

De impact van kinderbijslagen op het armoederisico van alleenstaande moeders: België in vergelijkend perspectief

Wim Van Lancker
Joris Ghysels
Bea Cantillon

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/2012/6104/06

Inhoud

1. Inleiding.....	3
2. Data, definities, methodologie en onderzoeksvragen.....	3
3. Alleenstaande moeders: aandeel in de bevolking en armoederisico	6
4. Het beleidsontwerp en de generositeit van kinderbijslagstelsels	9
5. De armoede-reducerende impact van kinderbijlagen: een empirische analyse.....	15
6. Discussie: effectiviteit versus efficiëntie	19
7. Beperkingen van het onderzoek	21
8. Conclusie	22
Referenties	23

Dankwoord

De auteurs wensen Frank Vandenbroucke en Natascha Van Mechelen te bedanken voor hun suggesties bij eerdere versies van dit bericht.

1. Inleiding

Het is een open deur, maar alleenstaande moeders vormen een zeer kwetsbare groep in onze samenleving. Onderzoek uit verschillende disciplines (economie, sociologie, epidemiologie, psychologie) heeft in de voorbije decennia al meermaals aangetoond dat alleenstaande moeders een sterk verhoogde kans hebben op stress, gezondheidsproblemen, werkloosheid, armoede en sociale uitsluiting. Al deze problemen zijn sterk aan elkaar gerelateerd (Mullins et al., 2011; Burström et al., 2009; Christopher, 2005; Bradshaw et al., 1993). De reden voor het verhoogde armoederisico van alleenstaande moeders is welbekend. Ten eerste hebben ze per definitie maar een inkomen om rond te komen, terwijl in tijden waarin tweeverdienerschap de norm is een aanvullend inkomen vaak noodzakelijk is om financieel het hoofd boven water te houden (Cantillon et al., 2003). Daarnaast hebben zij het moeilijker om een inkomen te verwerven uit arbeid omdat zij geen partner hebben om op terug te vallen die (ten dele) de zorg voor de kinderen op zich kan nemen (Lewis, 2006). Wanneer alleenstaande moeders niet tewerkgesteld zijn, wordt hun kwetsbaarheid nog pregnanter. Recent onderzoek leert immers dat de werkloosheids- en bijstandsuitkeringen alsook de kinderbijslagen onvoldoende hoog zijn om er een redelijke levensstandaard mee te onderhouden en in de voorbije decennia de loon- en welvaartsontwikkeling vaak niet hebben gevolgd (Van Mechelen et al., 2010; Marx & Nelson, 2012).

Toch is het armoederisico van alleenstaande moeders niet in alle landen even groot. Deze landenverschillen zijn in hoofdzaak te herleiden tot verschillen in tewerkstelling en in sociale bescherming (Misra et al., 2007). Een gezinsvriendelijk tewerkstellingsbeleid (betaalbare en toegankelijke kinderopvang, betaald ouderschapsverlof, et cetera) en een goed uitgebouwd stelsel van sociale bescherming (onder meer door middel van inkomenstransfers) maken alleenstaande moeders minder kwetsbaar voor armoede (Lewis, 2006; Kilkey, 2000). Wat de inkomenstransfers betreft hebben verschillende onderzoekers er al op gewezen dat vooral kinderbijslagen een efficiënt beleidsinstrument kunnen zijn om armoede te bestrijden, in het bijzonder bij alleenstaande moeders (Bradshaw, 2010; Cantillon et al., 2003; Immervoll et al., 2001). In dit artikel bouwen we verder op dit inzicht en onderzoeken we in welke mate de financiële toelagen die specifiek gerelateerd zijn aan het hebben van kinderen, kortweg kinderbijslagen, het armoederisico van alleenstaande moeders kunnen verminderen. Hiertoe vergelijken we België met 14 Europese welvaartsstaten, en besteden we bijzondere aandacht aan het ontwerp van het beleid. De betrachting is om te ontrafelen welk kinderbijslagstelsel het meest *efficiënt* (doelmatig) is in het bestrijden van armoede bij alleenstaande moeders.

2. Data, definities, methodologie en onderzoeksvragen

In dit artikel onderzoeken we de impact van kinderbijslagen op het armoederisico van alleenstaande moeders. Alvorens verder te gaan verduidelijken we in deze sectie wat we precies bedoelen met deze termen en hoe we te werk zullen gaan.

Alleenstaande moeders zijn 'vrouwen op actieve leeftijd die alleen met hun afhankelijke kinderen een huishouden vormen'. Afhankelijke kinderen zijn kinderen jonger dan 18 jaar (of

jonger dan 25 wanneer ze nog studeren). Dit is eigenlijk een strenge definitie (zo worden alleenstaande moeders die met andere volwassen samenwonen uitgesloten) die ons echter wel toelaat om landen op een consistente manier met elkaar te vergelijken. Personen op actieve leeftijd zijn tussen 25 en 59 jaar oud. Analyses met ruimere leeftijdsgrenzen leveren echter geen andere resultaten op. We moeten ons er ook bewust van zijn dat in het beleid meestal wordt gesproken over alleenstaande ouders, en niet specifiek over alleenstaande moeders. Wanneer nodig zullen we het onderscheid maken in de tekst.

Armoede of *armoederisico* wordt in dit artikel gedefinieerd volgens de gangbare Europese definitie (Atkinson et al., 2002): iemand is arm als hij of zij in een huishouden woont waarvan het *beschikbaar gezinsinkomen* lager is dan 60% van het mediaan gezinsinkomen van de lidstaat in kwestie. Armoede is dus relatief en hangt bijgevolg af van het algemeen welvaartsniveau van een land en weerspiegelt het *minimum inkomen* om op een aanvaardbare manier te kunnen deelnemen aan de samenleving in dat land.

Belangrijk is ook op te merken dat we het hebben over armoede bij alleenstaande moeders, niet over kinderarmoede. Dat is een belangrijk onderscheid waarop we nog zullen terugkomen in de tekst.

Het beschikbare inkomen van een gezin is het inkomen op jaarbasis, na afhouding van sociale bijdragen en belastingen maar met toevoeging van uitkeringen en transfers (bijvoorbeeld werkloosheidsuitkeringen of pensioenen). Het gaat dus om het netto gezinsinkomen dat vrij besteed kan worden. Omdat een bepaald inkomen niet dezelfde mogelijkheden creëert inzake welvaart voor een alleenstaande als voor een gezin met drie kinderen, wordt het netto beschikbaar jaarlijks huishoudinkomen *gestandaardiseerd* om het onderling vergelijkbaar te maken. Het inkomen op gezinsniveau wordt gestandaardiseerd volgens de zogenaamde 'gemodificeerde OESO-schaal': voor de eerste volwassene geldt een gewicht van 1, de andere volwassenen krijgen een gewicht van 0,5. Elk kind tot en met 14 jaar krijgt een gewicht van 0,3. Deze gewichten worden opgeteld tot een equivalentiefactor. Het beschikbaar huishoudinkomen wordt door deze equivalentiefactor gedeeld. Zo verkrijgen we een indicatie van het besteedbaar inkomen van een huishouden, gecorrigeerd voor aantal en kenmerken van de leden van het huishouden en dus vergelijkbaar over verschillende gezinstypes.

De bron voor de armoedecijfers en de empirische analyses in dit artikel is de EU-SILC-enquête (*European Union - Statistics on Income and Living Conditions*). De EU-SILC is een jaarlijkse enquête waarin wordt gepeild naar de inkomsten en levensomstandigheden van huishoudens in alle landen van de Europese unie. Het is veruit het belangrijkste instrument om zowel op Belgisch als Europees niveau armoede en sociale uitsluiting in kaart te brengen. Wanneer we gebruik maken van bijkomend bronnenmateriaal, dan vermelden we dit in de tekst zelf.

Wanneer we spreken over *kinderbijslagen* dan hebben we het over kinderbijslagen in de ruime zin, namelijk alle financiële uitkeringen of toelagen (uitgekeerd in cash of via de fiscaliteit) die gerelateerd zijn aan het hebben van kinderen. Let op, we beperken ons tot de financiële toelagen die expliciet bedoeld zijn om de kosten van kinderen te helpen drukken. Dit sluit de beleidsinstrumenten uit die bedoeld zijn om werk en gezin met elkaar te combineren, zoals uitkeringen voor ouderschapsverlof en subsidies voor kinderopvang. We doen dit omdat we

niet alleen de impact van kinderbijslagen op het armoederisico van alleenstaande moeders in het algemeen willen meten, maar ook de impact op het armoederisico van alleenstaande moeders die niet tewerkgesteld zijn. In de inleiding haalden we reeds aan (en we komen daar in de tekst nog verder op terug) dat alleenstaande moeders het moeilijk hebben om werk en zorg met elkaar te combineren enerzijds, en dat zij die er niet in slagen die moeilijke combinatie te maken, het meest kwetsbaar zijn anderzijds.

Om de impact van de kinderbijslagen op het armoederisico van alleenstaande moeders in 15 Europese landen na te gaan, gaan we als volgt te werk: we vergelijken het armoedecijfer voor en na de toevoeging van kinderbijslagen aan het gezinsinkomen¹. Het verschil tussen beide armoedecijfers is dan de armoedevermindering door kinderbijslagen (de 'impact' van kinderbijslagen). Meer concreet meten we het armoederisico twee keer: een keer op basis van het gezinsinkomen zoals hierboven gedefinieerd (na afhouding van belastingen en toevoeging van overheidstransfers) en een tweede keer op basis van hetzelfde gezinsinkomen, maar dan zonder de kinderbijslagen aan het gezinsinkomen toe te voegen. We vergelijken dus de realiteit die we observeren (het armoederisico zoals het is, 'post armoede') met een hypothetische situatie waarin er geen kinderbijslagen zouden bestaan (het armoederisico zonder kinderbijslagen, 'pre armoede'). Ofte: hoe zou het armoederisico van alleenstaande moeders er uitzien zonder het bestaan van kinderbijslagstelsels? Uiteraard moeten we ons er goed van bewust zijn dat deze methode haar beperkingen heeft. We maken immers de assumptie dat alles gelijk blijft, behalve het feit dat er wel dan geen kinderbijslag bestaat. Dat is onrealistisch, omdat het ontbreken of bestaan van een bepaalde uitkering aanleiding zal geven tot gedragseffecten die op een directe of indirecte manier het gezinsinkomen kunnen beïnvloeden. Een genereuze kinderbijslag zou bijvoorbeeld een reden kunnen zijn voor een alleenstaande moeder om niet te werken, terwijl de afwezigheid van kinderbijslag een reden zou kunnen zijn om het krijgen van kinderen uit te stellen. We kunnen deze gedragseffecten echter niet meenemen in onze analyse. We moeten ons er dus van bewust zijn dat de gemeten impact van kinderbijslagen *hypothetisch* is en louter dient om de verschillende stelsels met elkaar te kunnen vergelijken.

We willen echter niet alleen weten welk kinderbijslagstelsel de grootste impact heeft op het armoederisico van alleenstaande moeders (en dus het meest *effectief* is), maar ook wat daaraan ten grondslag ligt. Daarom zullen we de resultaten van onze empirische analyse confronteren met de karakteristieken van de verschillende kinderbijslagstelsels op basis van administratieve gegevens. Dit laat ons toe om de kenmerken van het beleid te koppelen aan de reële impact van datzelfde beleid. Hierbij houdt ons vooral de vraag naar de verhouding tussen universaliteit en selectiviteit ('wie heeft recht op wat?') bezig. In de wetenschappelijke literatuur werd lang aangenomen dat welvaartsstaten met een universele uitkeringsstructuur het meest succesvol zijn in het reduceren van armoede (bijvoorbeeld Korpi en Palme, 1998). Meer recente analyses tonen echter dat dit vandaag niet noodzakelijk nog langer het geval is

¹ De EU-SILC data laat toe om de kinderbijslagen ('child-related allowances') uit het gezinsinkomen te distilleren. Deze categorie bevat naast kinderbijslagen en publieke onderhoudsgeldbetalingen (dus geen private alimentatie) ook uitkeringen voor ouderschapsverlof en moederschapsrust. Omdat het niet mogelijk is om een onderscheid tussen de verschillende uitkeringen te maken hebben we alle empirische analyses herhaald voor gezinnen en alleenstaande moeders met een jongste kind ouder dan 2 jaar. Omdat het gros van de uitkeringen voor ouderschapsverlof in de eerste levensjaren van het kind wordt uitgekeerd, kunnen we zo de robuustheid van onze bevindingen nagaan. Onze resultaten en de interpretatie ervan veranderen niet.

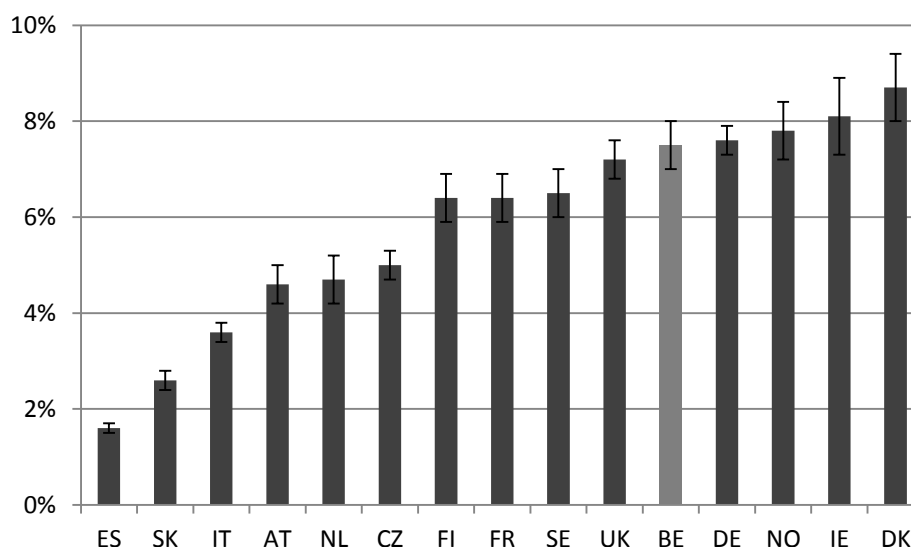
(Kenworthy, 2011; Cantillon et.al. 2013). In dit artikel leveren wij een bijdrage aan dit debat door te onderzoeken welke verhouding tussen selectiviteit en universaliteit in kinderbijslagstelsels het meest *efficiënt* is om armoede bij alleenstaande moeders te verminderen.

In wat volgt verkennen we ten eerste het aandeel van alleenstaande moeders en hun armoederisico in 15 Europese welvaartsstaten; vervolgens bekijken we in meer detail het ontwerp en de generositeit van de verschillende kinderbijslagstelsels. Daarna analyseren we de impact van deze stelsels op het armoederisico van alleenstaande moeders om tenslotte te eindigen met een beknopte discussie van de resultaten en de beperkingen van ons onderzoek.

3. Alleenstaande moeders: aandeel in de bevolking en armoederisico

Figuur 1 toont dat het aandeel van alleenstaande moeders in alle gezinnen met kinderen relatief beperkt is in de meeste landen. Het hoogste aantal alleenstaande moeders (tussen 7% en 9%) vinden we in Denemarken, Noorwegen, Ierland, Duitsland, Verenigd Koninkrijk en ook in België, gevolgd door Frankrijk, Finland en Zweden met 6,5%. In alle andere landen (Spanje, Italië, Nederland, Slowakije, Tsjechië en Oostenrijk) bedraagt het aandeel alleenstaande moeders 5% of minder. Let op, we berekenen het aandeel van de alleenstaande moeders in alle gezinnen met kinderen (telkens op actieve leeftijd) en dus niet het aandeel in alle gezinnen *tout court*. Dit kan resulteren in afwijkende uitkomsten in vergelijking met andere bronnen (bijvoorbeeld OECD, 2007).

Figuur 1: Aandeel alleenstaande moeders ten opzichte van alle gezinnen met kinderen, actieve leeftijd (25-59), Europese landen.

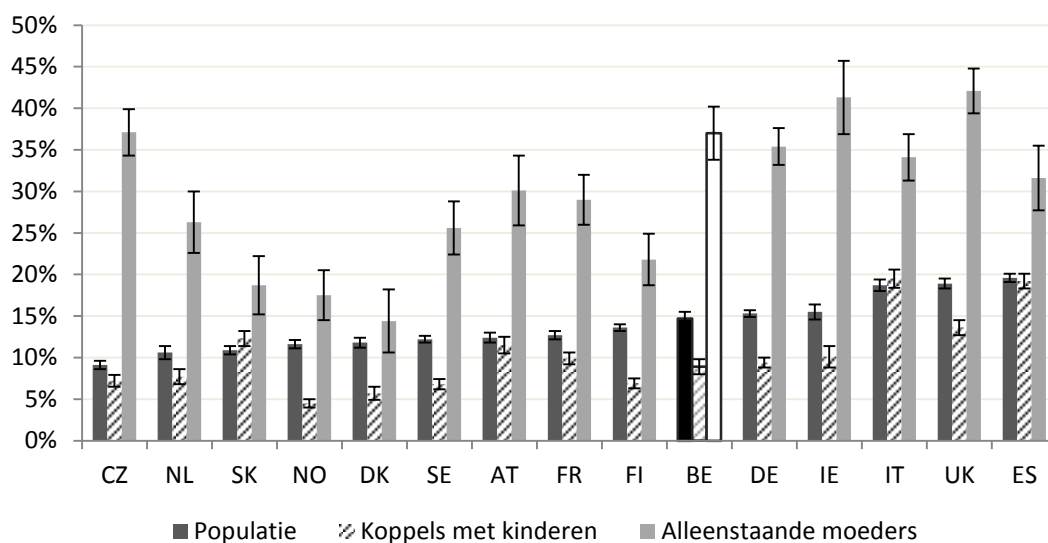


Bron: eigen berekeningen op EU-SILC 2008. Landen zijn gesorteerd volgens het aandeel alleenstaande ouders.

Om na te gaan of de assumptie dat alleenstaande moeders tot de meest kwetsbare sociale categorieën kunnen worden gerekend ook tot uiting komt in onze data, presenteren we in

figuur 2 per land de armoedepercentages voor alleenstaande moeders, koppels met kinderen en voor de ganse populatie. Ten eerste vinden we dat alleenstaande moeders in alle landen (met uitzondering van Denemarken) een significant hoger risico op armoede lopen dan koppels met kinderen en de bevolking in het algemeen. Dit herbevestigt de aanname dat de positie van alleenstaande moeders in de samenleving zeer precair kan zijn. Ten tweede observeren we dat de landenverschillen erg groot zijn, gaande van een armoederisico van minder dan 20% in Denemarken, Noorwegen en Slovaakse tot een armoederisico van meer dan 40% in Ierland en het Verenigd Koninkrijk. België kent het op twee na hoogste armoedecijfer (37%) voor alleenstaande moeders. Ten derde is er een significante en positieve correlatie ($r = 0.53$, $p < 0.01$) tussen het gemiddelde armoederisico en het armoederisico voor alleenstaande moeders: landen met een hoog armoederisico voor alleenstaande moeders kennen vaak ook een hoog armoederisico voor de rest van de bevolking. Een efficiënte welvaartsstaat (wat het bestrijden van armoede betreft) lijkt dus goed te zijn voor iedereen. Dit patroon werd reeds eerder vastgesteld in het internationale onderzoek (zie bijvoorbeeld Brady, 2009). Toch zijn er ook uitzonderingen op deze regel: vooral Tsjechië maar ook, en misschien verrassend, Zweden en Nederland rapporteren armoedecijfers voor alleenstaande moeders die hoger zijn dan verwacht. De kloof tussen het armoederisico voor alleenstaande moeders en het gemiddelde armoedecijfers is bijvoorbeeld groter in Nederland (16 procentpunt) dan in het zwak presterende Spanje (12 procentpunt).

Figuur 2: Armoedepercentage voor alleenstaande moeders (25-59), gezinnen met kinderen (25-59) en de ganse bevolking, Europese landen



Bron: eigen berekeningen op EU-SILC 2008. Landen zijn gesorteerd volgens het armoederisico voor de ganse bevolking.

In de inleiding haalden we reeds aan dat het voor alleenstaande moeders moeilijk is om werk en gezin met elkaar te combineren (vooral als er jonge kinderen in het spel zijn) omdat zij een dubbele rol op zich moeten nemen, en dat vooral de niet-werkende alleenstaande moeders het meest kwetsbaar zijn voor een armoederisico omdat zij niet over een arbeidsinkomen beschikken. Tabel 1 bevestigt dit beeld. De eerste twee kolommen rapporteren het percentage werkloze huishoudens voor koppels met kinderen en voor alleenstaande moeders. Het is

meteen duidelijk dat werkloze huishoudens significant veel meer voorkomen bij alleenstaande moeders dan bij koppels met kinderen. De derde en vierde kolom bevestigen dat een arbeidsinkomen van groot belang is om armoede te vermijden. Toch vinden we ook hier grote verschillen tussen landen. Zo biedt tewerkstelling veel meer bescherming tegen armoede in Denemarken (nog 7,5% loopt een armoederisico) dan in Spanje (27%) of het Verenigd Koninkrijk (32%). De levensomstandigheden van niet-tewerkgestelde alleenstaande moeders, ten slotte, zijn vaak precair: hun armoederisico is in alle landen significant hoger (met uitzondering van Noorwegen waar het verschil niet significant is) voor de niet-tewerkgestelde dan voor de tewerkgestelde alleenstaande moeders. In de meeste landen verkeert meer dan de helft van deze moeders in een situatie van bestaansonzekerheid met zelfs negatieve uitschieters tot twee derde van de niet-tewerkgestelde alleenstaande moeders, waartoe naast Italië, Tsjechië, Duitsland en Ierland ook België behoort.

Tabel 1: Percentage werklozen huishoudens en armoedepercentages, Europese landen.

	Werkloze huishoudens in %		Armoedepercentages voor alleenstaande moeders	
	Koppels met kinderen	Alleenstaande moeders	Tewerkgesteld	Niet-tewerkgesteld
AT	3,3	22,9 *	19,9	64,4 *
BE	2,9	28,3 *	22,5	73,9 *
CZ	2,3	26,8 *	26,1	67,1 *
DE	3,5	32,6 *	18,7	69,9 *
DK	1,7	18,7 *	7,5	44,0 *
ES	2,3	13,2 *	27,3	59,8 *
FI	1,7	12,7 *	17,6	50,6 *
FR	2,3	17,6 *	22,6	58,7 *
IE	5,2	32,7 *	28,8	67,1 *
IT	3,8	19,9 *	23,0	78,6 *
NL	1,3	33,5 *	13,8	51,2 *
NO	1,4	20,2 *	15,5	25,7
SE	1,2	12,8 *	20,5	60,4 *
SK	2,0	7,3 *	16,1	51,0 *
UK	7,8	33,6 *	31,8	62,5 *
<i>N</i>	<i>68.524</i>	<i>4.728</i>	<i>3.671</i>	<i>1.057</i>

Bron: eigen berekeningen op EU-SILC 2008.

Noot: werkloos huishouden = een huishouden met een werkintensiteit 0². χ^2 -test: * $p < 0,05$.

² Dit betekent dat niemand op actieve leeftijd in het voorbije jaar was tewerkgesteld. Een werkintensiteit van 1 zou betekenen dat alle personen op actieve leeftijd binnen een huishouden het voorbije jaar waren tewerkgesteld. Een werkintensiteit lager dan 1 kan dan betekenen dat een van de personen op actieve leeftijd geen job heeft of dat de meerdere gezinsleden slechts een deel van het jaar gewerkt hebben.

Figuur 2 en tabel 1 tonen de armoede-*uitkomsten*, i.e. het armoederisico berekend op het beschikbaar gezinsinkomen na belastingen en inclusief uitkering en transfers. In de volgende delen gaan we na welke rol de kinderbijslagen spelen in deze uitkomsten: hoe zou het armoederisico van alleenstaande moeders in 15 Europese landen eruitzien mochten kinderbijslagen niet bestaan? Zo kunnen we op een vergelijkbare manier nagaan welke kinderbijslagssystemen de grootste impact hebben en nagaan hoe dat komt.

4. Het beleidsontwerp en de generositeit van kinderbijslagstelsels

In deze sectie concentreren we ons op het *beleidsontwerp*³ (Wie heeft recht op wat?) en de *generositeit* (Hoe hoog zijn de uitkeringen?) van kinderbijslagstelsels in 15 Europese landen. Het beleidsontwerp, of de manier waarop kinderbijslagen over gezinnen met kinderen worden verdeeld, hangt nauw samen met wat in de literatuur het ‘*universalism versus targeting*’-debat (universaliteit versus selectiviteit) werd gedoopt. De exacte betekenis van beide concepten is niet altijd eenduidig (zie van Oorschot, 2002, voor een uitstekend overzicht van de debatten) maar over het algemeen komt het hierop neer: universele uitkeringen worden aan iedereen toegekend, ongeacht inkomen, sociale categorie of noodzaak, terwijl selectieve uitkeringen gericht zijn op rechthebbenden die voldoen aan een of meerdere voorwaarden. Wanneer we deze strikte definitie aanhouden zijn kinderbijslagen natuurlijk nooit universeel omdat niet elk gezin kinderen heeft. Daarom hanteren we hier een wat eenvoudiger criterium: kinderbijslagen zijn universeel wanneer elk gezin met kinderen er in gelijke mate recht op heeft, ongeacht de behoeften; kinderbijslagen zijn selectief (*targeted*) wanneer de gezinnen met kinderen moeten voldoen aan bepaalde voorwaarden om er recht op te hebben. Uiteraard kunnen ook mengvormen bestaan, waarbij bepaalde sociale categorieën of inkomensgroepen een hoger bedrag krijgen dan anderen (‘progressief universalisme’ of ‘selectiviteit binnen universaliteit’, zie Skocpol, 1991). Een universeel kinderbijslagstelsel is eigenlijk gebaseerd op de idee van *horizontale* herverdeling (van gezinnen zonder kinderen naar gezinnen met kinderen), terwijl selectiviteit *verticale* herverdeling (van gezinnen zonder specifieke noden naar gezinnen met specifieke noden) omhelst. Hoe meer selectiviteit in het systeem, hoe groter de nadruk op verticale herverdeling. Specifiek houdt ons hier vooral de mate bezig waarin selectiviteit naar alleenstaande moeders in de verschillende kinderbijslagstelsels is ingebouwd.

Tabel 2 toont de configuratie van de kinderbijslagstelsels voor 15 Europese landen. We bekijken cash uitkeringen, uitkeringen via de fiscaliteit en bijkomende steunmaatregelen die specifiek gerelateerd zijn aan het hebben van kinderen (en geen activeringscomponent in zich meedragen). In de kolom ‘cash uitkeringen’ rapporteren we of de bijslagen universeel of inkomens-gerelateerd zijn (selectiviteit naar inkomen), of de bedragen variëren naar de rangorde en de leeftijd van het kind en of er *daarbovenop* uitkeringen gericht zijn naar de lage inkomens. De kolom ‘fiscaliteit’ toont of het kinderbijslagstelsel ook belastingvoordelen (e.g. belastingaftrek, belastingkrediet) omvat. De kolommen onder het kopje ‘alleenstaande moeders’, ten slotte, omvatten - indien van toepassing - alle uitkeringen die selectief zijn naar alleenstaande moeders. Gegarandeerde onderhoudsuitkering betekent dat de staat borg staat

³ We hebben het in dit artikel niet over de financieringswijze van de kinderbijslagstelsel.

voor het betalen van onderhoudsgeld wanneer de (ex-)partner in geval van echtscheiding niet wil of kan bijdragen. Gewaarborgd onderhoudsgeld is van cruciaal belang voor alleenstaande moeders omdat het hen toelaat een autonoom huishouden te vormen (en dus te scheiden van hun partner). Hoewel in zowat alle Europese landen procedures en rechtsregels in voege zijn om alimentatie en onderhoudsgeld te vorderen, beperken we ons hier tot de gevallen waarbij de staat *automatisch garant staat voor de betaling*. In België is dit bijvoorbeeld niet het geval, hoewel de dienst voor alimentatievorderingen in bepaalde gevallen wel voorschotten op het onderhoudsgeld kan geven.

Laat ons beknopt de kinderbijslagstelsel in de verschillende Europese landen even overlopen op basis van de gegevens in tabel 2. Spanje kent een selectief systeem waarbij de rechthebbenden beperkt zijn tot de lage inkomens: gezinnen wier huishoudinkomen een bepaalde grens overschrijdt verliezen hun recht op kinderbijslag (de drempel wordt wel hoger gelegd voor gezinnen met drie of meer kinderen). De bedragen variëren naargelang de leeftijd van het kind. In 2008 werd een niet-terugbetaalbaar belastingvoordeel⁴ ingevoerd waarbij de bedragen variëren naargelang de leeftijd en de rangorde van de kinderen. Er is geen gegarandeerde betaling van het onderhoudsgeld en alleenstaande moeder hebben geen bijkomende rechten op cash uitkeringen, maar ze worden wel bevoordeeld via de fiscaliteit. Ook Italië kent een selectief systeem: kinderbijslagen worden berekend op basis van een formule die rekening houdt met het aantal kinderen en het beschikbare inkomen (tot een zekere drempel is overschreden). Gezinnen hebben echter alleen recht op deze uitkeringen wanneer minstens 70% van hun huishoudinkomen uit arbeidsinkomen bestaat. Werkloze huishoudens vallen dus uit de boot. Er is echter wel een belastingvoordeel voor alle gezinnen met kinderen. Wanneer ze aan de voorwaarden voldoen, hebben alleenstaande moeders recht op hogere uitkeringsbedragen.

⁴ Niet-terugbetaalbaar wil zeggen dat de belastingvermindering verloren gaat als gezinnen weinig of geen belastingen betalen, bijvoorbeeld omdat het huishoudinkomen te laag is. Het is dus een maatregel die gericht is op de midden en hogere inkomensgroepen, in tegenstelling tot een terugbetaalbaar belastingkrediet, waarbij het bedrag niet verloren gaat maar omgezet wordt in een cash uitkering.

Tabel 2: Beleidsontwerp van kinderbijslagstelsels in 15 Europese landen, 2008.

	Cash uitkeringen				Fiscaliteit	Alleenstaande ouders		
	Inkomens-gerelateerd	Var. naar leeftijd	Variatie naar rangorde	Lage inkomens		Cash uitkeringen	Fiscaliteit	Gegarandeerd onderhoudsgeld
					Inkomens-gerelateerd	Niet inkomens-gerelateerd		
Oostenrijk	n	• ↑	• ↑	•			•	
België	n	• ↑	• ↑	•	•		•	
Tjechië	y	• ↑					•	
Denemarken	n	• ↓				•	•	
Finland	n		• ↑			•	•	
Frankrijk	n		• ↑		•		•	
Duitsland	n		• ↑	•			•	
Ierland	n		• ↑	•	•		•	
Italië	y		• ^a		•			
Nederland	n	• ↑	• ↑	•			•	
Norwegen	n				•	•	•	
Slovakije	n						•	
Spanje	y	• ↓	• ↑				•	
Zweden	n		• ↑				•	
Verenigd Koninkrijk	n		• ↓	*			•	

Bron: eigen samenstelling gebaseerd op MISSOC (Mutual Information System on Social Protection / Social Security, <http://www.missoc.org>), OECD Benefits and Wages database (www.oecd.org/els/workincentives), Eurostat (2012), International Family Benefit Package 2008/2009. Indien noodzakelijk werden de websites van de relevante ministeries geconsulteerd.

De Scandinavische landen zijn zowat de antipode van de Zuiderse landen. Zowel Zweden, Noorwegen, Finland als Denemarken worden gekenmerkt door een universeel kinderbijslagstelsel. In Denemarken varieert het bedrag met de leeftijd van het kind, in Zweden en Finland met het aantal kinderen terwijl het bedrag per kind hetzelfde blijft in Noorwegen. In alle Noordelijke landen behalve Zweden kunnen alleenstaande ouders rekenen op een bijkomende uitkering die overigens niet gerelateerd is aan het inkomen, en in alle vier landen kunnen zij ook rekenen op een gegarandeerde betaling van het onderhoudsgeld. In Noorwegen hebben alleenstaande ouders ook nog eens recht op een 'kindsupplement' (kinderbijslag voor een kind meer dan het werkelijke aantal kinderen) en genieten zij ook van een belastingvoordeel. Ten slotte is er nog een inkomens-gerelateerde toeslag voor jonge kinderen (van 1 tot 3 jaar) in voege. Zweden is dus het enige van de vier dat een werkelijk universeel (i.e. zonder elementen van selectiviteit) stelsel kent, terwijl Noorwegen het meest selectiviteit heeft ingebouwd ten voordele van alleenstaande ouders.

Het kinderbijslagstelsel in Slovakije heeft *prima facie* veel gemeen met Noorwegen: gezinnen met kinderen hebben er recht op een universele kinderbijslag zonder modulatie naar leeftijd of

rangorde. Daarnaast kent het systeem ook een belastingvoordeel toe aan gezinnen met kinderen, weliswaar op basis van een inkomenstoets. In tegenstelling tot Noorwegen zijn er geen bijkomende uitkeringen gericht aan alleenstaande moeders, maar de staat garandeert wel het onderhoudsgeld in geval van scheiding. Buurland Tsjechië wijkt hier sterk van af sinds het hervormingen doorvoerde in 1996. Kinderbijslagen zijn er vanaf dat moment niet langer universeel, maar afhankelijk van een inkomenstoets waarbij de bedragen variëren met de leeftijd van het kind. Gezinnen met kinderen kunnen wel beroep doen op een sociale bijstandsuitkering wanneer hun huishoudinkomen lager is dan 2,4 maal het overlevingsminimum, maar er zijn geen bijkomende voordelen voor alleenstaande moeders.

Het Verenigd Koninkrijk kent een universeel systeem van kinderbijslagen met twee tarieven: gezinnen krijgen het hoogste bedrag voor het oudste kind en een lager, maar gelijk, bedrag voor alle andere kinderen. Deze bijslag wordt aangevuld met een inkomens-gerelateerd maar terugbetaalbaar belastingvoordeel (*Child Tax Credit*). Hoe hoger het inkomen, hoe lager het belastingvoordeel. Lage inkomensgezinnen (en ook alleenstaande moeders) combineren dit belastingvoordeel vaak met de zogenaamde *Working Tax Credit*. We nemen dit echter niet op in ons overzicht omdat dit belastingkrediet samenhangt met de tewerkstellingssituatie van een van de ouders en niet noodzakelijk met het al dan niet hebben van een kind. Ierland heeft een universeel systeem van kinderbijslagen geïmplementeerd waarbij het bedrag afhangt van het aantal kinderen. In tegenstelling tot in het Verenigd Koninkrijk bestaan er bijkomende uitkeringen voor gezinnen met een laag inkomen, en eenoudergezinnen hebben er recht op een bijkomende toelage (*One Parent Family Payment*) en een belastingkrediet. In geen van beide landen wordt het onderhoudsgeld gegarandeerd.

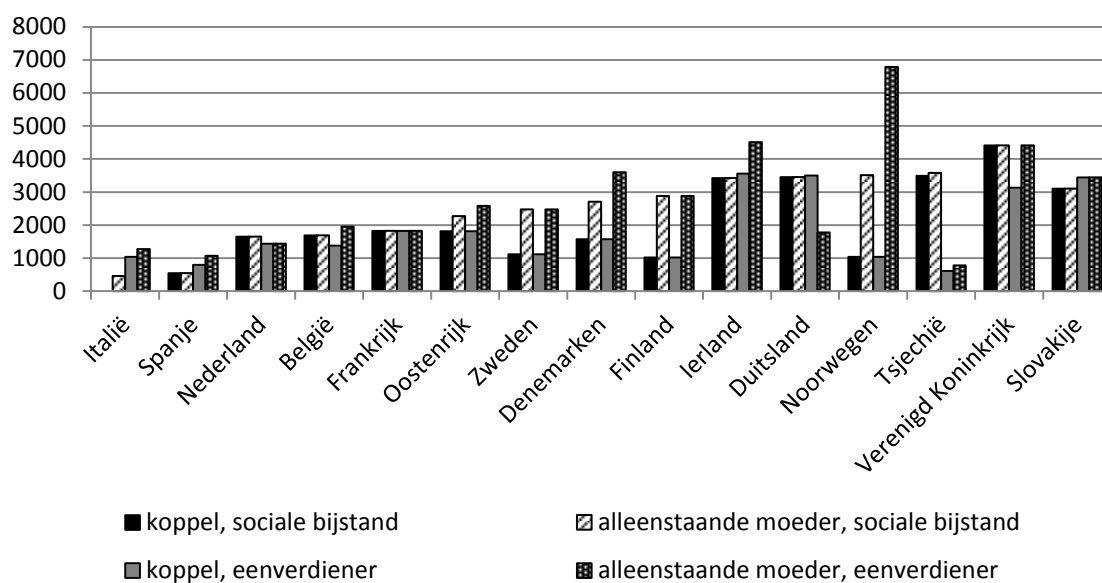
Als laatste nemen we de zogenaamd continentale welvaartsstaten, waartoe ook België behoort, onder de loep. De kinderbijslagstelsels in deze landen zijn universeel van aard, met uitzondering van Frankrijk. Hoewel de kinderbijslag in Frankrijk niet gerelateerd is aan het inkomen wordt het alleen toegekend aan gezinnen met twee of meer kinderen waarbij het bedrag verhoogt per bijkomend kind. Daarnaast bestaat er echter nog een universele uitkering voor kinderen jonger dan drie. Alleenstaande ouders hebben recht op een extra inkomens-gerelateerde uitkering (tot ze over het minimuminkomen beschikken). Frankrijk kent ook een belastingvoordeel toe aan gezinnen met kinderen (*Quotient Familiale*), waarbij meer gewicht wordt toegekend aan kinderen die opgroeien in een eenoudergezin. Duitsland kent een universeel systeem van kinderbijslagen waarbij, gelijkaardig aan het Franse systeem, grote gezinnen bevoordeeld worden met een basisbedrag voor de eerste twee kinderen en een hoger bedrag voor elk daaropvolgend kind. In het Duitse stelsel krijgen de hogere inkomensgroepen geen cash uitkering maar een belastingvoordeel. Lage inkomens hebben recht op een bijkomende toelage, en eenoudergezinnen krijgen een bijkomend belastingvoordeel. Oostenrijk heeft een universeel systeem van kinderbijslagen geïmplementeerd met bedragen die variëren naargelang de leeftijd en het aantal kinderen. Daarnaast krijgen lage inkomensgezinnen met drie of meerdere kinderen supplementaire toelagen. Verder kent Oostenrijk ook nog een ouderschapsuitkering voor kinderen jonger dan 3 jaar die wordt toegekend los van de tewerkstellingssituatie van het gezin. Eenoudergezinnen genieten van een belastingvoordeel. Nederland voorziet inkomens-gerelateerde toelagen voor lage inkomensgezinnen bovenop een universeel stelsel van kinderbijslagen. De bedragen van beide toelagen variëren naargelang de leeftijd en de rangorde van de kinderen. Nederlandse

gezinnen met kinderen krijgen daarnaast een belastingvoordeel dat genereuzer is voor lage inkomens. Alleenstaande ouders hebben daarenboven recht op een bijkomend belastingvoordeel. Net zoals in Italië steunt het recht op kinderbijslag in België op arbeid (met afzonderlijke regelingen voor zelfstandigen, ambtenaren en werknemers), maar *de facto* betreft het een universeel stelsel omdat gezinnen die op basis van hun tewerkstelling eigenlijk geen recht op kinderbijslag hebben er toch aanspraak op kunnen maken via de zogenaamde gewaarborgde gezinsbijslag. Gezinnen met kinderen kunnen ook aanspraak maken op een terugbetaalbaar belastingvoordeel. Lage inkomensgezinnen en eenoudergezinnen hebben recht op een toeslag, maar die is gekoppeld aan het inkomen. Eenouders krijgen een genereuzer belastingvoordeel. Van de continentale landen waarborgt alleen Oostenrijk de betaling van het onderhoudsgeld (zie *supra*).

Samengevat: Binnen de verschillende kinderbijslagstelsels in Europa ligt de nadruk op universaliteit, maar toch krijgen eenoudergezinnen een bijkomend voordeel in 11 van de 15 landen (zij het via cash transfers of via de fiscaliteit; zij het inkomens-gerelateerd of niet) en worden in 7 van de 15 landen extra inspanningen gedaan voor lage inkomensgezinnen. Kortom, de meeste landen kennen een mix van horizontale en verticale herverdeling (de eerder genoemde 'selectiviteit binnen universaliteit').

Om ons beeld van de verschillende stelsels te vervolledigen is het echter niet voldoende om het *beleidsontwerp* in ogenschouw te nemen, We moeten ook kijken naar de *generositeit* van de uitkeringen. Hiervoor maken we gebruik van de zogenaamde 'gezinstype-benadering' (*model families method*). In deze methode worden op administratieve basis een aantal gelijke gezinstypes (met verschillende inkomensniveaus) vergeleken tussen landen. We bekijken dus de *de jure* situatie voor gelijke typegezinnen wat hun rechten op kinderbijslag betreft in de verschillende landen voor het jaar 2008. Met andere woorden, op hoeveel kinderbijslag hebben ze recht volgens de regels van elk land? Uit tabel 1 kwam reeds naar voren dat het van cruciaal belang is voor alleenstaande moeders om tewerkstelling mee in de analyse op te nemen. Daarom vergelijken we de administratieve rechten van vier gezinstypes: tewerkgestelde en niet-tewerkgestelde alleenstaande moeders en tewerkgestelde en niet-tewerkgestelde koppels. Om de vergelijkbaarheid te verhogen gaan we er van uit dat alle gezinstypes een kind van 2 jaar oud hebben. Het enige verschil tussen de koppels en de alleenstaande moeders is dus dat de laatsten geen partner hebben. Dit laat ons toe om de selectiviteit naar de specifieke groep van alleenstaande moeders bloot te leggen. De resultaten worden getoond in figuur 3.

Figuur 3. Generositeit van kinderbijslagen voor 4 typegezinnen, EUR PPP, 2008.



Bron: International Model Family Database 2008/2009. Gesorteerd volgens uitkeringen voor de categorie ‘alleenstaande moeders op sociale bijstand’.

Noot: de bedragen werden omgezet naar koopkrachtpariteiten (PPP) om de welvaartsverschillen tussen landen te neutraliseren en correcte vergelijkingen mogelijk te maken. We vergelijken vier typegezinnen:

1. Een koppel waar beide volwassenen niet werken en een beroep doen op de sociale bijstand.
2. Een alleenstaande moeder die niet werkt en een beroep doet op de sociale bijstand.
3. Een koppel waar een van de volwassenen werkt.
4. Een alleenstaande moeder die werkt.

Alle typegezinnen hebben een kind van 2 jaar. Uitkeringen voor de typegezinnen met tewerkstelling zijn een gemiddeld van twee inkomenssituaties (tewerkstelling aan het minimumloon en tewerkstelling aan een gemiddeld loon).

Eerst en vooral zien we dat de algemene generositeit van de kinderbijslagen voor gezinnen met één kind laag is in de Zuiderse en in de continentale landen (met uitzondering van Duitsland). Slovakije, Verenigd Koninkrijk, Ierland en Duitsland voorzien genereuze uitkeringen voor beide gezinstypes. Tsjechië voorziet ook in genereuze kinderbijslagen, maar dan alleen voor lage inkomensgezinnen. De Scandinavische landen worden gekenmerkt door relatief lage bedragen voor koppels met een kind maar een pak hogere bedragen voor alleenstaande moeders. Noorwegen is een goed voorbeeld: het combineert universele kinderbijslagen voor alle gezinnen met kinderen met selectieve maar zeer genereuze bijlagen voor alleenstaande moeders (via het gegarandeerde onderhoudsgeld en het kindsupplement, *supra*) en zelfs nog extra toelagen voor tewerkgestelde alleenstaande moeders (via bijkomende belastingvoordelen).

Verder worden alleenstaande moeders bevoordeeld in Ierland en het Verenigd Koninkrijk (gekoppeld aan tewerkstelling) en Oostenrijk. Zweden en Slovakije kennen geen selectiviteit naar alleenstaande moeder in het kinderbijslagstelsel, maar omwille van de gegarandeerde

betaling van het onderhoudsgeld toont figuur 3 toch verhoogde toeslagen. Dit zal de interpretatie van onze empirische analyse (*infra*) bemoeilijken omdat niet alle alleenstaande moeders dit onderhoudsgeld noodzakelijkerwijs ontvangen en de *de jure* situatie zoals getoond in figuur 3 dus kan afwijken van de *de facto* situatie. Dit stelt niet veel problemen in de Scandinavische landen, waar 70% of meer van de alleenstaande ouders onderhoudsgeld ontvangen (Skinner et al., 2007), maar we weten niet of dit ook geldt voor Oostenrijk of Slowakije. In de andere landen zijn de selectieve toelagen voor alleenstaande moeders ofwel zeer bescheiden ofwel onbestaand. Zeker in de continentale landen is de selectiviteit die op papier bestaat behoorlijk beperkt (België is een duidelijk voorbeeld van een universeel systeem met een zeer beperkte component van verticale herverdeling). In Nederland is het belastingvoordeel voor alleenstaande moeders zelfs niet te zien, omdat we aandacht hebben voor laagste inkomens die er geen gebruik van kunnen maken. In Duitsland krijgt het traditionele kostwinnersgezin zelfs meer dan een werkende alleenstaande moeder. Kortom, de verscheidenheid is niet alleen groot in het beleidsontwerp van de kinderbijslagstelsels, maar ook in de generositeit ervan. Voor de volledigheid moeten we nogmaals benadrukken dat we hier alleen maar kijken naar de kind-gerelateerde uitkeringen. De afwezigheid of de beperkte omvang van bijkomende steun voor alleenstaande moeders in bepaalde landen wil niet zeggen dat deze landen helemaal geen steun verlenen. Er zijn andere instrumenten voorhanden om dat te doen, zoals subsidies voor kinderopvang, sociale woningbouw of via de sociale bijstand, en deze kunnen uiteraard een belangrijke rol spelen in de welvaartspositie van alleenstaande moeders.

5. De armoede-reducerende impact van kinderbijlagen: een empirische analyse

In dit deel gaan we op basis van EU-SILC surveydata na welke impact de verschillende kinderbijslagstelsels hebben op het armoederisico van alleenstaande moeders in de 15 Europese landen. Hiervoor berekenen we het armoederisico van koppels met kinderen en alleenstaande moeders voor en na het toevoegen van de kinderbijlagen aan het huishoudinkomen; het verschil tussen beide is de impact van de kinderbijlagen op het armoedecijfer. Zoals reeds eerder gesteld (*supra*, §2) moeten we deze resultaten met de nodige voorzichtigheid interpreteren, maar biedt het ons wel de mogelijkheid om op een consistente en intuïtieve manier landen en systemen met elkaar te vergelijken. We moeten hierbij nog vermelden dat we uitkeringen die werken via de fiscaliteit voor de meeste landen niet in rekening kunnen brengen, met uitzondering van Spanje en Duitsland (Förster en Verbist, 2012).

In tabel 3 rapporteren we de armoedecijfers voor ('pre') en na ('post') het toevoegen van kinderbijlagen voor koppels met kinderen en alleenstaande moeders. In de twee andere kolommen tonen we telkens de absolute (in procentpunt) en de relatieve (in procenten) armoedereductie. We interpreteren de armoedereductie voornamelijk aan de hand van de relatieve maatstaf om de invloed van het 'startpunt' (de 'pre' armoede) te neutraliseren. De invloed van een uitkeringsstelsel op het armoederisico kan immers niet zomaar *in abstracto* worden bekeken, maar hangt af van van het algemene welvaartspeil, het aandeel gezinnen zonder werk, en de generositeit van andere sociale uitkeringen. We zagen eerder (cf. sectie 3) dat een laag algemeen armoederisico samengaat met een laag armoederisico voor

alleenstaande moeders. Het armoederisico pre-kinderbijslag hangt inderdaad onder meer af van de mogelijkheid van gezinnen om een arbeidsinkomen te verwerven en van de aan- of afwezigheid van andere sociale uitkeringen. Kortom, meer egalitaire landen waar jobs, lonen en sociale uitkeringen meer beschermen tegen inkomensarmoede slagen er in het algemeen beter in om armoede te verminderen, waardoor de rol van kinderbijslagen minder belangrijk wordt. Wanneer we alleen de absolute reductie in ogenschouw zouden nemen, dan zou dit leiden tot de paradoxale conclusie dat Ierland (een absolute reductie van 35 procentpunten) het beter doet dan Denemarken (absolute reductie van 9 procentpunten), terwijl alleenstaande moeders er het op een na hoogste armoedecijfer laten optekenen. Door te kijken naar de relatieve daling van de armoede door middel van de kinderbijslagen, kunnen we abstractie maken van het vertrekpunt en de prestaties van de verschillende kinderbijslagstelsels op gelijkere voet vergelijken.

Een eerste vaststelling uit tabel 3 is dat landen sterk verschillen in de mate waarin hun kinderbijslagstelsels armoede reduceren. In Spanje en Italië, bijvoorbeeld, is de impact van kinderbijslagen op het armoederisico verwaarloosbaar, en dat geldt zowel voor koppels met kinderen als voor alleenstaande moeders. Voor Spanje gaat het om een reductie van 0,5% voor alleenstaande moeders terwijl Italië maar net beter doet met een reductie van 3,4%. Een residueel en niet-universeel systeem waarin weinig bijkomende inspanningen worden geleverd voor alleenstaande moeders is duidelijk geen efficiënt beleidsinstrument in de strijd tegen armoede voor deze groep gezinnen. Aan het andere eind van het spectrum zien we dat Noorwegen, Denemarken en in mindere mate Finland en Ierland het armoederisico van alleenstaande moeders (bijna) halveren. Gemiddeld zorgen kinderbijslagen voor een reductie van het armoederisico met 25%.

Een tweede vaststelling is dat, algemeen gesproken, de impact van kinderbijslagen op het armoedecijfer groter is voor koppels dan voor alleenstaande moeders. Alleen in Denemarken, Ierland, Nederland, Noorwegen en Verenigd Koninkrijk is de impact op het armoederisico van alleenstaande moeders groter. Ten derde zien we dat de generositeit en de mate van selectiviteit (het beleidsontwerp) een bepalende rol spelen in de armoede-reducerende impact van kinderbijslagen. Zo hebben Ierland en België allebei een universeel systeem van uitkeringen, aangevuld met extra voordelen gericht op alleenstaande moeders. Maar terwijl het armoederisico van alleenstaande moeders in Ierland bijna gehalveerd wordt, presteert België onder het gemiddelde. Figuur 3 laat zien dat, in vergelijking met het Belgische stelsel, de Ierse kinderbijslagen genereuzer zijn voor gezinnen met kinderen in het algemeen en meer dan twee keer zo royaal voor werkende alleenstaande moeders in het bijzonder. Daarnaast zijn de extra toelagen voor alleenstaande ouders in België gerelateerd aan het inkomen, terwijl dat niet het geval is in Ierland.

De impact van het beleidsontwerp is ook duidelijk te zien wanneer we de Scandinavische landen vergelijken. Terwijl Noorwegen, Finland en Denemarken de kans op armoede verminderen met respectievelijk 52%, 39% en 39%, hinkt Zweden achterop met een reductie van 16%. We zagen eerder dat Zweden het hoogste armoederisico voor alleenstaande moeders onder de Noord-Europese landen laat optekenen. Het is dan ook geen toeval dat Zweden het enige Scandinavische land is dat geen expliciete selectiviteit naar alleenstaande moeders in haar kinderbijslagstelsel heeft ingebouwd. Een ander voorbeeld van de impact van

het ontwerp van de kinderbijslag is te vinden in Duitsland. Volgens de *de jure* situatie (supra) worden kostwinnersgezinnen bevoordeeld in het kinderbijslagstelsel. Tabel 3 laat zien dat de armoede inderdaad in grotere mate wordt gereduceerd bij koppels dan bij alleenstaande moeders (35% versus 27%).

Tabel 3. De impact van kinderbijslagen op armoede, koppels met kinderen en alleenstaande moeders, Europese landen.

	Koppels met kinderen				Alleenstaande moeders			
	% in armoede		Reductie		% in armoede		Reductie	
	Pre	Post	Absoluut	Relatief	Pre	Post	Absoluut	Relatief
AT	22,0	11,5	10,4 *	47,6	42,4	30,1	12,3 *	29,0
BE	12,4	8,9	3,5 *	28,5	47,8	37,0	10,7 *	22,5
CZ	13,8	7,2	6,6 *	47,8	45,9	37,1	8,8 *	19,2
DE	14,4	9,4	5,0 *	35,0	48,3	35,4	12,8 *	26,6
DK	6,8	5,7	1,1 *	16,1	23,6	14,4	9,2 *	39,1
ES	19,6	19,2	0,4 *	1,8	31,7	31,6	0,2	0,5
FI	12,9	6,9	6,1 *	46,9	35,9	21,8	14,1 *	39,2
FR	15,4	9,9	5,6 *	36,0	39,4	29,0	10,4 *	26,4
IE	17,4	10,1	7,3 *	41,8	76,4	41,3	35,1 *	45,9
IT	22,2	19,5	2,7 *	12,0	35,3	34,1	1,2 *	3,4
NL	9,5	7,7	1,8 *	18,5	34,7	26,3	8,4 *	24,2
NO	8,3	4,5	3,8 *	45,6	36,8	17,5	19,3 *	52,3
SE	11,8	6,8	5,0 *	42,2	30,3	25,6	4,7 *	15,6
SK	16,4	12,3	4,1 *	24,8	21,4	18,7	2,7 *	12,8
UK	17,4	13,6	3,8 *	21,7	60,4	42,1	18,3 *	30,3
Gem.	16,5	12,6	3,9	23,6	45,5	33,9	11,6	25,5

Bron: eigen berekeningen op EU-SILC 2008.

Noot: Absoluut = pre – post; Relatief = (pre – post)/pre. Gem. = Gewogen gemiddelde. χ^2 -test: * p < 0,05.

Om nog meer inzicht te krijgen in de nuances van kinderbijslagssystemen en omdat we willen nagaan hoe deze de welvaartspositie van niet-werkende alleenstaande moeders (die het slechtst af zijn wat hun armoederisico betreft) beïnvloeden, presenteren we in tabel 4 een vergelijking van de armoede-reducerende impact voor niet-werkende en tewerkgestelde alleenstaande moeders. Het valt meteen op dat landen die doeltreffend zijn in het reduceren van het armoederisico voor tewerkgestelde alleenstaande moeders, niet altijd even succesvol zijn in het beperken van het armoederisico voor niet-werkende alleenstaande moeders. Het Ierse kinderbijslagstelsel, bijvoorbeeld, doet het armoederisico van werkenden met 60% dalen, maar is duidelijk minder toereikend voor de niet-werkenden (een daling van 28%). Dit resultaat vloeit rechtstreeks voort uit het beleidsontwerp. In figuur 3 zagen we immers dat de bijslagen in Ierland generieuzer zijn voor tewerkgestelde alleenstaande moeders. Maar toch bepaalt het beleidsontwerp niet alles en speelt de ruimere context een bepalende rol: hoewel tewerkgestelde alleenstaande moeders in Noorwegen bijkomende toeslagen krijgen, zien we er toch het omgekeerde patroon: een reductie van 45% bij werkenden en van 64% bij niet-werkenden. In Noorwegen is het pre-kinderbijslag armoederisico van tewerkgestelde

alleenstaande moeders (28%) dan ook een pak lager dan dat van de niet-tewerkgestelden (70%).

Opnieuw wordt duidelijk dat de residuele en inkomens-gerelateerde systemen van de Zuiderse landen geen goede beleidsinstrument zijn om armoede te bestrijden, voor tewerkgestelde noch voor niet-actieve alleenstaande moeders. Ook opvallend is de zwakke prestatie van de continentale landen Nederland, Duitsland en België: de armoede bij niet-werkende alleenstaande moeders wordt met respectievelijk 10%, 13% en 15% gereduceerd. De geringe selectiviteit naar zowel lage inkomensgezinnen als naar alleenstaande moeders in deze stelsels (die in theorie nochtans bestaat, cf. tabel 2) biedt geen goede bescherming voor de niet-werkenden. Zeker in Duitsland en in België is dat problematisch, gegeven het zeer hoge armoederisico voor niet-tewerkgestelde alleenstaande moeders en het grote aandeel alleenstaande moeders ten opzichte van gezinnen met kinderen (cf. figuur 1).

Samengevat vinden we in tabel 4 dat alleen in Tsjechië en Noorwegen de armoede meer wordt gereduceerd bij de niet-werkende dan bij de tewerkgestelde alleenstaande moeders. In Tsjechië is de kinderbijslag echter toereikender voor koppels dan voor alleenstaande moeders in het algemeen (tabel 3). Denemarken en Finland presteren relatief goed voor beide groepen. Tenslotte observeren we dat Zweden het opnieuw het minst goed doet van de Noordelijke landen, en zelfs een verwaarloosbare impact heeft op het armoederisico van de niet-werkenden.

Tabel 4. Impact van kinderbijslagen op armoede, alleenstaande moeders, Europese landen.

	Niet-werkend				Tewerkgesteld			
	% in armoede		Reductie		% in armoede		Reductie	
	Pre	Post	Absoluut	Relatief	Pre	Post	Absoluut	Relatief
AT	86,2	64,4	21,8 *	25,3	29,4	19,9	9,4 *	32,1
BE	87,0	73,9	13,1 *	15,0	32,3	22,5	9,8 *	30,4
CZ	85,5	67,1	18,4 *	21,5	31,4	26,1	5,3 *	17,0
DE	80,2	69,9	10,3 *	12,8	32,8	18,7	14,1 *	42,9
DK	61,7	44,0	17,7	28,7	14,8	7,5	7,2 *	49,0
ES	61,0	59,8	1,2	1,9	27,3	27,3	0,0	0,0
FI	73,1	50,6	22,5 *	30,8	30,5	17,6	12,8 *	42,2
FR	78,4	58,7	19,7 *	25,2	31,0	22,6	8,4 *	27,1
IE	93,7	67,1	26,6 *	28,4	68,0	28,8	39,2 *	57,7
IT	78,6	78,6	0,0	0,0	24,5	23,0	1,5 *	6,1
NL	56,8	51,2	5,6	9,8	23,6	13,8	9,8 *	41,6
NO	70,4	25,7	44,7 *	63,5	28,3	15,5	12,8 *	45,3
SE	62,7	60,4	2,3	3,6	25,6	20,5	5,1 *	19,9
SK	(51)	(51)	(0)	(0)	19,1	16,1	3,0 *	15,5
UK	86,3	62,5	23,8 *	27,6	47,3	31,8	15,6 *	32,9
<i>Gem.</i>	<i>80,1</i>	<i>65,1</i>	<i>15,0</i>	<i>18,7</i>	<i>33,3</i>	<i>22,8</i>	<i>10,5</i>	<i>31,5</i>

Bron: eigen berekeningen op EU-SILC 2008.

Noot: Absoluut = pre – post; Relatief = (pre – post)/pre. Gem. = Gewogen gemiddelde. (x) = minder dan 20 observaties. χ^2 -test: * p < 0,05.

6. Discussie: effectiviteit versus efficiëntie

Tijd om de puzzelstukjes samen te leggen. Uit onze analyses is duidelijk geworden dat de mate waarin kinderbijlagen erin slagen om het armoederisico bij alleenstaande moeders te verminderen een functie is van 1) het armoederisico pre-kinderbijlagen (het 'vertrekpunt'); 2) de generositeit van de bijlagen; en 3) het beleidsontwerp. Wanneer we abstractie maken van (1), dan vinden we dat de kinderbijlagstelsels in Noorwegen, Ierland, Finland, Denemarken en Verenigd Koninkrijk het meest doeltreffend zijn, terwijl Spanje, Italië, Slowakije, Zweden en Tsjechië het veel minder goed doen. België bevindt zich onderaan het klassement. Kolom 1 van tabel 5 toont de rangschikking (tussen haakjes) van alle 15 landen. We zijn echter niet alleen geïnteresseerd in de effectiviteit (doeltreffendheid) van de verschillende kinderbijlag-systemen maar ook, en misschien vooral, in de efficiëntie ervan. Het is in theorie immers mogelijk om kinderbijlagen zodanig genereus te maken dat ze voldoende zijn om alle gezinnen met kinderen boven de armoedegrens te tillen. In dat geval zou de effectiviteit een louter effect zijn van de generositeit van het systeem. We willen echter weten *op welke manier* de beste uitkomsten worden bereikt.

In kolom 3 presenteren we een eenvoudige oefening waarbij we de ratio van de relatieve armoedereductie op de omvang van de budgettaire inspanning voor kinderbijlagen (kolom 2) berekenen. Het resultaat toont de impact op het armoedecijfer per % van het BBP gespendeerd. We beschouwen deze verhouding tussen de kostprijs voor de overheid en de impact op het armoedecijfer als een rudimentaire maatstaf voor de efficiëntie van de betreffende kinderbijlagstelsels. Verder onderzoek zou zich moeten concentreren op het ontrafelen van de verhouding tussen generositeit en efficiëntie op een meer formele manier, bijvoorbeeld via decompositie-technieken (zie Cantillon et al., 2013, voor een voorbeeld). De resultaten die hier worden gepresenteerd zijn dan ook louter indicatief.

Tabel 5. Effectiviteit en efficiëntie van kinderbijslagstelsels, Europese landen.

	Effectiviteit (1) <i>Relatieve. reductie</i>	Budgettaire inspanning (2) <i>% van BBP</i>	Efficiëntie <i>(1)/(2)</i>
AT	29,0 (6)	2,11	13,75 (11)
BE	22,5 (10)	1,66	13,56(12)
CZ	19,2 (11)	1,17	16,41 (9)
DE	26,6 (7)	1,63	16,27 (10)
DK	39,1 (4)	0,91	42,90 (1)
ES	0,5 (15)	0,16	3,17 (15)
FI	39,2 (3)	1,45	27,01 (4)
FR	26,4 (8)	1,33	19,92 (5)
IE	45,9 (2)	2,77	16,56 (8)
IT	3,4 (14)	0,47	7,24 (14)
NL	24,2 (9)	0,59	41,06 (3)
NO	52,3 (1)	1,26	41,37 (2)
SE	15,6 (12)	1,46	10,71 (13)
SK	12,8 (13)	0,68	18,95 (6)
UK	30,3 (5)	1,69	17,89 (7)

Bron: eigen berekeningen op EU-SILC 2008. De budgettaire inspanning is de totale omvang van het bedrag per land dat aan kinderbijlagen wordt gespendeerd, berekend op basis van de SILC enquête. Afwijkingen met administratieve data zijn dus mogelijk. Het bedrag wordt gepresenteerd als procent van het BBP.

Volgens onze rudimentaire doelmatigheidsmaatstaf komen Denemarken en – opnieuw – Noorwegen als primus uit de bus. Het Noorse kinderbijslagstelsel is niet alleen het meest doeltreffend in het reduceren van armoede bij alleenstaande moeders, het doet dat ook op bijna de meest efficiënte manier. Denemarken kent het meest efficiënte kinderbijslagstelsel. Nederland en Finland bezetten plaats 3 en 4. Vooral Nederland is veel efficiënter dan effectief. Zweden is nog minder efficiënt dan doeltreffend, en presteert met uitzondering van Spanje en Italië het slechts van alle landen. We herhalen opnieuw dat Zweden ook het enige Scandinavische land is dat geen selectiviteit naar alleenstaande moeders heeft ingebouwd (buiten de gewaarborgde betaling van het onderhoudsgeld). Opvallend is dat Ierland en Verenigd Koninkrijk een pak lager gerangschikt staan: hun effectiviteit heeft een grote kostprijs. België zakt helemaal weg en is nog minder efficiënt dan effectief.

Wat kunnen we hieruit leren? 1) Meest efficiënt zijn universele stelsels die een stevige component van verticale herverdeling hebben ingebouwd (selectiviteit binnen universaliteit): universele kinderbijlagen worden aangevuld met selectieve en genereuze toeslagen voor de specifieke categorie van alleenstaande moeders; 2) Toch toont de goede positie van het Nederlandse systeem dat selectiviteit binnen universaliteit geen noodzakelijke voorwaarde is voor een bijslagstelsel dat op een succesvolle manier de armoede kan bestrijden bij specifieke kwetsbare categorieën. We vinden echter ook dat dit stelsel dan weer veel minder bescherming biedt voor niet-tewerkgestelde alleenstaande moeders (zie tabel 4). De universaliteit zonder een stevige component van selectiviteit naar alleenstaande moeders leidt dus slechts tot partiële bescherming; 3) De grootte van de budgettaire inspanning is een belangrijke verklarende factor. De effectiviteit van kinderbijslagstelsels in het reduceren van

armoede bij alleenstaande moeders gaat gepaard met een belangrijke financiële inspanning ($r = 0,62$, $p < 0.05$). Toch is een zekere budgettaire inspanning geen *voldoende voorwaarde*. Het verschil tussen Denemarken en België is sprekend: Denemarken spendeert relatief weinig (0,9% van het BBP) maar is het meest efficiënt, terwijl België een relatief duur (1,66% van het BBP) maar niet efficiënt kinderbijslagstelsel heeft. Ierland spendeert meer aan kinderbijslagen, maar de doeltreffendheid van het Ierse systeem is dan weer een stuk groter dan het Belgische. Bovendien laten zowel België, Ierland als Denemarken een groot aandeel van alleenstaande moeders in alle gezinnen met kinderen optekenen (cf. figuur 1). De zwakke prestatie van het ‘Belgische model’ heeft dus gevolgen voor een omvangrijke groep van rechthebbenden.

7. Beperkingen van het onderzoek

Uiteraard kunnen we de uitkomsten van onze analyses niet zomaar vertalen in kant en klaar beleidsadvies. We kijken immers louter naar doelmatigheid met betrekking tot het armoederisico van alleenstaande moeders. Dit levert slechts een partieel beeld op van de ware doelmatigheid van kinderbijslagstelsels. Het zou bijvoorbeeld best kunnen dat een systeem dat heel sterk gericht is op alleenstaande moeders andere kwetsbare groepen in de kou laat staan. Of omgekeerd, dat een kinderbijslagstelsel dat niet efficiënt is voor het armoederisico bij alleenstaande moeders, wel op een efficiënte manier het armoederisico vermindert voor andere groepen in de samenleving. Het zou kunnen dat de Zweedse beleidskeuze om niet te focussen op alleenstaande moeders is ingegeven door de relatief beperkte omvang van deze groep (cf. figuur 1). Als de Zweden er beter in slagen om – bijvoorbeeld – kinderarmoede te verminderen via het kinderbijslagstelsel, dan zou dat onze conclusie over de Zweedse inefficiëntie nuanceren. Verder onderzoek zou zich dan ook moeten concentreren op de ruimere categorie van de lage inkomensgezinnen of op kinderarmoede.

We moeten ons er ook van bewust zijn dat we slechts een beperkt deel van de werkelijkheid in ogenschouw nemen in deze studie: we kijken alleen naar kinderbijslagen terwijl het armoederisico van alleenstaande moeders door heel wat andere factoren wordt beïnvloed. In de tekst haalden we al het belang aan van de ruimere context van sociale bescherming in het bepalen van het armoederisico pre-kinderbijslag. Het is inderdaad zo dat kinderbijslagen slechts een onderdeel kunnen zijn van een bredere strategie om armoede bij alleenstaande moeders te bestrijden. Kinderopvang, verlofstelsels, gezinsvriendelijke tewerkstelling, het bestaan van gelijkgestelde periodes, et cetera spelen daar evenzeer een belangrijke rol in, naast – uiteraard – het bestaan van klassieke instrumenten van sociale bescherming zoals voldoende hoge werkloosheids- en bijstandsuitkeringen.

8. Conclusie

In dit artikel gingen we na of de kinderbijslagen, die in verschillende maten en vormen in Europese landen bestaan, een impact hebben op het armoederisico van alleenstaande moeders en welke beleidsvorm daarbij het meest efficiënt is. We vergeleken daarvoor België met 14 Europese landen. We vinden dat kinderbijslagen een belangrijke rol (kunnen) spelen als aanvulling op het beschikbare inkomen van alleenstaande moeders en als beleidsinstrument om armoede bij alleenstaande moeders te bestrijden. Er zijn echter grote verschillen tussen landen die te wijten zijn aan 1) de ruimere context van de sociale bescherming; 2) de generositeit van de kinderbijslagen; en 3) de mate van verticale herverdeling (selectiviteit) die is ingebouwd in het beleid. We vinden dat de meest efficiënte kinderbijslagstelsels een sterke mate van selectiviteit naar alleenstaande moeders inbouwen binnen een universele logica. Een dergelijke systeem hoeft niet per definitie een grote kost voor de overheid met zich mee te brengen.

Noorwegen en Denemarken zijn voorbeelden bij uitstek van een effectief en efficiënt beleid, terwijl België op alle dimensies die in deze studie aan bod kwamen zeer zwak scoort: het Belgische kinderbijslagstelsel is weinig doeltreffend, niet efficiënt en duur. We moeten ons er hierbij wel van bewust zijn dat we in deze studie enkel kijken naar de impact van het kinderbijslagstelsel op het armoederisico van alleenstaande moeders. Verder onderzoek zou zich moeten concentreren op de ruimere categorie van lage inkomensgezinnen of de impact van kinderbijslagen op kinderarmoede.

Cantillon en Goedemé concludeerden in 2006 dat in het Belgische kinderbijslagstelsel “het gewicht van de horizontale herverdeling tot op vandaag veel groter gebleven [is] dan dat van de verticale herverdeling” (p. 8), en onze analyse voor alleenstaande moeders bevestigt dit beeld. De selectieve bijkomende toeslagen voor alleenstaande ouders zijn te gering in omvang om een significante rol van betekenis te spelen in het verbeteren van hun welvaartspositie.

Referenties

- Adema, W., Fron, P., en Ladaïque, M., 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, Parijs, OECD, 2011.
- Atkinson, T., Cantillon, B., Marlier, E. en Nolan, B., *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*, Oxford, Oxford University Press, 2002.
- Bradshaw, J., Ditch, J., Holmes, H. en Vilhiteford, P., A Comparative Study of Child Support in Fifteen Countries, *Journal of European Social Policy*, 3, 4, pp. 255-271, 1993.
- Bradshaw, J., An international perspective on child benefit packages, 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, 1993.
- Brady, D., *Rich Democracies, Poor People*, Oxford, Oxford University Press, 2009.
- Burström, B., Whitehead, M., Clayton, S., Fritzella, S., Vannonic, F. en Costac, G., Health inequalities between lone and couple mothers and policy under different welfare regimes – The example of Italy, Sweden and Britain, *Social Science & Medicine*, 70, 6, pp. 912-920, 2009.
- Cantillon, B. en Goedemé, T., De kinderbijslag in het werknemersstelsel: een terugblik in de toekomst. Reflecties bij 75 jaar kinderbijslag. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 48, pp. 7-34, 2006.
- Cantillon, B., Van Mechelen, N., Pintelon, O. en Van den Heede, A., Household Work Intensity and the Adequacy of Social Protection in the EU, 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, 2013.
- Christopher, K., A 'Pauperization of Motherhood'? Single Motherhood and Women's Poverty over Time, *Journal of Poverty*, 9, 3, pp. 1-23, 2005.
- Eurostat, *ESSPROS Manual and user guidelines The European System of integrated Social PROtection Statistics (ESSPROS)*, Luxemburg, Publications Office of the European Union, 2012.
- Immervoll, H., Sutherland, H. en de Vos, K., Reducing Child Poverty in the European Union: The Role of Child Benefits, 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, 2001.
- Förster, M. en Verbist, G., Money or Kindergarten? Distributive effects of Cash Versus In-Kind Family Transfers for Young Children, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 135, OECD Publishing, 2012.
- Kilkey, M., *Lone Mothers between Paid Work and Care*, Aldershot, Ashgate, 2000.
- Korpi, W., en Palme, J., The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries, *American Sociological Review*, 63, 5, pp. 661-687, 1998.
- Kenworthy, L., *Progress for the Poor*, Oxford, Oxford University Press, 2011.
- Lewis, J. (ed.), *Children, Changing Families and Welfare States*, Cheltenham, Edward Elgar, 2006.

- Marx, I. en Nelson, K. (eds.), *Minimum Income Protection in Flux*, Hampshire, Palgrave MacMillan, 2012.
- Misra, J., Moller, S. en Budig, M.J., Work-Family Policies and Poverty for Partnered and Single Women in Europe and North America, *Gender and Society*, 21, 6, pp. 804-827, 2007.
- Mullins, L.L., Wolfe-Christensen, C., Chaney, J.M., Elkin, D.T. et al., The Relationship Between Single-Parent Status and Parenting Capacities in Mothers of Youth with Chronic Health Conditions: The Mediating Role of Income, *Journal of Pediatric Psychology*, 36, 3, pp. 249-257, 2011.
- OECD, *Babies and Bosses - Reconciling Work and Family Life: A Synthesis of Findings for OECD Countries*, Parijs, OECD, 2007.
- OECD, *Social Expenditures Database, 1980-2007*, Paris, OECD, 2011. <http://www.oecd.org/els/social/expenditure>.
- Skinner, C., Bradshaw, J. en Davidson, J. Child support policy: An international perspective, Research Report No 405, Department for Work and Pensions, 2007.
- Skocpol, T., Targeting within Universalism: Politically Viable Policies to Combat Poverty in the United States, Jencks, C. en Peterson, P.E. (eds.), *The Urban Underclass*, Washington, DC, The Brookings Institution, 1991.
- Van Mechelen, N., Marx, I., Marchal, S., Goedemé, T. en Cantillon, B. The Evolution of Social Assistance and Minimum Wages in 25 European Countries, 2001-2009, Herman Deleeck Centre for Social Policy, Antwerpen, 2010.
- van Oorschot, Wim, Targeting welfare: on the functions and dysfunctions of means testing in social policy, Townsend, P. en Gordon, D., *World poverty: new policies to defeat an old enemy*, Bristol, Policy Press, 2002.