

De gemiste kans: de evaluatie van het Groeipakket leidt niet tot minder kinderarmoede

Vandaag ligt een eerste evaluatie van het Groeipakket ter tafelⁱ. Dit lijvig rapport van het Agentschap Opgroeien bekijkt of het Groeipakket op koers zit.

Sinds 1 januari 2019 heeft Vlaanderen zijn eigen kinderbijslagstelsel, het Groeipakket. “Het Groeipakket is het geheel van financiële tegemoetkomingen voor elk kind in elk gezin. Het geeft gezinnen maximaal de kans elk kind te laten groeien en zich zo volledig mogelijk te ontplooien. Bovendien biedt het gezinnen ondersteuning bij de opvoedingskosten van kinderen.” Het is “een basispijler van een geïntegreerd gezinsbeleid, met aandacht voor de bestrijding van kinderarmoede. Hierbij gaan we ervan uit dat alle kinderen gelijkwaardig zijn en dat ze allen evenveel kansen moeten krijgen om te participeren aan de samenleving en zo maximale ontwikkelingskansen te genieten.”ⁱⁱ

Kinderbijslag is een van de belangrijkste Vlaamse hefboomen om (kinder)armoede daadwerkelijk te verminderen. Zelfs president Biden voert een vorm van kinderbijslag in met als ambitieuze doelstelling de halvering van de kinderarmoede. De vraag is nu of het Groeipakket inderdaad een effect heeft op armoede. Door de automatische toekenning, de sociale en de schooltoeslag op basis van inkomen, en de verdeling van 360 miljoen of 9,1% van het beschikbare budget, over gezinnen met een laag inkomen, moet een daling merkbaar zijn.

Wat leren we uit het evaluatierapport als we het hebben over armoede?

1. Is armoede nu gedaald?

Het lijvig rapport start met een bespreking van de impact op armoede. Het rapport bevestigt de uitgangspunten van het Groeipakket en herhaalt wat de Vlaamse regering telkens benadrukt: “momenteelⁱⁱⁱ bedraagt het budget voor het Groeipakket (beleidskredieten) ongeveer 3,93 miljard euro. Van dit globale budget is er in 9,1% (360,4 miljoen euro) voorzien voor inkomensgerelateerde toeslagen (sociale toeslagen en schooltoeslag). Vlak vóór de invoering van het Groeipakket (AKBW en oud systeem van de schooltoeslagen) waren de inkomensgerelateerde toeslagen goed voor ‘slechts’ 5,2% van het totale budget (192,4 miljoen euro).^{iv}” Er worden meer middelen selectief ingezet en dus zou er een positieve impact op kinderarmoede moeten zijn.

Tijdens de besprekingen van de Armoedetoets drongen armoede-experten en armoedeverenigingen aan op een meer uitgesproken resolute keuze voor armoedebestrijding. Volgens de Armoedetoets zou het armoederisico amper dalen met 1,2 procentpunt op gezinsniveau en 1,5 procentpunt op kindniveau. Voor gezinnen die in het bestaande systeem blijven zitten (dus kinderen geboren vóór 2019), is de daling 0,4 procentpunt op gezinsniveau en 0,3 procentpunt op kindniveau.^v Veel te weinig om de Vlaamse doelstelling van een halvering van de kinderarmoede te behalen.

Tijdens de hoorzittingen over het Groeipakket^{vi} werden dezelfde twijfels geuit. Verschillende onderzoekers, waaronder Bea Cantillon, stelden dat “het armoederisico niet statistisch significant blijkt te dalen. Het cijfer daalt van 11,2 tot 10,9 percent. Alleen de vermindering van de kinderarmoede bij de eenkindgezinnen is significant.”

Tijdens de besprekingen van de Armoedetoets vroegen experts en armoedeorganisaties daarom een voortdurende monitoring van de gevolgen van het Groeipakket en tevens van de gevolgen op verschillende types van gezinnen. Daarnaast waren er vragen naar andere scenario's met lagere basisbedragen of hogere toeslagen.

Het evaluatierapport gaat niet in op al deze vragen. Het Agentschap stelt dat er geen nieuwe data zijn om de impact te onderzoeken en dat er bovendien geen nieuwe beleidskeuzes zijn genomen.

Daarom besluit het Agentschap dat het niet zinvol is om de impact op armoede opnieuw te berekenen. Het Agentschap concludeert bijgevolg dat “de conclusies van de armoedetoets dus geldig blijven, namelijk een daling van de armoede, voor zowel nieuwe als bestaande gezinnen.”^{vii}”

We kunnen vandaag de reële impact op (kinder)armoede niet meten. Maar tegelijkertijd is het een gemiste kans om, naar aanleiding van dit evaluatierapport, niet na te gaan of bijvoorbeeld met hetzelfde budget geen grotere impact op armoede te creëren is. Het is tevens een gemiste kans om geen monitorsysteem te ontwikkelen om de gevolgen voor verschillende gezinstypes te kennen.

Dit waren de vragen van armoedeorganisaties en armoede-experten, vragen die door de huidige omstandigheden meer dan ooit luider klinkt.

2. Het basisbedrag, hoe universeel mag een universele maatregel zijn?

Het evaluatierapport bespreekt amper het basisbedrag en het beginsel dat elk kind recht heeft op eenzelfde bedrag. Het rapport bevestigt dat dit systeem” jonge gezinnen ondersteunt bij de start van hun gezin, zeker voor het eerste kind, waarbij de investeringen in principe het hoogst zijn”^{viii}”.

De Armoedetoets heeft nooit alternatieve scenario’s met lagere basisbedragen kunnen onderzoeken, het heeft ook de gevolgen voor grotere gezinnen door het verdwijnen van de rangtoeslag niet kunnen berekenen.

We verwachten van een evaluatierapport dat het minstens de gevolgen voor verschillende types van gezinnen zou bespreken.

Het basisbedrag werd gemotiveerd vanuit kinderrechtenperspectief, het ‘recht van het kind’. Dit “recht” betekent nochtans niet dat de uitgangspositie voor ieder kind hetzelfde is, en dus dat iedereen hetzelfde moet krijgen. Dit “recht” laat verschillen toe vanuit de positie van het kind en zijn/haar gezinscontext.

De suggesties tijdens de Armoedetoets om de basisbedragen inkomensafhankelijker, inkomensmodulerend, te maken, vertrekken vanuit deze invulling van het “recht van het kind”. Wim Van Lancker suggereert dan ook recent om het basisbedrag voor mensen die het goed hebben te verlagen tot 150 euro.^{ix} En de opbrengsten te investeren in meer selectieve maatregelen.

Selectieve universaliteit is het antwoord om een grotere impact te hebben op kinderarmoede. Hiervoor zijn ook de toeslagen bedoeld.

3. De sociale toeslag : de hoeksteen van het selectief beleid?

“De sociale toeslag is bedoeld om de draagkracht van minder kapitaalkrachtige gezinnen te vergroten en is afhankelijk van inkomen en gezinsgrootte. Het bedrag wordt (zo veel als mogelijk) automatisch toegekend.”^x”

Meer dan 364.000 gezinnen krijgen een sociale toeslag (juni 2020), een stijging met meer dan 195.000 ten opzichte van het oude systeem. Deze sociale toeslag betekent voor veel lage inkomensgroepen inderdaad een belangrijke steun. De automatische toekenning is tevens een succes. Dit is de juiste keuze geweest.

De hervorming van de sociale toeslag is tegelijkertijd ook een verbreding: naast de sociale toeslag voor lage inkomens, is er immers vanaf 2019 ook een sociale toeslag ingevoerd voor de zogenaamde middeninkomens.

Jaarinkomen	≤ € 31.605,89	€ 31.605,89 tot € 62.424
Gezin met een of twee kinderen	€ 52,02 per kind	Geen toeslag
Gezin met meer dan twee kinderen	€ 83,23 per kind	€ 62,42 per kind

In 2020 kregen ongeveer 7.600 kinderen uit de middeninkomens de sociale toeslag. “De eerste jaren zal dit voor een toename van de sociale toeslagen zorgen met ongeveer 9 miljoen euro per jaar. Op volledige kruissnelheid zal de sociale toeslag voor middeninkomens 145 miljoen euro kosten, met een bereik van ongeveer 190.000 kinderen”^{xi}.

De uitbreiding naar de middeninkomens is onder andere gemotiveerd vanuit de afschaffing van de rangtoeslagen. Maar is deze uitbreiding, zeker wanneer die op volle snelheid komt, nog te verantwoorden? Een ernstige evaluatie van deze uitbreiding is nodig.

Om de afschaffing van de rangtoeslagen te compenseren en tegelijkertijd selectiever tewerk te gaan stelt Decenniumdoelen daarom voor om meerdere schijven te voorzien waardoor de toeslag selectiever kan toegepast worden. Naarmate me in een hogere schijf wordt de toeslag ook lager. Daarnaast stellen we de vraag of de inkomensschijf tot 62.424 euro moet behouden blijven.

Met de uitgespaarde middelen kan de sociale toeslag voor de laagste inkomensgroepen verhoogd worden en kunnen de uitgaven toch binnen het budget te blijven.

Naast de sociale toeslagen is er ook de schooltoeslag. Dit wordt mee gerekend als een selectieve ondersteuning.

4. De schooltoeslag als extra ondersteuning

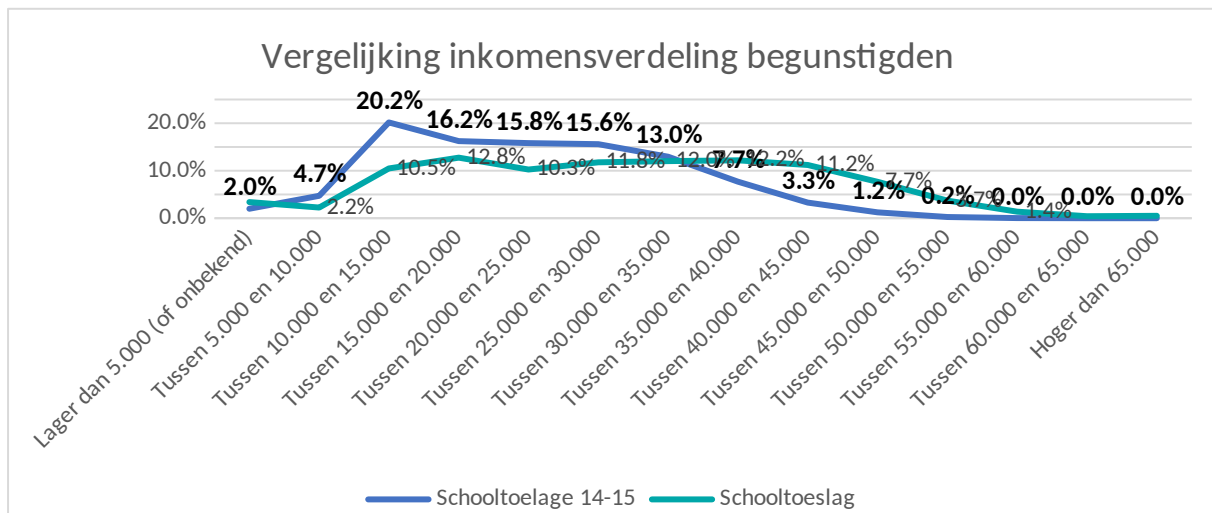
De schooltoeslag is gebaseerd op de vroegere schooltoelage. De bedragen van de schooltoeslag worden gerelateerd aan de stijgende kosten die er zijn naarmate de leeftijd van kinderen toeneemt en aan de hogere kosten in bepaalde studierichtingen, zodat er extra wordt tegemoetgekomen aan een deel van de opvoedingskosten. Belangrijke voorwaarden bij de overheveling waren dat de doelgroep zoals die bestond bij Onderwijs minstens behouden bleef en dat de bestaande verschillen qua bedragen naar studiejaar, intern of extern en inkomenspositie ook bewaard bleven.

	2017-2018	2018-2019	2019-2020
Aantal toekenningen	321.525	334.796	485.462
Toegekend bedrag	€ 86.622.000	€ 92.067.000	€ 183.122.000
Gemiddeld bedrag per leerling	€ 269,4	€ 275,0	€ 377,2
Toekenningspercentage	27,1%	28,0%	40,4%

In tegenstelling tot de sociale toeslag is de schooltoelage al volledig van toepassing op alle inkomensgroepen.

247.000 kinderen onder de 31.000 euro krijgen een schooltoeslag, daarnaast zijn er 238.000 kinderen in een gezin met een inkomen hoger dan 31.000 euro die ook een schooltoeslag krijgen. Hiervan zijn er 66.497 kinderen in een gezin met een gezinsinkomen boven de 45.000 euro.

Het evaluatierapport maakt duidelijk dat de schooltoeslag in vergelijking met de vroegere schooltoelage meer gelijk verdeelt over de inkomensgroepen^{xii}:



74,5% van de begunstigden van de vroegere schooltoelage had een inkomen onder de 30.000 euro, vandaag heeft slechts 49,8% van de begunstigden van de huidige schooltoeslag een inkomen onder de 30.000 euro. Een averechtse herverdeling.

Deze scheeftekening blijft toenemen: het blijkt dat steeds meer middeninkomens volgens de recentste cijfers (schooljaar 2019-2020) een schooltoeslag krijgen: 58.536 kinderen uit de middeninkomens tegenover 45.456 kinderen uit de laagste inkomens.

Wat betekent deze evolutie van het aantal begunstigden voor de uitgaven? Volgende tabel^{xiii} nuanceert de scheeftekening: 66,4% van de uitgaven gaan naar de laagste inkomens onder de 30.000 euro, 7,3% naar inkomensgroepen boven de 45.000 euro.

	Aantal	Cumulatief aantal	Cumulatief %	Uitgaven	Uitgaven cumulatief
Lager dan € 15.000	78.256	78.256	16,1%	€ 40.928.290	22,3%
Inkomen tussen € 15.000 en € 30.000	168.817	247.073	50,9%	€ 80.759.591	66,4%
	247073				
Inkomen tussen € 30.000 en € 45.000	171.922	418.995	86,3%	€ 48.032.193	92,7%
Inkomen tussen € 45.000 en € 60.000	61.936	480.931	99,1%	€ 12.030.915	99,2%
Inkomen hoger dan € 60.000	4.561	485.492	100,0%	€ 1.402.873	100,0%

De evolutie richting middeninkomens laat de vraag oprijzen of deze extra ondersteuning nodig is voor al deze gezinnen? Het groeiend aantal middeninkomens, waaronder hogere, noopt tot een grondige bezinning van het toewijssysteem.

Ook hier beschrijft het rapport, maar trekt hieruit geen conclusies.

5. Andere scheefftrekkingen: de kinderopvangtoeslag en de kleutertoeslag.

Het Groeipakket geeft de zeer jonge kinderen een extra ondersteuning. Tijdens de Armoedetoets werden hierrond heel vragen gesteld. Het evaluatierapport gaat hier ook niet dieper op in.

De kinderopvangtoeslag gaat naar gezinnen die niet-inkomensgerelateerde opvang gebruiken. Dit zijn" initiatieven waar ouders niet volgens hun inkomen betalen, maar waar er een vrije prijs wordt gevraagd. Voorzieningen waar gezinnen volgens inkomen betalen worden door de Vlaamse overheid sterker gesubsidieerd. Om de deelname van baby's en peuters aan kinderopvang bij deze voorzieningen te stimuleren, wordt aan deze kinderen een kinderopvangtoeslag toegekend"^{xiv}.

Uit het rapport blijkt echter dat er geen impact is op de keuze voor kinderopvang^{xv}. De 11 miljoen euro die hiervoor voorzien is kan beter terugvloeien naar het budget voor sociale toeslagen.

Een andere ondersteuning is de kleutertoeslag. 18 miljoen gaat naar de kleutertoeslag. Elk gezin dat zijn kleuter naar de kleuterschool stuurt krijgt deze toeslag. Ook hier toont het rapport geen duidelijke impact op de participatie van kinderen aan het kleuteronderwijs.^{xvi} Bovendien is er geen enkele reden om deze toeslag ook aan hogere inkomens toe te kennen. Deze 18 miljoen kan beter gebruikt worden: maak ze onafhankelijk van de participatie en maak ze inkomensafhankelijk en richt ze op gezinnen met een inkomen lager dan 31.000 euro.

6. Een selectiever beleid is mogelijk

Het Groeipakket was/is geen speerpunt in de strijd tegen kinderarmoede. Amper 1,5% minder armoederisico op kindniveau. Het evaluatierapport gaat hier niet dieper op in. Het rapport toont wel andere evoluties. Het Groeipakket wordt op langere termijn steeds meer een herverdeling naar een groeiende groep (hogere) middeninkomens. Hierdoor wordt bestrijden van kinderarmoede steeds minder de inzet van het Groeipakket.

Inzetten op kinderarmoede vraagt dus meer selectiviteit of hogere sociale of schooltoeslagen voor de laagste inkomens.

De Vlaamse regering gooit lage en (hogere) middeninkomens op een hoop en verdoezelt hiermee het sterk Mattheus-effect dat in het systeem is ingebakken. Het klopt dus niet dat 9,1% van het budget naar de laagste inkomens gaat ter bestrijding van de kinderarmoede. In deze 9,1% zit ook het deel dat gaat naar de middengroepen. Als die toeslagen naar de middengroepen (ongeveer 65.000.000 euro vandaag) niet worden meegeteld, gaat slechts 7,5% naar de laagste inkomensgroepen. En dit aandeel voor kinderarmoede zal de komende jaren steeds kleiner worden door de groeiende instroom van middeninkomens.

Meer selectiviteit binnen het huidige budget is echter mogelijk. Het vraagt beleidskeuzes die deze regering niet maakt, die dit rapport niet suggereert.

De verbreding van de sociale toeslagen zorgt voor een ongeziene stijging van het budget. Op kruissnelheid gaat meer dan 145 miljoen naar de middeninkomens. Vandaag wordt al 13 miljoen over middeninkomens verdeeld. Een verlaging van de hoogste schijf en invoering van meerdere schijven is mogelijk en biedt ruimte voor een verhoging van de bedragen voor de laagste schijf.

Van het schooltoelagebudget gaat ongeveer 13,4 miljoen naar gezinnen met een inkomen boven de 45.000 euro. Het rapport zegt niets over de zinvolheid van deze toelage voor hogere inkomens. Een heroriëntering is nodig.

De kleutertoeslag moet selectief ingezet worden ten voordele van de laagste inkomensgroepen. De kinderopvangtoeslag moet afgeschaft worden en het budget moet gebruikt worden voor de sociale toeslag.

De heroriëntering van de sociale toeslagen, de schooltoelagen, de kleutertoeslag en de kinderopvangtoeslag naar kinderen uit gezinnen in armoede, kan de impact van het Groeipakket-budget op kinderarmoede optillen ver boven de huidige (theoretische) anderhalve procent.

Het inkomensafhankelijk maken van het basisbedrag is ook een piste die Vlaanderen moet durven nemen. Dit levert een groot bedrag op die onmiddellijk kan ingezet worden op een selectieve wijze.

Een keuze voor een halvering van kinderarmoede is dus perfect haalbaar binnen de huidige budgetten en keuzes. Het vraagt wel een duidelijke keuze, die Decenniumdoelen steunt. Met enkele eenvoudige wijzigingen kan vandaag 52 miljoen selectiever besteed worden aan kinderarmoede. Deze middelen moeten, zoals door armoede-experten en -organisaties unisono gevraagd tijdens de armoedetoets, net als alle andere middelen die in de toekomst zouden 'vrijkomen' binnen de kinderbijslag, in de kinderbijslag blijven én prioritair worden geïnvesteerd in een verhoging van de sociale toeslagen voor de laagste inkomensgroep.

7. Meer is echter nodig

De belofte, een halvering van de kinderarmoede, heeft de huidige Vlaamse regering niet meer herhaald. Hierdoor werd kinderarmoede uit de politieke Vlaamse agenda gehaald, maar niet uit de sociale agenda en uit het leven van gezinnen in of nabij armoede. Naast de maatregelen binnen het huidig budget moet dus durven nagedacht worden over een structurele verhoging van het Groeipakketbudget.

Een hoger budget is nodig om de inkomensgrenzen voor de sociale toeslagen en de schooltoeslagen welvaartsvast maken, zodat gezinnen door hogere uitkeringen dankzij de welvaartsenveloppe hun sociale toeslagen en schooltoeslagen niet dreigen te verliezen. Daarnaast moeten de basisbedragen welvaartsvast gemaakt worden.

Een hoger budget is ook nodig om de gevolgen van de coronacrisis op te vangen. Het Maatschappelijk Relancecomité stelde voor om de sociale toeslagen versneld toe te kennen en te verhogen om de druk op arme gezinnen te verlagen^{xvii}.

Vlaanderen moet eindelijk terug armoede op haar agenda zetten zodat de kinderarmoede structureel kan dalen. Vlaanderen zal kleur moeten bekennen. Binnenkort wordt de "EU child guarantee" op Europees niveau beslist. Daarbij moeten de Lidstaten binnen de 6 maanden een actieplan opmaken over de vermindering van de kinderarmoede en moeten ze een kinderarmoedecoördinator aanstellen. Nog een reden om op Vlaams niveau een tandje bij te steken.

Om kinderarmoede te bestrijden moet Vlaanderen dus niet alleen een balans opmaken van het Groeipakket, maar ook grondig bijsturen en durven meer te investeren in kinderen die het minder goed hebben.

ⁱ Nota van de Vlaamse Regering ingediend door minister Wouter Beke Evaluatie. Groeipakket. [Nota van de Vlaamse Regering 673 \(2020-2021\) nr. 1 - Vlaams Parlement](#)

ⁱⁱ Evaluatie Groeipakket, p. 3

ⁱⁱⁱ Begrotingsaanpassing 2020

^{iv} Evaluatie Groeipakket, p. 12

^v Nota armoedetoets Groeipakket, Kind en Gezin

^{vi} <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1359779>

^{vii} Evaluatie Groeipakket, p.13

^{viii} Evaluatie Groeipakket, p.53

^{ix} [Wim Van Lancker \(KU Leuven\): 'Verlaag de kinderbijslag voor wie het goed heeft' - België - Knack](#)

^x Evaluatie Groeipakket, p 97

^{xi} Evaluatie Groeipakket, p. 99. “Ook de sociale toeslag voor lagere inkomens groeit aan door de transitie van het oud naar het nieuw stelsel: het Agentschap verwacht “dat er voor de laagste inkomens jaarlijks een toename is van de toegekende sociale toeslagen met ongeveer 3 miljoen euro per jaar.” Deze aangroei ontstaat vooral doordat het nieuwe systeem een hogere toeslag kent.

^{xii} Evaluatie Groeipakket, p. 118

^{xiii} Evaluatie Groeipakket, p.114

^{xiv} Evaluatie Groeipakket, p. 133

^{xv} Evaluatie Groeipakket, p. 134 “We zien hier een lichte daling in het gebruik van de niet-inkomensgerelateerde kinderopvang.”

^{xvi} Evaluatie Groeipakket, p. 137 “... de recente cijfers van het aantal kinderen in het kleuteronderwijs de afgelopen schooljaren dalen”

^{xvii} <https://www.vlaanderen.be/publicaties/rapporten-economisch-en-maatschappelijk-relancecomite>; rapport Maatschappelijk Relance-comité, p. 56