XVII, XXIVe Assemblée générale, AISS, Acapulco, 95 p.
- ENGEL, E. (1895), Die Lebenskosten Belgischer Arbeiter-Familien Früher und Jetzt, *Bulletin de l'Institut International de Statistique*, vol. 9, pp. 1-124.
- GOEDHART, Th., HALBERSTADT, V., KAPTEYN, A. and VAN PRAAG, B. (1977), The Poverty Line, Concept and Measurement, *The Journal of Human Resources*, vol. 12, no. 4, pp. 503-520.
- KAPTEYN, A. & VAN PRAAG, B. (1976), A new approach to the construction of family equivalence scales, *European Economic Review*, vol. 7, pp. 313-335.
- O.E.C.D. (1976), *Public Expenditure on Income Maintenance Programmes*, Studies in Resource Allocation, Paris: O.E.C.D..
- O.E.C.D. (1982), *The OECD list of social indicators*, Paris: O.E.C.D..
- POLLAK, R. & WALES, T. (1979), *Welfare Comparisons and Equivalence Scales*, American Economic Review, vol. 69, pp. 216-221.
- POT-BUTER, H. & GROOT, W. (1988), Tegemoetkomingen in de kosten van kinderen, *Economisch en Statistische Berichten*, p. 471-475.
- POULIN, S. (1988), *An Application of Analytic Techniques to Canadian Income Satisfaction Data*, Ottawa: Statistics Canada, Labour and Household Surveys Analysis Division, Staff Reports.
- SPINNEWIJN & SCHOKKAERT, E. (1995), *Solidariteit en verzekering, overheid en markten*, Congresboek Vlaams Wetenschappelijk Economisch Congres, VUB, Brussel (te verschijnen).
- STORMS, B. (1994), *De herverdelende werking van gezinspolitieke maatregelen in 15 westerse landen: een vergelijkende studie*, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid, 55 p.
- VAN DEN BOSCH, K. (1995), Equivalence Scales Based on Subjective Income Evaluations: Are Children Really Cheap? *Recherches Economiques de Louvain*. (te verschijnen).
- VAN PRAAG, B. & VAN DER SAR, N. (1988), Household Cost Functions and Equivalence Scales, *Journal of Human Resources*, vol. 23, pp. 193-210.
- WHITEFORD, P. (1985), *A Family's Needs: Equivalence Scales, Poverty and Social Security*, Research Paper No 27, Canberra: Department of Social Security.