Vlaams Parlement

1450 (2017-2018) – Nr. 5
ingediend op 5 april 2018 (2017-2018)

Reflectienota

van Bart Van Malderen

op het ontwerp van decreet

tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid

Documenten in het dossier:
1450 (2017-2018) – Nr. 1: Ontwerp van decreet
– Nr. 2: Amendementen
– Nr. 3: In eerste lezing door de commissie aangenomen artikelen
– Nr. 4: Verslag

verzendcode: WEL

1. Situering

Kinderen zijn de toekomst van Vlaanderen. Zij verdienen dan ook alle ondersteuning: een warm gezin in een warm huis, het beste onderwijs, een onbezorgde speeltijd, sportclubs en jeugdverenigingen waar zij zich naar hartelust kunnen uitleven.

De overheid voorziet sinds 1930 in een tussenkomst voor de kosten van de opvoeding: de zogenaamde kinderbijslag. De overheid garandeert het recht op kinderbijslag via een maandelijks bedrag waarmee een gezin de kosten van de opvoeding deels kan dekken.

Met de zesde staatshervorming werd de kinderbijslag, met ingang van 1 juli 2014, gesplitst: sinds die dag is niet langer de federale overheid bevoegd voor de kinderbijslagregeling, maar is het aan de gemeenschappen om de kinderbijslag in al zijn aspecten te regelen.

Vlaanderen werkte daarop een eigen systeem uit. Vanaf 2019 komt er een basisbedrag van 160 euro per kind. De bestaande rangorde- en leeftijdstoelagen verdwijnen. Er komt wel een systeem van sociale toelagen voor gezinnen met lagere inkomens en participatietoeslagen om de deelname aan de kinderopvang en het onderwijs te stimuleren, die het basisbedrag kunnen aandikken.

Elk kind is evenveel waard, en daarom moet een krachtig instrument als de kinderbijslag maximaal ingezet worden om ouders te helpen de werkelijke kosten van de opvoeding te dragen. Dat betekent onder meer extra steun voor wie het écht moeilijk heeft en een hogere kinderbijslag naarmate een kind ouder en dus ook duurder wordt.

Ondertussen heeft ook het Brusselse Gewest een eigen regeling uitgewerkt waarbij er op opvallend andere keuzes worden gemaakt. De situatie in Brussel is anders dan in Vlaanderen. Het aantal gezinnen in armoede ligt procentueel gezien veel hoger, maar net daarom loont het zeker de moeite om te gaan kijken op welke manier Brussel aandacht geeft aan de situatie van gezinnen in armoede.

Verder kwamen er tijdens hoorzittingen verschillende belangrijke opmerkingen en aanbevelingen van stakeholders, academische en experten ter zake naar voren waarvan de regering het niet nodig achtte deze verder te onderzoeken.

2. Argumentatie

De ambitie van de sp.a-fractie bij aanvang van het parlementaire debat was duidelijk. De hervorming van de kinderbijslag aangrijpen om het om te vormen tot een instrument dat de (kinder)armoede in Vlaanderen structureel kan aanpakken.

Enerzijds is er de veranderde maatschappelijke context met andere verwachtingen ten aanzien van het opgroeien maar ook met vele nieuwe wetenschappelijke en maatschappelijk kennis die een plaats dient te krijgen in de nieuwe kinderbijslag. Anderzijds waren er recent ook een paar studies van stakeholders en academische experten die de Vlaamse Regering tot nadenken zouden moeten stemmen.

De vernieuwde kinderbijslag beschrijft een gigantisch budget van meer dan 3 miljard euro. De hervorming van de kinderbijslag is dé hefboom om minder kinderen in armoede te laten opgroeien in Vlaanderen. Van een daling van de kinderarmoede is er tot heden geen sprake en de huidige hervorming zet daar niet voldoende op in.

De lichte daling van het armoederisico is onvoldoende en een gemiste kans. Want kinderbijslag maakt bijna 20% uit van het beschikbare gezinsinkomen van gezin-

nen die in armoede leven. Een gezin met een lager inkomen moet relatief gezien heel wat meer van het gezinsinkomen besteden aan het onderhoud en de opvoeding van de kinderen dan gezinnen met een hoger inkomen, vaak meer dan wat voor hen mogelijk is, met als gevolg dat die gezinnen niet over de middelen beschikken om hun kinderen te geven waar zij nood aan hebben. Voor wie moet rondkomen van een inkomen net op of zelfs onder de armoedegrens, zet de meerkost van een kind – die dus tussen 259 euro en 562 euro per maand bedraagt – een veel zwaardere druk op het gezinsbudget dan wie een mediaaninkomen heeft (1809 euro per maand)[1].

Gezien het unieke momentum dat de overheveling van de kinderbijslag met zich meebrengt om een antwoord te bieden op bovenstaande uitdagingen, vestigen wij in deze reflectienota graag de aandacht op een reeks keuzes die gemaakt worden in het voorliggende ontwerp van decreet. We vragen de indiener onze bijdrage in het debat in overweging te nemen.

Uit de bespreking van het ontwerp van decreet bleek bovendien dat geen andere, minstens even valabele hefbomen tot het terugdringen van de kinderarmoede konden worden geïdentificeerd.

2.1. Universaliteit

2.1.1. Voldoende budget

De kinderbijslag is een universeel en onvoorwaardelijk recht van elk kind. Kinderen moeten in de best mogelijke omstandigheden kunnen opgroeien, en dat vraagt ook de inzet van voldoende middelen. Of het nu om een gezin met een lager of om een gezin met een hoger inkomen gaat: de kost van kinderen neemt een fikse hap uit het budget. Met de kinderbijslag verzekeren we onszelf voor het behoud van levensstandaard wanneer we kinderen krijgen.

2.1.2.

Uit onderzoek blijkt dat ook voor relatief rijkere gezinnen de kinderbijslag een belangrijke rol speelt in het rondkrijgen van het gezinsbudget. Meer dan zeven op tien gezinnen met een beschikbaar inkomen tussen de 2000 en de 5000 euro per maand noemt de kinderbijslag 'belangrijk' tot 'zeer belangrijk' in het huishoudbudget; bij gezinnen met een beschikbaar inkomen van minder dan 1000 euro per maand ligt dat aandeel zelfs op 92%. Maar zelfs bij gezinnen met een beschikbaar inkomen hoger dan 5000 euro noemt nog bijna de helft de kinderbijslag 'belangrijk' tot 'zeer belangrijk'. Het geeft het belang aan van de kinderbijslag in het huishoudbudget.[2]

De keuzes die neergeschreven staan in het ontwerp van decreet in dit kader zorgen voor een achteruitgang van het beschikbare huidshoudbudget.

2.2. Onvoorwaardelijkheid

2.2.1. Toekenning van toeslagen

Via de kinderbijslag moeten de inclusieve, sociale toeslagen en (universele én selectieve) participatietoeslagen, onvoorwaardelijk worden toegekend en uitbetaald. De volwassenen die instaan voor de opvoeding van het kind moeten dit budget

[1] Cijfers armoedegrens en mediaaninkomen: EU-SILC cf. https://statbel.fgov.be/nl/themas/huishoudens/armoede-en-levensomstandigheden/armoederisico.
[2] Famifed – Focus 2016-1, 'De besteding van de kinderbijslag', p. 16.

vrij en naar eigen inzicht kunnen besteden. Het maakt integraal deel uit van hun gezinsbudget. Hetzelfde geldt voor jongeren die zelf de kinderbijslag ontvangen.

2.2.2. Verplichtingen en voorwaarden

Nauw verbonden met de universaliteit van het kinderbijslagsysteem is de onvoorwaardelijkheid ervan. Elk kind gedomicilieerd in Vlaanderen, in welk gezin of in welke situatie het ook opgroeit, heeft recht op kinderbijslag. Aan dit recht van het kind op kinderbijslag zouden geen verplichtingen en voorwaarden verbonden mogen worden die opgelegd worden aan de ouders. Aangezien het een recht van het kind is, kan het niet afhankelijk gemaakt worden van het al dan niet 'gewenst' gedrag van anderen. Het kindergeld is een middel om kinderrechten te realiseren, zoals de kinderrechtencommissaris in een advies terecht opmerkt; maak er dan ook geen instrument van dat net die kinderen die er het meest nood aan hebben het vaakst mislopen. De kinderrechtencommissaris wijst erop dat precies om deze redenen het Europees Comité voor Sociale Rechten, onderdeel van de Raad van Europa, Frankrijk ongelijk gaf in het koppelen van gezinsbijslag aan regelmatige schooldeelname.[3]

Dat zulke koppeling niet werkt, is ook in Vlaanderen zelf al afdoende aangetoond. In een goedbedoelde poging om schoolverzuim tegen te gaan, werd hier het huidig recht op de schooltoelage voorwaardelijk gemaakt aan regelmatige schooldeelname. Dit leidde echter niet tot een daling van het spijbelgedrag, maar wel tot nog grotere financiële problemen voor reeds kwetsbare gezinnen, wat net tot nog meer stress in het gezin kan leiden, met alle negatieve gevolgen van dien.

Ook hier stellen we vast dat het voorliggend ontwerp van decreet voor een achteruitgang zorgt met betrekking tot de voorwaarden en verplichtingen die in het verleden reeds werden aangetoond.

2.3. Selectiviteit

2.3.1. Opgroeien

Opgroeien in armoede zet een enorme druk op de ontwikkeling van een kind. Persistente financiële problemen zorgen voor enorm veel stress binnen een gezin, waar zowat alle energie moet gaan naar het beantwoorden van de vraag hoe weer een week door te komen. Dit heeft, het hoeft geen betoog, nefaste gevolgen voor de cognitieve en sociale ontwikkeling van een kind, met slechtere schoolprestaties en een significant hogere kans op schooluitval tot gevolg. Kinderen in armoede kunnen niet op gelijke wijze deelnemen aan de samenleving als hun rijkere leeftijdsgenoten, vinden moeilijker de weg naar jeugdbeweging, sport- of hobbyclub, bibliotheek of museum, en hebben een kleiner sociaal netwerk. Armoede hypothekeert de toekomst.

Het ontwerp van decreet draagt geenszins bij tot het verbreden van gelijke kansen voor kinderen die opgroeien in armoede ten opzichte van kinderen die opgroeien in een meer begunstigd gezin.

2.3.2. Het gezinsinkomen

De meest effectieve manier om armoede te bestrijden en dus om kinderen betere kansen te geven in het leven, is het verhogen van het gezinsinkomen. De kinderbijslag is nu al een bijzonder belangrijk redmiddel voor die gezinnen: zonder de kinderbijslag zoals ze vandaag bestaat zou de kinderarmoede maar liefst

[3] Advies Kinderrechtencommissariaat 2015-2016/8 (14 april 2016), 'Kinderbijslag: steun voor elk kind met versterkte inzet tegen kinderarmoede', p. 5-6.

zeven procentpunt[4] hoger liggen. De kinderbijslag vormt dus een significante, broodnodige en ook zeer regelmatige bron van inkomsten – het is hoogst noodzakelijk om het hoofd enigszins boven water te kunnen houden. Toch is het, zoals de hoge kinderarmoedecijfers bewijzen, nog lang niet voldoende om voldoende kinderen uit armoede te halen. Het kinderbijslagsysteem moet dan ook selectiever, waarbij meer middelen dan nu het geval is geheroriënteerd worden naar wie er het meest nood aan heeft. De sociale toelagen voor gezinnen met een lager inkomen moeten omhoog.

In het voorliggend ontwerp van decreet is er sprake van een verkeerde heroriëntatie van het beschikbaar gezinsbudget. Gezinnen in armoede die net aangaven dat de kinderbijslag enorm belangrijk is voor het gezinsbudget gaan erop achteruit.

2.4. Leeftijdsgebonden

2.4.1. Tegemoetkoming van kosten verbonden aan het opgroeien

De kinderbijslag is bedoeld als een tegemoetkoming in de kosten van de opvoeding van een kind: het zou dan ook niet meer dan normaal moeten zijn dat de kinderbijslag met de werkelijke kosten van de opvoeding rekening houdt. Dat betekent bijvoorbeeld dat de kinderbijslag in principe moet volstaan om kinderopvang te betalen. En dat betekent zeker ook dat de hoogte van de kinderbijslag mee moet evolueren met de leeftijd van het kind. De kost van de opvoeding (onderwijs, gezondheid, voeding, kleding, transport, ontspanning …) van een ouder kind ligt immers heel wat hoger dan die van een jonger kind. Bérénice Storms heeft in haar doctoraatsonderzoek de extra kost berekend van een kind om op een normale manier aan de maatschappij te kunnen participeren. Voor een enig kind in een eenoudergezin kwam zij uit op een meerkost (ten opzichte van een referentiebudget van een alleenstaande zonder kind) die varieerde van 300 euro per maand wanneer het kind twee jaar is, over 320 euro wanneer het vier jaar is en 420 euro wanneer het acht jaar is, tot 560 euro per maand wanneer het kind de leeftijd van vijftien jaar bereikt heeft. Voor studenten hoger onderwijs ligt die meerkost nog veel hoger, zeker als ze op kot gaan. De leeftijdstoeslagen mogen dan ook niet verdwijnen, maar moeten net die hogere kosten reflecteren.

Het voorliggend ontwerp van decreet houdt onvoldoende rekening met de verschillende kosten die zijn verbonden aan het opgroeien.

2.5. Gezinsvriendelijk

2.5.1. Administratieve gevolgen

De regionalisering van de kinderbijslag mag niet leiden tot meer administratieve rompslomp voor gezinnen, maar moet net een vereenvoudiging betekenen: een automatische toekenning van rechten moet daarbij het uitgangspunt zijn. Dit is het beste voor iedereen (niemand vult graag extra formulieren in of staat graag aan te schuiven aan een extra loket wanneer dit overbodig gemaakt kan worden), maar in het bijzonder voor de meest kwetsbare gezinnen en alleenstaanden: we weten immers dat hoe meer stappen zij moeten ondernemen om hun rechten af te dwingen, hoe kleiner de kans is dat zij daar ook in slagen. Wanneer de kinderbijslag dus automatisch toegekend kan worden, zonder dat gezinnen en alleenstaanden zelf op zoek moeten gaan naar wie precies wat waar doet, is dat beter.

[4] T. Hufkens, D. Vandelannootte, W. Van Lancker, G. Verbist (2013), 'Hervorming van de Vlaamse kinderbijslag en armoedebestrijding: een simulatie van alternatieven'.

Dit ontwerp van decreet zet niet optimaal in op het automatisch toekennen van rechten en draagt op die manier ook niet bij tot een administratieve vereenvoudiging van de procedure.

3. Besluit

Dit ontwerp van decreet verankert een reeks beleidskeuzes voor de komende decennia.

De Vlaamse Regering krijgt door de zesde staatshervorming de kans om structurele hefbomen in het bestrijden en het voorkomen van (kinder)armoede in te bouwen.

De mogelijkheid die deze Vlaamse Regering had om een budget met een omvang van 3 miljard euro in te zetten samen met geflankeerde maatregelen die ervoor zorgen dat er een bodem voor het creëren van gelijk kansen in het opgroeien van kinderen en jongeren, ongeacht hun afkomst, gerealiseerd wordt, werd niet benut.

De Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement hebben de kans om op diverse domeinen de basis te leggen voor een toekomstgerichte samenleving. Dit ontwerp van decreet is zo een kans. Indien deze kans niet ten volle wordt gegrepen met het uitzetten van een ambitieus kader, zal Vlaanderen de komende decennia de rekening gepresenteerd krijgen.

Bart VAN MALDEREN