EERSTE KAMER DER STATEN-GENERAAL

Zitting 1961—1962

Nr. 83

VOORLOPIG VERSLAG van de commissie van rapporteurs voor de ontwerpen van wet tot:

I. *a.* vaststelling van een Algemene kinderbijslagverzekering;

b. wijziging van wettelijke regelingen inzake kinderbijslag en kindertoelage en van de Coördinatiewet Sociale Verzekering, alsmede intrekking van de Kinderbijslagwet voor rentetrekkers en de Kindertoelagewet voor gepensionneerden (Aanpassing Algemene Kinderbijslagwet);

c. wijziging van de Wet op de Sociale Verzekeringsbank en de Raden van Arbeid en van de Organisatiewet Sociale Verzekering (**4953**);

II. herziening van de kinderaftrek (**4957**).

De overweging van deze wetsontwerpen in de afdelingen der Kamer heeft geleid tot het volgende.

Inleiding

Vele leden vingen hun beschouwingen over de onderhavige wetsontwerpen aan met de opmerking, dat de behandeling van deze ontwerpen ertoe kan leiden, dat de positie en de taak van deze Kamer nog eens duidelijk geaccentueerd worden.

Het gaat hier immers om een ontwerp-regeling, welke niet slechts gedurende een aantal jaren object is geweest van de publieke discussie, doch waarvan bovendien de parlementaire behandeling tot op dit tijdstip reeds een zodanige vorm heeft aangenomen, dat met de gewisselde stukken en met de verslagen van de besprekingen een dik boek zou zijn te vullen. De omstandigheid, dat het onderwerp, waarom het hier gaat, vele technische zijden heeft en dat het tevens beschouwd kan worden als een stuk op zich zelf zeer gewenste unificatie, maakt de behandeling ervan, aldus deze leden, nog gecompliceerder (vgl. *Handelingen*-Tweede Kamer dezer zitting, blz. 3276, linkerkolom).

Deze Kamer zal, naar de mening van de aan het woord zijnde leden, dan ook met betrekking tot het aan de orde zijnde kwestie niet veel anders kunnen en mogen doen dan zich bepalen tot de grote lijnen van de voorgestelde kinderbijslagregeling en afgezien van een bespreking van details, welke bij de behandeling van de onderhavige wetsontwerpen aan de overzijde van het Binnenhof al ruime aandacht hebben gehad.

Thans, zo vervolgden deze leden hun beschouwingen, staat deze Kamer voor de beoordeling van een aantal wetsontwerpen, waarvan het belangrijkste is een ontwerp tot invoering van een algemene kinderbijslagverzekering, dat op 26 oktober 1957 bij de Tweede Kamer werd ingediend. In de verstreken periode van ruim 4 jaren hebben de onderhavige wetsontwerpen een aantal zodanige wijzigingen ondergaan, dat de ontwerpen, welke de Tweede Kamer uiteindelijk heeft aangenomen, in vele opzichten ook principieel verschillen van de oorspronkelijke voorstellen. Deze omstandigheid, zo memoreerden de aan het woord zijnde leden, is weer aanleiding geweest tot uitvoerige beschouwingen in allerlei persorganen. Wel zelden is aan wets-

ontwerpen zoveel aandacht besteed. Voor deze Kamer zullen echter bij de beoordeling van deze ontwerpen, naar het oordeel van deze leden, nog andere belangrijke overwegingen dienen te gelden.

De discussie over de sub I voorgestelde voorziening heeft verschillende stadia doorlopen. Aanvankelijk, onmiddellijk na de indiening van de onderhavige wetsontwerpen, bepaalden de beschouwingen zich tot de grondslagen van een kinderbijslagregeling in het algemeen en tot het begrip verzekering in het bijzonder, voorts tot het vraagstuk, of één of meer regelingen gewenst waren en ten slotte tot de technische uitvoering van de beoogde voorziening. In dit verband wilden de aan het woord zijnde leden hun waardering uitspreken voor de memorie van toelichting, welke het sub I *a* genoemde ontwerp vergezelde. In een volgend stadium der behandeling, zo vervolgden deze leden hun beschouwingen, toen nl. de meningen in de Tweede Kamer zich begonnen af te tekenen, bleek, dat politieke overwegingen meer en meer hun invloed op de parlementaire discussie deden gelden. Toen op 29 juni 1961 de algemene beraadslaging in de Tweede Kamer over de onderhavige wetsontwerpen was gesloten, bleek de volgende dag, dat de toenmalige Minister van Sociale Zaken, de heer Van Rooy, zijn laatste claus in het stuk had gezegd, en werd het duidelijk, wanneer en op welke wijze het volgende bedrijf ten tonele zou worden gebracht. Het was niet aan twijfel onderhevig, dat niet alleen een nieuwe speler voor de hoofdrol moest worden aangeworven, maar ook, dat de inhoud van het stuk moest worden omgewerkt. Een nieuwe conceptie, in de vorm van een compromis tussen de zgn. regeringspartijen, lag overigens al gereed. Daarmede was de laatste fase aangebroken, waarin een nieuwe Minister een aantal wijzigingen in de voorgestelde regeling aanbracht, welke wederom „het gezicht" van de regeling veranderden, maar nu in zeer belangrijke mate.

Ter motivering van de door hem in de voorgestelde regeling aangebrachte wijzigingen verklaarde de huidige Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid tijdens de openbare beraadslaging over de onderhavige voorstellen aan de overzijde van het Binnenhof niet te willen uitspreken, dat het „voorliggende wetsontwerp" voor hem „de meest ideale regeling van de kinderbijslag in ons land inhoudt, maar wel, dat het in de gegeven omstandigheden van vandaag politiek het meest bereikbare inhoudt" (*Handelingen*-Tweede Kamer dezer zitting, blz. 3277). Voorts zei de bewindsman in zijn slotwoord tijdens die behandeling o.a.: „Wij handelen op het ogenblik over dit wetsontwerp en over hetgeen onder de huidige omstandigheden een haalbare zaak is" (ib. blz. 3290, linkerkolom).

In verband met deze uitspraak en mede ter verklaring van hun opvatting over de politieke facetten van de behandeling van deze aangelegenheid besloten deze leden hun historisch overzicht met het volgende citaat uit de redevoering van de Minister in de Tweede Kamer:

„Ik kom nu tot de geachte afgevaardigde de heer Smallenbroek, die er terecht op heeft gewezen, dat ik uitgegaan ben van de feitelijke politieke verhoudingen. Ik geloof, dat ik dit in de aanvang van mijn antwoord in eerste termijn ook zo heb gesteld; wij zijn het hierover met elkaar eens.

De geachte afgevaardigde heeft mij een zeer concrete vraag gesteld, een vraag met een politieke draagwijdte. Ik begrijp, dat de geachte afgevaardigde die vraag stelt. De geachte afgevaardigde heeft gevraagd: wat is het politieke gevolg, wanneer dit wetsontwerp wordt verworpen?

Mijnheer de Voorzitter! Het ware mij wel zo lief geweest, wanneer de geachte afgevaardigde mij die vraag niet had gesteld, omdat ik uit de verklaringen met betrekking tot de motie van de geachte afgevaardigde de heer Berger de indruk had, dat hetgeen op het ogenblik in de Kamer voor ons ligt hier een haalbare zaak was en dat daarmee de vraag, wat er allemaal zou kunnen gebeuren, wanneer het wetsontwerp wordt verworpen, niet aan de orde kwam. De geachte afgevaardigde heeft mij wel een heel concrete vraag gesteld en hij heeft recht op een duidelijk antwoord. Wel, mijnheer de Voorzitter, wanneer het onderhavige wetsontwerp niet tot wet zou worden verheven, dan zou daarmede een belangrijk desideratum op sociaal gebied niet tot stand kunnen komen, een desideratum, waarover in Nederland jarenlang is gediscussieerd en dat een grote rol ook heeft gespeeld in de jaren voordat het wetsontwerp in openbare behandeling in de Kamer is gekomen. Voor mijzelf zou dit betekenen, dat ik mijn portefeuille ter beschikking zou stellen" (*Handelingen*-Tweede Kamer dezer zitting, blz. 3290).

De aan het woord zijnde leden betreurden de gang van zaken, zoals deze met betrekking tot de aan de orde zijnde regeling had plaatsgehad. Huns inziens zou het mogelijk zijn geweest het „belangrijke desideratum op sociaal gebied", dat een kinderbijslagverzekering is, op een andere en op een betere wijze tot stand te brengen dan door middel van hetgeen thans ter tafel ligt. De mogelijkheid hiertoe stond nog geheel open tijdens de eerste fase van de behandeling van de onderhavige aangelegenheid in de Tweede Kamer, indien men althans de consequentie van een mogelijk uiteenvallen van de in het Kabinet samenwerkende regeringspartijen had aangedurfd. Door aan te sturen op een „haalbare zaak" — niet in sociale, maar in politieke zin, d.w.z. het haalbare met behoud van het Kabinet, waarbij eerder ingenomen standpunten werden prijsgegeven of sterk gemitigeerd en waarbij tegenstanders van kinderbijslag vóór en voorstanders tégenstemden — moet deze Kamer, aldus deze leden, thans oordelen over een complex wetsontwerpen, welke met een zware politieke hypotheek zijn belast.

Verscheidene leden begroetten de voorgestelde kinderbijslagregeling met gemengde gevoelens. Zij waren geen tegenstanders van een voorziening en zouden een algemene, het gehele volk omvattende, regeling terzake in de gegeven omstandigheden op zich zelf kunnen aanvaarden. Het ontwerp Algemene kinderbijslagwet, zoals dit thans luidt, ontmoette bij deze leden echter ernstige bezwaren.

Vele andere leden verklaarden, dat zij zich met de onderhavige gewijzigde wetsontwerpen konden verenigen, ook al konden zij weinig enthousiasme opbrengen voor de gebrekkige wijze, waarop aan de in deze ontwerpen neergelegde principiële beslissing vorm was gegeven. Hun instemming met deze ontwerpen, zo verklaarden zij nadrukkelijk, is slechts gegrond op de omstandigheid, dat de te dezen gekozen oplossing, bij het licht van de huidige politieke constellatie, als de enige op korte termijn „haalbare" oplossing is te beschouwen (vgl. *Handelingen*-Tweede Kamer, dezer zitting, blz. 3277, linkerkolom, laatste alinea). Zij spraken dan ook de hoop uit, dat de voorgestelde regeling zo zij kracht van wet zal hebben verkregen, binnen afzienbare tijd zal worden vervangen door een juistere en meer doelmatige regeling.

Deze leden wilden niet nalaten hulde te brengen aan de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, die met grote realiteitszin en deskundigheid de verdediging van deze wetsontwerpen in een moeilijke fase der behandeling ervan had overgenomen.

Enige leden spraken eveneens hun waardering uit voor het beleid van de Minister, die erin was geslaagd korte tijd na zijn optreden de ter zake van deze voorziening ontstane moeilijkheden op te lossen door een aantal compromissen tot stand te brengen, ten gevolge waarvan voor de onderhavige wetsontwerpen in hun huidige vorm in de Tweede Kamer der Staten-Generaal een meerderheid kon worden gevonden.

Deze leden gevoelden zich genoopt nog op te merken, dat in brede kringen van ons volk reeds jarenlang op het tot stand komen van een algemene kinderbijslagvoorziening wordt gewacht en eraan te herinneren, dat in de Staten Generaal regelmatig op het treffen van een dergelijke voorziening was aangedrongen.

De wetsontwerpen sub I

Vele leden, zij, die in het voorgaande een historisch overzicht hadden gegeven van de gang van zaken met betrekking tot de in bespreking zijnde regeling, verklaarden, dat zij — aangezien zij, evenmin overigens als de andere leden van deze Kamer, debet waren aan hetgeen zij hiervoor hadden aangeduid als het met een „politieke hypotheek" belast zijn van de sub I

genoemde wetsontwerpen — een samenvatting wilden geven van hetgeen huns inziens de grondslagen dienen te zijn van een goede kinderbijslagverzekering. Voorts wilden zij dan nog in het kort aangeven, in welk opzicht de voorgestelde regeling naar hun mening te kort schiet. In dit verband vestigden zij allereerst de aandacht op het gestelde in het voorlopig verslag van de Tweede Kamer nopens de sub I genoemde wetsontwerpen (Gedrukt stuk **4953,** nr. 10) op blz. 2, § 2, tweede tot en met vierde alinea. De daar geformuleerde rechtsgrond zal huns inziens het uitgangspunt dienen te zijn bij het trekken van de hoofdlijnen voor een verantwoorde kinderbijslagvoorziening.

Ook indien men uitgaat van de plicht van de gemeenschap, bij te dragen in de financiering van de opvoeding en van de opleiding van de jeugd, zo blijft naar de mening van de aan het woord zijnde leden toch een discussie mogelijk over de vraag, of het verstrekken van kinderbijslag wel een doelmatig middel is om aan die plicht te voldoen. Er is dan immers ruimte voor het afwegen van de waarde van dit (indirecte) middel tegen die van andere middelen. Op de vraag, of er een kinderbijslagvoorziening behoort te zijn — voor de beantwoording van welke vraag huns inziens overwegingen van doelmatigheid beslissend zijn — zouden deze leden bevestigend willen antwoorden. Het dwingend optreden van de Overheid te dezen werkt in de praktijk naar hun gevoelen als een systeem van herverdeling van het inkomen, en wel in die zin, dat het inkomen in die gevallen, waar zulks nodig is, wordt afgestemd mede op het kindertal. Indien men zich op het standpunt van de vorenaangegeven rechtsgrond stelt, is tevens gegeven, zo betoogden zij, dat het dwingend optreden van de Overheid voor loontrekkenden en zelfstandigen gelijkelijk zal moeten werken en dat daarbij ook geen plaats is voor discriminatie. De plicht van de gemeenschap bij te dragen in de financiering van de opvoeding en van de opleiding van de jeugd is immers, wat inhoud en omvang betreft, niet afhankelijk van de maatschappelijke status van de ouders. Ook de opvatting, dat de kinderbijslagvoorziening een middel is om aan de vorenbedoelde verplichting te voldoen, geldt voor de beide te dezen te onderscheiden categorieën ouders, te weten loontrekkenden en zelfstandigen, daar de primaire inkomensvorming in beide categorieën van die aard is, dat daarbij het kindertal geen factor vormt.

De bezwaren tegen een kinderbijslagvoorziening, zo vervolgden deze leden, richten zich niet in de laatste plaats tegen de omstandigheid, dat velen verplicht worden bij te dragen in de kosten van het „grotere gezin", een bezwaar, dat uiteraard vooral wordt gevoeld in de gezinnen met één of twee kinderen, doch dat ook daarbuiten niet licht telt.

Een van de netelige zaken bij een kinderbijslagvoorziening is de plicht van vrijgezellen en gehuwden zonder kinderen de financiële lasten van gezinnen met kinderen mede te dragen. Een kinderbijslagvoorziening, krachtens welke reeds voor het eerste kind een bijslag wordt ontvangen, doet beter uitkomen, dat het opleggen van de verplichting, bij te dragen in de kosten van opvoeding van de jeugd, gerechtvaardigd is dan een regeling, op grond waarvan pas voor het tweede, derde of volgende kind bijslag wordt verleend. Wanneer men de werking van een kinderbijslagregeling over een langere periode beziet, kan worden gesteld, dat een ieder, die premie betaalt, eens zelf behoord heeft tot de groep dergenen, te wier behoeve de voor de kinderbijslagvoorziening benodigde gelden bestemd zijn. Aldus gezien, zo betoogden de aan het woord zijnde leden verder, is een algemene kinderbijslagvoorziening a.h.w. het spiegelbeeld van een algemene ouderdomswet. De werkende generatie draagt dan bij zowel in de opvoeding van de jeugd als in het levensonderhoud van de ouderen, zoals zij ook zelf van een vorige generatie een bijdrage in haar opvoeding heeft ontvangen en zoals straks een volgende generatie in haar levensonderhoud zal bijdragen.

De rechtsgronden, door de aan het woord zijnde leden in het vorenstaande geformuleerd, voor de keuze dergenen, die bij het opbrengen van de benodigde middelen moeten worden betrokken, krijgen aldus een consequente uitwerking: indien de werkende generatie de plicht heeft te voorzien in de middelen, benodigd voor de opvoeding van de jeugd, zal ook op ieder lid van de werkende generatie deze verplichting rusten en zal ook voor ieder kind een aanspraak te dezen kunnen worden gemaakt. Met dit principe is het maken van uitzonderingen ten aanzien van premiebetaling duidelijk in strijd. Overigens is het naar het oordeel van deze leden niet zo, dat uit het karakter van een algemene kinderbijslagvoorziening zou voortvloeien, dat de financiering ervan alleen zou kunnen geschieden door premieheffing. Financiering uit de algemene middelen is huns inziens zeer wel te verdedigen. Voor het verstrekken van een bijdrage uit de algemene middelen — doch dan niet uitsluitend ten behoeve van de kleine zelfstandigen, maar ten behoeve van alle verzekerden — pleiten zelfs klemmende argumenten, welke liggen in de sfeer van een sociaal meer gerechtvaardigde verdeling van de lasten.

De leden, hier aan het woord, vatten de grondslagen, waarop huns inziens een goede kinderbijslagvoorziening moet berusten, dus als volgt samen, t.w.: kinderbijslag vanaf het eerste kind, zowel voor loontrekkenden als voor zelfstandigen, waarbij een algemene regeling de voorkeur verdient boven twee afzonderlijke regelingen; de kosten van een dergelijke voorziening dienen niet alleen door premiebetalingen, doch ook, en wel om sociale redenen, uit de algemene middelen te worden gefinancierd; uitzonderingen ten opzichte van premiebetaling, anders dan om redenen van financiële onmacht, behoren niet mogelijk te zijn.

Deze leden verklaarden, dat de ter beoordeling staande regeling in vele opzichten niet voldoet aan de criteria, welke zij eerder in dit verslag hadden aangegeven. Als tekortkomingen van de voorgestelde regeling beschouwden zij dus allereerst, dat deze geen algemene voorziening is en een ongelijke behandeling van verschillende groepen der bevolking ten gevolge zal hebben. Ongewenst ook achtten zij voorts de invoering van een inkomensgrens, daar deze een discriminatie tussen zelfstandigen en niet-zelfstandigen zal veroorzaken en in de groep der zelfstandigen zelfs tot een onderlinge discriminatie zal leiden. Wijders zal het dualistische systeem van de desbetreffende regeling, als voorgesteld, het noodzakelijk maken een overbodige en kostbare administratie in het leven te roepen. Ten slotte zal het door de Regering voorgestelde systeem geen rechtvaardige verdeling van de kosten van de kinderbijslagvoorziening tot stand brengen.

Verscheidene leden, zij, die in het eerste deel van dit verslag reeds hadden opgemerkt, ernstige bedenkingen te koesteren tegen het ontwerp Algemene Kinderbijslagwet, zoals dit thans luidt, verklaarden, dat, welke bezwaren ook tegen het wetsontwerp in zijn oorspronkelijke vorm konden worden ingebracht, dat ontwerp in elk geval uitging van onderling samenhangende grondgedachten, waaraan in de uitwerking consequent was vastgehouden. Het ontwerp werd gedragen, zo vervolgden zij, door een bepaalde conceptie en vormde een harmonisch geheel. Het nieuwe ontwerp, aldus deze leden, vertoont een „vergruisd beeld"; de gedachte van een algemene kinderbijslagverzekering is in feite losgelaten, in welk verband deze leden reeds te dezer plaatse opmerkten, dat de inhoud van het wetsontwerp niet meer door de considerans wordt gedragen; de regeling is technisch ingewikkeld geworden en op bepaalde punten onrechtvaardig.

Hun bezwaren nader preciserende, verklaarden de aan het woord zijnde leden van mening te zijn, dat een kinderbijslagregeling voor het gehele volk, of voor een belangrijk deel ervan, zich slecht leent voor de juridische vorm van een verplichte sociale verzekering. Met betrekking tot arbeiders, zo oordeelden zij, is deze vorm nog aanvaardbaar, mits de werkgever de premie betaalt. In dat geval wordt immers de kinderloze arbeider niet zichtbaar belast met een bestemmingsheffing ten behoeve van de kinderen van zijn mede-arbeiders. Breidt men de regeling uit tot een meer algemene verzekering, dan is het onvermijdelijk, dat kinderlozen een aanwijsbaar, afzonderlijk opgelegd bedrag ten behoeve van gezinnen met kinderen betalen. Dit nu achtten deze leden moeilijk aanvaardbaar. Het

begrip solidariteit, dat kenmerkend is voor een echte sociale verzekering, wordt naar hun oordeel in dat geval overtrokken.

Een goede algemene kinderbijslagregeling, indien al gewenst, zou, naar de mening van dezelfde leden, gezien bij het licht van het vorenstaande, eigenlijk uit de algemene middelen behoren te worden gefinancierd.

Tegen het handhaven van de bestaande kinderbijslagverzekering voor arbeiders hadden deze leden om de vorengenoemde redenen intussen geen bezwaar. Dat het ontwerp Algemene Kinderbijslagwet tevens een kinderbijslagverzekering voor zelfstandigen bevat, ontmoette bij hen, afgezien van de reeds genoemde, ook nog deze bedenking, dat zelfstandigen boven de inkomensgrens geen kinderbijslag zullen ontvangen. Zij beschouwden dit als een discriminatie en dus verwerpelijk. Een zodanige figuur, waarbij men wel premie betaalt, doch nimmer voor een uitkering in aanmerking kan komen, vindt men, naar deze leden meenden te weten, nergens elders in de sociale verzekering.

Voorts achtten deze leden het in een algemene kinderbijslagverzekering moeilijk aanvaardbaar, dat arbeiders kinderbijslag ontvangen voor alle kinderen en zelfstandigen pas voor het derde en volgende kinderen. Zij deelden te dezen het gevoelen van de leden, vóór hen aan het woord.

Deze leden erkenden, dat een algemene kinderbijslagregeling, als zij voorstaan, thans niet goed te verwezenlijken is. Niettemin zouden zij de voorkeur eraan hebben gegeven, indien de Regering zou hebben voorgesteld de vigerende kinderbijslagverzekering voor arbeiders zonder meer te laten bestaan en de Noodwet Kinderbijslag Kleine Zelfstandigen te vervangen door een regeling, waarbij aan zelfstandigen, wier inkomen beneden een bepaalde grens blijft, voor álle kinderen bijslag wordt toegekend. Een dergelijke regeling zou evenmin vlekkeloos zijn, maar zou althans het voordeel hebben eenvoudig en zuiver te zijn. De aan het woord zijnde leden vestigden er voorts de aandacht op, dat zulk een regeling ook was bepleit in het rapport over o.a. een kinderbijslagvoorziening voor zelfstandigen van het Centrum voor Staatkundige Vorming, het zgn. rapport-van der Grinten (1953).

Te dezer plaatse herhaalden deze leden het reeds door hen geuite bezwaar, dat de considerans van het eerste der sub I genoemde wetsontwerpen de inhoud van dat ontwerp niet dekt. Er is immers geen sprake van een algemene, de gehele bevolking omvattende, kinderbijslagverzekering. Bij de tweede nota van wijziging betreffende dat wetsontwerp (stuk nr. 28) hadden de bewindslieden, naar de mening van dezelfde leden, ook de considerans dienen te wijzigen. De considerans, zoals deze thans luidt, houdt in een pretentie, welke de inhoud van het wetsontwerp niet waar maakt.

Enige leden onderschreven de reeds in het verslag weergegeven mening, dat de onderhavige voorstellen in feite een gedeeltelijke herverdeling van een deel van het nationale inkomen beogen en wel door overdracht van bepaalde bedragen in de vorm van kinderbijslagen aan de gezinnen, welke met kinderen zijn gezegend. Huns inziens is voor deze herverdeling een rechtsgrond ad hoc aanwezig, t.w. dat de kosten van levensonderhoud van een gezin — en in het bijzonder de kosten ter bevrediging van de primaire levensbehoeften, waaronder die van de huisvesting — toenemen met de stijging van het kindertal. Als regel kan men stellen, zo merkten zij op, dat de opvoeding van de kinderen in de gezinnen tot behoorlijke mensen en burgers, hetgeen gelukkig in ons land nog algemeen het geval is, aan ons gehele volk ten goede komt en ook in de toekomst ten goede zal komen. Zij achtten een speciale voorziening alleszins verdedigbaar, niet alleen voor het onderwijs en voor andere zaken van algemeen belang, welke ten laste van de algemene middelen komen, maar ook voor de gezinnen, gezegend met kinderen, en wel, in het laatste geval, in de vorm van bijslagen.

Deze leden brachten in dit verband ter sprake de wel geopperde mening, dat de kinderbijslagvoorziening in wezen een maatregel zou zijn van bevolkingspolitiek. Zij meenden echter, dat het tegendeel het geval is. Men heeft immers nimmer op redelijke gronden kunnen aantonen, dat er een correlatie zou bestaan tussen de gezinsgrootte en de toegekende kinderbijslagen. In het algemeen ligt de beslissing omtrent de gezinsgrootte in de zeer persoonlijke sfeer van de echtelieden. Veelal wordt de beslissing ter zake bepaald door hun religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging.

Vele leden, zij die als eersten in dit verslag het woord voerden, wilden niet treden in de discussie over de vraag, in hoeverre er een oorzakelijk verband te leggen valt tussen het verlenen van kinderbijslag en de omvang der gezinnen. Wel wilden zij in dit verband opmerken, dat van een Overheid, welke een kinderbijslagregeling en dergelijke sociale maatregelen voorstaat, verwacht mag worden, dat zij een open oog heeft voor het zgn. bevolkingsvraagstuk en voor de noodzaak, een open voorlichting ter zake te bevorderen. Zij zouden het op prijs stellen, indien de Regering zou mededelen, of en, zo ja, in hoeverre, zij met deze zienswijze instemt.

De leden, vóór de laatstgenoemden aan het woord, verklaarden voorts, dat men huns inziens bij de beoordeling van wettelijke regelingen ter zake van kinderbijslag moet uitgaan van de eerder door hen geschetste, met de behoefte samenhangende, feitelijke omstandigheden, welke de toekenning van een bijslag rechtvaardigen.

Met betrekking tot de uitwerking van deze gedachte in de in dit deel van het verslag in bespreking zijnde wetsontwerpen, zoals deze na de moeizame en bewogen behandeling ervan in de Tweede Kamer luiden, stelden zij nog het volgende. Zij achtten het juist, dat de bestaande regelingen op het stuk van de kinderbijslag in de in bespreking zijnde regeling zijn geïncorporeerd. Voorts achtten zij het verdedigbaar, voor zelfstandigen een afzonderlijke regeling te treffen, met welke opmerking zij echter niet beoogden een oordeel te geven over het niveau van de voorgestelde bijslagen.

Aangezien de voorgestelde regeling is ontworpen in de vorm van een sociale verzekering, was het huns inziens eveneens te verdedigen, dat het risico-element erin is verwerkt, nl. in zoverre, dat van ongehuwde vrouwen boven een bepaalde leeftijd geen premie meer zal worden geheven.

De aan het woord zijnde leden stemden wijders er mede in, dat de uitvoering der regeling, wet geworden, zal zijn opgedragen aan de Sociale Verzekeringsbank in samenwerking met de Raden van Arbeid en dat de Rijksbelastingdienst met de inning der premie zal worden belast.

Vele andere leden wilden binnen het bestek van dit verslag niet uitvoerig ingaan op de rechtsgronden voor het treffen van een kinderbijslagvoorziening in de vorm van een volksverzekering. Niettemin wilden zij niet nalaten op te merken, dat zij voor de hier in het geding zijnde voorziening de vorm ener volksverzekering alleszins aanvaardbaar achten op grond van de overweging, dat het de ouders vrij staat naar eigen geweten en verantwoordelijkheid de omvang van hun gezin te bepalen en dat — gezien ons economisch bestel, waarbij het prestatiebeginsel de grondslag vormt van de inkomensvorming — kinderbijslag een noodzakelijke en consequente correctie op die loon- en inkomensvorming is (vgl. *Handelingen* — Tweede Kamer dezer zitting, blz. 3277, vierde volle alinea), Zij herinnerden in dit verband aan de reeds in dit verslag weergegeven opvatting van enige leden, dat de beslissing omtrent de gezinsgrootte in de zeer persoonlijke sfeer van de echtelieden ligt en aan die van vele leden, dat ten aanzien van de primaire inkomensvorming het kindertal geen factor vormt.

De aan het woord zijnde leden waren er steeds van uitgegaan, zo verklaarden zij verder, dat de kinderbijslagvoorziening, het zij herhaald, slechts een correctie is op de loonvorming. Nimmer heeft hun voor ogen gestaan de figuur, waarbij de bijslag een volledige compensatie zou dienen te zijn voor de kosten van onderhoud en opvoeding van het kind.

Deze leden meenden, dat de meest verantwoorde vormgeving voor een kinderbijslagvoorziening dient aan te sluiten bij die van de reeds bestaande sociale volksverzekeringen, t.w. de algemene ouderdomswet en de algemene weduwen- en

wezenwet. Wel konden zij er begrip voor opbrengen, zo voegden zij hieraan nog toe, dat deze meest doelmatige vorm, gelet op de thans bestaande verschillen in aanspraken en verplichtingen, niet ineens gerealiseerd kan worden. Aangezien zij meenden uit de in bespreking zijnde ontwerpen te kunnen afleiden, dat mede de gedachte aan een volksverzekering eraan ten grondslag had gelegen, konden zij thans een positief standpunt ten aanzien van het voorgestelde innemen.

De aan het woord zijnde leden waren van oordeel, dat de sub I *a* en *b* genoemde wetsontwerpen in belangrijke mate waren verbeterd ten gevolge van de aanvaarding door de Tweede Kamer respectievelijk van het gewijzigd amendement van de heer De Kort c.s. (oorspronkelijke tekst: stuk nr. 39) en van het eerste der amendementen van de heer Kikkert c.s. (stuk nr. 38) (*Handelingen* dezer zitting, resp. blz. 3292 en blz. 3296). Zij konden zich zeer wel verenigen met de verhoging van de in artikel 7 van het ontwerp Algemene Kinderbijslagverzekering voorgestelde inkomensgrens voor zelfstandigen van f 12 000 tot f 14 000 en met het thans in artikel XXII*a*, sub 5, van het ontwerp Aanpassing Algemene Kinderbijslagwet vervatte voorstel aan kleine zelfstandigen, wier inkomen beneden de f 4000 's jaars blijft, kinderbijslag te geven vanaf het eerste kind.

Deze leden, die, gelijk zij reeds hadden opgemerkt in het eerste deel van dit verslag, de onderhavige wetsontwerpen ook als geheel wel aanvaardbaar achtten, wilden niettemin de punten, ten aanzien waarvan zij ernstige kritiek hadden, niet onvermeld laten, mede ten einde dusdoende de richting aan te geven, welke huns inziens toekomstige wijzigingen zullen dienen te gaan.

In de toekomst zal naar hun oordeel de gehele kinderbijslagvoorziening dienen te zijn samengevat in één algemene kinderbijslagwet. Daarin zullen de aanspraken op kinderbijslag vanaf het eerste kind voor alle bevolkingsgroepen moeten zijn neergelegd (vgl. *Handelingen* - Tweede Kamer, dezer zitting blzz. 3277, rechterkolom, onderaan, 3278, linkerkolom, bovenaan, en 3289, linkerkolom).

Deze leden beschouwden het als een principiële fout in de thans voorgestelde regeling, dat zelfstandigen boven een bepaalde inkomensgrens geen recht op kinderbijslag zullen kunnen doen gelden en dat het recht op die bijslag, voor wat zelfstandigen betreft, voor het eerste en het tweede kind slechts zal gelden voor een beperkte groep (vgl. ib. blz. 3279, rechterkolom, vijfde volle alinea).

Voorts betreurden zij het ten zeerste, dat in de onderhavige voorstellen de waardevastheid van de kinderbijslagen niet op dezelfde wijze was geregeld als die der uitkeringen ingevolge de Algemene Ouderdomswet en de Algemene Weduwen- en Wezenwet.

Dezelfde leden hadden ernstig bezwaar tegen de voorgestelde mogelijkheid ongehuwde vrouwen van 45 jaren en ouder, die geen werkgeefster zijn, van premiebetaling vrij te stellen. Zij achtten dit in strijd met de grondslagen van een sociale volksverzekering, welke vorm zij, zoals gezegd, ook voor de kinderbijslagvoorziening naar analogie van de A.O.W. en de A.W.W. voorstonden.

De aan het woord zijnde leden wilden voorts niet de mogelijkheid uitsluiten, dat de Overheid zou participeren in de voor de kinderbijslagvoorziening op te brengen middelen. Wel zou huns inziens in dat geval de overheidsdeelneming niet beperkt moeten blijven tot deze voorziening. Zij verklaarden zich bereid t.z.t., wanneer een ontwerp voor een algemene kinderbijslagwet aan de orde zal zijn, de kwestie van de overheidsdeelneming in de op te brengen middelen aan een nader beraad te onderwerpen, ook al konden zij zich zeer wel verenigen met de thans gekozen constructie, namelijk dat de op te brengen premie een werkgeverspremie is. Dit nader beraad zal dan, naar het oordeel van deze leden, ook betrekking kunnen hebben op het inpassen van de Algemene Kinderbijslagwet, wet geworden, in het systeem van de A.O.W. en de A.W.W. Daarbij stond deze leden voor ogen een regeling, krachtens welke de verzekerden uit hoofde van de drie genoemde voorzieningen dezelfde zijn, alle groepen van verzekerden beneden een bepaald inkomen vrijgesteld zullen zijn van premiebetaling en een bijdrage zal worden gegeven uit de algemene middelen. Aldus zouden huns inziens een meer efficiënte uitvoering der drie sociale volksverzekeringen en een gelijke behandeling naar draagkracht van de verzekerden gewaarborgd zijn. Voorts zou een systeem, zoals zij voorstonden, ook een aanzienlijke besparing op de kosten van uitvoering bewerkstelligen.

Dezelfde leden vestigden er verder de aandacht op, dat t.z.t. in ernstige overweging zal moeten worden genomen, of een gecompenseerde werknemerspremie voor de algemene kinderbijslagwet, in combinatie met de premie van de A.O.W. en de A.W.W., aanvaardbaar zou kunnen zijn, indien voor de overige sociale verzekeringswetten het werknemersaandeel in de premie zou kunnen vervallen. Ook dit zou naar hun mening tot een belangrijke vereenvoudiging leiden.

Sommige leden merkten op, dat de wenselijkheid om een kinderbijslagregeling voor zelfstandigen tot stand te brengen thans niet leeft in het rechtsbewustzijn van een grote groep van het Nederlandse volk, ook niet bij een grote groep dergenen, voor wie de regeling bedoeld is. Daar staat echter tegenover, dat een andere grote groep van Nederlanders het treffen van een dergelijke regeling een belangrijke eis van sociale rechtvaardigheid acht.

De aan het woord zijnde leden overwogen, dat aan het tot stand brengen van een wet, welke niet in brede lagen van de bevolking instemming ontmoet, bezwaren zijn verbonden. Zij erkenden evenwel, dat er eveneens bezwaren tegen aan te voeren zijn, indien aan een belangrijk deel van de bevolking een voorziening wordt onthouden, welke dit deel, van zijn standpunt uit gezien, van groot belang acht.

De vorenweergegeven verschillende inzichten als gegeven aanvaardende, waren deze leden van oordeel, dat een regeling, waarbij over en weer iets van de eigen verlangens wordt prijsgegeven, acceptabel kan zijn. Zij achtten het mogelijk, dat een enigermate ingewikkelde regeling, zoals die welke thans wordt voorgesteld, te verkiezen kan zijn boven een minder ingewikkelde, waar een grote groep der bevolking onsympathiek tegenover staat. Eventuele onvolkomenheden in de voorgestelde regeling kunnen, zo de onderhavige wetsontwerpen kracht van wet zullen hebben verkregen, zo nodig later, d.w.z. wanneer gedurende enige jaren ervaring ter zake is opgedaan, opnieuw worden bezien (vgl. *Handelingen*-Tweede Kamer, blz. 3277, rechterkolom, bovenaan).

Dezelfde leden verklaarden op grond van sociale overwegingen in te stemmen met de opvatting, dat aan degenen, die als gevolg van een te laag inkomen niet in staat zijn op genoegzame wijze te voorzien in de opvoeding en de opleiding van hun kinderen, een tegemoetkoming dient te worden verleend. Gezien dit standpunt, zouden zij er geen bezwaar tegen gemaakt hebben, indien de in artikel XXII*a* van het wetsontwerp Aanpassing Algemene Kinderbijslagwet voorgestelde grens van f 4000 iets hoger zou zijn gesteld. Wel achtten zij de, in het voorgestelde tweede lid van artikel 7 van de Algemene Kinderbijslagwet genoemde, grens van f 14 000 te hoog.

De aan het woord zijnde leden konden de voorgestelde kinderbijslagvoorziening niet als een verzekeringswet beschouwen. Huns inziens was door het invoeren van een inkomensgrens de bedoelde voorziening in principe geworden tot een sociale wet. Aangezien echter deze grens relatief hoog ligt, zagen zij in die regeling ook een element van herverdeling van het nationale inkomen op basis van het kindertal.

Voorts vestigden zij de aandacht op de omstandigheid, dat — in tegenstelling met hetgeen wordt voorgesteld ten aanzien van de zelfstandigen, die een premieaanslag zullen onvangen — de premie voor de loontrekkenden versluierd is. Zulks zal huns inziens de voorgestelde regeling voor een belangrijk deel van de bevolking minder levend maken.

In tegenstelling tot de leden, vóór hen aan het woord, stemden deze leden gaarne in met het voorstel, dat ongehuwde vrouwen, die de leeftijd van 45 jaar hebben bereikt, niet aan de premieheffing zullen zijn onderworpen. Wel wilden zij in dit

verband opmerken, dat een voorstel, krachtens hetwelk deze vrijstelling in de wet zelf zou zijn opgenomen en niet zou zijn overgelaten aan regeling bij algemene maatregel van bestuur, hun juister zou zijn voorgekomen.

Dezelfde leden stelden voorts nog de volgende vragen.

Om welke reden heeft de Minister gemeend de hoogte van de kinderbijslagen uitsluitend afhankelijk te moeten stellen (artikel 11*a* van het ontwerp van wet tot vaststelling van een Algemene kinderbijslagverzekering) van het indexcijfer van de lonen en deze niet mede in verband te moeten brengen met het indexcijfer van de kosten van levensonderhoud? Hoe zal, wanneer de voorgestelde regeling tot wet zal zijn verheven, de positie van het overheidspersoneel op het stuk van de kindertoelagen zijn?

Het wetsontwerp sub II

De leden, laatstelijk aan het woord, stemden gaarne in met het ontwerp van wet Herziening van de kinderaftrek (**4957**), dat een grotere overzichtelijkheid van de kinderaftrekregeling en een verder aanpassen van die regeling aan de sociale verzekeringswetgeving bedoelt te bewerkstelligen. Zij stelden met voldoening vast, dat hetgeen in dit ontwerp was voorgesteld, voor het bedrijfsleven tot een verlichting van zijn administratieve werkzaamheden zal leiden.

Voorts gingen zij ermede akkoord, dat in dit wetsontwerp, door de aanvaarding in de Tweede Kamer van de gewijzigde amendementen van de heer Lucas c.s. (stuk nr. 12), het zgn. Lucas-kind is gehandhaafd (*Handelingen* dezer zitting, blz. 441, rechterkolom). Zij overwogen hierbij, dat de beslissing over het al dan niet handhaven van de aftrek voor dit kind beter kan worden genomen bij de behandeling van de voorstellen inzake de algemene belastingherziening. Hun definitieve oordeel ter zake behielden deze leden zich voor tot het tijdstip, waarop die behandeling zal plaatsvinden.

Vastgesteld 6 februari 1962.

VAN LIESHOUT

VAN BRUGGEN (*voorzitter*)

VAN WINGERDEN

VAN DE VLIET

DE GAAY FORTMAN.