

Interimvoorziening houdende een financiële tegemoetkoming ten behoeve van partieel leerplichtige kinderen

VERSLAG

Nr. 4

De vaste Commissie voor Sociale Zaken brengt inzake het onderhavige wetsontwerp het navolgende verslag uit.

Zeer vele leden spraken er hun voldoening over uit, dat met de indiening van dit wetsontwerp het kabinet thans een positieve beslissing heeft genomen inzake het treffen van een regeling waarbij aan ouders of verzorgers van werkende jongeren een financiële tegemoetkoming wordt gegeven om te voorkomen dat door invoering van de partiële leerplicht het inkomen van de betrokken gezinnen al te zeer zou afnemen in vergelijking met het gezinsinkomen dat zonder deze partiële leerplicht verwacht zou kunnen worden.

Hiermee wordt, aldus deze leden, een nieuwe stap gezet op de weg naar de geleidelijke gelijkstelling van partieel leerplichtige jongeren met leeftijdsgenoten die langer voortgezet volledig dag-onderwijs volgen en wordt een duidelijke bijdrage geleverd in het voor dit onderwijs onmisbare motiveringsproces van ouders en werkende jongeren.

Zij herinnerden er daarbij aan dat zij herhaaldelijk op de indiening van dit wetsontwerp hebben aangedrongen. Het uitblijven ervan heeft in de kring van alle betrokkenen nodeloos aanleiding gegeven tot niet geringe onrust.

Deze leden wilden gaarne medewerken aan een spoedige behandeling van dit wetsontwerp waardoor in beginsel alle kinderen van 16 jaar en ouder die gedurende minder dan 3 dagen per week partieel leerplichtig zijn, in de zin van de kinderbijslagwetten gelijk worden gesteld met een kind beneden de leeftijd van 16 jaar. De bewindslieden hebben blijkens de memorie van toelichting ruime aandacht geschonken aan de complexe daarmee verband houdende problematiek. Het heeft de instemming van deze leden, dat gekozen is voor een interimvoorziening welke aansluit op de bestaande kinderbijslagregelingen.

Weliswaar betekent dit dat indien slechts aanspraak kan worden gemaakt op kinderbijslag krachtens de Algemene Kinderbijslagwet, de voorgestelde regeling geen oplossing biedt voor die gevallen waarin een partieel leerplichtig kind in rangorde eerste of tweede kind is, maar zulks volgt uit de bestaande structuur van de kinderbijslagwetgeving.

Zij achtten het praktisch niet mogelijk in het kader van de behandeling van dit wetsontwerp in te gaan op de dan wel te stellen vraag of die structuur en met name het daarin vervatte onderscheid tussen loontrekkenden en kleine zelfstandigen enerzijds, en andere zelfstandigen anderzijds, aan mogelijke gewijzigde inzichten zou dienen te worden aangepast.

Het bezwaar dat de regeling geen soelaas biedt voor alle ouders van partieel leerplichtige kinderen wordt verkleind doordat uit de voorgestelde regeling volgt, dat voor zelfstandigen die meer kinderen hebben dan het partieel leerplichtige kind, het tweede kind in rangorde derde kind wordt en daarvoor dan wel aanspraak op kinderbijslag ontstaat.

Bovendien volgt een en ander uit het in de aanvang van het betoog van deze leden reeds gememoreerde streven naar geleidelijke gelijkstelling van de positie van partieel leerplichtigen met die van leeftijdsgenoten die nog volledig dagonderwijs volgen.

Wel zouden deze leden nog gaarne een globale getalsmatige benadering ontvangen van de omvang van de groep voor wie

op grond van de voorgestelde regeling alsnog aanspraak op kinderbijslag ontstaat, uitgaande van de thans geldende omvang van de partiële leerplicht. Wordt de omvang daarvan nog structureel beïnvloed en, zo ja, in welke mate, indien in afwijking van de aangekondigde beleidsvoornemens, de partiële leerplicht reeds per 1 augustus 1973 voor de 15-jarigen wordt uitgebreid tot 2 dagen per week, zo vroegen zij.

Voorts zouden zij gaarne enig globaal inzicht hebben in de omvang van de groep waarvoor, omdat voor hen uitsluitend aanspraak op kinderbijslag volgt uit de Algemene Kinderbijslagwet, geen of slechts indirect – via verschuiving in rangorde overige kinderen – soulaas wordt verkregen. Is nog een regeling overwogen waarbij door deze laatste groep een aanspraak op loonderving jegens de werkgever wordt gegeven voor de uren waarop zij ingevolge artikel 12 van de Arbeidswet 1919 geen arbeid mogen verrichten? Kan niet toch een zekere tegemoetkoming worden gevonden voor dit deel van de partieel leerplichtige kinderen in de fiscale sfeer? Deze leden dachten daarbij aan een zodanige aanvulling van artikel 56 van de wet op de I.B. 1964, dat uitsluitend voor deze kinderen de aanspraken op kinderaftrek zouden blijven bestaan ook na het bereiken van de 16-jarige leeftijd. Een en ander voor zover nodig met overeenkomstige aanpassing van de wet op de loonbelasting.

Uit de memorie van toelichting (blz. 5, rechterkolom, 2e alinea) blijkt dat de maximale leeftijd van partieel leerplichtigen gesteld kan worden op 18 jaar en drie maanden. Levert de nu voorgestelde tekst van het wetsontwerp, voor zover daarin gesproken wordt van „minderjarig zijn” geen moeilijkheid op, indien in de naaste toekomst besloten zou worden de leeftijd waarop men meerderjarig wordt te stellen op 18 jaar? In dat geval toch zal het kunnen voorkomen dat men 1 kwartaal kinderbijslag mist.

Dat de voorgestelde regeling wordt beperkt tot die partieel leerplichtige kinderen waarvan een bewijs van inschrijving bij het onderwijsinstituut, de z.g. schoolverklaring wordt overgelegd, had de instemming van deze leden. Waar sancties op de naleving van de partiële leerplicht grotendeels ontbreken, zal deze bepaling wellicht tevens bijdragen tot een goede effectuering van de huidige en toekomstige maatregelen op dit terrein.

Verder zouden zij gaarne nog een nadere toelichting ontvangen op de stelling van de bewindslieden in de memorie van toelichting (blz. 6, rechterkolom, onderaan) dat het gezamenlijk effect van kinderbijslag en kinderaftrek is afgestemd op een zó andere situatie dan die waarin het gezin met een partieel leerplichtig kind zich bevindt. Wel waren zij bereid om nu het hier gaat om een voorziening met een interimkarakter, in te stemmen met de gekozen vorm van een fiscale vrijstelling.

Dat de voorgestelde regeling terugwerkende kracht zal hebben tot 1 juli 1972 stemden de hier aan het woord zijnde leden tot voldoening. Wel rees bij hen daarbij nog de vraag of en, zo ja, in welke mate zich hierdoor gevallen voordoen waarvoor uitsluitend hierdoor over enigerlei periode voorafgaande aan 1 juli 1972 noch een loondervingsvergoeding, noch kinderbijslag werd verkregen. Indien zulks het geval is, zijn er dan redenen die zich verzetten tegen een nog verder terugliggende ingangsdatum?

Voorts merkten zij op dat zich bij de voorgestelde regeling gevallen kunnen voordoen waarbij een kind op de peildatum 1 juli 1972 reeds in loondienst was en eerst in de loop van augustus/september kon worden ingeschreven als leerling van een onderwijsinstituut. Indien de voorgestelde regeling zich niet verzet tegen een zodanige toepassing dat in dit soort gevallen de Raden van Arbeid naar bevind van zaken kunnen handelen zou dat de instemming van deze leden hebben. In het andere geval vroegen zij zich af of de voorgestelde bepalingen niet met een overgangsbepaling zouden moeten worden aangevuld.

Zij vroegen ten slotte, of hun opvatting juist was, dat aanspraken op kinderbijslag uit de thans voorgestelde regeling voortvloeiend niet in gevaar worden gebracht ingeval een

werkgever om hem moverende redenen over dagen waarop een partieel leerplichtige werknemer onderwijs volgt, enigerlei vorm van loon zou doorbetalen.

Vele leden gingen akkoord met de strekking van dit wetsontwerp, hoewel zij zich realiseerden dat deze voorziening, bedoeld ter compensatie van de wegvallende loondoorbetaling tijdens vormings- en opleidingsdagen, komt ruim nadat het loondoorbetalingsartikel uit de wet geschrapt is. Tevens is het moeilijk, door de late adviesaanvraag aan de S.E.R. over de wijze waarop oplossingen zullen worden gevonden in de situatie dat jongeren niet meer in dienstbetrekking zullen zijn, maar volledig leerling, deze interim-oplossing precies te beoordelen.

Kunnen de bewindslieden enig realistisch cijfermateriaal verschaffen dat inzicht geeft in de hoogte van het dagloon voor werkende jongeren op dit ogenblik, gedifferentieerd naar bedrijfstak en met cijfers met betrekking tot de jongeren die in de huishouding en in de detailhandel werken? Willen de bewindslieden een benadering geven van de invloed van het koppelen van de jeugdlonen via percentages aan het minimumloon voor volwassenen?

Kunnen de bewindslieden een inzicht geven in de huidige situatie wat betreft de loondoorbetaling? Hoe groot is naar schatting van de bewindslieden het aantal jongeren dat nu nog steeds loon doorbetaald krijgt tijdens de verplichte vormingsdag?

Kunnen de bewindslieden tevens een globale schatting geven, eventueel in de vorm van een aantal alternatieven, van de financiële compensatie die zou ontstaan in de uiteindelijke leerlingssituatie?

Hoe wordt de financiële situatie als in de nabije toekomst steeds meer werkende jongeren aan een tweedaagse vormings- en opleidingsplicht zullen moeten voldoen? Welke oplossingen zijn hiervoor gevonden bij de enkele experimenten met een meerdaags vormings- en opleidingsprogramma, die nu al gaande zijn?

Willen de bewindslieden in een aantal gevallen (de jongere wordt gerekend als eerste, tweede of derde kind) berekenen hoeveel deze compensatie betekent omgerekend in „dagloon”?

Hebben deze leden het goed begrepen dat bij uitbreiding van de gedeeltelijke leerplicht de hier voorgestelde compensatie dezelfde blijft? Als dit zo is, achten de bewindslieden deze voorstellen dan een oplossing voor de moeilijkheden die ontstaan bij de invoering van de tweedaagse vormingsplicht, mede lettend op de moeilijkheden die zich hebben voorgedaan bij de invoering van de eerste dag gedeeltelijke leerplicht rond de niet-doorbetaling van loon?

Deze leden vonden het bezwaarlijk, maar in deze overgangssituatie niet onoverkomelijk dat de jongeren deze bijslag niet zelf ontvangen, maar de ouders, zo merkten zij tenslotte op.

Ten slotte betreunden deze leden het, dat voor de zelfstandigen deze regeling in veel gevallen geen of nauwelijks effect zal hebben. Zij vroegen dan ook met klem of niet alsnog een nadere voorziening voor deze groep in het leven kon worden geroepen.

Verscheidene leden wilden niet verhelelen dat zij zich ten opzichte van het onderhavige wetsontwerp kritisch opstelden. Dit betrof zowel het gebruik van de kinderbijslag als middel om te komen tot financiële tegemoetkoming ten behoeve van partieel leerplichtigen als de overwegingen die aan dit doel zelve ten grondslag liggen.

Het mag, zo stelden deze leden, bekend worden verondersteld, dat zij een grondige herwaardering van het kinderbijslagstelsel geboden achten. Het inmiddels ingediende wetsontwerp tot bevriazing van deze bijslag voor zover op grond van de K.W.L. zagen zij als een eerste stap hiertoe. Het toevoegen van een nieuwe dimensie aan de kinderbijslag zoals in het onderhavige ontwerp gebeurt, past niet in dit beeld. Daarbij komt, dat indien men de noodzaak van compensatie van het gederfde looninkomen van de jeugdige werknemer noodzakelijk acht, en deze compensatie zou willen doen plaatsvinden in de gezins-sfeer, er geen reden is hierbij de maatschappelijke positie van de ouders te betrekken.

De voorgestelde regeling zal echter niet gelden voor de eerste twee kinderen van zelfstandigen – behoudens zij die onder de K.K.Z. vallen – aangezien zij ten deze gekoppeld is aan de K.W.L. Het uiterst problematische karakter van de kinderbijslag als sociale verzekering komt bij dit voorstel nog eens in een fel licht te staan. De zaak van dit wetsontwerp werd er naar de mening van deze leden overigens niet sterker op indien de kinderbijslag gezien wordt als herverdelingsinstrument.

Betekent de bevrozing van de K.W.L.-uitkeringen op zich een verkleining van het verschil in behandeling tussen werknemers en zelfstandigen, de hier voorgestelde regeling vergroot dit verschil weer, ondanks het feit dat de zelfstandige door het meetellen van de partieel leerplichtige kinderen wat langer in de A.K.W. kan vallen voor zijn derde en volgende kinderen.

Ook op het beginsel van de inkomenscompensatie voor de partieel leerplichtigen is wel wat af te dingen. Naar de mening van deze leden spreekt wel vanzelf, dat een overgangsmaatregel wordt getroffen voor reeds loongenietende jeugdige werknemers, die alsnog onder de partiële leerplicht komen te vallen. Dit is echter in de overgangsbepaling van de wet van 6 mei 1971 geregeld.

Uitbreiding van de leerplicht zelve heeft tot doel de kansen van de betreffende jeugdige in de maatschappij te vergroten. Het kwam deze leden niet onredelijk voor dat hiertegenover een (gering) offer van het derven van het andere mogelijke inkomen – over een enkele dag – zou staan (daarbij herhaalden zij, dat het niet gaat over de lopende gevallen). Ouders waarvan de kinderen de gehele week voortgezet onderwijs volgen na de leerplichtige leeftijd, derven deze inkomsten ook – en wel totaal – en zijn bovendien aan schoolgeldheffing onderworpen.

Wanneer men stelt, dat in zulke gevallen dan ook kinderbijslag wordt toegekend, dan meenden deze leden dat – onverminderd hun bezwaar tegen het systeem van de kinderbijslag zelve – in de eindsituatie, waarbij voor de partieel leerplichtige geen sprake meer is van loon, maar van een stagevergoeding – waartegenover ook een losmaken uit de produktiesfeer in het bedrijfsleven staat – een gelijkstelling van deze leerlingen en de bezoekers van het voortgezet onderwijs reëel is. Zij dachten dan, ondanks de verschillen in leeftijd van leerplichtvrij worden, zoals onder punt 5 op blz. 5 van de memorie van toelichting uiteengezet, aan het verhogen van de leeftijdsgrens voor de kinderbijslag. Ook zou men uitbreiding van het onderwijs-criterium (tot het volgen van 2 dagen onderwijs) kunnen overwegen.

Een interim-regeling diende naar de mening van deze leden getoetst te worden aan deze eindsituatie. Zij mag op het bereiken hiervan ook geen rem uitoefenen.

Kunnen de bewindslieden aangeven, hoe bij benadering de verhouding ligt tussen de inkomensderving op de betreffende leeftijd en de baten uit de uitbreiding van de kinderbijslag uit hoofde van dit ontwerp, zo vroegen de hier aan het woord zijnde leden.

Uitbreiding van de vormingsplicht tot een tweede dag zal nu niet meer tot verdere compensatie middels de kinderbijslag kunnen leiden; datzelfde geldt voor de invoering van een stagevergoeding van de in het bedrijf doorgebrachte dagen.

Wil men de eindsituatie niet frustreren dan zijn verdere compensaties anders dan in de sfeer van het bedrijfsleven niet mogelijk.

Delen de bewindslieden niet de vrees, dat nu reeds bij de eerste dag vormingsplicht als het ware de gehele compensatieruimte wordt verbruikt en dit tot moeilijkheden zal leiden bij verdere stappen ter bereiking van de eindsituatie, zo vroegen zij ten slotte.

Enkele leden vroegen wat in de memorie van toelichting onder „werkende jongeren” wordt verstaan en of de woordvoerders van organisaties van werkende jongeren voldoende representatief kunnen worden geacht.

Aangezien het de werkgever niet is verboden om loon door te betalen over dagen, waarop partieel onderwijs wordt gevolgd, zouden deze leden gaarne vernemen of cijfers bekend zijn van het aantal jongeren, dat partieel onderwijs (of een daarmee overeenkomende werktijdregeling) ontvangt en wordt doorbetaald door de werkgever. Kunnen deze cijfers ook worden gegeven in vergelijking met het aantal jongeren dat niet wordt doorbetaald?

Voorname leden vroegen of de bewindslieden het bevredigend achten dat de tegemoetkoming in de loonderving bij partiële leerplichtvervulling niet aan het eerste en tweede kind van de zelfstandige toekomt.

Anderzijds zouden deze leden graag vernemen op welke gronden de bewindslieden voorstellen de ouders van partieel leerplichtigen, die b.v. een dag in de week onderwijs volgen, dezelfde volledige kinderbijslag te doen toekomen als ouders met volledig schoolgaande kinderen. Men zou immers ook kunnen voorstellen dat het bedrag van de kinderbijslag per wekelijks gevolgde dag partieel onderwijs slechts 20 pct. bedraagt van het voordeel (kinderbijslag + een bedrag voor de kinderaftrek), dat ouders met volledig schoolgaande kinderen ontvangen.

Vertrouwende dat de Regering het bovenstaande voor de openbare behandeling van het onderhavige wetsontwerp schriftelijk zal willen beantwoorden, achtte de commissie de openbare behandeling daarmee voldoende voorbereid.

Aldus vastgesteld 17 oktober 1972.

KIKKERT
VAN LIER
WEIJTERS
WIELDRAAIJER
VAN LEEUWEN
VELLENGA
WIEBENGA
VEDER-SMIT
NYPELS
BARENDREGT
HERMSEN
WEIJERS
VERBRUGH
VAN DER GUN
MEIS
VAN AARDENNE
KONINGH.