

INHOUD

V. Sociale bescherming voor kinderen en hun gezin

Inleiding

1. Basisprincipes

- 1.1. *Horizontale solidariteit*
- 1.2. *Verticale solidariteit*
- 1.3. *Gewaarborgde kinderbijslag*

2. Kinderbijslag vanuit een armoedebril

- 2.1. *Toegang tot het recht: positieve maatregelen*
- 2.2. *Toegang tot het recht: obstakels*
- 2.3. *Plaatsing van kinderen*
- 2.4. *Transitieperiode rond meerderjarigheid*

3. Kinderbijslag en armoedebestrijding

- 3.1. *Geïntegreerd beleid*
- 3.2. *Universaliteit en selectiviteit*
- 3.3. *Basiskinderbijslag en toeslagen*

Aanbevelingen

Lijst van deelnemers

V. SOCIALE BESCHERMING VOOR KINDEREN EN HUN GEZIN

Voor gezinnen in armoede is de kinderbijslag een belangrijk, vast en voorspelbaar deel van hun inkomen. Dankzij een goed functionerend kinderbijslagstelsel en doorgedreven inspanningen voor de automatische toekenning van rechten, kunnen de gezinnen er maandelijks op rekenen. Het Steunpunt ving dan ook weinig signalen op van gezinnen in armoede over problemen met de toegang tot of opname van hun recht op kinderbijslag. De bezorgdheid over de bevoegdheidstransfer van de kinderbijslag naar de gemeenschappen daarentegen is veel groter. Tegen deze achtergrond laait het debat over de rol van de kinderbijslag in de strijd tegen armoede weer op en wordt de solidariteit tussen gezinnen met en zonder kinderen en tussen hoge en lage inkomensgezinnen opnieuw tegen elkaar afgewogen.

Inleiding

In dit hoofdstuk bekijken we in welke mate mensen in armoede hun recht op kinderbijslag kunnen laten gelden en in welke mate deze tak van de sociale bescherming armoede helpt voorkomen en bestrijden. Voor gezinnen in armoede is de kinderbijslag van groot belang omdat het een vast bedrag is waarop ze maandelijks kunnen rekenen en dat ze vrij kunnen besteden voor de opvoeding van hun kinderen.

Het kinderbijslagstelsel is sinds zijn ontstaan enorm gegroeid en heeft zich voortdurend aangepast aan maatschappelijke en familiale evoluties. Dankzij dit aanpassingsvermogen van het systeem – en ondanks de toenemende complexiteit ervan – vangen we weinig signalen op van mensen in armoede over problemen met de toegang tot of opname van hun recht op kinderbijslag. Hiertoe dragen ontegensprekelijk de inspanningen van de Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers (RKW) en de verschillende kinderbijslagfondsen bij. Via het automatisch onderzoek van het recht wil de RKW zijn beleids- en maatschappelijke doelstelling realiseren: een maximale kinderbijslag toekennen met minimale administratieve formaliteiten door de gezinnen zelf en met bijzondere aandacht

voor de meest kwetsbare gezinnen³³⁶. De vragen, bezorgdheden en bekommernissen over de bevoegdheidstransfer van de gezinsbijslag van het federale beleidsniveau naar de gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in Brussel zijn daarentegen talrijk. In dit perspectief benadrukken we de sterktes van het huidige kinderbijslagstelsel en vestigen we de aandacht op wat nog beter kan.

Vooreerst staan we stil bij de basisprincipes van het kinderbijslagstelsel (1). Nadien bekijken we de kinderbijslag vanuit een armoedeperspectief (2). We halen de maatregelen aan die de toegang tot het recht voor mensen in armoede vergemakkelijken en wijzen op nog bestaande belemmeringen. We besteden ook aandacht aan het belang van kinderbijslag voor kinderen die geplaatst worden en voor jongeren in de transitieperiode rond hun meerderjarigheid. In een derde punt bespreken we de rol van de kinderbijslag in armoedebestrijding en gaan we dieper in op de spanning tussen universaliteit en selectiviteit (3). Tot slot formuleren we enkele aanbevelingen tegen de achtergrond van de overheveling van de gezinsbijslag naar de gemeenschappen.

.....

336 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2013). *Automatisering van rechten met betrekking tot de bevoegdheden van de federale Staat*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 35-37.

1. Basisprincipes

De basis van de kinderbijslag werd begin vorige eeuw gelegd door enkele werkgevers die hun werknemers met kinderen een toelage betaalden naast hun loon. Ze wilden zo de verpaupering van arbeiders met gezinslast tegengaan zonder hun salaris te moeten verhogen. Met de wet van 4 augustus 1930 werd dit initiatief een algemene wettelijke regeling voor werkgevers en werknemers binnen de sociale zekerheid, want “ ... *van zodra het getal der kinderen toeneemt, zijn de lasten van voeding, huisvesting en kleding, van studies en opvoeding, waaraan de ‘proletariër’ het hoofd moet bieden, weldra buiten alle verhouding met het normaal*

gewin dat zijn arbeid hem oplevert”³³⁷. Deze initiële, louter salariële, motivatie breidde zich doorheen de jaren uit met bijkomende doelstellingen, waardoor het huidige stelsel getuigt van verschillende vormen van solidariteit³³⁸.

.....

337 Memorie van toelichting bij de wet van 4 augustus 1930 tot veralgemening van de kinderbijslag voor werknemers, *Belgisch Staatsblad*, 4 september 1930.

338 Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers (2005). *Toespraken 75 jaar kinderbijslag*. Plechtige viering - Egmontpaleis - 24 november 2005, Brussel, RKW.

1.1. Horizontale solidariteit

Vooreerst trad een bekommernis voor gezinnen duidelijker op de voorgrond. Kinderen stellen immers de toekomst van onze samenleving en de volgende generaties veilig. Maar kinderen opvoeden kost geld en het inkomen van ouders stijgt niet met het aantal kinderen in een gezin. Vanuit de idee dat het gerechtvaardigd is de kosten voor het grootbrengen van kinderen gedeeltelijk collectief te dragen, verdeelt de overheid onder andere via de kinderbijslag de lasten van het opvoeden van kinderen over de hele bevolking³³⁹. Deze horizontale solidariteit tussen gezinnen met en zonder kinderen zou de meerkosten van het opvoeden van kinderen moeten beperken.

De logica van herverdeling tussen gezinnen met en zonder kinderen heeft ertoe geleid dat de toegang tot de kinderbijslag steeds universele werd. Na de wet voor de werknemers volgde de wet voor de zelfstandigen en de ambtenaren, wat leidde tot het ontstaan van drie kinderbijslagstelsels. Vervolgens werd het statuut rechthebbende³⁴⁰ verder uitgebreid naar niet-actieve werknemers of gelijkgestelden en zelfs naar personen zonder enige band met de arbeidswereld zoals studenten, weduwen met een overlevingspensioen ... Tot slot ontstond het (vierde)³⁴¹ stelsel van de gewaarborgde kinderbijslag voor gezinnen die buiten de drie andere stelsels vallen. In België geven bijna alle kinderen recht op kinderbijslag. De in België wonende kinderen van 0 tot 18 jaar werden op 31 december 2002 door de vier kinderbijslagregelingen samen voor 97,3 % bereikt³⁴². Recente cijfers bevestigen deze verhouding.

339 Hoewel het gezinsbeleid uit verschillende complementaire elementen bestaat die worden aangestuurd door verschillende beleidsniveaus en die eigenlijk niet los van elkaar kunnen worden beschouwd (fiscale tegemoetkomingen in de personenbelasting, tussenkomst in de kosten van kinderopvang, school- en studietoelage ...) gaat dit hoofdstuk uitsluitend over de gezins- of kinderbijslag als onderdeel van het systeem van sociale bescherming.

340 De rechthebbende opent het recht op kinderbijslag op basis van zijn professionele of gelijkgestelde situatie. De bijslagtrekkende is de persoon aan wie de kinderbijslag wordt betaald. Het rechtgevend kind is het kind dat voldoet aan de voorwaarden om kinderbijslag te genieten.

341 Het naast elkaar bestaan van vier kinderbijslagstelsels maakt het geheel erg complex. Vóór de overheveling van de gezinsbijslag naar de gemeenschappen zullen de verschillen tussen loontrekkenden en zelfstandigen worden weggewerkt. Dit hoofdstuk beperkt zich tot de kinderbijslagregeling voor werknemers.

342 Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers (2005). *Vijf generaties kinderbijslag 1930-2005*, Brussel, RKW, p. 30. De kinderbijslag die wordt uitbetaald in de buitenlandse regelingen is hier niet in rekening gebracht.

Ouders die niet kunnen aantonen dat ze al minstens vijf jaar ononderbroken en wettig in België verblijven, hebben geen recht op kinderbijslag voor hun kinderen in het stelsel van de gewaarborgde kinderbijslag (voor erkende vluchtelingen geldt deze verblijfsvoorwaarde niet). Ze kunnen zich tot het OCMW wenden en een aanvraag indienen voor een equivalent gewaarborgde kinderbijslag.

Omdat het statuut rechthebbende hoe langer hoe lossier komt te staan van de feitelijke arbeidssituatie van de rechthebbende en deze rechthebbende soms ver in de familie wordt gezocht om het recht te kunnen openen, gaan er steeds meer stemmen op om het recht op kinderbijslag te verbinden met het bestaan van het kind³⁴³.

Een andere invulling van het universaliteitsprincipe betreft het bedrag van de kinderbijslag³⁴⁴. In België is het basisbedrag nagenoeg universeel. Bijslagtrekkenden ontvangen maandelijks hetzelfde basisbedrag voor hun rechtgevende kinderen, waarbij alleen rekening wordt gehouden met de rang van het kind. Deze basiskinderbijslag kan worden aangevuld met een leeftijdsbijslag en/of een toeslag voor kinderen met een handicap of aandoening. Daarnaast bestaat de kinderbijslag voor wezen en de bijzondere bijslag voor kinderen geplaatst in een gezin (= forfaitair bedrag voor het gezin van oorsprong). Tot slot wordt er voor alle rechtgevende kinderen een jaarlijkse toeslag (de vroegere schoolpremie) betaald.

1.2. Verticale solidariteit

Omdat het voor gezinnen met een laag inkomen verhoudingsgewijs zwaarder is om de opvoedingskosten van hun kinderen te dragen, groeit er in het kinderbijslagstelsel een tweede - verticale - herverdelingslogica, van hoge naar lage inkomensgezinnen. Naast de basiskinderbijslag en de toeslagen daarop, ontstonden de volgende bijkomende bijslagen of sociale toeslagen voor ouders in een precaire situatie. Deze hebben als voorwaarde dat het gezinsinkomen (berekend op basis van het beroeps- en

343 Orts, Alice (2010). "Deel I: De kinderbijslag in Europa" in Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers. *Kinderbijslag in de strijd tegen armoede in Europa. Een studie: sociale toeslagen in de Belgische kinderbijslag*, Brussel, RKW, p. 6-33.

344 Hoewel de tak van de gezinsbijslag binnen de sociale zekerheid ook bestaat uit het kraamgeld en de adoptiepremie, beperken we ons in dit hoofdstuk tot de basiskinderbijslag en de toeslagen.

vervangingsinkomen van de rechthebbende en zijn partner, gedomicilieerd op hetzelfde adres) een bepaalde grens niet overschrijdt³⁴⁵:

- de sociale bijlagen voor langdurig zieken (vanaf de 7^{de} maand) en invaliden (art. 50ter KBW, 1930)³⁴⁶;
- de sociale bijlagen voor langdurig werklozen (vanaf de 7^{de} maand) en gepensioneerden (art. 42 bis KBW, 1983);
- de toeslag voor eenoudergezinnen (art. 41 KBW, 2007).

Het armoederisico voor deze groepen ligt inderdaad beduidend hoger dan het gemiddelde voor België (15,3 %). Voor werklozen 37,8 %, voor gepensioneerden 17,3 %, voor eenoudergezinnen 38,5 %³⁴⁷. Voor personen met een handicap wijst de recente Handilabstudie³⁴⁸ erop dat maar liefst 39 % van de personen met een handicap die een tegemoetkoming krijgen onder de Europese armoedegrens leven.

345 Deze inkomensvoorwaarde werd ingevoerd in 1984 en had in eerste instantie een daling van het aantal rechtgevendende kinderen tot gevolg. Nadien nam het aantal rechtgevendende kinderen terug toe, wat wijst op een stijgende selectiviteit. Zie Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers (2011). *Focus 2011-1, De sociale toeslagen in het stelsel van de kinderbijslag voor werknemers*, Brussel, RKW.

346 Het gaat hier zowel om mensen met een invaliditeitsuitkering, met een uitkering voor beroepsziekte, met een vergoeding voor een arbeidsongeval als om personen met een handicap met en zonder beroep.

347 Dit is het monetair armoederisico (60 % van het mediaan netto nationaal equivalent inkomen), zoals gemeten in EU-SILC 2011, FOD Economie, ADSEI.

348 Vermeulen, Bram, et. al. (2012). *Handilab. Effectiviteit van de inkomensvervangende en de integratietegemoetkomingen*, KULeuven, LUCAS.

1.3. Gewaarborgde kinderbijslag

De gewaarborgde kinderbijslag kwam er in 1971 en is vandaag één van de vier prestaties binnen de sociale bijstand (naast het leefloon, de Inkomensgarantie voor Ouderen en de tegemoetkomingen aan personen met een handicap). Deze bijslag behoort dus tot het residuair stelsel en wordt uitgekeerd aan gezinnen die geen recht op kinderbijslag kunnen laten gelden in het Belgisch, een buitenlands of internationaal kinderbijslagstelsel³⁴⁹. De gewaarborgde kinderbijslag wordt financieel volledig gedragen door het systeem van de werknemers en wordt beheerd door de RKW, wat getuigt van een grote verticale solidariteit. Het bedrag van de gewaarborgde kinderbijslag is bovendien hoger dan de gewone schaal van de kinderbijslag in de regeling voor werknemers. Het is gelijk aan de kinderbijslag met sociale bijslag voor langdurig werklozen en gepensioneerden.

Hoewel er sinds de invoering globaal genomen een stijging is van het aantal rechtgevendende kinderen op gewaarborgde kinderbijslag, is er elk jaar ook een grote rotatie van gerechtigden in en uit deze regeling. Via de steeds efficiëntere opsporing van voorrangrechten in andere regelingen dankzij de elektronische gegevensstromen vindt men bijna altijd iemand in de familie (oom, grootouder ...) met een arbeidsverleden die het recht op kinderbijslag kan openen. In de praktijk maken vooral vreemdelingen gebruik van de gewaarborgde kinderbijslag.

349 Volgens cijfers van de RKW bedroeg het aandeel van de gewaarborgde kinderbijslag binnen de gehele kinderbijslag 0,71 % op 21/12/2012.

2. Kinderbijslag vanuit een armoedebriil

Voor vele mensen in preciaire leefomstandigheden vormt de kinderbijslag (plus eventuele sociale toelagen) een onontbeerlijke bron van inkomsten, niet alleen voor de opvoeding van hun kinderen, maar ook om noodzakelijke kosten zoals de huur, energie,

voeding ... te betalen³⁵⁰. Het ontvangen van kinderbijslag bewijst bovendien dat men kinderen ten laste heeft en geeft op die manier toegang tot andere rechten of

350 ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel, Koning Boudewijnstichting; L'Atelier des droits sociaux (2012). *Allocations familiales des travailleurs salariés: les suppléments aux allocations de base*; La ligue des familles (2013). "A quoi servent les allocations familiales chez vous?", *Le Ligueur*, janvier 2013, p. 16-17.

voordelen zoals de reductiekaart voor grote gezinnen bij het openbaar vervoer en een voordelige berekening van de huur van sociale woningen in Brussel en Wallonië. Belangrijk is ook dat de kinderbijslag een regelmatig, voorzienbaar inkomen is³⁵¹. We bespreken eerst enkele maatregelen die de toegang tot het recht op kinderbijslag voor mensen in armoede bevorderen (2.1) en staan dan stil bij nog bestaande obstakels (2.2). Vervolgens gaan we in op twee bijzondere situaties die vaak als moeilijk ervaren worden door gezinnen die in preciaire socio-economische omstandigheden leven, en waarbij de kinderbijslag een belangrijke hulp kan zijn: bij plaatsing van kinderen (2.3) en tijdens de transitieperiode rond de meerderjarigheid voor jongeren (2.4).

2.1. Toegang tot het recht: positieve maatregelen

De RKW streeft ernaar alle gezinnen het maximumbedrag aan kinderbijslag waarop ze recht hebben te geven, met minimale administratieve formaliteiten door de gezinnen zelf. Dankzij de grotendeels elektronische gegevensuitwisseling voor de vaststelling van het recht op kinderbijslag is de non take-up erg laag. Signalen vanop het terrein bevestigen dat de kinderbijslag één van de best functionerende stelsels is wat betreft de automatische toekenning van rechten. In haar evolutie is de kinderbijslagregeling bovendien reeds tegemoet gekomen aan verschillende situaties die vooral door mensen in armoede als problematisch konden worden ervaren. We vervolledigen het overzicht van positieve maatregelen, in het bijzonder belangrijk voor mensen in armoede, dat we in ons eerste Verslag aanvatten³⁵².

- Dankzij het principe van trimesterialisering moet de rechthebbende niet meer maandelijks zijn arbeidsprestaties verantwoorden voor de vaststelling van het recht op kinderbijslag. Dit was voor mensen in preciaire situaties niet evident. Dit principe verzekert de toekenning en de betaling van de basiskinderbijslag en de sociale toeslagen voor langdurig werklozen en gepensioneerden en voor langdurig zieken en invaliden voor een heel trimester. Alleen de verhoogde kinderbijslag voor wezen, de leeftijdstoelage en de toeslag voor kinderen met een

aandoening worden nog maandelijks toegekend na verificatie van de situatie.

- De voorwaarde van het regelmatig schoolbezoek vanaf 16 jaar werd geschrapt en de uitbetaling gebeurt onvoorwaardelijk tot 31 augustus van het schooljaar waarin het rechtgevend kind de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt. Bij gezinnen in armoede kan ongewettigde afwezigheid zich vaker voordoen dan in andere gezinnen als gevolg van een crisissituatie of een verdieping van de armoede. Een schorsing van de kinderbijslag zou de problemen in het gezin nog kunnen verergeren. Toch blijft bij sommigen de idee leven om ongewettigde afwezigheid op school te bestraffen door de kinderbijslag in te houden.
- De sociale bijslagen (voor langdurig werklozen en gepensioneerden, voor langdurig zieken en invaliden) zijn vooreerst afhankelijk van het socio-professioneel statuut van de rechthebbende. Bij een verandering van statuut kunnen mensen in armoede onbedoeld en ongewild in de problemen geraken. Sinds 2007 blijft bij een werkhervatting, na een periode van werkloosheid of ziekte en mits het inkomensplafond niet wordt overschreden, het recht op de sociale toeslag nog acht kwartalen gelden om de administratieve transitieperiode te overbruggen en om geen inkomensval te creëren.
- Ook een eventuele werkloosheidsval wordt bestreden: een uitkeringsgerechtigde volledig werkloze die recht heeft op een sociale kinderbijslagtoeslag die, na te hebben gewerkt, binnen zes maanden opnieuw uitkeringsgerechtigd volledig werkloos wordt, behoudt zijn recht op de sociale toeslag zonder ‘wachttijd’ van zes maanden.
- De besparingen van de federale regering op de leeftijdstoelage voor oudste en enige kinderen en op de jaarlijkse toeslag gelden niet voor kinderen die een sociale of eenoudertoelage krijgen of een verhoogde kinderbijslag als wees of kind met een handicap genieten, waardoor de armste gezinnen niet worden getroffen.
- Niet-uitkeringsgerechtigde werklozen kunnen, afhankelijk van de reden voor hun schorsing, toch recht hebben op de basiskinderbijslag. Er zijn voorstellen om hen ook het recht op een sociale toeslag toe te kennen.
- Als een ouder van een kind met recht op gewaarborgde kinderbijslag overlijdt, kan dat kind gewaarborgde verhoogde wezenbijslag krijgen.
- Het stelsel van de kinderbijslag heeft zich voortdurend aangepast aan de groeiende diversiteit van

351 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2005). *Debat Opener. 10 Jaar Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.

352 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2001). *In dialoog, zes jaar na het Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.

samenlevingsvormen, waaronder de toename van nieuw samengestelde gezinnen. De kinderen van beide partners in een nieuw samengesteld gezin worden gegroepeerd rond de bijslagtrekkende, wat (meestal) tot een hoger totaalbedrag aan kinderbijslag leidt. Voor de bepaling van zijn rang wordt een kind slechts in één gezin, datgene waarin hij gedomicilieerd is, meegerekend.

- De jaarlijkse toeslag werd in 2008 uitgebreid naar 18- tot 24-jarigen, zodat gezinnen met studerende jongeren er ook van konden profiteren. Vanaf 2009 geldt ze ook voor kinderen van nul tot en met vijf jaar, voordat ze leerplichtig zijn, zodat alle gezinnen er voordeel mee doen.

2.2. Toegang tot het recht: obstakels

Hoewel de kinderbijslag in België nagenoeg universeel is, duiken hier en daar hindernissen op die de toegang tot het recht en zijn voordelen bemoeilijken.

- Eens de aanvraag tot kinderbijslag voor een eerste kind is gebeurd en het gezin als zodanig geïdentificeerd is, onderzoekt de bevoegde kinderbijslaginstelling proactief het recht op kinderbijslag. Dit gebeurt op basis van de gegevens die de instelling automatisch ontvangt. Wanneer de kinderbijslaginstelling gezinnen spontaan op de hoogte brengt van de mogelijkheid van een sociale toeslag, is het evenwel aan de gezinnen zelf om hun inkomenssituatie op eer en geweten aan te geven. Bij bepaalde toeslagen vermoeden deelnemers aan het overleg non take-up. Het is bijvoorbeeld opvallend dat in Brussel het aantal rechtgevendende kinderen met een handicap of zware aandoening in verhouding tot het totale aantal rechtgevendende kinderen lager is dan in Vlaanderen en Wallonië. Misschien vinden mensen er minder vlug de weg naar sociale diensten of laten ze een handicap of aandoening minder snel evalueren door de FOD Sociale Zekerheid.
- In de huidige regeling geeft een kind recht op kinderbijslag, maar is het de rechthebbende die het recht op kinderbijslag doet ontstaan door zijn arbeid of gelijkgestelde situatie. Dit kan leiden tot situaties waarin de persoon die het kind opvoedt en die tot een sociale categorie behoort die in aanmerking komt voor één van de sociale toeslagen, deze niet uitbetaald krijgt omdat de rechthebbende er geen recht op heeft. Gezinnen die leven van een leefloon bijvoorbeeld hebben niet automatisch recht op een sociale toeslag. Het kan immers zijn

dat het aangeduide rechthebbende familielid dat het recht opent op basis van zijn professioneel statuut niet in aanmerking komt voor één van de sociale toeslagen. Gezinnen die de gewaarborgde kinderbijslag ontvangen omdat er in de ruime familie geen rechthebbende wordt gevonden, krijgen wel een toeslag, gelijk aan de sociale toeslag voor langdurig werklozen en gepensioneerden. Gezinnen weten onvoldoende dat de rechthebbende zijn recht op kinderbijslag in het belang van het kind kan afstaan aan een andere rechthebbende die wel een sociale toeslag kan krijgen.

- Wanneer een rechthebbende samenwoont, bepaalt dit mee het recht op sociale toeslagen. Voor de berekening van het inkomen worden immers twee berekeningsplafonds gehanteerd, één voor samenwonenden en één voor eenoudergezinnen. Wanneer niet langer aan de inkomensvoorwaarde wordt voldaan, vervalt het recht op de sociale toeslagen en op de toeslag voor eenoudergezinnen.
- Het aantal kinderen voor wie deze toeslag voor eenoudergezinnen wordt uitbetaald, stijgt. Tegelijk leidt deze toeslag tot enkele perverse effecten. Wanneer de alleenstaande ouder opnieuw gaat samenwonen, vervalt het recht op de toeslag. Het is echter niet evident dat de nieuwe partner mee wil/kan instaan voor de kosten van de opvoeding van de kinderen. Tijdens het overleg werd ook opgemerkt dat twee-oudergezinnen met een laag inkomen (onder de plafonds voor de toekenning van de sociale toeslagen en de eenoudertoeslag) niet in aanmerking komen voor deze eenoudertoeslag, terwijl ze met een gezinslid meer moeten rondkomen met hetzelfde laag inkomen.
- Wanneer de rechtgevendende kinderen 6, 12 en 18 jaar worden, wordt een leeftijdstoelage toegekend. Vanuit besparingsoverwegingen geldt voor oudste en enige kinderen vanaf 1997 een gehalveerde bijslag. Uit verdere besparingsoverwegingen geldt deze halvering vanaf september 2013 ook voor bepaalde oudste en enige kinderen die vóór 1997 zijn geboren en die nog recht hadden op overgangsmaatregelen. Ook de jaarlijkse toeslag is onderhevig aan besparingen en daalde dit jaar met 15 % voor gezinnen met schoolgaande kinderen. Deze besparingsmaatregelen gelden evenwel niet voor de kinderen die recht geven op een sociale toeslag, de eenoudertoeslag, de verhoogde wezenbijslag of de toeslag voor kinderen met een aandoening.

- Hoewel wettelijk bepaald³⁵³ is dat bij een collectieve schuldenregeling het leefgeld ter beschikking van de verzoeker steeds hoger moet zijn dan het leefloon vermeerderd met de kinderbijslag, melden deelnemers aan het overleg ons dat de kinderbijslag soms toch wordt meegeteld als inkomen dat beschikbaar is om schulden af te betalen.
- Wanneer ouders een leefloon aanvragen bij het OCMW, wordt de kinderbijslag die ze ontvangen voor hun kinderen niet meegeteld bij de bepaling van hun bestaansmiddelen. De kinderbijslag is namelijk wettelijk vrijgesteld. Deelnemers aan het overleg geven echter aan dat, wanneer ze een beroep doen op aanvullende steun, het OCMW de kinderbijslag en/of de sociale toeslagen wel soms meerekent om de staat van behoeftigheid te bepalen. De vrijstelling geldt wettelijk niet voor de aanvullende steun.
- De toekenning van de gewaarborgde kinderbijslag is gebonden aan een onderzoek naar de bestaansmiddelen van de aanvrager. Wanneer de inkomsten van het gezin niet kwantificeerbaar zijn, bijvoorbeeld in het geval van bedelarij, kan de voorwaarde van beperkte bestaansmiddelen niet getoetst worden. Bijgevolg kan de gewaarborgde kinderbijslag niet toegekend worden.

2.3. Plaatsing van kinderen

Een onderzoek op vraag van het Steunpunt objectieveert het vermoeden dat kinderen uit gezinnen in armoede een grotere kans hebben op een interventie van de bijzondere jeugdzorg³⁵⁴, in het bijzonder een plaatsing. Meestal gaat dit ten koste van de relatie tussen ouders en kinderen. Nochtans hebben ouders in armoede het recht om ouder te zijn en dit tijdens de plaatsing ook te blijven. Een plaatsing mag een gezin bovendien niet verarmen. De kinderbijslag kan een hulpmiddel zijn om het contact met hun geplaatste kinderen te behouden en hun terugkeer naar huis voor te bereiden.

Als het rechtgevend kind in een instelling geplaatst is, gaat 2/3 van de kinderbijslag, (berekend op de gemiddelde basiskinderbijslag en eventuele sociale toeslagen voor alle kinderen in een gezin aangevuld met de leeftijdsbijslag van het geplaatste kind) naar de voorziening

of naar de Gemeenschap waaronder de voorziening valt. Het overige 1/3 van deze kinderbijslag wordt ofwel toegekend aan wie het kind vóór de plaatsing opvoedde zolang die zich om het kind blijft bekommeren³⁵⁵. Ofwel wordt dit deel op een spaarrekening op naam van het kind gezet³⁵⁶. Deze regeling heeft vooreerst een verschillende impact op de totale kinderbijslag die het gezin ontvangt afhankelijk van het feit of het oudste, dan wel het tweede of het derde kind geplaatst wordt. Omdat het bedrag van de basiskinderbijslag gebonden is aan de rang van het kind, is de gemiddelde basiskinderbijslag voor alle kinderen samen altijd hoger dan die van een oudste kind. Wanneer het oudste kind geplaatst wordt, is dat financieel altijd in het nadeel van de ouders. Wanneer een derde kind geplaatst is, is de regeling in het voordeel van de ouders. Bij de plaatsing van een tweede kind is er nagenoeg geen verschil. Daarnaast maakt de beslissing over de bestemming van het 1/3-deel verschil uit voor het bedrag dat de ouders aan kinderbijslag ontvangen voor hun eventuele andere kinderen³⁵⁷. Wanneer 1/3 op een spaarrekening voor de jongere wordt gestort, telt dit kind niet meer mee in de berekening van de kinderbijslag voor de andere kinderen in het gezin. Deze schuiven desgevallend een rang op, met als gevolg een inkomensverlies voor de ouders in vergelijking met de situatie waarbij de ouders 1/3 van de basiskinderbijslag krijgen en de rang van hun kinderen behouden blijft. Een ander probleem is dat de hervatting van de volledige uitbetaling van de kinderbijslag soms op zich kan laten wachten eens de jongere terug thuis is. Om dit te vermijden is het belangrijk om informatie over het begin en einde van een verblijf in een instelling zo snel mogelijk te melden aan de bevoegde kinderbijslaginstelling.

De kinderbijslag van een rechtgevend kind dat geplaatst is in een opvanggezin wordt volledig betaald aan de persoon die het kind opvoedt. De persoon die de kinderbijslag kreeg vóór de plaatsing in het pleeggezin, werd tot 2003 niet langer gezien als rechthebbende en ontving bijgevolg niets. Sinds 2003 krijgt hij een forfaitair bedrag³⁵⁸ (vast, voor elk kind hetzelfde, ongeacht

353 Wet van 26 maart 2012 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek wat de collectieve schuldenregeling betreft, *Belgisch Staatsblad*, 13 april 2012.

354 Bouverne-De Bie, Maria et al. (2010). *Een link tussen leven in armoede en maatregelen bijzondere jeugdbijstand?*, Gent, Academia Press.

355 Om na te gaan wie zich tijdens de plaatsing verder met het kind bezighoudt (bezoek, brief, kort verblijf ...), bezorgt de kinderbijslaginstelling bij een plaatsing een controleformulier P3a aan de instelling (Ministeriële Omzendbrief 509 van 6 maart 1992).

356 Volgens het RKW waren er in juni 2012 in het werknemersstelsel 18.206 geplaatste kinderen waaronder 15.207 in een instelling. Voor 15,26 % van hen wordt het 1/3 deel van hun kinderbijslag gestort op een spaarrekening.

357 <http://www.rkw.be/NL/Family/placedInstitution.php>.

358 De nota van het Steunpunt over de financiële gevolgen van de plaatsing van één of meerdere kinderen voor de ouders (10 juni 2002) heeft deze beslissing geïnspireerd: <http://www.armoedebestrijding.be/publicatiessteunpuntnota's.htm>.

statuut, leeftijd, rang) onder de voorwaarde dat hij regelmatig contact onderhoudt met het kind of belangstelling toont voor het kind³⁵⁹. Vanuit de ervaring van mensen in armoede roept de pertinentie van de voorwaarde om nauw contact te onderhouden met het kind vragen op. De situatie van ouders in armoede kan dit contact niet alleen erg bemoeilijken, ze krijgen ook niet altijd genoeg ondersteuning om dit contact te behouden³⁶⁰.

Bij plaatsing van kinderen in een instelling of pleeggezin wordt geen gewaarborgde kinderbijslag toegekend omdat het kind in deze gevallen niet ten laste wordt beschouwd van de aanvrager. De persoon die de gewaarborgde kinderbijslag kreeg vóór het kind geplaatst werd in een instelling ontvangt echter wel een vaste uitkering per maand. Dit is eenzelfde bedrag als het forfaitair bedrag voor ouders van een kind geplaatst in een opvanggezin.

2.4. Transitieperiode rond meerderjarigheid

Tot 31 augustus van het jaar waarin ze 18 jaar worden, geven jongeren recht op kinderbijslag zonder bijkomende voorwaarden. Van 18 tot 25 jaar moet de jongere onderwijs of een opleiding volgen en mag hij maar beperkt werken of een beperkt inkomen hebben. De kinderbijslagregeling houdt rekening met de veranderende realiteit waarin jongeren terecht komen.

- Het federaal regeerakkoord van december 2011 heeft de wachttijd van schoolverlaters hervormd en verlengd tot een beroepsinschakelingstijd van één jaar. De kinderbijslagregeling heeft zich aan deze nieuwe realiteit aangepast. Vroeger had een jongere die was afgestudeerd of gestopt met studeren en die ingeschreven was als werkzoekende, nog maximaal negen maanden recht op kinderbijslag. Nu kan hij als werkzoekende in zijn beroepsinschakelingstijd gedurende heel deze periode aanspraak maken op kinderbijslag³⁶¹.
- Een bijzonder knelpunt vormt het huidige inkomensplafond ingesteld bij de kinderbijslag voor jongeren

vanaf 18 jaar. In het systeem leren en werken bijvoorbeeld, stegen de leervergoedingen soms boven deze drempel uit, waardoor het gebeurde dat gezinnen hun kinderbijslag verloren. Voor gezinnen in armoede was dat echter een noodzakelijk inkomen³⁶². De verschillende systemen hebben hun vergoedingen ondertussen afgestemd op het huidige inkomensplafond.

Voor gezinnen in armoede, waarvan heel wat kinderen vroegtijdig de school verlaten en meestal niet verder studeren en waar de kinderbijslag een belangrijk deel van het inkomen is, of voor jongeren die zelfstandig leven, zitten er nog knelpunten in de kinderbijslagregeling.

- Onder bepaalde voorwaarden (eigen adres, ontvoegd of gehuwd zijn, zelf kinderen hebben) kan een jongere vanaf 16 jaar zelf zijn kinderbijslag ontvangen. Aan deze keuze zijn enkele gevolgen verbonden. Wanneer de jongere zelf zijn kinderbijslag ontvangt, krijgt hij het bedrag van rang 1. Indien er nog andere kinderen in het gezin zijn, en één van de oudste kinderen ontvangt zelf zijn kinderbijslag, schuiven de anderen een rang op. Financieel kan het bijgevolg voordeliger zijn om de kinderbijslag door de ouders te laten ontvangen. Voor jongeren uit een gezin in armoede kan er hierdoor een conflict ontstaan tussen zijn drang naar autonomie en de behoeften van zijn ouderlijk gezin. In het geval van een breuk tussen de jongere en zijn gezin (bijvoorbeeld bij plaatsing en begeleid zelfstandig wonen), zijn beide slachtoffer van deze regeling, op financieel vlak: de jongere ontvangt de kinderbijslag van rang 1, ongeacht zijn rang in het gezin en het gezin ontvangt een lager bedrag aan kinderbijslag omdat de andere kinderen een rang opschuiven.
- Indien een jongere een aanvraag doet voor een leefloon, is het OCMW er wettelijk toe gebonden de jongere te helpen zijn rechten te laten gelden, ook op kinderbijslag. Wanneer de jongere zijn kinderbijslag zelf ontvangt, wordt deze echter meegerekend bij de bepaling van zijn bestaansmiddelen.

359 Artikel 70ter uit samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders van 19 december 1939, *Belgisch Staatsblad*, 22 december 1939.

360 Met steun van de Federatie Wallonië-Brussel publiceerde het Steunpunt de resultaten van het project voor het behoud van de band tussen geplaatste kinderen en hun ouders in de federatie Wallonië-Brussel, http://www.armoedebestrijding.be/publications/rapport_lien_2013.pdf

361 Koninklijk besluit van 29 maart 2012 tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 augustus 1985 tot uitvoering van artikel 62, § 5 van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders en het koninklijk besluit van 25 februari 1994 tot bepaling van de toekenningsvoorwaarden van de gezinsbijslag in hoofde van de werklozen, *Belgisch Staatsblad*, 26 april 2012.

362 Zie het hoofdstuk 'Jongeren in armoede en het deeltijds leren en werken' in Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2011). *Strijd tegen armoede, een bijdrage aan politiek debat en politieke actie*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding. Zie ook Advies 1.702 van NAR-CRB.

3. Kinderbijslag en armoedebestrijding

3.1. Geïntegreerd beleid

Door de recente aandacht voor de strijd tegen kinderarmoede³⁶³ laait het debat over de rol van de kinderbijslag in de strijd tegen armoede weer op. Een onderzoek naar de meest effectieve beleidsstrategieën om kinderarmoede te beperken³⁶⁴, wijst uit dat - naast het aanmoedigen van tewerkstelling en het bieden van gepaste sociale bescherming aan gezinnen met en zonder betaald werk - bijkomende strategieën vereist zijn. Zo kennen Europese landen die een hoger percentage van hun Bruto Binnenlands Product uitgeven aan gezinnen en kinderen, doorgaans een lager kinderarmoederisico. Ook de kinderbijslag heeft dus een rol te spelen in armoedebestrijding.

De armoedebestrijdende rol van respectievelijk de kinderbijslag en een inkomen uit arbeid is tegelijk veelbesproken. In het Algemeen Verslag over de Armoede werd de strategie om via de kinderbijslag de inkomsten van gezinnen met lage lonen op te trekken zonder de lonen zelf te verhogen, veroordeeld als een vermomde oplossing voor de lage minimumlonen. Deze strategie gaat immers voorbij aan het feit dat vele mensen niet beschikken over een voldoende hoog inkomen om een menswaardig leven te leiden. Wanneer er meer kinderbijslag wordt toegekend aan gezinnen zonder arbeidsinkomen, is het dan niet logischer om de vervangingsinkomens te verhogen in plaats van de kinderbijslag³⁶⁵? Sommigen vinden dan weer dat de kinderbijslag niet dient om het feit te compenseren dat de meeste sociale uitkeringen onder de armoederisicodrempel liggen, maar om de minimale kosten die het opvoeden van kinderen met zich meebrengt te dekken³⁶⁶. Anderen bevestigen dat de sociale minima te laag zijn om aan de samenleving

te participeren, maar zien juist in de kinderbijslag een mogelijke uitweg. Een universele kinderbijslag, losgekoppeld van de arbeidssituatie, kan een aanvulling bieden op het inkomen zonder een werkloosheidsval te veroorzaken³⁶⁷. Tijdens het overleg waarschuwden deelnemers ook voor een doorgedreven accent op de strijd tegen kinderarmoede. Deze focus op de armoedesituatie van kinderen kan immers tot een culpabilisering van de ouders leiden, terwijl in de eerste plaats de gezinnen zich in een armoedesituatie bevinden. De nood aan een geïntegreerd algemeen gezins- en armoedebeleid dringt zich op.

3.2. Universaliteit en selectiviteit

De hele geschiedenis van de kinderbijslagregeling wordt gekenmerkt door de discussie of de kinderbijslag een universele uitkering voor elke kind (horizontale solidariteit om de kosten met betrekking tot de opvoeding te dekken) moet zijn dan wel specifiek gericht op kinderen in gezinnen in een kwetsbare socio-economische situatie (verticale solidariteit om armoede te bestrijden).

Het Belgisch systeem is gebaseerd op universaliteit. Dit principe garandeert haar maatschappelijke legitimiteit en zorgt voor een duurzaam draagvlak. Tegelijk is de kinderbijslag in het stelsel voor werknemers feitelijk selectiever geworden door een versterking van de sociale toeslagen en een verbreding van de rechthebbers erop³⁶⁸. Het aandeel van de kinderen met recht op de verhoogde kinderbijslag is, in het stelsel voor werknemers, opgelopen van 3,66 % van alle rechtgevendende kinderen in 1947 tot 7,19 % in 1965, tot 14,75 % in 1985, tot 17,77 % in 2004³⁶⁹ en tot 20,3 % in 2012³⁷⁰. In het stelsel voor zelfstandigen liggen deze verhoudingen lager. Ondanks het feit dat

363 Zie ook Nationaal kinderarmoedebestrijdingsplan. Kinderarmoede bestrijden en het welzijn van kinderen bevorderen. http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/nationaal_kinderarmoedebestrijdingsplan_nl.pdf

364 Whiteford en Adema in Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers (2010). *Kinderbijslag in de strijd tegen armoede in Europa. Een studie: sociale toeslagen in de Belgische kinderbijslag*, Brussel, RKW, p. 54.

365 Defeyt, Philippe (2012). *Salair + allocations sociales = l'impossible équation?*, Institut pour un Développement Durable.

366 Voor een overzicht van de verschillende manieren om de minimumkosten van kinderen te berekenen en van de mate waarin verschillende financiële tegemoetkomingen deze kosten dekken, zie: Storms, Bérénice en Kristel Bogaerts (2012). "Kind van de rekening. Onderzoek naar de doeltreffendheid van de financiële tegemoetkomingen voor kinderen ten laste", *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 54 (4), p. 593-639.

367 Cantillon, Bea et al. (2013). *Bouwen aan een nieuwe toekomst voor de kinderbijslagen: een must voor al wie het ernstig neemt met armoedebestrijding*, Universiteit Antwerpen, CSB-Berichten.

368 Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers (2011). *Focus 2011-2, De evolutie van de gemiddelde maandelijkse kinderbijslag in het stelsel voor werknemers van 1997-2010*, Brussel, RKW.

369 Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers (2005). *Vijf generaties kinderbijslag 1930-2005*, Brussel, RKW, p. 43.

370 Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers (2012). *Halfjaarlijkse statistieken 2012/1*, Brussel, RKW.

de sociale toelagen effectief terecht komen bij gezinnen die er nood aan hebben, verminderen deze selectieve maatregelen het armoederisico van deze gezinnen niet significant³⁷¹. Een verklaring is dat de kinderbijslag de welvaartsstijging niet heeft gevolgd, waardoor de bedragen van de basisbijslag en de toeslagen niet welvaartsvast zijn. De toename van het aantal selectieve maatregelen heeft deze erosie van de kinderbijslag niet kunnen compenseren.

Deze vaststelling geeft aanleiding tot allerlei onderzoek naar scenario's om de effectiviteit van de kinderbijslag als instrument in de armoedebestrijding nog te verhogen³⁷². In tijden waarin de cijfers een toename van kinderarmoede aangeven en waarin besparingsmaatregelen zich opdringen, kan het zinvoller lijken te kiezen voor armoedebestrijding dan voor de compensatie van de kosten van kinderen in elk gezin. Het beschikbare budget selectief inzetten is vanuit dit standpunt het meest effectief³⁷³. Tegelijk pleiten andere deelnemers aan het overleg ervoor dat het basisbedrag substantieel genoeg moet zijn. Hoe selectiever het stelsel, hoe minder mensen het immers bereikt en hoe hoger de administratie- en beheerskosten oplopen. Bovendien zijn er ook gezinnen in kwetsbare situaties die geen recht kunnen laten gelden op de toelagen op basis van hun statuut of inkomen. Mensen in armoede waarschuwen voor de 'verleiding van de selectiviteit' wanneer de middelen beperkt zijn³⁷⁴. Selectieve maatregelen houden immers onder andere het risico in dat andere gezinnen die buiten de criteria vallen, uitgesloten worden. Het gaat hier echter niet om een of-of maar om een en-en verhaal. Er gaan dan ook stemmen op om binnen het universele raamwerk en het huidige budget te kiezen voor een vereenvoudigde basiskinderbijslag en een verschuiving van de middelen naar de selectieve toeslagen³⁷⁵.

Een andere piste bestaat erin meer voorzieningen gratis ter beschikking te stellen voor kinderen in kwetsbare gezinnen in plaats van voor hen meer kinderbijslag te betalen. Deze optie zou het probleem van de gebrekkelijke kostendekking kunnen oplossen. Tegelijk wijzen anderen op de vele risico's van dit voorstel. Het kan bijvoorbeeld voortvloeien uit het idee dat mensen in armoede onverantwoord omgaan met geld. Bovendien is er geen garantie dat het aanbod aan diensten voldoende uitgebouwd en aangepast zal zijn aan mensen in armoede. Daarnaast kunnen ze een dubbele uitsluiting oplopen, namelijk wanneer men het gebruik van een voorziening als voorwaarde stelt voor het ontvangen van de kinderbijslag.

3.3. Basiskinderbijslag en toeslagen

Tegen de achtergrond van het debat over universaliteit en selectiviteit zijn alle deelnemers aan het overleg het erover eens dat de basiskinderbijslag voor alle rechtgevendende kinderen behouden moet blijven. De meningen verschillen echter over het bedrag. Sommigen pleiten voor een lagere basisbijdrage voor iedereen in het voordeel van hogere toeslagen voor de meest behoeftigen. Anderen willen de basisbijdrage voor elk kind verhogen tot dat deze de minimumkosten verbonden aan de opvoeding van kinderen dekt³⁷⁶. Zowel de basisbijdrage als de toeslagen welvaartsvast maken is een algemene eis.

De basiskinderbijslag is momenteel afhankelijk van de rang van het kind. Tijdens het overleg gingen er stemmen op om dit principe af te schaffen vanuit het standpunt dat alle kinderen gelijk zijn. Sommige deelnemers benadrukken echter dat grote gezinnen bijkomende kosten hebben, voor bijvoorbeeld huisvesting, mobiliteit ... Volgens hen houden de rangtoeslagen de welvaart van grotere gezinnen enigszins op peil. Gezinnen met drie of meer kinderen lopen reeds een hoger armoederisico dan gezinnen met één of twee kinderen³⁷⁷. Deze grotere gezinnen zouden de dupe kunnen zijn van de invoering van een uniforme rang, wanneer deze onvoldoende hoog is. Omdat en zolang de basisbijdrage te laag is, blijven rangtoeslagen belangrijk, menen vele deelnemers.

371 Cantillon, Bea et al. (2012) *Gezinsbeleid ondersteunt gezinnen materieel*, Gezinsconferentie 'Gezinsbeleid in Vlaanderen', 15 mei 2012; Cantillon, Bea et al. (2012). *Kinderbijslagen en armoede: kan de zesde staatsbervorming het immobielisme doorbreken?*, Universiteit Antwerpen, CSB-Berichten.

372 Zie bijvoorbeeld Maréchal, Claire et al. (2010). "Effect van een mogelijke hervorming van de kinderbijslagregeling op de kinderarmoede in België" in Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers, *Kinderbijslag in de strijd tegen armoede in Europa. Een studie: sociale toeslagen in de Belgische kinderbijslag*, Brussel, RKW. Cantillon, Bea et al. (2013), *op.cit.*

373 Cantillon, Bea et al. (2012), *op.cit.*

374 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2001), *op.cit.*, p. 110.

375 Van Lancker, Wim en Jill Coene. (2013) "De impact van de kinderbijslag voor gezinnen in armoede" in Daniëlle Dierckx et al., *Armoede en Sociale Uitsluiting, Jaarboek 2013*, Leuven/Den Haag, Acco.

376 Gezinsbond (2012), *Kind niet met het badwater weggooien, geen selectieve kinderbijslag!*, Opiniestuk, Brussel, Gezinsbond.

377 http://www.armoedebestrijding.be/cijfers_aantal_armen.htm

Ook over de leeftijdstoelage zijn de meningen in het overleg verdeeld. Vanuit de logica dat de kinderbijslag de kosten van de opvoeding moet dekken, is de leeftijdstoelage gerechtvaardigd want met de leeftijd van het kind nemen ook de opvoedingskosten toe. Anderen wijzen erop dat deze toeslag niet noodzakelijk is wanneer hij bijvoorbeeld wordt opgevangen door een goedkopere kinderopvang en hogere school- en studietoelagen. Maar deze maatregelen zijn dan weer inkomensgerelateerd waardoor niet iedereen er een beroep op kan doen.

Alle deelnemers aan het overleg zijn het erover eens dat de kinderbijslag voor wezen en de toeslag voor kinderen met een handicap of aandoening behouden moeten worden.

De meningen over de sociale toeslagen lopen opnieuw uiteen. Deze toeslagen (voor langdurig zieken en invaliden, voor langdurig werklozen en gepensioneerden en voor eenoudergezinnen) zijn zowel afhankelijk van het statuut als van het inkomen van de rechthebbende en zijn gezin. De meeste deelnemers aan het overleg zijn voor het behoud van de sociale toeslagen verbonden aan de socio-economische situatie van het gezin. Er is echter geen eensgezindheid over de toekenningvoorwaarden. Sommigen vinden dat de sociale toeslagen toegekend moeten worden op basis van het inkomen, vanuit de vaststelling dat bijvoorbeeld werkende armen een lager inkomen kunnen hebben dan mensen met een werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering. Dit zou betekenen dat alle bijkomende gezinstoeslagen behouden blijven voor rechthebbenden met lage inkomens³⁷⁸, welk hun statuut ook is en of ze werken of niet. Anderen brengen daartegen in dat het inkomen van een gezin niet steeds goed gemeten kan worden en bijgevolg vaak niet correct gekend is³⁷⁹. Bovendien is het inkomen op zich geen voldoende indicator voor armoede. Naast het feit dat armoede een zeer complex fenomeen is, kunnen mensen structurele uitgaven (hoge gezondheidskosten, schulden ...) hebben die hun beschikbaar inkomen doen dalen. Ook de toeslag voor eenoudergezinnen geeft stof tot debat. Een uitbreiding van de toeslag naar eeninkomensge-

zinnen kan ervoor zorgen dat een ruimere groep van gezinnen met een laag inkomen ervoor in aanmerking komt. Daar kan tegenin worden gebracht dat eeninkomensgezinnen reeds van fiscale voordelen genieten zodat een kinderbijslagtoelage het risico op een tewerkstellingsval dreigt te verhogen. Bovendien zijn er ook gezinnen met twee heel lage inkomens die de toeslag blijven mislopen.

Tijdens het overleg werd de discussie over de toekenningcriteria van sociale toeslagen niet beslecht. Het is echter wel duidelijk dat elke keuze positieve gevolgen heeft voor bepaalde groepen mensen en negatieve voor andere groepen. Bovendien hangen de keuzes die gemaakt worden binnen het kinderbijslagstelsel samen met keuzes op andere beleidsdomeinen en -niveaus, zoals het gezinsbeleid (kinderopvang, opvoedingsondersteuning ...) en onderwijs (school- en studietoelage).

378 Zie ook Defeyt, Philippe (2012), *op.cit.*

379 Zie ook Serroyen, Chris (2013). "Dat heet dan sociaal zijn - deel 2 -", *De Gids*, februari 2013, p. 17-22. Deze auteur wijst erop dat zolang inkomens niet goed gekend zijn, of kunstmatig laag kunnen worden gehouden inkomensgebonden toeslagen niet als rechtvaardig worden beschouwd. Daarenboven werken ze ook inkomensvallen in de hand.

Aanbevelingen

Het regeerakkoord van de federale regering voorziet de transfer van de kinderbijslag naar de gemeenschappen. De deelnemers aan het overleg hebben hun bezorgdheid over dit perspectief geuit, vooral omdat de precieze contouren van de transfer nog niet gekend zijn. Tegen deze achtergrond formuleert het overleg de volgende aanbevelingen.

1. Toepassen van de ‘non-regressie’ clausule

Het is primordiaal de effecten te onderzoeken die de transfer van de kinderbijslag naar de gemeenschappen zou kunnen hebben op mensen in armoede³⁸⁰. Er mogen geen maatregelen genomen worden die de bescherming van het gezinsleven zouden kunnen verminderen.

2. Het uniek karakter van de kinderbijslag behouden

De transfer biedt de gelegenheid om een debat te voeren over de rol van de kinderbijslag als deel van een bredere gezinspolitiek. Sommigen stellen voor om meer diensten te ontwikkelen die toegankelijk zijn voor gezinnen in armoede waardoor de kinderbijslag minder noodzakelijk zou worden. De deelnemers aan het overleg treden deze zienswijze niet bij. Ze benadrukken dat het uniek karakter van de kinderbijslag behouden moet blijven, namelijk dat ouders elke maand een voorspelbaar bedrag ontvangen waarover ze vrij beschikken voor de opvoeding van hun kind(eren).

3. Kinderbijslag definiëren als een recht verbonden aan het bestaan van het kind

Het regeerakkoord voorziet om het recht op kinderbijslag in te schrijven in de Grondwet maar preciseert niet in welke termen. De deelnemers aan het overleg vragen om de kinderbijslag te beschouwen als een recht verbonden aan het bestaan van het kind - het recht zou

geopend worden vanaf de geboorte van het kind - en waarvan het kind de begunstigde is - en niet als recht van het kind. De kinderbijslag ondersteunt immers de opvoeding van kinderen, waarvoor de ouders - in de meerderheid van de gevallen - verantwoordelijk zijn.

De deelnemers opperen om de kinderbijslag niet langer te koppelen aan een socioprofessioneel statuut, wat een logisch gevolg is van de erkenning van de kinderbijslag als een recht verbonden aan het bestaan van het kind. Dit zal de procedure vereenvoudigen omdat de zoektocht naar een rechthebbende overbodig wordt.

4. Behouden van een basiskinderbijslag met toeslagen

Wat het bedrag van de kinderbijslag betreft, vragen de deelnemers om de kinderbijslag welvaartsvast te maken. Daarnaast wensen ze de toeslagen verbonden aan de kenmerken van het kind (wezen en kinderen met een handicap of aandoening) en de sociale toeslagen verbonden aan de socio-economische situatie van het gezin dat instaat voor het kind, te behouden.

5. Ouders die een leefloon ontvangen automatisch een toeslag toekennen

Zolang een rechthebbende het recht op kinderbijslag moet openen, wordt ervoor gepleit dat alle kinderen van ouders die een leefloon ontvangen in alle kinderbijslagstelsels automatisch de sociale toeslag voor langdurig werklozen krijgen op hun basiskinderbijslag om een ongelijkheid te vermijden in vergelijking met ouders die een leefloon krijgen en die de gewaarborgde kinderbijslag ontvangen.

6. Behouden van de kinderbijslag voor ouders van geplaatste kinderen

De deelnemers pleiten ervoor om de genomen opties over de kinderbijslag ten voordele van kinderen geplaatst in een pleeggezin of instelling te respecteren: het oorspronggezin blijft een deel van de kinderbijslag ontvangen. Dit is onontbeerlijk om de band tussen ouders en kind te behouden tijdens de plaatsing en bij

380 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2012). *Lezing van het federaal regeerakkoord*.

de voorbereiding van de terugkeer.

- Ze vragen een evaluatie van de maatregel die de betaling van een forfaitair bedrag vooropstelt aan het oorspronggezin van een kind geplaatst in een pleeggezin: dit forfaitair bedrag wordt betaald op voorwaarde dat de ouders regelmatig contact hebben met hun kind. Welke effect heeft deze voorwaarde op gezinnen in armoede?
- Ze vinden dat de 2/3 -1/3 regeling alleen moet bere-

kend worden op de kinderbijslag van het geplaatste kind in plaats van op de gemiddelde kinderbijslag van alle kinderen in het gezin.

- Ze pleiten voor een betere informatiedoorstroming tussen de instellingen van de bijzondere jeugdzorg en de RKW, wanneer een kind terug naar huis keert, opdat het gezin zo snel mogelijk opnieuw de kinderbijslag ontvangt.

Lijst van deelnemers

Overleggroep

- ABVV / FGVB
- ACLVB - Federale Studiedienst / CGSLB – Service d'études fédéral
- ACV Studiedienst / CSC Service d'études
- Agricall
- Centre de Médiation des Gens du Voyage et des Roms en Wallonie
- Centrum Sociaal Beleid Herman Deleeck - Universiteit Antwerpen
- Femmes Prévoyantes Socialistes (FPS)
- FOD Sociale Zekerheid DG Zelfstandigen / SPF Sécurité Sociale DG Indépendants
- FOPES - UCL
- Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté
- Gezinsbond
- Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsuitkering (HZIV) / Caisse Auxiliaire d'Assurance Maladie-Invalidité (CAAMI)
- La ligue des familles
- L'atelier des droits sociaux
- Netwerk tegen Armoede
- Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad / Observatoire de la Santé et du social Bruxelles-Capitale
- POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie / SPP Intégration Sociale, Lutte contre la Pauvreté et Economie Sociale
- RKW / ONAFTS
- Vlaams Actieve Senioren

Traject 6

Opgetekend op 18 september 2012

Een gescheiden, alleenstaande vrouw van rond de 60 jaar, moeder van een dochter en een zoon, werkt halftijds en ontvangt daarnaast een inkomensgarantie-uitkering. Ze woont in een sociale woning en is als vrijwilligster actief in de wijk.

Toen ze 15 jaar was, is ze voltijds beginnen werken in een schoenfabriek. Ze leert er haar man kennen. Ze trouwen en krijgen twee kinderen. Na enkele jaren verlaat haar man haar. Ze blijft nog enkele jaren in het huis wonen voordat ze een sociale woning krijgt toegewezen. *Ik stond al op de lijst, voor het zekerste, want dat kon misschien twee jaar geduurd hebben van die scheiding. Daarmee heeft dat dan eigenlijk wel rap gegaan. Ze woont daar nu al 19 jaar. In de privé, dat gaat niet voor mij, onder de 600 euro vind je hier niets en allemaal veel kleiner dan hier.*

Ze kreeg rugproblemen en heeft zes maanden op ziekenkas gestaan. Omdat ze haar werk fysiek niet kon hervatten, werd ze ontslaan en is ze uitbetaald geweest. Eerst had ze recht op een werkloosheidsuitkering als gezinshoofd (met een zoon ten laste), later als alleenstaande.

Na relatieproblemen van haar dochter is deze korte tijd bij haar komen wonen. Ze heeft haar dochter geholpen door naar het OCMW, de mutualiteit, de huurdersbond, sociale huisvestingsmaatschappij ... te stappen. *Ik heb gezegd: 'Jij gaat nu naar het OCMW en je legt alles uit en je vraagt van de eerste keer een regeling voor budgetbeheer. Want als je dat niet doet, dan help ik u ook niet, want het is geen avance dat ik iets doe'. Ze moet niet denken dat dat zomaar op haar lauwers zitten is. Omdat haar dochter niet meer in orde was met de mutualiteit heeft ze de verschuldigde bijdragen betaald zodat ze van de tegemoetkoming op haar ziekenhuisfactuur kon genieten.*

Door de problemen van haar dochter is ze zelf ook beginnen sukkelen met haar gezondheid en heeft ze mentale en medische hulp moeten zoeken. *Ik heb daar suikerziekte van over gehouden, van emoties, van te schrikken, van alles een beetje. Sinds negen jaar werkt ze terug deeltijds en vult ze haar loon aan met een inkomensgarantie-uitkering. Het is nipt, maar in totaal de twee, van mijn werk en van de uitkering, ik denk dat ik tussen de 1.000 en 1.100 euro heb. Voor mij alleen, bon, dat gaat, iedereen moet opletten hè. Ik reken altijd goed uit. Natuurlijk, je hebt geen overschot, maar ik ben content dat ik niet moet zeggen dat ik al drie maanden ergens achter sta. Ik heb liever mij op voorhand ergens iets te beperken.*

Het ziekenfonds heeft haar, samen met alle 55-jarigen, aangeschreven om na te gaan of ze recht had op een verhoogde verzekeringstegemoetkoming. *Zo krijg ik veel meer terug van een visite aan de dokter en is het eigenlijk maar een opleg van drie euro. Voor mijn medicatie is het ook veel beter, alleen voor mijn vitamines niet, maar ja.*

Ze wil binnen twee jaar op pensioen gaan en is daarover geïnformeerd door haar ziekenfonds. Dan zal ze ook van andere sociale voordelen kunnen genieten. *Want op 55 jaar schreven ze naar al hun leden een brief voor een eerste gesprek, hoe je pensioen er zou kunnen uitzien en hoeveel jaar dat je gewerkt hebt.*