

Zitting 1980–1981

16 534

**Nadere wijziging van de Algemene Kinderbijslagwet
(afschaffing recht op kinderbijslag voor partieel
leerplichtige kinderen)**

Nr. 5

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 11 februari 1981

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vragen of het niet juist een van de overwegingen bij de instelling van het recht op kinderbijslag voor partieel leerplichtige kinderen destijds is geweest, om voor deze moeilijk toegankelijke categorie de deelname aan partieel onderwijs te vergemakkelijken. Voorts vragen zij waarom deze overweging thans niet meer van belang is.

Naar aanleiding van deze vragen merk ik op, dat destijds inderdaad mede een overweging is geweest dat kinderbijslag voor deze categorie de bereidwilligheid van de ouders om hun kinderen aan het partieel onderwijs te laten deelnemen zou kunnen stimuleren. Deze overweging gold echter in het perspectief van de voorgenomen uitbreiding van de partiële leerplicht. Bovendien is – zoals later in deze memorie wordt uiteengezet – het recht op kinderbijslag niet afhankelijk van het daadwerkelijk volgen van onderwijs.

Deze leden vervolgen hun betoog met het stellen, dat de Regering als argument voor de afschaffing van de kinderbijslag voor partieel leerplichtigen aanvoert, dat de verwachte ontwikkeling ten aanzien van de partiële leerplicht zich niet heeft doorgezet. Moet daaruit worden begrepen, zo vragen zij, dat de Regering ook voor de toekomst leerplichtverlenging volledig uitgesloten acht?

Reeds meerdere malen is door de Regering uitgesproken, dat verlenging van de leerplicht in deze kabinetsperiode niet wordt overwogen. Of en zo ja wanneer in de toekomst nadere maatregelen op het gebied van de leerplicht genomen kunnen worden is naar het oordeel van de Regering met name afhankelijk van twee factoren. Deze zijn:

- a. het beschikbaar zijn van een onderwijskundig verantwoord voldoende gedifferentieerd onderwijsaanbod dat tevens in de richting van de leerling motiverend werkt;
- b. een adequaat maatschappelijk draagvlak.

De relatie tussen beslissingen over partiële leerplicht en beslissingen over geïntegreerd voortgezet onderwijs is een wat kunstmatige. De partiële leerplicht heeft immers betrekking op de tweede fase van het voortgezet onderwijs; de problematiek van het geïntegreerd voortgezet onderwijs speelt in de eerste fase.

Naar aanleiding van een desbetreffende vraag van deze leden deel ik mede, dat de raming van het aantal partieel leerplichtigen bedraagt:

	Jongens	Meisjes	Totaal
1978/1979	20 722	27 371	48 093
1979/1980	21 687	26 317	48 004

Het is niet bekend tot welke inkomensgroep de partieel leerplichtigen behoren. Evenmin is bekend uit welke inkomensgroepen zij afkomstig zijn.

In antwoord op desbetreffende vragen van de hier aan het woord zijnde leden zijn onderstaand de effecten voor de koopkracht weergegeven voor een gezin met 2 kinderen, waarvan 1 kind partieel leerplichtig is. De cijfers geven het structurele effect weer, dus voor het geval dat de maatregel op 1 januari 1981 zou zijn ingegaan. Het zal duidelijk zijn, dat een latere datum van invoering – bij voorbeeld 1 april 1981 – tot gevolg heeft dat de effecten althans voor 1981 gematigder zijn.

Structurele effecten van de afschaffing van de kinderbijslag voor partieel leerplichtigen op de koopkracht van een gezin met 2 kinderen waarvan 1 kind partieel leerplichtig is (1981)

minimumloon	– 8,4
modaal	– 6,8
1½ × modaal	– 4,7
2 × modaal	– 3,9
4 × modaal	– 2,5

Op de vraag van deze leden over de cumulatie van effecten kom ik later in deze memorie op vragen van de leden van de fractie van D'66 terug.

Voor wat betreft de vragen van de leden van deze fractie en van enige fracties over het afzien van een overgangsregeling kom ik aan het slot van deze memorie terug.

Naar aanleiding van een desbetreffende vraag aan de hier aan het woord zijnde leden deel ik mede, dat de Regering bereid is bij het Sociaal en Cultureel Planbureau te informeren of het in de vraagstelling bedoeld onderzoek uitvoerbaar is en zo ja op welke termijn de resultaten van zo'n onderzoek bekend zouden zijn, alsmede welke kosten ermee gemoeid zijn. Afhankelijk van het antwoord op de gestelde vragen kan worden gezien of het onderzoek daadwerkelijk wordt uitgevoerd.

De hier aan het woord zijnde leden van de fractie van de P.v.d.A. alsook de leden van het C.D.A. en de S.G.P. hebben gevraagd of te verwachten valt, dat door deze maatregel de ontduiking van de partiële leerplicht of het ongeoorloofd verzuim zal toenemen.

Naar aanleiding hiervan merk ik op, dat thans voor het recht op kinderbijslag voor een partieel leerplichtig kind slechts vereist is dat dit kind ingeschreven staat bij een onderwijsinstituut. Of dit onderwijs ook daadwerkelijk wordt gevolgd, speelt hierbij geen rol. Het is dan ook niet te verwachten dat de voorgestelde maatregel enige negatieve invloed zal hebben op de naleving van de partiële leerplicht.

De leden, behorende tot de fractie van het C.D.A., hebben met gemengde gevoelens kennis genomen van dit wetsvoorstel. Immers, zo merken deze leden op, de fracties waaruit nadien de C.D.A.-fractie is voortgekomen, hadden in hun toenmalige samenstelling destijds bijzonder op de totstandkoming van de huidige regeling aangedrongen. Zij erkennen de noodzaak tot ombuiging en herijking van ons stelsel van sociale zekerheid. Daarnaast constateren zij, dat de destijds verwachte ontwikkeling van het partieel onderwijs zich niet heeft doorgezet en dat daardoor een belangrijke reden voor toekenning van kinderbijslag niet meer aanwezig is.

Voor wat betreft de beschouwing van deze leden over het daadwerkelijk volgen van het onderwijs door deze kinderen wil ik verwijzen naar hetgeen ik op dit punt heb geantwoord op vragen van de P.v.d.A.-fractie.

In antwoord op de vraag van deze leden hoeveel partieel leerplichtigen zijn ingeschreven aan als zodanig erkende instituten en of er gegevens zijn met betrekking tot het verzuim, deel ik het volgende mede.

In het cursusjaar 1979–1980 zijn de volgende aantallen partieel leerplichtigen *ingeschreven*:

– vormingswerk voor jeugdigen	15 602
– beroepsbegeleidend onderwijs	16 014
– experimenten/samenwerkingsprojecten	1 671
– overig	1
Totaal	33 287

Met betrekking tot het verzuim kan het volgende worden opgemerkt. Op grond van een in 1978 telefonisch gehouden enquête naar het verzuim van de partieel leerplichtigen bij de vormingsinstituten voor jeugdigen kon worden gesteld, dat het verzuim wegens ziekte, andere dringende redenen enz. ca. 20% bedroeg. Andere gegevens zijn op dit terrein niet aanwezig.

De hier aan het woord zijnde leden komen ten slotte tot de afweging, dat zij kunnen instemmen met het vervallen van het recht op kinderbijslag voor de zgn. nieuwe gevallen. Op hun voorstel voor de lopende gevallen, kom ik later nog terug.

Met voldoening heb ik er kennis van genomen, dat de leden van de V.V.D.-fractie zich geheel met dit voorstel kunnen verenigen. Uit de door deze leden hiervoor aangevoerde redenen blijkt, dat zij de overwegingen van de Regering voor dit voorstel onderschrijven. Wat betreft hun vraag naar de aantallen partieel leerplichtigen, die onder een bepaalde c.a.o. vallen, deel ik mede dat hierover geen gegevens voorhanden zijn.

De leden van de fractie van D'66 geven te kennen nog geen definitief oordeel te hebben over dit wetsontwerp. Wel onderschrijven zij het argument van de Regering, dat ombuigingen noodzakelijk zijn. Zij vragen vervolgens naar de cumulatieve gevolgen van deze maatregel met de maatregel met betrekking tot de minimumjeugdlonen nu en over 2 jaar.

Allereerst merk ik hierbij op, dat van cumulatie in letterlijke zin geen sprake is, aangezien de kinderbijslag aan de ouder wordt toegekend en niet aan het kind.

a. Mutatie uit hoofde van de kinderbijslag aan partieel leerplichtigen (jaarbasis)

afhankelijk van de gezinsgrootte	
voor 1ste kind	f 1096
voor 2de en 3de kind	f 1738
voor 4de en 5de kind	f 2126
voor 6de en 7de kind	f 2344
voor 8ste e.v. kind	f 2582

b. Mutatie uit hoofde van de herziening van het minimumjeugdloon per 1 januari 1981, per maand

1. Bij 2 leerplichtige dagen per week

	bij de overgangsmaatregel		structureel	
	bruto	netto	bruto	netto
16 jaar	f 5,28	ca. f 3,60	f 84,42	ca. f 57,60
17 jaar	f 6,12	ca. f 4,20	f 112,62	ca. f 76,80

2. Bij 1 leerplichtige dag per week

	bij de overgangsmaatregel		structureel	
	bruto	netto	bruto	netto
16 jaar	f 7,04	ca. f 4,80	f 112,56	ca. f 76,80
17 jaar	f 8,16	ca. f 5,60	f 150,16	ca. f 103,40

¹ Daar bij de onderwijsvormen met uitzondering van de drie genoemde alleen geteld wordt op leeftijd en niet op leerjaar, is niet vast te stellen hoeveel de aantallen ingeschreven partieel leerplichtigen bij het onderhavige onderwijs zijn.

De hier gegeven structurele effecten komen, afgezien van de verhogingen ten gevolge van loon- en prijsstijgingen, overeen met de effecten over 2 jaar. Hierbij merk ik op, dat het dan alleen de *dan* 16-jarigen betreft, want de *nu* 16-jarigen zouden over twee jaar ook onder de huidige regeling geen recht meer op kinderbijslag hebben.

Vervolgens constateerden deze leden, dat bij het afschaffen van kinderbijslag voor deze kinderen ook van het doorbreken van een verwachtingspatroon sprake is. Het recht op kinderbijslag is volgens deze leden ook in het verwachtingspatroon opgenomen.

Naar aanleiding hiervan merk ik op, dat er destijds een directe aanleiding was voor het invoeren van het recht op kinderbijslag, nl. het derven van één dag loon. In de memorie van toelichting is slechts betoogd, dat er nu van zulk een directe loonachteruitgang geen sprake is. In het algemeen zal iedere vermindering van aanspraken leiden tot het doorbreken van verwachtingspatronen. In hoeverre hier rekening mee moet worden gehouden is een afweging, die telkens opnieuw moet worden gemaakt.

Voor wat betreft de vraag van deze leden naar het aantal partieel leerplichtigen en de inkomensgroepen, waaruit zij afkomstig zijn, moge ik verwijzen naar mijn antwoord op een desbetreffende vraag van de leden van de fractie van de P.v.d.A.

Ten slotte willen de leden van de fractie van D'66 graag een antwoord hebben op de vraag waarom gekozen is voor afschaffing van het recht op kinderbijslag en niet voor beperking van dit recht. Zij denken hierbij aan een gedeeltelijke afschaffing evenredig met het aantal leerplichtdagen.

In antwoord op deze vraag deel ik mede, dat de AKW qua regeling niet het instrument kan zijn om een uitkering aan partieel leerplichtigen te verschaffen. Deze kinderen voldoen bij lange na niet aan het onderwijs criterium. Dit gevoegd bij de noodzaak tot ombuigingen moet ik de suggestie van deze leden afwijzen.

Met voldoening heb ik geconstateerd, dat de leden, behorende tot de fractie van de S.G.P., in het licht van de noodzaak tot ombuigingen kunnen instemmen met de voorgestelde afschaffing. De vragen van deze leden met betrekking tot een overgangsregeling en de naleving van de vormingsplicht zijn reeds of worden nog elders in deze memorie beantwoord.

De leden van de fractie van de P.P.R. menen, dat de Regering met nogal gezochte argumenten tot de hier aan de orde zijnde maatregel heeft besloten. Zij doelen met name op het argument van doorbreking van verwachtingspatronen. In dit verband wil ik verwijzen naar hetgeen ik hierover heb gesteld in antwoord op een desbetreffende vraag van de leden van de fractie van D'66.

Voor wat betreft het verwachtingspatroon van het vinden van werk voor deze kinderen merk ik op, dat de Regering het probleem van de jeugdwerkloosheid een uiterst ernstige zaak vindt. Dit kan echter geen argument zijn om het recht op kinderbijslag voort te laten bestaan. In geval van werkloosheid komen deze jongeren nl. in het algemeen voor een uitkering in aanmerking.

De leden van de fractie van de C.P.N. vinden de intrekking van het recht op kinderbijslag voor deze kinderen bijzonder onrechtvaardig. Zij zijn van oordeel, dat deze groep nogal eens in hun inkomen is benadeeld. Deze leden benadrukken dat de kinderbijslag voor deze kinderen toch ook het karakter van compensatie voor loonderving had. Zij vragen dan ook of er mogelijkheden zijn deze loonderving op andere wijze te compenseren.

Zoals in de memorie van toelichting is opgemerkt, ziet de Regering – gesteld voor de noodzaak tot ombuigingen – geen mogelijkheden om in dit kader iets te doen. Een overweging daarbij is de financiële positie van deze kinderen ten opzichte van hun studerende leeftijdgenoten.

De hier aan het woord zijn de leden hebben voorts gevraagd op welke uitkering partieel leerplichtige jongeren recht hebben bij werkloosheid.

Naar aanleiding hiervan deel ik mede, dat deze jongeren, evenals alle andere werknemers, bij onvrijwillige werkloosheid aanspraak hebben op uitkering krachtens de Werkloosheidswet, welke uitkering, met inachtneming van de daarbij gestelde regelen, gedurende maximaal 26 weken wordt verstrekt naar 80% van het gederfde loon. Om voor deze uitkering in aanmerking te komen moet men in het jaar voorafgaande aan de werkloosheid, op ten minste 65 dagen als werknemer in de zin van de Werkloosheidswet hebben gewerkt, of gedurende 6 weken direct aan die werkloosheid voorafgaande op ten minste 30 dagen hebben gewerkt. Zoals bekend is thans bij de Tweede Kamer in behandeling een wetsontwerp, dat beoogt deze minimale dagen-eis te vervangen door de eis dat men in het jaar aan de werkloosheid voorafgaande op ten minste 130 dagen als werknemer in de zin van de Werkloosheidswet moet hebben gewerkt (gedrukte stukken 16 542).

Voor werknemers, die geen aanspraak (meer) hebben op uitkering krachtens de Werkloosheidswet, bestaat bij (voordurende) werkloosheid aanspraak op uitkering krachtens de Wet Werkloosheidsvoorziening welke wet, met inachtneming van de daarbij gestelde regelen, gedurende maximaal twee jaar uitkering verstrekt naar 75% van het gederfde loon. Om voor deze uitkering in aanmerking te komen moet men aan dezelfde dagen-eis voldoen als bij de WW.

Wie geen aanspraak heeft op uitkering op grond van bovenbedoelde wetten, bij voorbeeld omdat hij nooit werknemer is geweest (schoolverlaters), of niet langer aanspraak op die uitkering heeft, kan in de regel aanspraak maken op uitkering krachtens de Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers; de uitkering daarvan ligt op sociaal minimumniveau.

Met betrekking tot de vraag van de hier aan het woord zijnde leden naar het percentage werkloze 16- en 17-jarigen, deel ik mede, dat naar zeer ruwe schatting een derde van deze categorie werkloos is.

Overgangsregeling

Een aantal fracties heeft vragen gesteld met betrekking tot (het ontbreken van) een overgangsregeling. De leden van de fractie van de P.v.d.A. vragen om een nadere toelichting waarom is afgezien van een zodanige regeling. De leden van de fractie van het C.D.A. zijn van mening, dat het abrupt afschaffen van het recht op kinderbijslag voor partieel leerplichtige kinderen door de betrokkenen en hun ouders bepaald pijnlijk zal worden ervaren. De hier aan het woord zijnde leden kunnen, gezien de bittere noodzaak tot beperking van de groei van de uitgaven voor de sociale zekerheid, wel instemmen met het vervallen van de kinderbijslagaanpakken voor z.g. nieuwe gevallen.

Tegen het afschaffen van het recht voor de z.g. lopende gevallen hebben zij voorshands ernstig bezwaar. Het geldt hier, zo merken zij op, verkregen en reeds te gelde gemaakte aanspakken. Zij wijzen in dit verband op de grote waarde, welke wordt toegekend aan het begrip «verworven rechten». De hier aan het woord zijnde leden pleiten er dan ook voor om voor de lopende gevallen dit recht eerst te beëindigen met ingang van 1 oktober 1981. De leden van de fractie van de S.G.P. sluiten zich bij dit overgangsvoorstel aan.

De leden van de fractie van de V.V.D. zijn daarentegen van oordeel, dat van een overgangsregeling kan worden afgezien, gelet op de verzachting die met betrekking tot de herziening van de minimumjeugdlonen voor deze jeugdige werknemers is aangebracht.

Van de kant van de fractie van de P.P.R. is eveneens aangedrongen op een overgangsregeling. Deze leden wijzen in dit verband op overgangsregelingen, die bij andere inkomenspolitieke maatregelen zijn getroffen.

Naar aanleiding van deze beschouwingen merk ik het volgende op. De dwingende noodzaak tot beperking van de groei van de uitgaven wordt in brede kring en ook in de Tweede Kamer onderschreven. Zoals uit de memo-

rie van toelichting op dit wetsontwerp blijkt, heeft deze dwingende noodzaak de Regering ertoe doen besluiten geen overgangsregeling voor te stellen. Daarbij is mede een overweging geweest, dat ook zonder recht op kinderbijslag de financiële positie van deze kinderen beter is dan die van hun studerende leeftijdgenoten.

Het zal duidelijk zijn, dat de klemmende noodzaak tot ombuigingen *in 1981* onverkort aanwezig blijft. Hoewel ik in het algemeen de mening dat verworven rechten en verkregen aanspraken voor zoveel mogelijk gerespecteerd dienen te worden kan onderschrijven, meen ik toch dat dit standpunt niet in alle gevallen onverkort houdbaar is. Met name zou in gevallen, waarin sprake is van oneigenlijk gebruik dan wel zoals hier het geval is van een oneigenlijk element in een regeling, het doorlopen van aanspraken tot niet gewenste situaties leiden.

Deze overweging, gevoegd bij de eerdergenoemde noodzaak tot ombuiging, hebben de Regering doen besluiten haar standpunt in deze te moeten handhaven. Daarbij moet niet uit het oog worden verloren, dat de kinderbijslag een additioneel inkomen is en niet zoals vele andere sociale uitkeringen een primair inkomen moet verschaffen. Het feit, dat het hier slechts een kleine groep betreft, speelt – anders dan de leden van de fractie van de P.P.R. veronderstellen – uiteraard geen enkele rol bij de overweging. Voorts zou ik hierbij nog willen aantekenen, dat het treffen van een overgangsregeling tot compenserende ombuigingen op een ander terrein zal moeten leiden. De mogelijkheden daartoe zijn zeker niet ruim voorhanden, maar ook zou dit kunnen leiden tot alternatieve ombuigingen, die pijnlijker kunnen zijn.

Ik heb waardering voor de wijze, waarop de fractie van de C.D.A. – gesteund door de fractie van de S.G.P. – een afweging heeft willen maken tussen enerzijds de noodzaak tot ombuigingen en anderzijds het honoreren van verworven rechten. Deze afweging heeft geresulteerd in een voorstel om voor de lopende gevallen de bestaande regeling tot 1 oktober a.s. te continueren.

De hieraan verbonden financiële consequenties zullen zijn, dat van de beoogde besparing van ca. f 30 mln. voor 1981 slechts een bedrag van ca. f 8 mln. overblijft. Hierbij wil ik nog wel aantekenen, dat het niet kunnen invoeren van de regeling per 1 januari jl. al leidt tot een verlies van f 7,5 mln. De financiële consequenties van de bedoelde overgangsregeling kunnen dus op f 14,5 mln. worden gesteld.

Het zal u gezien de hiervoor gegeven argumentatie duidelijk zijn, dat ik dit voorstel niet kan overnemen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken,
L. de Graaf