



Winnaars en verliezers van de nieuwe kinderbijslag.

Julie Vinck en Bea Cantillon

Maart 2019

Deze tekst verscheen als artikel bij www.sampol.be (samenleving en politiek magazine)

B E R I C H T E N

CENTRUM VOOR SOCIAAL BELEID HERMAN DELEECK
UNIVERSITEIT ANTWERPEN - Stads campus

<http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be>

D/2019/6104/06

Winnaars en verliezers van de nieuwe kinderbijslag

Julie Vinck & Bea Cantillon

De bevoegdheidsoverdracht van de gezinsbijslagen werd een van de meest bediscussieerde dossiers uit de 6^e staatshervorming. Met de overheveling van bevoegdheid en budget kregen de regeringen in ons land de kans en de middelen om een eigen systeem te ontwerpen, maar het belooft ook een complexe oefening te worden op het vlak van financiering en implementatie. In deze bijdrage geven we enkele beschouwingen bij de hervorming en formuleren we een aantal uitdagingen voor de toekomst.

DE GROTE LIJNEN VAN DE HERVORMINGEN

Op 1 januari van dit jaar werd de aftrap gegeven voor het nieuwe kinderbijslagsysteem in Vlaanderen, in de Duitstalige Gemeenschap en deels in Wallonië. Op 1 januari 2020 zal Wallonië het nieuwe systeem volledig invoeren, net als Brussel. De belangrijkste verandering ten opzichte van de vroegere Belgische kinderbijslag is dat men in Vlaanderen, Wallonië, de Duitstalige Gemeenschap en Brussel het principe van rang- en leeftijdstoelagen in de basiskinderbijslag loslaat en hetzelfde bedrag toekent aan ieder kind.

De eerste pijler van het Vlaamse groeipakket zet in op universaliteit met een gelijk basisbedrag van €163,20 en een gelijk startbedrag van €1.122 voor alle kinderen geboren vanaf 1 januari 2019. De andere deelstaten kozen ook voor een hoog en gelijk basisbedrag voor elk kind dat dicht aanleunt bij het Vlaamse basisbedrag. Het basisbedrag varieert van €150 tot €157 in de andere regio's, al kennen Wallonië en Brussel nog €10 leeftijdstoelag toe als het kind ouder wordt (vanaf 18 jaar in Wallonië en vanaf 12 jaar in Brussel met een extra verhoging wanneer het kind hoger onderwijs volgt). Daarnaast wordt in elk nieuw kinderbijslagsysteem ruimte gemaakt om sociale toeslagen op basis van inkomen toe te kennen, hoewel de inkomensgrenzen, inkomensbegrippen en bedragen niet noodzakelijk dezelfde zijn. De Duitstalige Gemeenschap zal echter zelf geen inkomensstoets meer uitvoeren, hier wordt het recht op sociale toeslagen gebonden aan het recht op de verhoogde tegemoetkoming in de ziekteverzekering. Ook in Wallonië en Brussel wordt, in tegenstelling tot Vlaanderen, de categoriale selectiviteit niet helemaal losgelaten: alleenstaande ouders komen in aanmerking voor een extra toeslag in beide regio's.

(DIS)CONTINUÏTEIT

Naar aanleiding van de 75^e verjaardag van de Belgische kinderbijslag stelden we in 2006¹ drie vragen: zal er binnen 30 jaar eindelijk een eenheidsstelsel bestaan?; zal de kinderbijslag nog tot de nationale solidariteit behoren?; en zullen de kinderbijslagen erin slagen om meer dan nu de kinderarmoede te bestrijden? Vandaag, 13 jaar later, kennen we het antwoord op deze vragen.

Ja, het eenheidsstelsel is een feit. Dat is een fantastische verwezenlijking: het afscheid van het historisch gegroeide onderscheid tussen werknemers, zelfstandigen en ambtenaren betekent meer efficiëntie in de administratieve uitvoering en meer doelmatigheid in de bescherming van de gezinnen.

Neen, de kinderbijslag behoort niet langer tot de nationale solidariteit, althans niet binnen het kader van de sociale zekerheid. In de plaats van de drie socio-professionele stelsels hebben we nu vier

¹ Cantillon, B., & Goedemé, T. (2006). 'De kinderbijslag in het werknemersstelsel: een terugblik in de toekomst. Reflecties bij 75 jaar kinderbijslag'. Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid, 48(1), pp. 7-34.

territoriale systemen. De 6^e staatshervorming ruilde de interpersoonlijke solidariteit in voor interregionale solidariteit middels dotaties. Wat dit zal betekenen voor de verdere evolutie van de generositeit van de vier verschillende territoriale stelsels valt af te wachten.

Het antwoord op de derde vraag is genuanceerd. De hervormingen die door de verschillende deelstaten werden beslist, zullen nergens leiden tot een substantiële vermindering van de kinderarmoede. Overal heeft men, weliswaar met enige niveauverschillen, gekozen voor relatief hoge basisbedragen, voor de afschaffing van de rang- en leeftijdstoelagen en, niet onbelangrijk, voor de invoering van inkomensafhankelijke sociale toeslagen. Met deze inkomensafhankelijke toeslagen heeft men een instrument gecreëerd waarmee de armoede reducerende capaciteit van de kinderbijslag in de toekomst *kan* worden versterkt.

Maar, geen enkele deelstaat heeft het aangedurfd om overtuigend te kiezen voor een betere bescherming van de meest behoevende gezinnen. Bovendien, heeft geen enkele deelstaat een wettelijke verankering voorzien van het principe van de welvaartvastheid van de uitkeringen. Het belang hiervan mag nochtans niet worden onderschat: als de bedragen zoals die nu decretaal (of per ordonnantie) vastgelegd zijn niet meestijgen met de algemene welvaart zal de armoede reducerende capaciteit van de kinderbijslagen langzaam maar zeker eroderen. Vandaar het genuanceerde 'nee, maar' op de vraag of de nieuwe kinderbijslag er beter zal in slagen om de kinderarmoede te bestrijden.

VLAANDEREN: AMBITIES VS REALISATIES

Met de kinderbijslaghervorming had de Vlaamse regering de ambitie 'om het systeem te vereenvoudigen, maar vooral ook om van de kinderbijslag een basispijler te maken van een geïntegreerd gezinsbeleid, met aandacht voor de bestrijding van kinderarmoede' (Vlaamse regering, 2016, p.2).² We stellen opnieuw drie vragen: wie zijn de winnaars en verliezers³?; welke impact heeft het nieuwe systeem op de kinderarmoede?; en in welke mate is er sprake van 'vereenvoudiging'?

Een. Wanneer we de verdelingsimpact van de kinderbijslaghervorming analyseren dan treffen we winnaars en verliezers in alle gezinstypes en over de gehele inkomensverdeling aan.⁴ De grootste groepen winnaars (60-70%) bevinden zich in de staarten van de inkomensverdeling, bij de 10% armsten en bij de 20% rijksten. Bovendien zijn het voornamelijk eenkindgezinnen die winnen bij de hervorming (90% winnaars) en zijn gezinnen met twee of meer kinderen de grootste verliezers (60-70% verliezers).

Twee. Wat de armoedereductie betreft, stellen we een algemene, weliswaar lichte verbetering vast: het armoederisico daalt met -0,5 procentpunt voor bestaande gezinnen en met -1,3 procentpunten voor nieuwe gezinnen.⁵ Nieuwe eenkindgezinnen zijn ook hier de grootste winnaars van de hervorming (de armoede daalt met -1,6 procentpunten), voor de overige gezinstypes zijn de resultaten armoedeneutraal. De armoedekloof (dit is de afstand tot de armoedegrens) wordt voor

² Vlaamse Regering (2016). Conceptnota: 'Voor elk kind en elk gezin een groeipakket op maat'.

³ Wanneer we spreken over 'winnaars' en 'verliezers' bedoelen we niet dat bestaande gezinnen (zij die gerechtigd waren in de Belgische kinderbijslag) winnen of verliezen, de huidige rechten worden immers vastgeklikt in de overgangsmaatregelen. Onder winnaars en verliezers verstaan we soortgelijke gezinnen (bijvoorbeeld eenoudergezinnen en grote gezinnen) die in het nieuwe systeem een hogere dan wel lagere kinderbijslag ontvangen ten opzichte van de vroegere Belgische kinderbijslag.

⁴ Van Lancker, W., Vinck, J., & Cantillon, B. (2016). 'De armoede- en verdelingsimpact van de nieuwe Vlaamse kinderbijslag: een analyse van het akkoord van de Vlaamse Regering van 28 mei 2016'.

⁵ Decoster, A., & Vanheukelom, T. (2017). 'Impactberekening van de Vlaamse kinderbijslaghervorming op het armoederisico'.

alle gezinstypes significant verkleind, met uitzondering van de nieuwe gezinnen met vier of meer kinderen. Voor bestaande gezinnen vermindert de kloof gemiddeld met €55,3 per maand, voor nieuwe gezinnen met €68,2. De impact van de gewijzigde bedragen op de kinderarmoede blijft echter relatief beperkt. In het licht van de ambitieuze doelstelling die de Vlaamse regering bij haar aantreden formuleerde om tegen 2020 de kinderarmoede te halveren, zijn deze resultaten zelfs ronduit teleurstellend.

De zogenaamde 'derde pijler' van het Vlaamse groeipakket is nieuw. Ze is bedoeld om de kinderbijslag te integreren met het gezinsbeleid, met name om de participatie aan de kinderopvang en het kleuteronderwijs te bevorderen. Ouders die hun kind naar de niet-inkomensgerelateerde Nederlandstalige kinderopvang in Vlaanderen of Brussel sturen, krijgen een toeslag van €3,23 per opvangdag. Drie- en vierjarigen die zijn ingeschreven in het Nederlandstalige kleuteronderwijs en voldoen aan de aanwezigheidsvoorwaarden, krijgen een kleutertoeslag van €132,60 per jaar. Daarnaast bevat de derde pijler ook de vroegere schooltoelagen voor kinderen in het kleuter-, lager of secundair onderwijs. Indien het gezin waarin het kind opgroeit voldoet aan de inkomensvoorwaarde, krijgt het kind vanaf het schooljaar 2019-2020 een schooltoeslag toegekend binnen het groeipakket. Het valt af te wachten welke impact deze nieuwe instrumenten zullen hebben op de schoolloopbanen van kwetsbare kinderen (het zou nuttig geweest zijn indien de regering een nulmeting had voorzien om later wetenschappelijke ex-post evaluaties mogelijk te maken).

Drie. Er werd, ten slotte, ook naar vereenvoudiging gestreefd. Zoals gezegd betekende de overdracht, voorafgaand aan de overdracht van de bevoegdheden, van het stelsel van de zelfstandigen in 2014 en van de ambtenaren in 2016 naar het nationale stelsel een grote administratieve vereenvoudiging. Ook de afschaffing van de rangtoeslagen houdt een belangrijke vereenvoudiging in (voortaan moet niet meer bepaald worden welk kind tot welk gezin behoort om de hoogte van de kinderbijslag te berekenen). Het opentrekken van de sociale toeslagen naar alle gezinnen met een laag inkomen, inclusief de werkenden, maakt dat het systeem rechtvaardiger maar niet noodzakelijk eenvoudiger wordt. Het organiseren van inkomensselectiviteit is immers geen sinecure.⁶ Voor het brede en administratief meetbare inkomensbegrip dat gebruikt wordt voor de nieuwe Vlaamse kinderbijslag zijn we namelijk aangewezen op het laatst gekende aanslagbiljet dat de inkomenssituatie van twee jaar geleden weergeeft. Om zicht te krijgen op de actuele inkomenssituatie wordt de bewijslast vooralsnog voornamelijk bij de gezinnen zelf gelegd, met uitzondering van gezinnen die gerechtigd zijn op een leefloon, inkomensvervangende tegemoetkoming of inkomensgarantie voor ouderen. Sinds de invoering zijn er twee betaaldagen gepasseerd die vlot verlopen zijn, maar de echte toets komt pas binnen twee jaar. Dan wordt duidelijk hoeveel sociale toeslagen er correct werden uitbetaald en weerhouden, en hoeveel er met terugwerkende kracht moeten worden betaald, of erger, teruggevorderd.

DRIE UITDAGINGEN VOOR DE TOEKOMST

De kinderarmoede is de eerste grote uitdaging voor de kinderbijslag in de toekomst. In de vier kinderbijslagsystemen is het gewicht van de horizontale verdeling (van kind-arme naar kind-rijke gezinnen) veel groter gebleven dan dat van de verticale verdeling (van rijk naar arm) en de armoedebestrijding. De nieuwe kinderbijslag blijft overal ontoereikend om lage inkomensgezinnen uit de armoede te helpen. Zelfs voor werkenden voor een minimumloon is de bijslag ontoereikend

⁶ Vinck, J., Verbist, G., & Van Lancker, W. (2015). 'Een empirisch onderzoek naar de betaalbaarheid en wenselijkheid van hervormingen in de toekomstige Vlaamse kinderbijslag. Fase 1: sociale toeslagen gebaseerd op inkomen'. Leuven: Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

om het inkomen van gezinnen met kinderen tot aan de armoedegrens te tillen. Als men de vermindering van de kinderarmoede ernstig neemt dan zal men de systemen naar meer selectiviteit moeten laten evolueren. De bevoegde regeringen zullen bovendien moeten waken over de welvaartvastheid van de uitkeringen.

De tweede uitdaging (deels samenhangend met de vorige) betreft de groei van de inkomensafhankelijke kinderbijslagen en de bijslagen voor kinderen met een aandoening (weinig besproken in de politieke debatten over de hervormingen). Tijdige en zekere betalingen aan deze groep is een zorg die de hoogste prioriteit verdient.

De coördinatie van de verschillende regelingen in het land is de derde grote uitdaging voor de toekomst. De basisafspraken over 'welk kind, onder welke voorwaarden tot welk systeem behoort' werden in verschillende samenwerkingsakkoorden vastgelegd. Gaandeweg zullen echter ongetwijfeld problemen opduiken bij de overdracht en de continuïteit van rechten, zeker wanneer de systemen verder uit elkaar zullen groeien. De Europese coördinatie van de nationale sociale zekerheidssystemen is erg ingewikkeld en werkt ook niet zo goed. Ten behoeve van de gezinnen zullen wij het, in België, beter moeten doen. We kunnen ons daarbij laten inspireren door oplossingen die eerder bedacht werden om de coördinatieproblemen op te lossen die gepaard gingen met het bestaan van de drie socio-professionele stelsels, zoals de stabilisering van rechten middels de trimestrialisering.⁷

⁷ Die trimestrialisering moet garanderen dat de kinderbijslag voor een volledig kwartaal toegekend wordt zonder dat maandelijks de arbeidsprestaties van de rechthebbende bewezen moeten worden.