

Wijziging van de Kinderbijslagwet
(Opheffing nadelen invoering vier peildata)

MEMORIE VAN TOELICHTING

No. 17

Bij de wet van 21 Augustus 1950, *Stb.* K 369, tot nadere wijziging der Kinderbijslagwet — de zogenaamde „Technische Herziening” —, welke wet op 1 Januari 1951 in werking is getreden, werd onder meer artikel 24 (sedert 1 Januari 1953 artikel 20) dezer wet gewijzigd.

Het tweede lid van vorenbedoeld artikel, zoals dit luidde vóór 1 Januari 1951, bepaalde, dat voor het recht op kinderbijslag over een geheel kalenderjaar beslissend was de samenstelling van het gezin van de arbeider op 1 October van het daaraan voorafgaande kalenderjaar. De datum van 1 October was de zogenaamde „peildatum”. Deze bepaling betekende, dat de arbeiders voor het recht op kinderbijslag voor kinderen, waarmede hun gezin werd uitgebreid tussen de peildatum van twee opeenvolgende jaren in, een zekere „wachttijd” moesten doormaken. Het doormaken van deze wachttijd had voor de arbeiders geen nadelige financiële gevolgen. Het recht op kinderbijslag bleef immers na het bereiken van de zestienjarige leeftijd dezer kinderen doorlopen over een tijdvak, gelijk aan de doorgemaakte wachttijd vanaf het tijdstip der gezinsuitbreiding tot aan het tijdstip, waarop het recht op kinderbijslag een aanvang nam.

Het somtijds lange tijdsverloop tussen het tijdstip der gezinsuitbreiding en dat, waarop het recht op kinderbijslag een aanvang nam, was aanleiding, dat bij de „Technische Herziening” der Kinderbijslagwet ook het toenmalige artikel 24 (thans 20) werd gewijzigd. Krachtens het eerste lid van het huidige artikel 20 is voor het recht op kinderbijslag over een kalenderkwartaal beslissend het aantal kinderen op de eerste dag van dit kwartaal. Dit betekende de invoering van vier peildata, en wel steeds een peildatum op de eerste dag van elk kalenderkwartaal. Ook nu moeten de arbeiders, evenals voorheen, een zekere wachttijd doormaken voor het recht op kinderbijslag voor kinderen, die tussen twee opeenvolgende peildata in zijn geboren, doch thans is deze wachttijd nimmer langer dan tot aan het begin van het nieuwe kwartaal. Dit betekent voor de arbeiders geen nadeel, aangezien het recht op kinderbijslag voor de desbetreffende kinderen ook over een tijdvak, gelijk aan de doorgemaakte wachttijd, blijft doorlopen na het zestiende jaar. Evenzeer als het recht op kinderbijslag ontstaat met ingang van het kwartaal, volgende op dat, waarin het kind is geboren, neemt dit recht een einde met ingang van het kwartaal, volgende op dat, waarin het zestien jaar is geworden.

Deze nieuwe bepaling brengt echter mede, dat ook ten aanzien van onder de werking der oude regeling geboren kinderen het recht op kinderbijslag na het bereiken van het zestiende jaar een einde neemt met ingang van het kwartaal, volgende op dat, waarin zij zestien jaar zijn geworden. Het recht op kinderbijslag voor deze kinderen na het zestiende levensjaar loopt dus niet meer door over een tijdvak, gelijk aan de wachttijd, welke bij de aanvang van het recht op kinderbijslag moest worden doorgemaakt, doch alleen nog over het kwartaal, waarin zij zestien jaar worden. Dit heeft tot gevolg, dat ten aanzien van de onder de werking der oude regeling geboren kinderen, waarvoor recht op kinderbijslag bestond en na 1 Januari 1951 is blijven bestaan, het tijdvak van zestien jaar, gedurende hetwelk naar de bedoeling van

de Kinderbijslagwet kinderbijslag kan worden ontvangen, met 1, 2, 3 of 4 kwartalen is bekort.

In het Voorlopig Verslag van het desbetreffende wetsontwerp (Zitting 1949/1950, Stuk 1332) heeft de vaste Commissie voor de Sociale Verzekering van de Tweede Kamer der Staten-Generaal bij de artikelsgewijze behandeling hierop reeds de aandacht gevestigd. Zij merkte daarbij op, dat de invoering van een peildatum op de eerste dag van elk kwartaal weliswaar een verbetering van de bestaande regeling zou brengen, doch dat de oude regeling te verkiezen was boven de voorgestelde, tenzij ten behoeve van de onder de werking der oude regeling geboren kinderen een overgangsregeling zou worden getroffen, welke de gesignaleerde onrechtvaardigheid zou opheffen.

De toenmalige Minister van Sociale Zaken gaf in zijn Memorie van Antwoord toe, dat invoering van de vier peildata met betrekking tot sommige kinderen enig nadeel zou opleveren, doch dat het opvangen van dit nadeel door een overgangsregeling grote praktische moeilijkheden zou opleveren.

Het desbetreffende wetsontwerp is uiteindelijk met handhaving van het onderhavige artikel in de vorm, waarin het was voorgesteld, als wet tot stand gekomen.

Het punt, waarop de vaste Commissie voor de Sociale Verzekering der Tweede Kamer in het Voorlopig Verslag de aandacht vestigde, heeft de Raad van Vakcentrallen aanleiding gegeven zich tot de Regering te wenden met het verzoek te bevorderen, dat het aan de bovenbesproken wijziging van artikel 20 der Kinderbijslagwet verbonden, doch niet beoogde nadeel zou worden opgeheven.

In de Memorie van Antwoord betreffende Hoofdstuk XII van de Rijksbegroting 1953 is reeds medegedeeld, dat er begrip bestaat voor de moeilijkheden, welke in verband met de invoering der vier peildata zijn ontstaan, en dat de Regering te zijner tijd zou kunnen overwegen deze nadelen zoveel mogelijk te ondervangen. Ten deze zijn met opzet gebezigd de woorden „zoveel mogelijk”, omdat het door de invoering der vier peildata optredende nadeel ten opzichte van alle onder de werking der oude regeling geboren kinderen niet gelijk kan worden gewaardeerd. Bovendien doen zich ten opzichte van een bepaalde groep kinderen omstandigheden voor, welke opheffing van het nadeel praktisch onmogelijk maken.

De kinderen, te wier aanzien sprake is van nadeel als gevolg van de invoering der vier peildata, zijn te splitsen in twee groepen, namelijk:

A. kinderen, te wier aanzien ten gevolge van de wijziging van de wachttijd het zestienjarig tijdvak, waarover voor een kind kinderbijslag kan worden ontvangen, niet is bekort;

B. kinderen, te wier aanzien de totale duur, waarover voor een kind kinderbijslag kan worden ontvangen, ten gevolge van de wijziging van de wachttijd met 1, 2, 3 of 4 kwartalen is bekort.

Groep A. Tot groep A behoren „derde en volgende” kinderen, die zijn geboren tot en met 1 October 1940. Ten aanzien van deze kinderen ontstond direct bij de inwerking-

trekking der Kinderbijslagwet per 1 Januari 1941 recht op kinderbijslag. Met betrekking tot deze kinderen hebben de betrokken arbeiders derhalve geen wachttijd behoeven door te maken.

Voorbeeld. Een arbeider had op 1 October 1940 drie kinderen beneden de wettelijke leeftijdsgrens, waarvan het jongste kind was geboren op 12 September 1940. Toen de Kinderbijslagwet op 1 Januari 1941 in werking trad, verkreeg deze arbeider terstond recht op kinderbijslag voor dit derde kind.

Tot groep A behoren voorts „eerste en tweede” kinderen, die zijn geboren tot en met 1 October 1946. Ten aanzien van deze kinderen ontstond direct bij de inwerkingtreding per 1 October 1946 van de wet van 21 December 1946, *Stb.* G 373, waarbij de voordelen van de Kinderbijslagwet werden uitgebreid tot „eerste en tweede kinderen”, recht op kinderbijslag. Ook met betrekking tot deze kinderen hebben de betrokken arbeiders derhalve geen wachttijd behoeven door te maken.

Voorbeeld. Een arbeider had twee kinderen, geboren respectievelijk 2 Januari 1942 en 15 April 1944. Toen per 1 October 1946 de wet van 21 December 1946 in werking trad, waren deze kinderen respectievelijk 4 en 2 jaar oud. De betrokken arbeider kreeg terstond vanaf het tijdstip, waarop de wet van 21 December 1946 in werking trad, namelijk 1 October 1946, recht op kinderbijslag voor deze twee kinderen.

Waar arbeiders met tot groep A behorende kinderen bij de aanvang van het recht op kinderbijslag voor deze kinderen geen wachttijd hebben behoeven door te maken, ondervinden zij door de invoering der vier peildata geen nadeel. Immers, zodra de desbetreffende wetten, welke de toekenning van kinderbijslag voor deze kinderen regelden, in werking waren getreden, ontstond te hunnen aanzien direct recht op kinderbijslag, terwijl onder de werking der huidige regeling het recht op kinderbijslag voor deze kinderen eerst een einde neemt met ingang van het kwartaal, volgende op dat, waarin zij zestien jaar worden.

Alhoewel men zou kunnen stellen, dat aan deze arbeiders door de wijziging der peildata een verwacht voordeel ontgaat, bestaat er naar de mening van de ondergetekende evenwel geen aanleiding om in de maatregelen ter opheffing van nadelen ten gevolge van de invoering der vier peildata ook de bovenbedoelde kinderen te betrekken.

Groep B. Tot groep B behoren in de eerste plaats „derde en volgende” kinderen, die zijn geboren in het tijdvak 2 October 1940 tot en met 1 Juli 1946. Ten aanzien van deze kinderen zou er op grond van billijkheidsoverwegingen gereede aanleiding bestaan maatregelen te treffen ter opheffing van het te hunnen opzichte door de betrokken arbeiders te ondervinden nadeel ten gevolge van de invoering der vier peildata. Ten aanzien van deze kinderen is immers het tijdvak, gedurende hetwelk kinderbijslag kan worden ontvangen, met 1, 2, 3 of 4 kwartalen bekort.

Voorbeeld. Een arbeider had drie kinderen. Het jongste kind is geboren 15 Augustus 1942. Voor dit kind ontstond eerst recht op kinderbijslag met ingang van 1 Januari 1943. Voor dit recht werd een wachttijd doorgemaakt van 15 Augustus 1942 tot 1 Januari 1943. Door de invoering der vier peildata zal het recht op kinderbijslag voor dit kind nu niet in 1958 — het jaar, waarin de zestienjarige leeftijd wordt bereikt — het gehele jaar uitlopen, doch reeds een einde nemen met ingang van het 4de kwartaal 1958, wijl het kind in het 3de kwartaal 1958 zestien jaar wordt.

Deze kinderen behoren echter tot de categorie van kinderen, waaromtrent reeds eerder in deze toelichting werd opgemerkt, dat er zich omstandigheden voordoen, welke uitvoering van eventueel ook te hunnen opzichte te treffen maatregelen ter opheffing van de signaleerde nadelen praktisch onmogelijk maken. Er zou immers voor deze kinderen in de jaren, waarin

zij de zestienjarige leeftijd bereiken, moeten worden nagegaan of zij voor het recht op kinderbijslag over de jaren 1941 tot en met medio 1946 „derde of volgende” kinderen zijn geweest. Om zulks te kunnen vaststellen, zal men noodzakelijkerwijze naar het verleden moeten teruggrijpen in verband met de omstandigheid, dat deze kinderen op het tijdstip, waarop de aanspraak op kinderbijslag na het zestiende levensjaar op grond van de te treffen wettelijke maatregelen geldend zou worden gemaakt, vrijwel algemeen als „eerste” kinderen in de zin van de Kinderbijslagwet zullen tellen. Het behoeft wel nauwelijks betoog, dat een zodanig teruggrijpen in het verleden voor de bedrijfsverenigingen een schier onuitvoerbaar taak zou betekenen. De bedrijfsverenigingen beschikken immers over geen enkel voor dit doel bruikbaar gegeven. Alle gegevens omtrent de gezinssamenstelling op de peildatum voor het recht op kinderbijslag over de jaren 1941 tot en met medio 1946, aan de hand waarvan zou kunnen worden vastgesteld welke kinderen „derde of volgende” kind zijn geweest, zouden moeten worden geput uit de bevolkingsregisters over die jaren. Deze gegevens zullen, gezien de vele mutaties in de alsdan verstreken jaren in verband met overlijden van kinderen, huwelijk, scheiding, hertrouwen, verhuizing van ouders of pleegouders, etc. niet anders dan met zeer veel moeite en kosten kunnen worden verkregen.

Tot groep B behoren voorts — en dit is verreweg de grootste groep kinderen, te wier aanzien het zestienjarig tijdvak met 1, 2, 3 of 4 kwartalen is bekort — *alle* kinderen, die zijn geboren in het tijdvak 2 October 1946 tot en met 1 October 1950.

Voorbeeld. Een arbeider heeft twee kinderen, geboren respectievelijk 2 October 1946 en 28 September 1948. Met ingang van 1 October 1946 trad de wet in werking, ingevolge welke kinderbijslag werd uitgekeerd van het eerste kind af. Wijl het eerste kind was geboren na de peildatum van 1 October 1946, verkreeg de arbeider eerst recht op kinderbijslag voor dit kind met ingang van 1 Januari 1948. Het recht op kinderbijslag voor dit kind neemt echter een einde met ingang van 1 Januari 1963, als zijnde de eerste dag van het kwartaal, volgende op dat, waarin dit kind zestien jaar wordt. De bijslag wordt in dit geval in totaal over slechts 15 jaar uitgekeerd.

Voor het tweede kind nam het recht op kinderbijslag een aanvang op 1 Januari 1949. Dit recht neemt een einde met ingang van 1 October 1964. In dit geval wordt de bijslag dus niet over zestien jaar, doch over $15\frac{3}{4}$ jaar uitgekeerd.

Op grond van de voorafgaande overwegingen omvat het nevensgaande wetsontwerp tot opheffing van de nadelen ten gevolge van de invoering der vier peildata uitsluitend de kinderen, die zijn geboren in het tijdvak 2 October 1946 tot en met 1 October 1950. Juist omdat de nadelen alle in dit tijdvak geboren kinderen betreffen en de geboortedatum van de kinderen op zich zelf al reeds voldoende is om te kunnen vaststellen met hoeveel kwartalen het zestienjarig tijdvak is bekort, zullen er naar de mening van de ondergetekende, welke mening door deskundigen van de bedrijfsverenigingen wordt gedeeld, geen administratieve moeilijkheden van enige betekenis optreden bij de uitvoering van de voorgestelde wettelijke maatregel. Juist ter voorkoming van administratieve moeilijkheden is in het wetsontwerp elk perfectionisme vermeden en is de voorgestelde maatregel van toepassing ten aanzien van alle desbetreffende kinderen, voor wie een arbeider overeenkomstig de te zijner tijd geldende bepalingen der Kinderbijslagwet aanspraak op kinderbijslag zal kunnen maken.

Het is de ondergetekende het eenvoudigst voorgekomen de desbetreffende kinderen voor de toepassing van het bepaalde in het eerste en tweede lid van artikel 19 der Kinderbijslagwet gelijk te stellen met kinderen beneden de leeftijd van zestien jaar. Deze gelijkstelling geschiedt over 1, 2, 3 of 4 kwartalen — al naargelang van het tijdstip van de geboorte van het kind —, volgende op het kalenderkwartaal, waarin het kind de zestienjarige leeftijd bereikt. Door de toevoeging

van de onderwerpelijke bepaling aan artikel 19 der Kinderbijslagwet wordt bereikt, dat de toekenning van kinderbijslag voor deze kinderen na het bereiken van de zestienjarige leeftijd geheel zal plaats vinden volgens de normen, welke alsdan voor de toekenning van de kinderbijslag zullen gelden.

Het voorgestelde lid 4b heeft uitsluitend een administratief-technische betekenis. Met betrekking tot de kinderen, die zijn geboren op de 1ste dag van de in de periode 2 October 1946 tot en met 1 October 1950 liggende kalenderkwartalen, neemt het recht op kinderbijslag een einde op de dag, waarop zij 16 jaar worden, en derhalve in het kwartaal, waarin zij de zestienjarige leeftijd bereiken. Bij het ontbreken van een bepaling als in lid 4b wordt voorgesteld, zou de uitkering van de kinderbijslag na het zestiende levensjaar eerst kunnen aanvangen na het kwartaal, waarin zij de leeftijdsgrens hebben bereikt. Het is echter de bedoeling, en zulks is, gezien vanuit administratief oogpunt, ook het eenvoudigst, de betaling van deze kinderbijslag onmiddellijk te laten aansluiten aan het gewone recht op kinderbijslag. De onderwerpelijke bepaling strekt er toe hierin te voorzien.

Alhoewel de toekenning van kinderbijslag na het zestiende levensjaar voor de in het wetsontwerp bedoelde kinderen geheel zal kunnen geschieden volgens de te zijner tijd geldende normen voor de kinderbijslag, zou zich de wenselijkheid kun-

nen voordoen met betrekking tot deze uitkering nadere voorschriften te geven. In verband hiermede is in artikel II van het wetsontwerp een wijziging van artikel 19, vijfde lid, der Kinderbijslagwet voorgesteld. Deze wijziging bedoelt de bevoegdheid van de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid tot het geven van nadere voorschriften met betrekking tot het bepaalde in de leden 2, 3 en 4 van artikel 19 der Kinderbijslagwet uit te breiden tot de in artikel I van het wetsontwerp voorgestelde leden 4a en 4b.

De kosten van de ingevolge de voorgestelde maatregel uit te keren kinderbijslagen kunnen worden geraamd op rond f 50 800 000. De uitkering van dit bedrag is verdeeld over 4 jaren, en wel over elk van de jaren 1963 tot en met 1966 rond f 12 700 000.

Daarnaast zal de normale kinderbijslag over de jaren 1963 tot en met 1966 een stijging ondergaan als gevolg van de toevoeging van de in het wetsontwerp bedoelde kinderen aan het normale kinderenbestand over die jaren. Er treedt namelijk dan een verschuiving naar rangorde op. Het is echter vrijwel onmogelijk over deze stijging van het totale uitkeringsbedrag cijfers te verstreken.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken,
A. A. VAN RHIJN.