

Advies

DATUM 14 april 2016
VOLGNUMMER 2015-2016/08

COMMISSIE Commissie voor Welzijn,
Volksgezondheid en Gezin

Kinderbijslag: steun voor elk kind met versterkte inzet tegen kinderarmoede

De Vlaamse overheid wordt door de zesde staatshervorming bevoegd voor kinderbijslag. Daarbij hoort een budget van 3,58 miljard euro voor 2016.¹ Voor het Kinderrechtencommissariaat is kinderbijslag een belangrijk instrument in het realiseren van kinderrechten. Het is een hefboom om kinderarmoede te doen dalen.

Het Kinderrechtencommissariaat pleit voor een progressief universeel systeem. Gelijke behandeling van alle kinderen is het vertrekpunt, los van de socio-professionele of administratieve situatie van ouders. Wanneer nodig moeten minderjarigen zelf de toegang tot kinderbijslag kunnen openen en de toelage ontvangen. Het basisbedrag moet toereikend en welvaartsvast zijn.

Vertrekkend van het principe van gelijke behandeling, moeten we rekening houden met de ongelijke vertreksituaties van kinderen. Selectieve toeslagen moeten ervoor zorgen dat kinderarmoede vermindert. Een armoedetoets moet de impact van kinderbijslag nagaan op het algemeen armoederisico en op specifieke groepen met verhoogd armoederisico, zoals grotere gezinnen en eenoudergezinnen. We vragen ook de impact van de geplande afschaffing van de leeftijdstoelagen na te gaan. Op basis van deze toetsen moet men het beleid als nodig bijsturen.

Kinderbijslag is nu een sterk onvoorwaardelijke, zekere en vrij te besteden toelage, die meestal automatisch wordt toegekend.

¹ Toelichting door Jo Vandeuren, Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, bij de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2016. Verslag houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2016 en over de beleidsbrief Welzijn, Volksgezondheid en Gezin 2015-2016. *Parl.St.* VI. Parl. 2015-16, nr.15/7-J.

Deze sterktes in het huidige systeem moeten behouden en verder ontwikkeld worden. Kinderbijslag mag nooit een stok achter de deur zijn om andere beleidsdoelstellingen na te streven. Dit geldt ook bij een afstemming met de studiefinanciering. Naast principiële bezwaren vreest het Kinderrechtencommissariaat voor contraproductieve effecten van dergelijke maatregelen.

1. Ondersteuning voor elk kind

1.1. Kinderbijslag als instrument voor kinderrechten

Via kinderbijslag draagt de overheid bij in kosten van ouders of andere opvoeders voor kinderen. Kosten kunnen direct gebonden zijn aan het kind, bijvoorbeeld kosten voor voeding, gezondheid, kledij, opvang en onderwijs. Het kan ook om algemene gezinskosten gaan, die al dan niet toenemen naargelang het aantal kinderen, zoals kosten voor wonen en energie. Ouders beslissen zelf hoe ze het bedrag besteden. Zeker bij ouders met beperkte middelen is kinderbijslag een belangrijk instrument om de rechten van het kind te realiseren, zoals vastgelegd in het Kinderrechtenverdrag.²

Sociale zekerheid en toereikende levensstandaard

Kinderbijslag is een onderdeel van sociale zekerheid en draagt bij aan het recht op een toereikende levensstandaard. De samenhang tussen beide rechten illustreert het VN-Kinderrechtencomité door zijn bijzondere aandacht voor het belang van kinderbijslag voor gezinnen in armoede.³

Kinderrechtenverdrag, Artikel 26, §1

De Staten die partij zijn, erkennen voor ieder kind het recht de voordelen te genieten van voorzieningen voor sociale zekerheid, met inbegrip van sociale verzekering, en nemen de nodige maatregelen om de algehele verwezenlijking van dit recht te bewerkstelligen in overeenstemming met hun nationaal recht.

Kinderrechtenverdrag, Artikel 27

1. De Staten die partij zijn, erkennen het recht van ieder kind op een levensstandaard die toereikend is voor de lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke en maatschappelijke ontwikkeling van het kind.
2. De ouder(s) of anderen die verantwoordelijk zijn voor het kind, hebben de primaire verantwoordelijkheid voor het waarborgen, naar vermogen en binnen de grenzen van hun financiële mogelijkheden, van de levensomstandigheden die nodig zijn voor de ontwikkeling van het kind.
3. De Staten die partij zijn, nemen, in overeenstemming met de nationale omstandigheden en met de middelen die hun ten dienste staan, passende maatregelen om ouders en anderen die verantwoordelijk zijn voor het kind te helpen dit recht te verwezenlijken, en voorzien, indien de behoefte daaraan bestaat, in programma's voor materiële bijstand en ondersteuning, met name wat betreft voeding, kleding en huisvesting.

Het recht op een toereikende levensstandaard staat in nauw verband met nagenoeg alle andere rechten. We denken bijvoorbeeld aan het recht op

² Verdrag inzake de rechten van het kind van 20 november 1989, BS 17 januari 1992. Dit verdrag trad in België in werking op 15 januari 1992.

³ Op basis van een analyse van de Slotbeschouwingen voor verschillende landen, in: W. VANDENHOLE, *Article 26: The Right to Benefit from Social Security*. In: A. ALEN, J. VANDE LANOTTE, E. VERHELLEN, F. ANG, E. BERGHMANS, M. VERHEYDE, (EDS.), *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*. Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2007, 41-42.

ontwikkeling (Art. 6), het recht op bescherming tegen verwaarlozing (Art.19), het recht op de hoogst mogelijke graad van gezondheid en op gezondheidszorg (Art. 24), het recht op onderwijs (Art. 28) en het recht op vrije tijd, ontspanning en culturele activiteiten (Art. 31).

1.2. Gelijke behandeling van kinderen

Recht van het kind

‘We (...) zien kinderbijslag als een recht van het kind, ongeacht de socio-professionele status van de ouders.’

(Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019, p.147)

Ongeacht statuut ouders

In het huidige systeem zijn er vier kinderbijslagstelsels naargelang het statuut van de ouder(s): de stelsels voor (1) werknemers, (2) overheidspersoneel, (3) zelfstandigen en (4) het gewaarborgd stelsel. De eerste drie stelsels zijn de professionele stelsels, zij worden met elkaar gelijkgeschakeld. Deze stelsels zouden samen naar schatting 97,3% van de kinderen bereiken.⁴

Door kinderbijslag uitdrukkelijk te beschouwen als een ‘recht van het kind’, koppelt de Vlaamse Regering ze los van het statuut van de ouders. De socio-professionele status van de ouders, die nu nog het stelsel van kinderbijslag bepaalt, zal geen verschil meer maken.

Kinderbijslag als ‘recht van het kind’ betekent uiteraard niet dat de toelage *toekomt* aan het kind. Het blijft een financiële tegemoetkoming van de overheid *aan de ouders of andere opvoeders* in de kosten die ze maken voor kinderen. In bepaalde gevallen kan kinderbijslag toegekend worden aan een minderjarige, bijvoorbeeld als de minderjarige zelf bijslagtrekkend is voor een eigen kind.⁵ Die mogelijkheid blijft uiteraard belangrijk.

De loskoppeling van kinderbijslag van de socio-professionele status van de ouders is een goede zaak voor de gelijke behandeling van kinderen. Voor elk kind moeten opvoeders beroep kunnen doen op kinderbijslag als tegemoetkoming in de kosten. Het Kinderrechtencommissariaat staat hier volledig achter. In dezelfde logica mogen ook andere ‘kenmerken’ van ouders geen rol spelen in het toekennen van kinderbijslag.

Elk kind met vast verblijf in België

De keuze om kinderbijslag te beschouwen als een recht van het kind, los van het statuut van de ouders, moet consequent toegepast worden. Dat betekent dat bijvoorbeeld ook nationaliteit en verblijfsduur van ouders en kind geen rol mogen spelen.

Wanneer ouders dak- of thuisloos zijn, kan men zoals nu gebruikmaken van een referentieadres om kinderbijslag te blijven uitkeren.

Administratieve drempels, zoals het beschikken over een bankrekening, moeten vermeden worden.

⁴ Cijfer van 31 december 2002, bevestigd in een raming in 2011. Vermeld in: GEZINSBOND, *Vlaamse en Brusselse kinderbijslagen. Standpunt van de Gezinsbond*. Brussel, Gezinsbond, januari 2014, 8.

www.gezinsbond.be/Gezinspolitiek/standpunten/Documents/Vlaamse%20en%20Brusselse%20kinderbijslagen.pdf

⁵ Bron: Famifed.be

Toegang tot kinderbijslag

Wanneer kinderen worden geplaatst in een instelling, hangt de toekenning van kinderbijslag nu nog af van de socio-professionele status van de ouders. In het stelsel van de gewaarborgde kinderbijslag kan een kind in een instelling geen recht op kinderbijslag openen, in de andere stelsels wel. De Klachtenlijn van het Kinderrechtencommissariaat kreeg hier in het verleden signalen over.

Geen recht op kinderbijslag omdat ouders niet werken

Een jongere is geplaatst in een instelling en is daar sinds enkele jaren gedomicilieerd. De ouders hadden geen officieel adres. De jeugdrechtbank besliste dat 1/3de van het kindergeld op een spaarrekening van de jongere moest komen. Maar nu blijkt dat er enkele jaren geen kindergeld meer is uitbetaald. De ouders zijn geen rechthebbenden meer om kinderbijslag via arbeid te ontvangen. Daarom werd het dossier overgedragen naar de gewaarborgde kinderbijslag. Maar die uitbetaling werd gestopt omdat één van de voorwaarden is dat er rechthebbenden moeten zijn. Noch de ouders, noch de minderjarige zijn rechthebbenden omdat het kind niet thuis gedomicilieerd is. De voorziening waar het wel gedomicilieerd is, kan geen rechthebbende zijn.

Door de kinderbijslag te beschouwen als een 'recht van het kind', zal de Vlaamse Regering komaf maken met deze ongelijke behandeling tussen kinderen in een vergelijkbare situatie.

Geen recht op kinderbijslag door verblijfsstatuut van ouders

Een 12-jarige jongen is in onze instelling geplaatst. Zijn vader woont hier onwettig, zijn moeder woont in het buitenland. Daardoor heeft de jongen geen recht op kinderbijslag en ontvangt van ons enkel maandelijks zakgeld.

Minderjarigen moeten als dat nodig is ook de mogelijkheid hebben om zelf de aanvraag voor kinderbijslag te doen. Nu zijn ze daarvoor sterk afhankelijk van administratieve stappen die enkel bepaalde volwassenen kunnen zetten. De minderjarige kan zich daarin laten ondersteunen door een volwassene, bijvoorbeeld een begeleider van een instelling.

De mogelijkheid dat kinderen zelf een aanvraag voor sociale zekerheidsmaatregelen kunnen indienen, is ook een aandachtspunt van het VN-Comité voor de Rechten van het Kind.⁶ Ook automatische toekenning kan een oplossing bieden voor deze situaties.

Wanneer jongeren vanaf 16 jaar bijvoorbeeld begeleid zelfstandig wonen, is de kinderbijslag essentieel om te voorzien in hun onderhoud. De wet voorziet nu al dat zij de kinderbijslag kunnen *ontvangen*, maar in de praktijk kan het moeilijk voor hen zijn het recht op kinderbijslag te *openen* omdat ze niet zelf de *aanvraag* mogen doen.

Uitbetalen van kinderbijslag

Wanneer de jeugdrechter kinderen buiten hun gezin plaatst, beslist hij wie de kinderbijslag krijgt of hoe ze verdeeld wordt. Ook als het kind niet of slechts sporadisch bij zijn ouder(s) verblijft, kent de jeugdrechter vaak een deel van de kinderbijslag toe aan een of beide ouders.

⁶ Op basis van een analyse van verschillende documenten van het VN-Kinderrechtencomité, in: W. VANDENHOLE (2007), op.cit., 15-16, 20.

De kinderbijslag is een belangrijke ondersteuning om de band met het kind te blijven onderhouden. Denk maar aan vervoerskosten naar de instelling, huisvestingskosten en kosten voor opvang en activiteiten in het weekend of vakanties. Ook om een eventuele terugkeer naar huis voor te bereiden is kinderbijslag voor veel ouders onmisbaar. En dat blijft vanuit kinderrechtenperspectief het na te streven scenario. De mogelijkheid om de band tussen ouder en kind te blijven onderhouden is voor het Kinderrechtencommissariaat heel belangrijk. We staan dan ook achter de ondersteuning hiervan via kinderbijslag.

De jeugdrechter kan ook 1/3 van de kinderbijslag op een spaarrekening van het kind laten zetten. Die rekening blijft geblokkeerd tot zijn meerderjarigheid. De andere 2/3 wordt dan aan de instelling uitbetaald. Ook voor deze regeling mag het administratief statuut van de ouders niet langer een verschil maken voor de kinderbijslag van het kind.

Begeleid zelfstandig wonen zonder kinderbijslag

Een meisje van 17 jaar heeft nauwelijks nog contact met de ouders en zal vanaf volgend jaar op eigen benen staan via begeleid zelfstandig wonen. Door de administratieve toestand van de ouders is er geen recht op kinderbijslag, waardoor ze ook niet 1/3 daarvan kan sparen. Dat is heel jammer, want dat bedrag heeft ze hard nodig om begeleid zelfstandig wonen op te starten om haar huurwaarborg te betalen en als spaargeld.

1.3. Garanties inbouwen

Garanties inbouwen is belangrijk om het principe van de kinderbijslag als 'recht van het kind' waar te maken.

Automatische toekenning

De grote mate van automatisering in het toekennen van kinderbijslag in het huidige systeem, is een sterkte. Ook de soepele uitbetaling, die maakt dat kinderbijslag een regelmatig en zeker inkomen is, is een sterk punt.⁷ Het is belangrijk deze sterke punten in het nieuwe systeem te behouden of te versterken.

Onvoorwaardelijk en vrij te besteden

Kinderbijslag als 'recht van het kind' betekent niet enkel een loskoppeling van het socio-professioneel en administratief statuut van ouders. Het systeem moet in het algemeen maximaal voorwaarden-vrij blijven, zoals het nu is. Het moet vooral 'ouderneutraal' zijn: het mag niet afhangen van 'gewenst gedrag' van de ouders zoals bijvoorbeeld werk zoeken, een taalcursus volgen of kleuters naar school brengen.

Kinderbijslag is een belangrijke hefboom in het realiseren van kinderrechten. Daarom mag kinderbijslag nooit in de weegschaal liggen om andere doeleinden te bevorderen, hoe nobel die ook mogen zijn. Gedrag van *ouders* beïnvloeden, kan met andere maatregelen waar kinderen geen nadelen van ondervinden en die oplossingsgericht zijn, in de plaats van sanctionerend.

Repressieve maatregelen bereiken hun doel meestal niet of zijn zelfs contraproductief. Financiële sancties houden een bijkomend gevaar in. Ze hebben een groter effect op maatschappelijk kwetsbare gezinnen. Hun problemen worden er eerder groter door dan dat ze deze helpen oplossen.

⁷ Zie voor beide punten: M. VANDENBROECK & W. VAN LANCKER, *Een tweesporenbeleid inzake kinderarmoede*. VLAS-Studies 14, 2014, Antwerpen, Vlaams Armoedesteunpunt, 23.

Ook het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) boog zich al over deze kwestie. Het gaf Frankrijk ongelijk in het koppelen van gezinsbijslag aan regelmatige schooldeelname.⁸ De doelstelling om schooldeelname te bevorderen is volgens het ECSR legitiem, maar de maatregel is niet proportioneel. Ze viseert slechts één van de partijen met verplichtingen tegenover schooldeelname, met name de ouders. De overheid wordt niet gesanctioneerd voor het tekortschieten in haar verplichtingen. Bovendien is er geen bewijs dat de maatregel bijdraagt tot zijn beoogde doel en riskeert ze daarentegen de kwetsbaarheid van het gezinssituatie nog te verhogen. Het ECSR oordeelde daarom dat de maatregel in strijd was met Artikel 16 van het Herziene Europees Sociaal Handvest van de Raad van Europa.

Artikel 16: Recht van het gezin op sociale, wettelijke en economische bescherming.

Teneinde de noodzakelijke voorwaarden te scheppen voor de volledige ontplooiing van het gezin als fundamentele maatschappelijke eenheid, verbinden de Partijen zich de economische, wettelijke en sociale bescherming van het gezinsleven te bevorderen, onder andere door middel van sociale en gezinsuitkeringen, het treffen van fiscale regelingen, het verschaffen van gezinshuisvesting en door middel van uitkeringen bij huwelijk.

We kunnen lessen trekken uit de ervaringen met de schooltoelage. Momenteel kan de Vlaamse schooltoelage teruggevorderd worden als een leerling te vaak afwezig is van school. Het verwachte positieve effect op schoolverzuim blijft echter uit en er zijn contraproductieve effecten.⁹ De Vlaamse ombudsman en het Kinderrechtencommissariaat pleiten daarom om die maatregel af te schaffen. Het VN-Kinderrechtencomité pleit voor coherente strategieën die de kernoorzaken van schooluitval aanpakken. Het waarschuwt voor de negatieve impact van repressieve maatregelen op maatschappelijk kwetsbare gezinnen en verwacht er weinig resultaat van.¹⁰

2. Progressief universeel systeem

Gelijkheid als uitgangspunt

‘We maken werk van een vereenvoudiging van het huidige systeem waarbij we de rangorderegeling en leeftijdstoelage afschaffen. Elk kind is gelijk, bijgevolg voorzien we in een gelijke basiskinderbijslag. We behouden een toeslag voor kinderen met bijzondere zorgnoden en de wezen.’

(Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019, p.147)

De Vlaamse Regering wil een systeem uitwerken van ‘gelijke basisuitkering voor ieder kind, aangevuld met toeslagen voor de meest kwetsbare gezinnen’.¹¹ Ze kiest dus voor een systeem van progressief universalisme, net als het huidige systeem in zekere mate is. Dat is een combinatie van horizontale solidariteit, tussen gezinnen met en zonder kinderen, en verticale solidariteit, tussen gezinnen met hogere of lagere inkomens. Het Kinderrechtencommissariaat ondersteunt die beleids optie en pleit voor een sterkere invulling van het progressief karakter.

⁸ European Committee of Social Rights, 19 maart 2013, nr. 82/2012.

⁹ www.vlaamseombudsdienst.be/ombs/nl/nieuws/pdf/g411jaarverslag_2014.pdf

¹⁰ VN-Comité voor de Rechten van het Kind, *Concluding Observations: Belgium*, 18 juni 2010, CRC/C/BEL/CO/3-4, para. 67.

¹¹ Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019, 45.

2.1. De basis: vaste en voldoende ondersteuning

Toereikend en welvaartsvast bedrag

Kinderbijslag is bedoeld als ondersteuning voor kosten die kinderen met zich meebrengen. Het is belangrijk dat deze voldoende hoog ligt in verhouding tot de werkelijke kost van kinderen.

Ook de evolutie van de bedragen is belangrijk. Onderzoekers wijzen erop dat de bedragen van de kinderbijslag sinds de jaren '80 nauwelijks aangepast zijn aan de stijgende welvaart.¹² Daarenboven gebeurde in 2015 een indexsprong. Volgens het Europees Comité voor Sociale Rechten, dat de uitvoering van het Herziene Europees Sociaal Handvest controleert, moeten de bedragen van kinderbijslag aangepast worden aan de inflatie.¹³

Het Kinderrechtencommissariaat pleit ervoor om de voorziene indexeringen nauwgezet te volgen en daarnaast de kinderbijslag welvaartsvast te maken.

Leeftijd

In grote lijnen stijgen de kosten van kinderen naargelang de leeftijdsgroep. Om die reden kent het huidige systeem van kinderbijslag leeftijdstoelagen. De leeftijdstoelagen voorzien een stijging van de kinderbijslag volgens de leeftijdsgroep: 0-6 jaar, 6-12, 12-18 en 18-25 indien nog kinderbijslaggerechtigd. De Vlaamse Regering wil deze leeftijdstoelagen afschaffen.

Indien de Vlaamse Regering bij deze beslissing blijft, zijn voor het Kinderrechtencommissariaat volgende garanties nodig:

- Door het afschaffen van de leeftijdstoelagen mag kinderarmoede niet stijgen. Simulaties moeten dat grondig onderzoeken en waar nodig moet men compenseren.
- Er zijn bijkomende inspanningen nodig om de kosten verbonden aan onderwijs te beperken. We verwijzen bijvoorbeeld naar onze aanbeveling voor een maximumfactuur in het secundair onderwijs.

Bij onvoldoende garanties, vragen we de Vlaamse Regering om de afschaffing van de leeftijdstoelagen te heroverwegen.

Kinderen met bijzondere zorgnoden en wezen

Specifieke zorgnoden kunnen de kosten voor kinderen verhogen. Voor wezen is er een bijslag omdat één of beide ouders door overlijden niet meer kunnen bijdragen in het onderhoud van het kind. Het Kinderrechtencommissariaat steunt daarom het principe dat de kinderbijslag rekening houdt met deze situaties.

¹² M. VANDENBROECK & W. VAN LANCKER (2014), op.cit., 22.

¹³ Aangehaald in: W. VANDENHOLE (2007), op.cit. .43.

2.2. Instrument tegen kinderarmoede

Uit internationaal onderzoek blijkt een sterk verband tussen investeringen in kinderbijslag en vermindering van kinderarmoede.¹⁴ Kinderbijslag kan een hefboom zijn in het beleid gericht op bestrijding van kinderarmoede. Ook de Vlaamse Regering wil de kinderbijslag – als nieuwe Vlaamse bevoegdheid – maximaal inzetten voor armoedebestrijding.

Nieuwe bevoegdheden inzetten voor armoedebestrijding

‘De nieuwe Vlaamse bevoegdheden die na de zesde staatshervorming worden geïntegreerd in het Vlaamse beleid en die kunnen fungeren als hefboom in het kader armoedebeleid worden geïdentificeerd en maximaal ingezet in dit kader.’

(Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019, p.153)

Daling kinderarmoede als ambitie

Volgens het Kinderrechtencommissariaat moet de concrete invulling van het principe van progressief universalisme leiden tot een effectieve *daling* van kinderarmoede in Vlaanderen. We sluiten hiermee aan bij het regeerakkoord en een aanbeveling van het VN-Comité voor de Rechten van het Kind.

Concluding Observations gericht aan België

‘The Committee recommends that the State party:

(...)

(c) Adopt a multidimensional approach to strengthening the system of family benefits and child allowances, especially for disadvantaged families such as single-parent and families with many children and/or with unemployed parents.’¹⁵

Het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding (VAPA) beoogt met het nieuw kinderbijslagsysteem dat het kinderarmoederisico voor kinderen en hun gezinnen *niet stijgt*. We vragen de ambitie te versterken door een daling van het kinderarmoederisico voorop te stellen.

Ons huidig kinderbijslagstelsel heeft een significante impact op kinderarmoede, maar scoort minder goed dan andere landen met een vergelijkbaar welvaartsniveau.¹⁶ De impact van sociale toeslagen op de levensstandaard van gezinnen met kinderen is beperkt. Het is mogelijk en nodig om de uitgaven voor kinderbijslag doelmatiger in te zetten in de strijd tegen kinderarmoede.

In het kader van armoedebestrijding zijn de automatische toekenning en het behoud van kinderbijslag als regelmatig, vast en vrij te besteden bedrag van groot belang.

Sociale toeslagen op basis van kinderarmoederisico

Gezinsgemoduleerde sociale toeslagen

‘Om kinderarmoede te bestrijden voorzien we voor kinderen die opgroeien in een gezin met een laag inkomen een sociale toeslag. De inkomensgrens van deze toeslag is gezinsgemoduleerd en houdt dus rekening met de gezinsgrootte.’

(Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019, p.147)

¹⁴ M. VANDENBROECK & W. VAN LANCKER (2014), op.cit., 34p.

¹⁵ VN-Comité voor de Rechten van het Kind, *Concluding Observations: Belgium*, 18 juni 2010, CRC/C/BEL/CO/3-4, para. 65.

¹⁶ Voor gehele alinea: M. VANDENBROECK & W. VAN LANCKER (2014), op.cit., 34p.

Naast een voldoende hoog basisbedrag bepaalt de invulling van de sociale toeslagen of het nieuw systeem erin zal slagen om kinderarmoede te doen dalen.

Het toekennen van sociale toeslagen moet direct verband houden met het reëel risico op kinderarmoede. Zo is armoede bij kinderen in eenoudergezinnen (25%) nu al meer dan het dubbele van het gemiddelde (12%)¹⁷, en dit ondanks de bestaande toeslag voor eenoudergezinnen.

Ook gezinsgrootte heeft een impact op het armoederisico. Grote gezinnen lopen een groter risico op armoede. Volgens onderzoekers is het vooral dankzij de rangtoeslagen in het huidig systeem van kinderbijslag dat het armoederisico bij grote gezinnen niet 24,7% maar 11,4% bedraagt.¹⁸

Het werkelijk risico op kinderarmoede valt niet volledig samen met kwetsbare 'categorieën' zoals gezinnen met een leefloon. Zo zijn er gezinnen waarbij beide ouders werken, maar wiens inkomen toch onder de armoededrempel ligt. Gezinnen met een uitkering blijven een kwetsbare groep. De groep is relatief gemakkelijk administratief te identificeren, wat belangrijk is voor de automatische toekenning. Ruimere inkomenscriteria moeten het systeem aanvullen.

Verder moet de uitwerking van sociale toeslagen rekening houden met de gevolgen van de keuze om de andere toeslagen (leeftijd en rangorde) af te schaffen, waardoor het armoederisico voor bepaalde groepen stijgt.

Om onderbescherming te voorkomen, is het belangrijk dat net als kinderbijslag de sociale toeslagen maximaal automatisch worden toegekend.

Budget voor sociale toeslagen verhogen

De sociale toeslagen - met inbegrip van de leeftijdstoelagen - vormen maar 6,5% van de totale uitgaven voor de kinderbijslagen, zo blijkt uit berekeningen van de Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers (RKW) - nu Famifed.¹⁹ Ook uit internationaal vergelijkend onderzoek blijkt dat de bijkomende bedragen voor specifieke categorieën, zoals alleenstaande moeders of werkloze gezinnen, in vergelijking met veel andere Europese landen eerder beperkt zijn.²⁰

Door bijvoorbeeld in het huidig systeem en met hetzelfde budget de sociale toeslagen op te trekken naar 10% van de uitgaven, zou het armoederisico al significant dalen, zo berekenden onderzoekers.²¹ Het algemene armoederisico bij kinderen daalt van 11,2% naar 10,1% en bij eenoudergezinnen zelfs van 19,9% naar 13,7%. De sociale toeslagen verhogen kan door het totale budget te vergroten of door een herschikking binnen het budget.

2.3. Armoedetoets op totaalplaatje

We gaven al enkele ingrediënten om de kinderbijslag te versterken als instrument tegen kinderarmoede. Uiteindelijk is het van belang om het systeem in zijn geheel te bekijken. Daarbij moet een armoedetoets gebeuren, zoals voorzien in het VAPA. De armoedetoets moet via simulaties de reële impact voor verschillende gezinssituaties nagaan.

¹⁷ Cijfers uit: Kind en Gezin (2015), *Kind in Vlaanderen 2014*, p.94. Cijfers gebaseerd op EU SILC 2013 zoals gepubliceerd in SVR (2015), *Vlaamse Armoedemonitor 2015*.

¹⁸ T. HUFKENS, D. VANDELANNOOTE, W. VAN LANCKER, G. VERBIST (2013), op.cit., 6-7.

¹⁹ Geciteerd in: T. HUFKENS, D. VANDELANNOOTE, W. VAN LANCKER, G. VERBIST (2013), op.cit., 14.

²⁰ M. VANDENBROECK & W. VAN LANCKER (2014), op.cit., 23.

²¹ T. HUFKENS, D. VANDELANNOOTE, W. VAN LANCKER, G. VERBIST (2013), op.cit., 27p.

Hoeveel gezinnen evolueren onder of boven de armoededrempel? En hoeveel duiken zij onder de armoededrempel, wat is de diepte van de armoede?

De armoedetoets moet tijdig in het beleidsproces gebeuren met een reële participatie van mensen in armoede en deskundigen. De resultaten van de armoedetoets moeten leiden tot effectieve bijsturing, zodat de hervorming van de kinderbijslag er maximaal toe bijdraagt dat kinderarmoede daalt. In geen geval mag het nieuwe systeem leiden tot een verhoging van het armoederisico algemeen of bij specifieke groepen.

Garanties voor groepen met verhoogd armoederisico

Naast de algemene impact op kinderarmoede, moet de armoedetoets op kinderbijslag de impact nagaan voor specifieke deelgroepen waarvan we weten dat ze een groter armoederisico hebben. We denken bijvoorbeeld aan eenoudergezinnen en grotere gezinnen. De huidige kinderbijslag compenseert nu gedeeltelijk hun verhoogd armoederisico, zoals onderstaande tabel aantoont.

Armoederisico (%) voor (gezinnen met) kinderen in Vlaanderen, met en zonder kinderbijslagen, 2012 ²²

	Vlaanderen zonder kinderbijslag	Vlaanderen met kinderbijslag
Kinderen (< 18 jaar)	18,6	11,2*
Gezin met 3 of meer kinderen	24,7	11,4*
Eenoudergezinnen	38,2	19,9*

* significant verschil met scenario zonder kinderbijslag (p<0.05)

De tabel toont dat het huidige kinderbijslagstelsel erin slaagt het armoederisico bij grotere gezinnen 13,3 procentpunt lager te houden dan zonder kinderbijslag, bijna op gelijk niveau met het algemeen kinderarmoederisico. Daarbij speelt de rangorderegeling ongetwijfeld een belangrijke rol. De rangorderegeling bepaalt dat de kinderbijslag voor het tweede kind hoger is dan voor het eerste kind. Vanaf het derde kind ligt het bedrag nog hoger. De afschaffing van de rangorderegeling kan een grote impact hebben op het gezinsbudget van deze gezinnen en het armoederisico van de groep. Het is belangrijk deze impact na te gaan, zodat hun armoederisico niet verhoogt.

Ook bij eenoudergezinnen zien we dat kinderbijslag een belangrijke rol speelt om het armoederisico te verlagen, al blijft het armoederisico voor deze groep nog steeds hoger dan het algemeen kinderarmoederisico. België slaagt er in vergelijking met andere Europese landen minder in om met kinderbijslag het armoederisico van alleenstaande moeders te doen dalen.²³ Dit verdient des te meer aandacht gezien het relatief groot aandeel alleenstaande moeders in de groep gezinnen met kinderen. Voor deze groep is dus een versterking van het systeem nodig.

²² Tabel o.b.v.T. HUFKENS, D. VANDELANNOTE, W. VAN LANCKER, G. VERBIST (2013), op.cit., 7 (tabel 4).

²³ W. VAN LANCKER, J. GHYSLS, B. CANTILLON, *De impact van kinderbijslagen op het armoederisico van alleenstaande moeders: België in vergelijkend perspectief*. Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Antwerpen, november 2012, 24p. www.centrumvoorsociaalbeleid.be

3. Samenhang met andere beleidsmaatregelen

Kinderbijslag is een belangrijk instrument om alle gezinnen met kinderen te ondersteunen en tegelijk kinderarmoede te bestrijden. Ook andere beleidsinstrumenten dragen daartoe bij. We bekijken enkele daarvan in relatie tot kinderbijslag.

3.1. Levensstandaard van gezinnen

Uitkeringen verhogen tot Europese armoedegrens

Kinderbijslag is een instrument van sociale zekerheid en een substantieel onderdeel van het inkomen, zeker voor gezinnen met een laag inkomen. De kinderbijslag is echter feitelijk ontoereikend om alle kosten van opgroeiende kinderen te dragen. Om alle kinderen een adequate levensstandaard te garanderen, conform het kinderrechtenverdrag, moet het inkomen in zijn geheel worden bekeken. Zo moeten uitkeringen verhoogd worden tot de Europese armoedegrens, rekening houdend met het aantal kinderen. Dergelijke brede aanpak is onontbeerlijk om kinderarmoede structureel te voorkomen en bestrijden.

Schooltoelage

Het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding (VAPA) voorziet een afstemming tussen kinderbijslag en studiefinanciering, opdat 'de studiefinanciering en de kinderbijslag elkaar kunnen blijven versterken, om een optimale efficiëntie en doelmatigheid te garanderen die daardoor ook bijdraagt tot de bescherming van mensen in armoede.'²⁴

Een mogelijke meerwaarde van deze afstemming kan bestaan in het uitwisselen van gezins- en inkomensgegevens om de automatische toekenning van de schooltoelage te bevorderen. Anderzijds moet rekening gehouden worden met belangrijke verschillen tussen beide systemen. Zo is het systeem van studiefinanciering vooral selectief, waar de kinderbijslag op de eerste plaats een universeel systeem is. Indien de groepen rechthebbenden van studiefinanciering en van sociale toeslagen in de kinderbijslag op elkaar worden afgestemd, mag dat niet leiden tot een achteruitgang voor gezinnen die deze ondersteuning nodig hebben.

De bestaande koppeling van de schooltoelage aan regelmatige schooldeelname mag in geen geval leiden tot voorwaarden in de kinderbijslag.

Toegankelijke basisvoorzieningen

De overheid kan de levensstandaard van kinderen ook versterken door in te zetten op toegankelijke basisvoorzieningen. Alle kinderen moeten toegang hebben tot wonen, energie, gezondheid, onderwijs, opvang, mobiliteit, vrijetijdsbesteding enzovoort. Echt toegankelijke diensten zijn bruikbaar, beschikbaar, begrijpbaar, bereikbaar, betaalbaar, bekend en betrouwbaar.²⁵ Daarnaast is kwaliteit van essentieel belang.

²⁴ Actie 03_02_01, Bijlage bij Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2015-2019, Actiefiches, 86.

²⁵ P. SELS, *Handleiding bij de toegankelijkheidsscan en het charter toegankelijke lokale dienst- en hulpverlening*, Brussel, VVSG, 2010, 55p.

Inzetten op toegankelijke basisvoorzieningen komt niet in de plaats van kinderbijslag, maar werkt aanvullend. Anderzijds zal het positief effect van kinderbijslag in de strijd tegen armoede afnemen, als tegelijk de kosten voor basisdiensten stijgen. Dat risico bestaat zeker in tijden van crisis en besparingen. Zo verminderde voor vele gezinnen de betaalbaarheid van kinderopvang, onderwijs, mobiliteit en sport- en vrijetijdsactiviteiten. Denk maar aan de verhoging van de maximumfactuur in het basisonderwijs, van de tarieven bij De Lijn en van inschrijvingsgelden voor sport- en vrijetijd.

Toegankelijke basisvoorzieningen zijn essentieel voor de realisatie van kinderrechten. Het VN-Kinderrechtencomité vraagt onder meer aandacht voor gezondheid, kinderopvang en onderwijs. Het vraagt maatregelen om het onderwijs kosteloos te maken en is bezorgd over de ongelijkheid in ons onderwijs. Het vraagt meer plaatsen in de kinderopvang die ook toegankelijk zijn voor kwetsbare gezinnen. De toegang tot gezondheidszorg moet gewaarborgd zijn voor alle kinderen. Kinderen moeten ten volle hun rechten op vrije tijd, spel, ontspanning en cultuur kunnen uitoefenen. Het VN-Kinderrechtencomité is bezorgd over de verschillende vormen van discriminatie tegenover kinderen die in armoede leven, met name wat betreft de toegang tot onderwijs, gezondheidszorg en vrijetijdsbesteding.

3.2. Kinderbijslag is geen wapen

Tot slot herhalen we het belang van het onvoorwaardelijk karakter van kinderbijslag. Ze mag niet gebruikt worden als wapen voor het realiseren van andere doelstellingen. Hetzelfde geldt voor sociale toeslagen.