

*Interimvoorziening houdende een
financiële tegemoetkoming ten
behoefte van partieel leerplichtige kinderen*

MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 3

Algemeen

1. Op 15 september 1970 werd door de toenmalige staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal een nota aangeboden inzake onderwijs- en arbeidsmaatregelen voor werkende jongeren. (Gedrukte Stukken, zitting 1970-1971 – 10 904). In deze nota van de genoemde toenmalige bewindsman en van de ambtsvoorganger van de eerste ondergetekende werd een beleidsplan uitgestippeld, dat beoogt een onderwijssituatie in het leven te roepen voor alle jongeren tot 18 jaar, welke zoveel mogelijk kansen zal bieden voor de persoonlijke ontplooiing van iedere jongere, waarbij rekening wordt gehouden met zijn aanleg en interesse.

Blijkens die nota stond het toenmalige kabinet voor ogen een geleidelijke uitbreiding van de leerplicht tot 18 jaar en een – eveneens geleidelijke – ontwikkeling van een nieuwe vorm van onderwijs, namelijk het participatie-onderwijs, hetwelk als een volwaardige vorm van voortgezet onderwijs zal functioneren voor die groep jongeren, welke thans nog als werkende jongeren worden aangeduid.

Aan het einde van de ontwikkeling – in de nota is gedacht aan een streefperiode van 10 jaar – zullen diegenen, die het participatie-onderwijs volgen, in het algemeen een aantal dagen per week verplicht onderwijs ontvangen aan een daarvoor bestemd instituut, bedoeld in artikel 1, onder c, sub 3, van de Leerplichtwet 1969, terwijl zij de overige dagen – eveneens verplicht – als leerling door zullen brengen in een onderwijs-situatie ook binnen de bedrijfssfeer. In de eindfase zal er derhalve in de gedachtengang van de nota een situatie van gelijkheid bestaan tussen de (nu nog) werkende jongeren en de overige schoolgaande jongeren. Deze verandering zal ook gevolgen hebben op het terrein van het arbeidsloon. Het beloningvraagstuk is in de nota aan de orde gesteld in Hoofdstuk III, onderdeel C, punt 2, onder d.

In de eindfase zal er – uitgaande van de gelijkheid van de leerlingen, die deelnemen aan het participatie-onderwijs en de jongeren die een andere vorm van dagonderwijs volgen – volgens de nota geen sprake meer kunnen zijn van loon. Voorzover er aan de leerlingen van het participatie-onderwijs van een financiële tegemoetkoming door het bedrijf sprake zal zijn, zal deze tegemoetkoming buiten de sfeer van de beloning voor verrichte arbeid moeten worden gebracht en zal deze tegemoetkoming het karakter van een praktijkvergoeding hebben. Bij de geleidelijke ontwikkeling van de in de nota voor de werkende jongeren geschetste onderwijsvoorzieningen zal de arbeid van deze jongeren zijn op produktie gerichte karakter verliezen en overgaan in een vorm van „stage-arbeid”.

Zoals uit de memorie van antwoord op het Verslag naar aanleiding van de nota blijkt (blz. 25, linkerkolom), onderschreven de toenmalige betrokken bewindslieden het door de jongeren aanvaarde principe, dat bij vervanging van het stelsel van ontheffing van het arbeidsverbod onder voorwaarde van één cursusdag met doorbetaling van loon door het nieuwe stelsel (een zich uitbreidende partiële leerplicht) moet worden afgezien van loon over de cursusdagen en dat in de toekomst slechts sprake dient te zijn van een praktijktoelage. Zij namen

derhalve het standpunt in, dat ten aanzien van degenen, die verplicht zijn part-time onderwijs te volgen, in beginsel zou moeten worden afgezien van loon over de cursusdag(en). Slechts voor de t.a.p. aangegeven „lopende gevallen”, waarin van werkelijke inkomensachteruitgang van de betrokken gezinnen sprake zou zijn, wilden de toenmalige betrokken bewindslieden op dit beginsel een uitzondering maken.

Werd aldus de doorbetaling van loon over een verplichte cursusdag in beginsel afgewezen, wel werd in de nota gedacht aan een – voor de overgangsfase geldende – mogelijke financiële tegemoetkoming voor de ouders of verzorgers van werkende jongeren in de vorm van het verlenen van kinderbijslag en kinderaftrek.

2. Zowel met betrekking tot de wijze waarop en het tempo waarin de wijziging van loon in praktijkvergoeding zou moeten worden gerealiseerd als ten aanzien van de functie, die het verlenen van kinderbijslag en kinderaftrek daarbij zou kunnen vervullen, werd op 3 maart 1971 door de ambtsvoorganger van de eerste ondergetekende het advies van de Sociaal-Economische Raad gevraagd.

In de adviesaanvraag werd melding gemaakt van de „dezer dagen” te verwachten indiening van een wetsontwerp tot wijziging van de Leerplichtwet en de Arbeidswet 1919, waarbij het toenmalige kabinet het besluit genomen had, dat over de dagen, waarop verplichte opleiding wordt genoten, geen aanspraak op loon kan worden gegeven, behoudens – bij wijze van overgangsmaatregel – in die gevallen, waarin toen reeds over vijf dagen per week aanspraak op vergoeding van loon bestond. Op deze overgangsmaatregel wordt later in deze memorie nog teruggekomen.

Opgemerkt zij hierbij, dat bedoeld wetsontwerp, waarin was voorgesteld per 1 augustus 1971 de leerplicht van 8 tot 9 jaar te verlengen en per die datum een partiële leerplicht door te voeren, ongewijzigd tot wet werd verheven (wet van 6 mei 1971, *Stb.* 356). Voor wat de partiële leerplicht betreft, werd de duur daarvan voorlopig tot één jaar beperkt en werd bij Koninklijk besluit van 15 juli 1971 (*Stb.* 474) het aantal onderwijsdagen op één dag per week gesteld.

3. Blijkens zijn op 19 november 1971 vastgestelde advies (Interimadvies inzake de financiële positie van de werkende jongeren, Uitgave van de S.E.R. 1971, nr. 22)¹⁾ heeft de S.E.R. besloten op de problematiek van de stagevergoeding of wel praktijkvergoeding nog in een afzonderlijk uit te brengen advies terug te komen.

Voor wat betreft de verlening van kinderbijslag en kinderaftrek aan de ouders heeft de S.E.R. – kort samengevat – het volgende opgemerkt.

a. Algemeen

De S.E.R. is het eens met het bij het ontwerp wijziging Leerplichtwet 1969 en Arbeidswet 1919 door het toenmalige kabinet ingenomen standpunt – welk standpunt overigens ook door de werkende jongeren wordt gedeeld – dat bij het nieuwe stelsel (een zich uitbreidende partiële leerplicht) moet worden

¹⁾ Nedergelegd op de bibliotheek, ter inzage van de leden.

afgezien van loon over cursusdagen. In de toekomst zal er slechts sprake zijn van een praktijktoelage.

De invoering van de partiële leerplicht leidt er echter toe – aldus de S.E.R. – dat het inkomen van de betrokken gezinnen minder zal zijn dan zonder die invoering.

In het niet-verwerven van loon over cursusdagen zou de S.E.R. – blijkens zijn advies – geen bezwaar zien, indien voor de ouders van partieel leerplichtige kinderen in alle gevallen recht op kinderbijslag zou bestaan.

Ingevolge de in de kinderbijslagwetten neergelegde bepalingen echter hebben in het algemeen de ouders alleen zonder beperkende voorwaarden recht op kinderbijslag, indien het betreffende kind nog geen 16 jaar is. Voor een kind van 16 jaar of ouder bestaat slechts recht op kinderbijslag indien dit kind zijn beschikbare tijd grotendeels voor het volgen van onderwijs aanwendt (onderwijs criterium) en indien voorts de ouders het kind ten minste in belangrijke mate – sedert 1 januari 1972 f 23 per week – onderhouden (onderhoudscriterium). Bovendien dient in aanmerking te worden genomen dat voor de zelfstandigen, die uitsluitend ingevolge de A.K.W. aanspraak kunnen maken op kinderbijslag, dit recht eerst begint vanaf het derde kind.

Het vorenstaande betekent, dat zolang de partiële leerplicht nog geen drie dagen per week omvat, de ouders van partieel leerplichtige kinderen van 16 jaar of ouder nimmer aanspraak kunnen maken op kinderbijslag, omdat niet aan het onderwijs-criterium is voldaan.

Op grond hiervan en overwegende dat een geleidelijke aanpassing aan de situatie, die door de invoering en de uitbreiding van de partiële leerplicht zal ontstaan, gewenst moet worden geacht, heeft de raad vervolgens onderzocht of een oplossing te vinden zou zijn in de kinderbijslagwetten zelf. Allereerst heeft de raad gedacht aan de mogelijkheid de leeftijdsgrens van 16 jaar, beneden welke het recht op kinderbijslag niet afhankelijk is van het voldoen aan onderwijs- en onderhoudscriteria, geleidelijk te verschuiven in overeenstemming met de uitbreiding van de partiële leerplicht. In concreto zou dit betekenen, dat per 1 augustus 1971 de leeftijdsgrens van 16 op 17 jaar zou worden gebracht, en per 1 augustus 1972 van 17 op 18 jaar. Hoewel de S.E.R. deze oplossing op zich het meest aanbevelenswaardig acht, wijst de raad op het grote bezwaar, dat zelfstandigen, die uitsluitend ingevolge de A.K.W. recht hebben op kinderbijslag, geen tegemoetkoming zullen krijgen voor hun partieel leerplichtige kind, wanneer dit kind eerste of tweede kind is.

Daarom heeft de raad vervolgens onderzocht of het mogelijk is, gelijktijdig met het realiseren van de partiële leerplicht, het recht op kinderbijslag ingevolge de A.K.W. uit te breiden tot alle kinderen van 15, 16 of 17 jaar op 1 augustus van enig jaar. Op basis van 1971 zou dat een premiestijging van de A.K.W. betekend hebben van ca. 1 punt. Weliswaar zou dan een premiedaling voor de K.W.L. optreden van 0,9 punt, maar de lastenverhoging, die hierdoor voor de zelfstandigen zou optreden, acht de raad te groot. Bovendien wijst de S.E.R. op het bezwaar van deze gedachte, dat ten behoeve van de oplossing van een deelprobleem de thans bestaande systematiek van het verlenen van kinderbijslag geheel wordt gewijzigd.

De raad is dan ook van mening dat, zolang de partieel leerplichtige kinderen niet voldoen aan het in de kinderbijslagwetten neergelegde onderwijs criterium, een compensatie voor de relatieve achteruitgang in het gezinsinkomen niet verkregen kan worden door het verlenen van kinderbijslag en kinderaftrek. De raad geeft dan ook in overweging om, zolang niet aan de onderwijsseis van de kinderbijslagwetten is voldaan, een interimvoorziening te treffen, mede op grond van de overweging dat de bereidwilligheid van de ouders om hun kinderen aan het partieel onderwijs te laten deelnemen, hierdoor kan worden gestimuleerd. Een zodanige ad hoc oplossing wordt – aldus de S.E.R. – ook door de werkende jongeren voorgestaan.

Een dergelijke – bij wet te regelen – interimvoorziening is naar het oordeel van de raad slechts voor een beperkte overgangperiode nodig.

Zodra een partiële leerplicht van ten minste drie dagen per week voor de onderscheiden leeftijdsgroepen van de werkende jongeren zal zijn ingevoerd, kan een dergelijke interimwet naar de mening van de raad vervallen. Aangenomen mag worden dat alsdan, doordat voldaan is aan het onderwijs criterium, voor de ouders uit de kring van de loontrekkenden en de kleine zelfstandigen recht zal bestaan op kinderbijslag volgens de geldende onderhoudscriteria. De raad merkt in dit verband op, dat rekening mag worden gehouden met de mogelijkheid dat alsdan het nu bestaande verschil in recht op kinderbijslag tussen enerzijds loontrekkenden en kleine zelfstandigen en anderzijds zelfstandigen die eerst vanaf het derde kind recht op kinderbijslag hebben, in overwegende mate zal zijn opgeheven.

Enkele leden van de S.E.R. kunnen zich met deze aanbeveling niet verenigen. In de periode, dat de partieel leerplichtige kinderen nog niet aan de onderwijsseis voldoen, hebben deze kinderen niet onbelangrijke inkomsten uit arbeid. Deze inkomsten zullen als regel het bedrag van een bijslag overtreffen en dit zal medebrengen, dat deze kinderen in hoofdzaak uit hun eigen inkomen kunnen worden onderhouden. Rechtsgrond voor toekenning van kinderbijslag zien deze enkele leden dan ook niet.

b. Het karakter van de interimvoorziening

Over het karakter van de interimregeling wordt door de raad niet eensluidend gedacht.

De raad is van mening, dat – uitgaande van het streven naar een wenselijke uniformiteit tussen lerende en werkende jongeren, die partieel leerplichtig zijn – ten behoeve van deze laatsten een uitkering dient te worden verstrekt gelijk aan de hoogte van de kinderbijslag, die genoten zou zijn, indien voor deze jeugdigen recht op kinderbijslag zou hebben bestaan. Aanbevolen wordt na te gaan of analoge toepassing ten aanzien van kinderaftrek mogelijk is.

Een minderheid van de raad, bestaande uit een aantal leden, acht een dergelijke interimregeling moeilijk verdedigbaar vanuit het gezichtspunt van de opbouw en de systematiek van de kinderbijslagwetgeving. Daarom kiest deze minderheid voor een interimvoorziening, die niet tornt aan de opbouw en de systematiek van de kinderbijslagwetgeving en die zich uitsluitend richt op de groep van de partieel leerplichtigen. Met inachtneming hiervan komt deze minderheid van de raad tot een interimregeling, die aan de ouders van de partieel leerplichtigen recht geeft op een uitkering van een vast bedrag. Uitgaande van de kinderbijslag voor een eerste kind en rekening houdende met het niet verlenen van kinderaftrek, zou dit bedrag – aldus het advies – op f 15 per week kunnen worden gesteld en gebonden moeten worden aan de procentuele ontwikkeling van de kinderbijslag voor het eerste kind. Ten einde administratief-technische bezwaren met name op het terrein van de belastingheffing te vermijden wordt in overweging gegeven tot uitkering van nettobedragen over te gaan.

c. Uitvoering en financiering van de interimvoorziening

Wat betreft de uitvoering van de aanbevolen interimvoorziening is de raad van mening dat deze het beste door de uitvoeringsorganen van de kinderbijslagwetten zou kunnen geschieden.

Voorts zou naar 's raads mening in elk geval een anticumulatiebepaling moeten worden opgenomen in die zin, dat eerst recht op uitkering ontstaat, als geen recht op kinderbijslag bestaat dan wel loon-doorbetaling over de cursusdag(en) plaatsvindt.

Gezien de doelstelling moet de uitkering – aldus het advies – aan de ouders worden verleend.

Financiering van de interimregeling dient naar de mening van de raad te geschieden uit de middelen van de A.K.W.

De kosten worden geraamd:

a. bij de door de raad voorgestane interimvoorziening voor het cursusjaar 1971–1972 op ca. 0,04 punt van de A.K.W.-premie, voor het cursusjaar 1972–1973 op ca. 0,14 punt en indien de partiële leerplicht wordt uitgebreid tot en met de 17-jarigen, op ca. 0,28 punt.

b. bij de door de minderheid van de raad voorgestane interimregeling op resp. 0,04 punt, 0,17 en 0,33 punt van de A.K.W.-premie.

4. Met het toenmalige kabinet, de S.E.R. en de werkende jongeren zijn de ondergetekenden van mening, dat in beginsel over verplichte cursusedagen een doorbetaling van loon niet op zijn plaats zou zijn. Eveneens kunnen zij zich verenigen met de suggestie, neergelegd in de meergenoemde nota inzake onderwijs- en arbeidsmaatregelen voor werkende jongeren, dat bij de geleidelijke ontwikkeling, die zal leiden tot het participatie-onderwijs als een nieuwe volwaardige vorm van onderwijs, in beginsel het instrument van de kinderbijslag en kinderaftrek een bepaalde functie kan vervullen. De motivering daarvoor vinden zij in de – ook door de S.E.R. uitgesproken – wenselijkheid te voorkomen, dat door de invoering van de partiële leerplicht het inkomen van de betrokken gezinnen al te zeer zou afnemen in vergelijking met het gezinsinkomen, dat zonder invoering van die leerplicht verwacht kan worden.

5. Ook de ondergetekenden hebben overwogen of voor het onderhavige probleem een oplossing zou kunnen worden gevonden door de leeftijdsgrens van 16 jaar, waar beneden het recht op kinderbijslag en op kinderaftrek niet is gebonden aan een onderwijs- en een onderhoudscriterium, in overeenstemming met de uitbreiding van de partiële leerplicht te verhogen. De S.E.R., die in zijn advies in dit verband denkt aan een verhoging van die leeftijd tot 18 jaar per 1 augustus 1972, wijst er op, dat aldus een situatie zou ontstaan, die een goede aansluiting zou geven op de eindfase, waarin een twaalfjarige leerplicht zal gelden.

Bij dit alles doet zich echter de complicerende factor voor, dat de kinderen, die voor het eerst – per 1 augustus van enig jaar – het lager onderwijsjaar gaan volgen, nogal sterk in leeftijd kunnen verschillen.

Ingevolge de Leerplichtwet 1969 is een kind *leerplichtig* op 1 augustus van het kalenderjaar, waarin het de leeftijd van 6 jaar en acht maanden heeft bereikt. Een kind, dat op of na 1 mei van enig jaar 6 jaar wordt, is derhalve per 1 augustus van datzelfde jaar nog niet leerplichtig, doch pas per 1 augustus van het daaropvolgende jaar. Het oudste der bedoelde kinderen, die per 1 augustus van enig jaar leerplichtig zijn, is derhalve op die datum 7 jaar en 3 maanden oud.

Anderzijds *mag* een kind – ook al is het nog niet leerplichtig – het lager onderwijs per 1 augustus van enig jaar gaan volgen, als het per die datum nog geen 6 jaar is, mits het die leeftijd vóór 1 oktober van dat jaar bereikt. Het jongste der kinderen, dat per 1 augustus van enig jaar het lager onderwijs gaat volgen, zal derhalve op die datum 5 jaar en 10 maanden zijn.

De kinderen, die per 1 augustus van enig jaar voor het eerst het lager onderwijs gaan volgen, zullen derhalve per die datum in leeftijd variëren van 5 jaar en 10 maanden tot 7 jaar en 3 maanden. Deze leeftijdsrange zal zich uiteraard ook voordoen aan het einde van de partiële leerplicht.

Voor de kinderen, die ingevolge de bepalingen van de Leerplichtwet 1969, zoals die vóór 1 augustus 1971 luiden, op 1 augustus 1970 – na 8 jaar dagonderwijs te hebben gevolgd – leerplichtvrij zijn geworden, is, voor zover zij op 1 augustus 1971 nog geen 16 jaar waren, per die datum een partiële leerplicht doorgevoerd voor één jaar gedurende één dag per week. Zoals bekend is, is bij Koninklijk besluit van 7 april 1972 (*Stb.* 184) voor deze groep de partiële leerplicht van één dag per week uitgebreid tot het cursusjaar 1 augustus 1972 – 1 augustus 1973.

Wanneer deze kinderen op 1 augustus 1973 leerplichtvrij zullen zijn, zullen zij derhalve in leeftijd kunnen variëren van 16 jaar en 10 maanden tot 18 jaar.

Zou nu de meergenoemde leeftijdsgrens van 16 jaar in de verschillende kinderbijslagwetten tot 18 jaar worden verhoogd, dan zou voor de kinderen, die op die datum, waarop zij leerplichtvrij zijn geworden, de leeftijd van 18 jaar nog niet hebben bereikt, tot aan het bereiken van die leeftijd recht op kinderbijslag bestaan. Het resultaat zou zijn, dat, gemiddeld ge-

nomen, ongeveer een halfjaar te veel aan kinderbijslag zou worden uitgekeerd. Voor het recht op kinderaftrek ingevolge de Wet op de loonbelasting 1964 geldt m.m. hetzelfde.

Uiteraard zal zich voor de kinderen, die in latere jaren leerplichtvrij zullen worden, voor wat de leeftijd betreft, waarop zij leerplichtvrij worden, eenzelfde beeld als ten aanzien van de hiervoor besproken groep aftekenen. Zoals uit het navolgende blijkt, zal daar de leeftijdsrange binnen eenzelfde groep nog enigszins groter zijn.

De kinderen, die per 1 augustus 1971 na 8 jaar dagonderwijs, door de uitbreiding van de leerplicht per die datum met één jaar, per 1 augustus 1972 een negenjarig dagonderwijs zullen hebben gevolgd, zullen daarna – zo zij geen verder dagonderwijs zullen volgen – nog gedurende twee jaar partieel leerplichtig zijn. Wanneer zij op 1 augustus 1974 leerplichtvrij zullen worden, zal hun leeftijd variëren van 16 jaar en 10 maanden tot 18 jaar en 3 maanden.

Behalve het ook hier bestaande bezwaar, dat een optrekking van de in de kinderbijslagwetten opgenomen leeftijd van 16 tot 18 jaar tot een teveel verstrekken van kinderbijslag zou leiden, komt hier nog het bezwaar bij, dat voor een aantal leerplichtigen, namelijk die tussen 18 jaar en 18 jaar en 3 maanden geen kinderbijslag zou worden verleend. Ook voor het recht op kinderaftrek ingevolge de Wet op de loonbelasting zal m.m. hetzelfde gelden.

6. Gezien het vorenstaande hebben de ondergetekenden gemeend van een integrale optrekking van de leeftijdsgrens van 16 jaar in de kinderbijslagwetten en de desbetreffende belastingwetten als oplossing voor het onderhavige probleem te moeten afzien. Naar de mening van de ondergetekenden zou het in deze gedachtengang – ter voorkoming van vorenomschreven effecten – de voorkeur verdienen een regeling te treffen, waarbij de financiële tegemoetkoming ten behoeve van partieel leerplichtige kinderen op de een of andere wijze aan de leerplicht van het kind wordt gebonden. Ook de S.E.R. heeft zich bij zijn aanbeveling van een interimvoorziening voor een zodanige binding uitgesproken.

Voorts hebben de ondergetekenden in hun beschouwingen betrokken, dat een regeling inzake een financiële tegemoetkoming ten behoeve van partieel leerplichtigen een bepaalde aansluiting zou moeten hebben op de regelingen inzake kinderbijslag en kinderaftrek. Zij zijn dan ook van oordeel, dat een te treffen interimregeling zodanig opgezet zou moeten worden, dat deze zonder bezwaar zou kunnen vervallen, wanneer een betrokken kind aan het in de kinderbijslagwetten en de kinderaftrekregelingen bestaande onderwijscriterium zou voldoen. Aangenomen mag worden, dat dit in het algemeen het geval zou zijn zodra voor een desbetreffend kind een partiële leerplicht zou gelden gedurende ten minste drie dagen per week. Ook de ondergetekenden menen derhalve, dat een regeling, welke aan deze voorwaarden voldoet, de voorkeur zou verdienen.

7. Voor wat het karakter betreft van de interimvoorziening denkt de meerderheid van de raad aan het verstrekken van een uitkering gelijk aan de hoogte van de kinderbijslag, die genoten zou zijn, indien voor de werkende jongeren wel recht op kinderbijslag zou hebben bestaan. Deze suggestie houdt in, dat ook een zelfstandige – niet vallende onder de Kinderbijslagwet voor kleine zelfstandigen (K.K.Z.) – die ingevolge de A.K.W. eerst recht heeft op kinderbijslag vanaf het derde kind voor zijn partieel leerplichtige kind wel recht op uitkering zou hebben, als het zijn eerste of tweede kind zou betreffen. Die uitkering zou dan bovendien qua bedrag gelijk moeten zijn aan het kinderbijslagbedrag in de rangorde genomen.

De ondergetekenden menen bovenvermelde suggestie niet anders te kunnen zien dan als een aanbeveling tot een regeling waarbij recht op kinderbijslag in het leven wordt geroepen voor *alle* partieel leerplichtige kinderen, ongeacht of zij behoren tot het huishouden van loontrekkenden dan wel van zelfstandigen. Een dergelijke interimvoorziening zou naar hun mening bezwaarlijk passen in de huidige structuur van de

kinderbijslagwetgeving, die – zoals opgemerkt – aan de zelfstandigen in het algemeen eerst recht op kinderbijslag verleent vanaf het derde kind.

Ook tegen het door de minderheid van de raad aanbevolen systeem om een uitkering te verlenen in de vorm van een vast bedrag gevoelen zij bezwaar in verband met de samenhang van een interimregeling en de bestaande kinderbijslagwetgeving.

In beide in het S.E.R.-advies gereleveerde systemen van een interimvoorziening zal aan alle ouders van werkende jongeren een uitkering worden verleend.

Tegen deze beide systemen bestaat het naar de mening van de ondergetekenden toch wel zeer belangrijke bezwaar, dat zij in strijd komen met hetgeen hiervoor is gesteld, namelijk dat, zo enigszins mogelijk, moet worden voorkomen, dat de regeling, die als voorlopig is bedoeld, zonder moeilijkheden kan vervallen als de definitieve situatie is bereikt. Immers het verlenen van kinderbijslag aan zelfstandigen op een wijze, welke van het huidige systeem afwijkt, staat een latere soepele terugkeer naar het normale systeem zonder meer in de weg. Het volgende moge dit verduidelijken.

Het is de bedoeling van de S.E.R., dat de interimregeling slechts zal voortduren, zolang de partiële leerplicht gedurende minder dan 3 dagen per week zal gelden. Wanneer de partiële leerplicht tot 3 dagen per week zal worden uitgebreid zullen de zelfstandigen, waarvan er uit hoofde van de interimregeling voor hun eerste en tweede kinderen een uitkering zouden hebben genoten over het voorafgaande jaar, gelet op de huidige structuur van de kinderbijslagwetgeving, voor hun eerste en tweede kinderen hun recht op uitkering verliezen en daarvoor zou geen recht op kinderbijslag in de plaats komen.

Een verder bezwaar in dit verband is, dat het verlies van de uitkering en de omstandigheid, dat daarvoor geen kinderbijslag in de plaats zal treden, nog een extra accent zal krijgen, omdat juist op dat moment de inkomsten van de werkende jongeren zullen afnemen door de uitbreiding van de partiële leerplicht.

Mede met het oog op deze in de toekomst te voorziene ontwikkeling, waarbij aan de zelfstandigen eerst een recht op uitkering voor een eerste en tweede kind zou worden verleend om dit recht dan weer bij de overgang naar de normale verhoudingen te niet te doen, achten de ondergetekenden het niet raadzaam thans in de bestaande situatie wijziging te brengen en voor eerste en tweede partieel leerplichtige kinderen van zelfstandigen kinderbijslag te verlenen. Dat de S.E.R., dit bezwaar ziende, opmerkt, dat rekening mag worden gehouden met de mogelijke ontwikkeling, zodanig dat het nu bestaande verschil in recht op kinderbijslag tussen enerzijds loontrekkenden en kleine zelfstandigen en anderzijds zelfstandigen, die eerst vanaf het derde kind recht op kinderbijslag hebben, in overwegende mate zal zijn opgeheven, achten de ondergetekenden evenwel een dusdanige onzekere factor, dat zij daarop niet thans reeds zouden willen vooruitlopen.

8. Afgezien van de bezwaren, welke hiervoor ten aanzien van de beide in het S.E.R.-advies genoemde systemen zijn aangevoerd met betrekking tot de mogelijkheden van toekomstige aansluiting op het bestaande kinderbijslagstelsel, schuilt er naar de mening van de ondergetekenden een belangrijk bezwaar in de beide systemen als zodanig. In beide in het S.E.R.-advies gereleveerde systemen van een interimvoorziening zal in het algemeen aan alle ouders van werkende jongeren een uitkering worden verleend.

Het effect, dat een zodanige maatregel zou hebben ten opzichte van de zelfstandigen is naar het oordeel van de ondergetekenden bepaald niet evenwichtig te noemen.

Wanneer een zelfstandige een eerste of tweede kind heeft, dat uit hoofde van de „gewone” leerplicht volledig dagonderwijs volgt, heeft hij voor dat kind geen recht op kinderbijslag. Wordt dat kind partieel leerplichtig, d.w.z. dat dit kind over een aantal dagen een eigen inkomen gaat verdienen, dan zou de zelfstandige aanspraak op een uitkering (ter grootte van de kinderbijslag of in de vorm van een vast bedrag) verkrijgen.

Zou dit partieel leerplichtige kind opnieuw naar het volledige dagonderwijs overgaan, dan zou de zelfstandige deze „kinderbijslag”-uitkering weer verliezen, niettegenstaande het kind het eigen inkomen verliest en de zelfstandige het kind in het algemeen weer volledig zal gaan onderhouden.

De ondergetekenden zouden zich wel weer kunnen voorstellen, dat vanwege de vorenomschreven uitwerking in de praktijk de beide in het S.E.R.-advies genoemde oplossingen door de betrokken groep der zelfstandigen ook moeilijk zou kunnen worden begrepen.

9. Gezien de vorenomschreven bezwaren tegen de in het S.E.R.-advies opgenomen interimvoorzieningen hebben de ondergetekenden de voorkeur gegeven aan een interimoplossing binnen het kader van de bestaande kinderbijslagwetgeving. Huns inziens kan dit doel worden bereikt door in beginsel kinderen van 16 jaar en ouder, die gedurende minder dan 3 dagen per week partieel leerplichtig zijn, in de zin van de kinderbijslagwetten met een kind beneden de leeftijd van 16 jaar gelijk te stellen.

Dit zal tot gevolg hebben, dat ouders die loontrekkenden zijn dan wel zelfstandig zijn in de zin van de Kinderbijslagwet voor kleine zelfstandigen (ook) voor hun eerste of tweede kind, dat partieel leerplichtig is, krachtens deze wetten recht op kinderbijslag zullen krijgen doch de overige zelfstandigen niet.

De partieel leerplichtige kinderen zullen normaal in de rangorde ter bepaling van het recht op kinderbijslag meetellen.

Voor wat de loontrekkenden en de kleine zelfstandigen betreft zal dit tot gevolg hebben, dat wanneer zij naast het partieel leerplichtige kind, waarvoor zij dus recht op kinderbijslag zullen krijgen, nog andere – jongere – kinderen hebben waarvoor zij ingevolge hetzij de K.W.L., de K.K.Z., hetzij de A.K.W. recht op bedoelde bijslag hebben, deze kinderen in rangorde een plaats zullen opschuiven, hetgeen kan betekenen – het bedrag van de kinderbijslag neemt immers toe al naar gelang het betreft een tweede/derde kind, vierde/vijfde kind, zesde/zevende kind en achtste en volgende kinderen – dat zij ook voor andere kinderen dan het partieel leerplichtige kind meer kinderbijslag zullen gaan genieten.

Voor de zelfstandige – niet behorende tot de meerbedoelde kleine zelfstandigen, zal een partieel leerplichtig kind weliswaar geen kinderbijslag opleveren, wanneer het in rangorde het eerste of het tweede kind is, doch daar dit kind wel meetelt voor de bepaling van een aantal kinderen – te rekenen van het derde kind af –, waarvoor de zelfstandige recht heeft op kinderbijslag ingevolge de A.K.W., zal dit voor de zelfstandige, die meer kinderen heeft dan het partieel leerplichtige kind, kunnen betekenen, dat zijn tweede kind, waarvoor hij thans geen recht op kinderbijslag heeft, door het meetellen van het oudere partieel leerplichtige kind, derde kind wordt, waardoor hij voor dat kind wel aanspraak op kinderbijslag zal krijgen.

Het meetellen van het partieel leerplichtige kind zal bij de zelfstandigen – ook naast de omstandigheid, dat dit hun voor een ander kind kinderbijslag kan opleveren – evenals bij de loontrekkenden, door een opschuiving in de rangorde der kinderen een groter bedrag aan kinderbijslag tot resultaat kunnen hebben.

De ondergetekenden verhalen zich niet, dat het gevolg van een dergelijke inbouw in de kinderbijslagwetgeving zal zijn, dat voor de partieel leerplichtige kinderen, zijnde eerste en tweede kinderen van zelfstandigen, in het algemeen geen recht op kinderbijslag of uitkering zal bestaan.

Zij menen echter, dat dit zijn oorzaak vindt in de bestaande structuur van de kinderbijslagwetgeving met het daarin besloten onderscheid tussen loontrekkenden en kleine zelfstandigen enerzijds en andere zelfstandigen anderzijds.

Met betrekking tot de kinderaftrek heeft de Sociaal-Economische Raad aanbevolen na te gaan of een overeenkomstige toepassing mogelijk is. Naar de mening van de ondergetekenden is het gezamenlijk effect van kinderbijslag en kinderaftrek afgestemd op een zo andere situatie dan die waarin het gezin met een partieel leerplichtig kind zich bevindt, dat het te ver zou gaan voor dit kind zowel volledige kinderbijslag als volledige

kinderaftrek te verlenen. De ondergetekenden hebben daarom gezocht naar een minder ver gaande, doch tevens praktisch hanteerbare oplossing voor het verlies aan gezinsinkomen. Nu het hier gaat om een voorziening met een interimkarakter hebben zij gekozen voor kinderbijslag, aangevuld met een fiscale vrijstelling voor hetgeen aan kinderbijslag of kindertoe-lage meer wordt genoten ten gevolge van het mede in aan-merking nemen van partieel leerplichtige kinderen.

10. De kinderen, waaronder ook die, die tot de eerste en tweede kinderen van de zelfstandige behoren, die eerder in deze memorie – namelijk onder punt 1 – als „lopende gevallen” zijn aangeduid, nemen echter in dit kader een bijzondere positie in. Ten aanzien van deze categorie van kinderen zij het volgende opgemerkt.

Vóór de invoering van de partiële leerplicht per 1 augustus 1971 bestond voor een bepaalde groep jeugdigen de mogelijk-heid werkzaam te zijn met toepassing van een der uitzonderin-gen op het arbeidsverbod, vervat in de Arbeidswet 1919, zoals die wet sedert 1 augustus 1970 luidde.

uit de middelen van de A.K.W. Een dergelijke financiering zou naar de mening van de ondergetekenden niet passen in de door hen gekozen interimoplossing, die immers geheel binnen het kader van de bestaande kinderbijslagwetgeving is gezocht. Bij een zodanige regeling ligt het naar hun mening voor de hand, dat de kosten op normale wijze ten laste van de verschillende fondsen komen.

Zoals uit artikel VII van het wetsontwerp blijkt, ligt het in het voornemen de nieuwe voorziening met betrekking tot de partieel leerplichtige kinderen van 16 jaar en ouder te doen terugwerken tot 1 juli 1972, zijnde de eerste dag van het kalen-derkwartaal, waarin het cursusjaar 1972–1973 een aanvang neemt. Bij de onderstaande kostenraming is deze datum dan ook als uitgangspunt genomen.

Uitgaande van voor het cursusjaar 1972–1973 geschatte kinderbijslagbedragen kunnen de kosten als volgt worden ge-raamd:

	A.K.W.		K.W.L.		K.K.Z. ¹⁾
	in mln. gld.	in % van premie- plichtig inkomen	in mln. gld.	in % van premie- plichtig loon	in mln. gld.
cursusjaar 1972–1973	9	0,01	9	0,02	0,16
cursusjaar 1973–1974	36	0,05	38	0,08	0,7
bij uitbreiding partiële leerplicht tot en met 17- jarigen	69	0,1	79	0,17	1,6

¹⁾ De kinderbijslag ingevolge de K.K.Z. komt ten laste van het Rijk.

Deze ontheffing behelsde de voorwaarde, dat één dag per week cursus moest worden gevolgd en over deze dag het loon werd doorbetaald. Hoewel in principe zowel door het toen-malige kabinet als de S.E.R. alsook door de werkende jongeren zelf het standpunt is ingenomen, dat bij vervanging per 1 au-gustus 1971 van het bedoelde oude stelsel door het nieuwe (een zich uitbreidende partiële leerplicht) moet worden afge-zien van doorbetaling van loon over de cursUSDagen, werd op dit beginsel een uitzondering gemaakt voor de jeugdigen, die op 31 juli 1971 in verband met een der toen geldende uitzonderin-gen op het arbeidsverbod werkzaam waren.

Ingevolge artikel VI (Overgangsbepaling) van de op 1 augustus 1971 in werking getreden wet van 6 mei 1971 (*Stb.* 356) behielden – en behouden – deze jeugdigen, die op 1 augus-tus 1971 in leeftijd varieerden van 14 jaar en 10 maanden tot 16 jaar, gedurende de tijd, dat zij partieel leerplichtig zijn (voor de cursUSDaren 1 augustus 1971 – 1 augustus 1972 en 1 augustus 1972 – 1 augustus 1973 gedurende 1 dag per week) het recht op doorbetaling van loon over de cursUSDag.

Het vorenbedoelde artikel VI heeft tot gevolg, dat deze cate-gorie ook in laatstgenoemd cursusjaar recht op doorbetaling van loon over de cursUSDag behoudt.

Uiteraard dient te worden voorkomen, dat bedoelde kinderen zowel loon over de cursUSDag behouden als hun ouders in ver-band met die cursUSDag recht op (belastingvrije) kinderbijslag kunnen doen gelden. In verband hiermede is in artikel VI van het ontwerp een voorziening opgenomen welke beoogt de hier bedoelde kinderen bij de uitbreiding van het recht op kinder-bijslag tot de partieel leerplichtige kinderen buiten beschouwing te laten.

11. Ten aanzien van de kosten, verbonden aan de voorge-stelde voorziening, moge het volgende worden opgemerkt.

Naar het oordeel van de S.E.R. zou de financiering van de door hem aanbevolen interimvoorziening dienen te geschieden

Met betrekking tot de kosten over het cursusjaar 1972–1973 zij opgemerkt, dat de gemiddelde leeftijd van de betreffende cursisten bij de aanvang van het cursusjaar 15 jaar en 6 maan-den bedraagt. Deze kinderen zullen derhalve in verband met de leeftijdsgrens van 16 jaar in de kinderbijslagwetten buiten de nieuwe voorgestelde voorziening om, reeds als kinderbijs-lagkinderen gelden. Met het vorenstaande is bij de raming rekening gehouden.

Tenslotte zij nog vermeld, dat bij vorenstaande raming de groeiende belangsteiling voor volledig dagonderwijs is ver-waarloosd.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Sub A. Het wijzigingsvoorstel, opgenomen in Artikel I onder A, van het onderhavige wetsontwerp strekt ertoe, dat ook de partieel leerplichtige kinderen van 16 jaar en ouder voor het recht op kinderbijslag van de verzekerden ingevolge de A.K.W. – te rekenen van het derde kind af – meegeteld zullen worden.

Dit meetellen is, waar de nieuw voorgestelde voorziening ten doel heeft een compensatie te verlenen voor de relatieve achter-uitgang in het gezinsinkomen, gebonden aan de voorwaarde, dat het betreffende kind behoort tot het huishouden van de verzekerde.

Vervolgens is voorgesteld dit meetellen te beperken tot die partieel leerplichtige kinderen, ten aanzien van wie aan de verplichting als bedoeld in artikel 4a van de Leerplichtwet 1969 is voldaan. Het betreft hier de verplichting te zorgen, dat de betrokken minderjarige is ingeschreven als leerling van een onderwijsinstituut. Met de S.E.R. zijn de ondergetekenden van oordeel, dat ten deze kan worden volstaan met het overleggen

van een bewijs van inschrijving bij het onderwijsinstituut, de zogenaamde schoolverklaring.

Sub C. Wanneer voor een partieel leerplichtig kind in verband met de nieuwe regeling ingevolge de A.K.W. recht op kinderbijslag zal bestaan, zal dit recht in vele gevallen zowel aan de vader als aan de moeder van het kind toekomen. Eenzelfde situatie bestaat ten aanzien van het recht op kinderbijslag ingevolge de A.K.W. voor beneden 16-jarige kinderen. Voor deze laatste groep werd daartoe destijds in artikel 13, eerste lid, van de A.K.W. een anticumulatiebepaling opgenomen. Het ligt voor de hand deze anticumulatieregeling eveneens van toepassing te doen zijn ingeval van samenloop van recht op kinderbijslag van beide ouders voor hun partieel leerplichtig kind.

Artikelen II en III

Voor de toelichting van deze artikelen moge worden verwezen naar de toelichting op artikel I.

Artikelen IV en V

Deze artikelen strekken er toe de meerdere kinderbijslag die het gevolg is van het onderhavige wetsontwerp buiten de heffing van inkomstenbelasting en loonbelasting te houden.

Artikel VI

Na hetgeen reeds in punt 10 van het algemeen deel van deze memorie omtrent de onderhavige bepaling is gesteld, behoeft deze geen nadere toelichting.

Artikel VII

Voorgesteld wordt de in het wetsontwerp opgenomen voorzieningen met betrekking tot de partieel leerplichtige kinderen van 16 jaar en ouder te doen terugwerken tot 1 juli 1972. Dit zal onder meer tot gevolg hebben, dat de bedoelde partieel leerplichtigen over het gehele cursusjaar 1972-1973 in de kinderbijslagwetgeving zullen worden betrokken.

De Minister van Sociale Zaken,

BOERSMA.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken,

RIETKERK.

De Staatssecretaris van Financiën,

SCHOLTEN.