

Zitting 1980–1981

16 632

Nadere wijziging van de Algemene Kinderbijslagwet (kinderbijslag aan de verzorgende ouder)

A

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is de kinderbijslag bij voorrang toe te kennen aan de verzorgende ouder;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Algemene Kinderbijslagwet (Stb. 1980, 1) wordt gewijzigd als volgt:

A.1. In **artikel 7**, eerste lid, wordt onderdeel b vervangen door:

b. jonger dan 16 jaar zijn, niet tot zijn huishouden behoren, en die in belangrijke mate op zijn kosten worden onderhouden;

2. Onderdeel c vervalt, waarna de onderdelen d, e en f worden verletterd tot c, d en e.

B.1. In **artikel 9**, eerste lid, wordt in onderdeel a «artikel 7, eerste lid, onder c» vervangen door: artikel 7, eerste lid, onder b.

2. In onderdeel b wordt «artikel 7, eerste lid, onder d of f» vervangen door: artikel 7, eerste lid, onder c of e.

OORSPRONKELIJKE TEKST VAN HET ONTWERP VAN WET EN DE MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS VOORGELEGD AAN DE RAAD VAN STATE

3. In onderdeel c wordt «artikel 7, eerste lid, onder d» vervangen door: artikel 7, eerste lid, onder c.

4. In het tweede lid wordt «artikel 7, eerste lid, onder d» vervangen door: artikel 7, eerste lid, onder c.

C. Aan **artikel 10** wordt een vierde lid toegevoegd:

4. Een verzekerde wordt eerst geacht een kind grotendeels dan wel geheel of nagenoeg geheel op zijn kosten te onderhouden, wanneer hij dit kind tevens in belangrijke mate op zijn kosten onderhoudt.

D. Na **artikel 10** wordt een nieuw artikel 10a ingevoegd:

Artikel 10a

Voor de toepassing van het bepaalde bij en krachtens de artikelen 7, 8, 9 en 10 wordt voor het bepalen van de mate waarin een kind door de verzekerde wordt onderhouden, bijgedragen in het onderhoud van dat kind, geleverd door:

a. degene, met wie de verzekerde een huishouden vormt,

b. degene, met wie de verzekerde geen huishouden vormt, voor zover het betreft bijdragen voor levensonderhoud ten behoeve van dat kind, vastgesteld bij overeenkomst of rechterlijke uitspraak, aangemerkt als door de verzekerde in het onderhoud van dat kind geleverde bijdragen.

E. Aan **artikel 11** wordt een derde lid toegevoegd:

3. Wanneer bij het vaststellen van het aantal kinderen, waarvoor over een kalenderkwartaal recht op kinderbijslag bestaat, voor een of meer kinderen de mate waarin deze kinderen door de verzekerde worden onderhouden, hiervoor bepalend is, worden in afwijking van het vorige lid,

a. de totale kosten van onderhoud, vastgesteld met inachtneming van het bepaalde krachtens artikel 10, eerste lid, alsmede

b. het totale eigen inkomen, vastgesteld met inachtneming van het bepaalde bij of krachtens artikel 10, tweede en derde lid, van deze kinderen over dat kalenderkwartaal in aanmerking genomen.

F. **Artikel 12** wordt vervangen door:

Artikel 12. 1. Het kinderbijslagbedrag per kind waarvoor de verzekerde recht op kinderbijslag heeft is afhankelijk van de gezinsgrootte.

2. Voor de toepassing van de volgende leden wordt onder gezinsgrootte verstaan het aantal kinderen, waarvoor de verzekerde recht op kinderbijslag heeft alsmede de kinderen, waarvoor niet hij, maar degene, met wie hij een huishouden vormt, recht op kinderbijslag heeft.

3. De kinderbijslag bedraagt over een kalenderkwartaal bij een gezinsgrootte van:

- a. een kind : f 258,96 per kind
- b. twee kinderen : f 343,38 per kind
- c. drie kinderen : f 372,60 per kind
- d. vier kinderen : f 409,74 per kind
- e. vijf kinderen : f 432,02 per kind
- f. zes kinderen : f 455,80 per kind
- g. zeven kinderen : f 472,79 per kind
- h. acht kinderen : f 492,84 per kind

4. Bij een gezinsgrootte van meer dan acht kinderen, bedraagt de kinderbijslag per kind over een kalenderkwartaal het totaal van de som van het achttvoud van het vorige lid, onder h, genoemde bedrag en zoveel maal f 633,17 als de gezinsgrootte meer bedraagt dan acht kinderen, gedeeld door de gezinsgrootte.

5. Het aan een verzekerde over een kalenderkwartaal uit te betalen totale bedrag aan kinderbijslag wordt verminderd met f 129,48 in het geval dat het oudste kind waarvoor de verzekerde recht op kinderbijslag heeft op de eerste dag van dat kwartaal jonger is dan drie jaar.

6. De in het vorige lid bedoelde vermindering wordt niet toegepast indien het recht op kinderbijslag voor een kind, bedoeld in dat lid, niet tot uitbetaling komt als gevolg van het bepaalde krachtens artikel 15.

7. Het aan een verzekerde over een kalenderkwartaal uit te betalen totale bedrag aan kinderbijslag wordt naar boven afgerond op een veelvoud van een gulden.

G.1. **Artikel 13**, lid 3, vervalt, waarna de leden 4, 5, 6, 7 en 8 worden vernummerd tot 3, 4, 5, 6 en 7.

2. In het tot derde lid vernummerde vierde lid vervalt de zinsnede: «met dien verstande, dat de afronding bedoeld in het vorige lid, bij de eerstvolgende herziening op grond van het tweede lid buiten beschouwing blijft»,

H. In **artikel 20**, derde en vierde lid, wordt telkens de zinsnede «onderscheidenlijk aan zijn echtgenote of haar echtgenoot» vervangen door: dan wel degene, met wie hij of zij een huishouden vormt.

I. In **artikel 23**, zesde lid, wordt «artikel 13, zevende lid» vervangen door: artikel 13, zesde lid.

terlijke uitspraak, die tot stand is gekomen vóór 1 januari 1982, slechts toepassing indien deze overeenkomst of uitspraak een bepaling bevat op grond waarvan de kinderbijslag waarop degene, die deze bijdragen levert, recht heeft, aan de verzekerde moet worden afgedragen.

ARTIKEL III

Vóór 1 januari 1982 vervangt Onze Minister van Sociale Zaken met ingang van 1 juli 1981 de bedragen, genoemd in artikel 12 van de Algemene Kinderbijslagwet, zoals dat artikel luidt na de inwerkingtreding van deze wet. Deze bedragen worden berekend op basis van de kinderbijslagbedragen, zoals die met toepassing van artikel 13 van de Algemene Kinderbijslagwet, per 1 juli 1981 zijn of worden vastgesteld.

ARTIKEL IV

Artikel XV, derde lid, van de wet van 20 december 1979 (Stb. 709) vervalt.

ARTIKEL V

1. Deze wet treedt in werking met ingang van 1 januari 1982.

2. In afwijking van het vorige lid:

- a. treden de onderdelen C en E van artikel I in werking met ingang van de eerste dag van het kalenderkwartaal volgende op de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin deze wet wordt geplaatst, en

- b. treedt artikel III in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin deze wet wordt geplaatst.

Lasten en bevelen, dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst, en dat alle ministeriële departementen, autoriteiten, colleges en ambtenaren, wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Staatssecretaris van Sociale Zaken,

ARTIKEL II

Artikel 10a, onderdeel b, van de Algemene Kinderbijslagwet vindt ten aanzien van bijdragen voor levensonderhoud ten behoeve van een kind, vastgesteld bij overeenkomst of rech-

MEMORIE VAN TOELICHTING

Hoofdstuk A. Algemeen

Par. 1. Inleiding

In het advies van de Sociaal-Economische Raad (SER) met betrekking tot de derde fase van de herstructurering van de kinderbijslag en kinderaftrek van 15 juni 1979 is ook aandacht besteed aan de positie van de gescheiden ouders in de kinderbijslagwetgeving.

De SER heeft op dit punt de Regering in overweging gegeven het recht op kinderbijslag in geval van echtscheiding te verlenen aan de daadwerkelijk verzorgende ouder.

In de memorie van toelichting op het wetsontwerp, dat heeft geleid tot de wet van 20 december 1979, Stb. 709, waarbij de derde fase van de herstructurering van de kinderbijslag werd gerealiseerd (Tweede Kamer, zitting 1978-1979, nr. 15 683, nr. 3 (blz. 25)), is meegedeeld, dat de gedachte om het recht op kinderbijslag in geval van echtscheiding aan de verzorgende ouder toe te kennen, met name uit een oogpunt van emancipatie van de vrouw, wel aansprak. Destijds konden echter nog niet alle consequenties van een dergelijke beleidswijziging worden overzien.

Aangekondigd werd dat de door de SER aangekaarte problematiek op het Departement van Sociale Zaken in studie zou worden genomen. De voorlopige gedachten gingen uit naar een systeem waarbij zowel degene, die het kind onderhoudt als degene die het kind verzorgt, recht op kinderbijslag kan doen gelden, met dien verstande, dat het recht van degene, die het kind verzorgt, voorgaat.

Thans is de hiervoor aangekondigde studie afgerond en worden in dit wetsontwerp voorstellen gedaan, die aan de gedachte van kinderbijslag aan de verzorgende ouder volledig recht doen.

Par. 2. Het recht op kinderbijslag in de huidige kinderbijslagregeling

In de huidige regeling, de Algemene Kinderbijslagwet (AKW), is de rechtsgrond voor het recht op kinderbijslag het zogenaamde onderhoudsbeginsel.

Degene, die een kind onderhoudt, dan wel een belangrijke bijdrage levert in de onderhoudskosten van een kind, kan in beginsel aanspraak maken op kinderbijslag. Voor kinderen, jonger dan 16 jaar, die tot het huishouden be-

horen, wordt zonder nadere voorwaarde aangenomen, dat aan de onderhoudseis is voldaan. Voor kinderen, beneden 16 jaar, die niet tot het huishouden behoren, alsmede voor kinderen van 16 jaar en ouder die eventueel voor kinderbijslag in aanmerking kunnen komen, is in de wet een onderhoudseis (in belangrijke mate) gesteld. Om voor tweevoudige of drievoudige kinderbijslag in aanmerking te kunnen worden telkens zwaardere onderhoudseisen gesteld (respectievelijk grotendeels en geheel of nagenoeg geheel). Een afwijkende eis geldt voor kinderen jonger dan 16 jaar van wettelijk gescheiden of duurzaam gescheiden levende ouders. Om voor kinderbijslag voor een tot het huishouden van de andere partner behorend kind in aanmerking te kunnen komen, dient dit kind grotendeels door de niet tot dat huishouden behorende partner te worden onderhouden.

Het zal duidelijk zijn, dat volgens deze regels voor hetzelfde kind meerdere personen aanspraak op kinderbijslag kunnen maken. Zo hebben bij voorbeeld binnen een gezinshuishouding zowel de man als de vrouw recht op kinderbijslag voor de tot dat huishouden behorende kinderen jonger dan 16 jaar.

In geval van echtscheiding kan voor een kind, jonger dan 16 jaar, zowel recht bestaan bij de ouder, tot wiens huishouden dit kind behoort, als bij de ouder, op wiens kosten dit kind – bij voorbeeld door alimentatie – grotendeels wordt onderhouden.

Ter voorkoming hiervan zijn op grond van de AKW samenloopbepalingen getroffen. Zo gaat in geval van samenwonende ouders de aanspraak van de man voor op die van de vrouw en in geval van gescheiden ouders gaat de aanspraak van de ouder, die het kind grotendeels onderhoudt, voor op die van de ouder die met het kind een huishouden vormt.

Uit het voorgaande blijkt, dat het begrip «verzorgende ouder» in de huidige regeling niet voorkomt. Zelfs in de gevallen, dat geen expliciete onderhoudsbijdrage wordt gevraagd, wordt verondersteld dat de rechthebbende het kind wel degelijk onderhoudt. Het niet stellen van een onderhoudseis voor tot het huishouden behorende kinderen heeft namelijk slechts een praktische betekenis. Hierdoor wordt voorkomen, dat in alle gevallen een onderzoek zou moeten worden ingesteld waarvan de uitslag in feite tevoren vaststaat. Voorts kan worden geconcludeerd, dat in de kinderbijslag-

regeling er thans nog van wordt uitgegaan, dat de man in het algemeen kostwinner binnen een gezin is en dat de vrouw belast is met de verzorging en opvoeding van de kinderen. Wanneer namelijk zowel man als vrouw recht op kinderbijslag voor hetzelfde kind kunnen maken – bij voorbeeld voor de tot hun huishouden behorende kinderen jonger dan 16 jaar – gaat de man voor. In het licht van het onderhoudsbeginsel betekent dit, dat ervan wordt uitgegaan, dat de man in eerste instantie het onderhoud voor zijn rekening neemt.

Toekennen van kinderbijslag aan de verzorgende ouder betekent dat niet uitsluitend het onderhoudsbeginsel bepalend moet zijn voor het recht op kinderbijslag maar ook het verzorgingsbeginsel. Naar mijn mening dienen beide begrippen naast elkaar te staan in de kinderbijslagwetgeving. Zoals uit het voorgaande blijkt zou het alleen hanteren van het onderhoudsbeginsel de uitbetaling aan de verzorgende ouder in de weg staan. Het enkel hanteren van het verzorgingsbeginsel zou toekenning van kinderbijslag voor niet tot het huishouden behorende kinderen (bij voorbeeld in een inrichting verblijvende invalide kinderen of buitenshuis studerende kinderen) verhinderen. Beide beginselen dienen derhalve naar mijn mening te worden gehanteerd. Bij de samenloop van aanspraken kan dan aan het verzorgingsbeginsel het meeste gewicht worden toegekend. Later in deze memorie kom ik nog terug op deze keuze voor het verzorgingsbeginsel. Tevens dient naar mijn mening het starre rolverdelingspatroon, dat impliciet in de huidige kinderbijslagregeling ligt besloten – nl. de man verdient de kost en de vrouw is belast met de verzorging van de kinderen – niet langer het uitgangspunt voor het recht op kinderbijslag te zijn.

Introductie van het verzorgingsbeginsel betekent met name aan de uitkeringskant een nieuw stelsel van kinderbijslag. Bij dit nieuwe stelsel dienen mijns inziens de volgende randvoorwaarden te gelden:

- Het stelsel moet integraal kunnen worden toegepast en niet alleen voor gescheiden lieden.

- Het stelsel dient voor zoveel mogelijk geen breuklijnen te bevatten wanneer de kinderen 16 jaar worden of buitenshuis gaan studeren. Voorkomen moet worden dat er voor hetzelfde gezin verschillende rechthebbenden zijn, bij voorbeeld de vrouw voor de kinderen beneden 16 jaar en de vader voor de oudere kinderen.

Par. 3. *Het begrip «verzorgende ouder»*

Alvorens aan het verzorgingsbeginsel in de AKW gestalte te geven, lijkt het goed nader op het begrip «verzorgende ouder» in te gaan. In de praktijk wordt de moeder veelal als verzorgende ouder aangemerkt. Bij gescheiden ouders klopt dit ook als regel. Hoewel zich de laatste tijd meer en meer het tegenovergestelde voordoet worden meestal de kinderen toch aan de moeder toegewezen, terwijl de vader dan een onderhoudsbijdrage in de vorm van alimentatie moet leveren. Hierbij wordt nog wel opgemerkt, dat de Regering het toejuicht, dat ook bij echtscheiding de gelijke rechtspositie van beide partners meer en meer duidelijker tot uitdrukking komt bij de toewijzing van de kinderen. Hoewel bij niet gescheiden gezinnen ook vaak de vader als kostwinner optreedt en de moeder zich met de verzorging van de kinderen belast, vind ik het niet juist deze stereotype rolverdeling tot uitgangspunt voor het recht op kinderbijslag te verheffen en louter op grond daarvan alleen de moeder tot verzorgende ouder te bestempelen. Naar de mening van de Regering moet juist worden bevorderd dat deze starre rolverdeling wordt doorbroken.

De ouders hebben ten opzichte van hun kinderen een tweeledige taak, nl. een verzorgende, opvoedende taak en daarnaast een onderhoudstaak. Naar mijn mening moet dit worden gezien als een gezamenlijke taak, waarbij in ieder gezin de ouders zelf moeten uitmaken of, en zo ja, op welke wijze deze tweeledige taak wordt verdeeld. In het verlengde hiervan ligt dat de overheid een zekere terughoudendheid moet betrachten, zij kan noch de vader, noch de moeder als louter «onderhoudende» of «verzorgende» ouder bestempelen. De overheid heeft op dit punt juist de taak om voorwaarden te scheppen die het mogelijk moeten maken dat er een evenwichtige verdeling van de taken door man en vrouw kan plaatsvinden. Daardoor kunnen beide partners zich zo volledig mogelijk ontplooiën.

Uit het voorgaande moge blijken, dat naar mijn mening bij een gezinshuishouden beide partners als verzorgende ouder moeten worden aangemerkt. Alleen in geval van echtscheiding of duurzaam gescheiden leven valt veelal een duidelijk onderscheid tussen verzorgende en onderhoudende ouder te maken.

Par. 4. *De keuze voor kinderbijslag aan de verzorgende ouder*

Naar mijn mening is het gewenst dat de kinderbijslag terecht komt bij degene, die ook met de verzorging van het kind is belast. Deze zal namelijk ook de nodige uitgaven voor dit kind moeten verrichten, waarbij het niet van belang is of de daarvoor benodigde middelen zelf worden opgebracht of dat de andere partner daarvoor zorgt.

Door de kinderbijslag, bedoeld als tegemoetkoming in de onderhoudskosten van kinderen, aan de verzorgende ouder te verlenen wordt een zekere garantie geboden dat deze ook aan het kind ten goede komt. Dit wil overigens niet zeggen, dat dit in het huidige kinderbijslagstelsel niet het geval is. In dit stelsel, waarbij aan de onderhoudende ouder voorrang wordt verleend, komt de kinderbijslag uiteindelijk toch vaak bij de verzorgende ouder terecht. In een gezinshuishouden beschikt men als regel over een gezamenlijke beurs, zodat het in feite niet uitmaakt aan welke partner in beginsel de kinderbijslag wordt toegekend. Voorts moet in geval van echtscheiding of duurzaam gescheiden leven de onderhoudende partner op grond van het echtscheidingsvonnis of overeenkomst de hem toekomende kinderbijslag vrijwel altijd aan de partner bij wie de kinderen verblijven (de verzorgende ouder dus) overdragen. Door echter het recht rechtstreeks bij de verzorgende ouder te leggen wordt diens zelfstandigheid vergroot en is deze partner niet langer afhankelijk van de goedwillendheid van de andere partner. Een illustratie van deze thans bestaande afhankelijkheid is dat in de AKW een bepaling is opgenomen, op grond waarvan de Raad voor de Kinderbescherming een aanvraag om kinderbijslag kan indienen, indien de gerechtigde dit nalaat. Deze bepaling is bedoeld om in de scheidingsgevallen waarin de onderhoudende ouder niet wil aanvragen (hij mag immers de kinderbijslag toch niet houden) de kinderbijslag wel aan de verzorgende ouder toe te spelen. Ook in de gevallen, dat wel kinderbijslag wordt aangevraagd, speelt de Raad voor de Kinderbescherming meestal een bemiddelende rol, die door de kinderbijslagontvangende ouder soms als bevoogdend wordt ervaren.

Op grond hiervan ben ik van mening, dat overschakeling op een stelsel van kinderbijslag aan de verzorgende ouder alleszins aanbeveling verdient.

Eerder in deze memorie is reeds uiteengezet, dat daarnaast het onderhoudsbeginsel niet overboord kan worden gezet. Bij samenloop van het verzorgingsbeginsel en het onderhoudsbeginsel dient echter aan het verzorgingsbeginsel de grootste waarde te worden gehecht.

In mijn keuze voor het verzorgingsbeginsel word ik nog door een aantal feiten gesterkt.

a. Bij gescheiden ouders wordt het huidige uitgangspunt van kinderbijslag aan de ouder die het kind onderhoudt, volledig teniet gedaan door het beleid van de rechterlijke macht ten aanzien van echtscheidingsvonnissen. In vrijwel alle gevallen is namelijk bepaald, dat de kinderbijslag waarop de onderhoudende ouder (meestal de vader) eventueel aanspraak kan maken aan de verzorgende ouder (meestal de moeder) moet worden doorgegeven. Ook in vrijwillige echtscheidingsovereenkomsten komt bijna zonder uitzondering deze clausule voor. Dit betekent, dat voor ons rechtsgevoel het als een vanzelfsprekende zaak wordt gevonden, dat de kinderbijslag bij de verzorgende ouder terecht komt.

b. Naast het eerder gememoreerde advies van de SER om de kinderbijslag in geval van echtscheiding aan de verzorgende ouder toe te kennen, heeft de Nederlandse Gezinsraad in zijn rapport van 1977 over de kinderbijslag en kinderftrekregelingen ervoor gepleit in alle gevallen de kinderbijslag aan de verzorgende ouder uit te keren. Daarvoor worden door de Gezinsraad de volgende argumenten gebruikt:

– De kinderbijslag wordt gegeven ten behoeve van de ontplooiing van het kind. Uitkering van de kinderbijslag aan de verzorgende ouder biedt meer zekerheden dat de bijslag daadwerkelijk aan het kind ten goede komt.

– In volledige gezinnen wordt de financiële onafhankelijkheid van de verzorger (meestal de moeder) door de geboorte van kinderen meer aangepast dan die van de kostwinner. Uitkering van de kinderbijslag aan de verzorger zou dat enigszins kunnen opvangen.

– In geval van scheiding kunnen financiële en emotionele problemen vermeden worden, daar niet eerst allerlei instanties ingeschakeld behoeven te worden, voordat de moeder de kinderbijslag ontvangt. Gezien het toenemende aantal scheidingen krijgt dit argument steeds meer gewicht.

Hierbij merk ik nog wel op, dat de Gezinsraad kennelijk wel van een taakverdeling in een huishouden in een verzorgende en onderhoudende ouder uitgaat, waarbij de moeder dan als verzorgende ouder wordt aangemerkt. Zoals uit het voorgaande blijkt, ben ik van mening, dat binnen een huishouden beide partners als verzorgende ouder moeten worden gezien.

Par. 5. Samenloop van aanspraken

Eerder in deze memorie is reeds uiteengezet, dat in het huidige stelsel in geval van samenloop van recht op kinderbijslag voor hetzelfde kind tussen de onderhoudende ouder en de verzorgende ouder – hetgeen het geval is bij echtscheiding of duurzaam gescheiden leven, waarbij wordt opgemerkt, dat de verzorgende ouder niet op titel van verzorging recht op kinderbijslag heeft, maar ook als onderhoudende ouder wordt aangemerkt – de onderhoudende ouder voorgaat. Voorts gaat in geval van samenloop tussen man en vrouw (voor kinderen beneden 16 jaar die tot hun huishouden behoren) de man voor.

In het nieuwe stelsel vind ik het gewenst in geval van samenloop van aanspraken op kinderbijslag voor hetzelfde kind tussen de onderhoudende en verzorgende ouder, de verzorgende ouder te laten voorgaan. Dit speelt met name bij van echt gescheiden of duurzaam gescheiden levende echtgenoten. In geval van één huishouden zijn echter – in mijn wijze van zien – beide echtgenoten of partners verzorgende ouder, evengoed als zij nu in het huidige stelsel beiden als onderhoudende ouder worden aangemerkt. In deze situatie zullen dus samenloopregels moeten worden vastgelegd.

Vooropgesteld moet worden dat de gedachtengang, dat in een mondig gezin de ouders zelf moeten uitmaken hoe zij hun taken verdelen, logischerwijs zou moeten uitmonden in een stelsel, waarbij de ouders dan ook maar zelf moeten uitmaken wie de kinderbijslag gaat aanvragen. Beiden hebben namelijk als verzorgende ouder recht op kinderbijslag. Helaas staan praktische bezwaren bij de huidige wijze van uitvoering een dergelijke regeling in de weg.

De Raden van Arbeid – de uitvoeringsorganen van de AKW – hebben de gegevens van de kinderbijslaggerechtigden verzameld op kaarten op naam en geboortedatum van de aanvrager (in het huidige stelsel van kinderbijslag dus meestal op naam van de man).

Zou het aan de partners worden overgelaten om zelf uit te maken wie gaat aanvragen, dan zou een dubbel bestand – zowel de mannen als de vrouwen – moeten worden aangelegd en bijgehouden. Een aanvraag om kinderbijslag zou dan door een van de partners moeten geschieden onder uitdrukkelijke goedkeuring van de andere partner. Dit leidt tot moeilijkheden als de partners niet tot overeenstemming kunnen of willen komen en beiden de kinderbijslag gaan aanvragen. Aan wie moet de Raad van Arbeid dan uitbetalen? Bovendien zou dit moeten leiden tot een aanzienlijke controle ter voorkoming van dubbele uitbetalingen. Bedacht moet worden dat de raden per kwartaal ca. 2½ mln. aanvragen moeten verwerken, hetgeen met de grootst mogelijke inspanning iedere keer geklaard wordt. Een controle daarbij op dubbele uitbetalingen etc. is binnen het huidige uitvoeringssysteem niet mogelijk.

Hierbij merk ik nog op, dat de Raden van Arbeid over een aantal jaren zullen overschakelen van de huidige handadministratie naar een volledig geautomatiseerde administratie. Ik ben bereid in dat kader te zijner tijd te onderzoeken of in een geautomatiseerde administratie het wel mogelijk zou zijn de keuze aan de partners zelf over te laten.

Er zal dus nu voor gezinshuishoudens een vaste keuze gemaakt moeten worden tussen man en vrouw. Zoals eerder opgemerkt wijs ik een keuze voor de vrouw op grond van de overweging dat zij als verzorgende ouder zou moeten worden aangemerkt, af. Een keuze op grond van die overweging zou rolbevestigend werken. Toch meen ik, dat op grond van een aantal andere overwegingen de keuze in geval van samenloop op de vrouw zou moeten vallen:

– In scheidingsgevallen gaat de aanspraak van de vrouw als regel al voor omdat zij de verzorgende ouder is. Uit een oogpunt van consistentie in het stelsel ligt het dan ook voor de hand de vrouw in de andere gevallen te laten voorgaan. Immers zou anders de aanspraak van de vrouw voor haar kinderen uit een vorig huwelijk voorgaan op die van haar ex-echtgenoot, terwijl indien zij weer opnieuw is gehuwd, de aanspraken van haar nieuwe echtgenoot weer op de hare zouden voorgaan. Met andere woorden: de vrouw zou er in dat geval niets mee opschiepen.

– Wanneer aan een stelsel een complete nieuwe rechtsgrond wordt toe-

gevoegd, nl. het verzorgingsbeginsel, dan zou het toch wel wat merkwaardig zijn, als de uitkomst hiervan zou zijn dat er aan de rechtenkant alles bij het oude blijft, nl. de man blijft voorgaan.

– In de ons omringende landen wordt kinderbijslag ook vaak uiteindelijk aan de moeder uitbetaald. Dit is onder meer het geval in Engeland, België, Denemarken en Duitsland. Alleen in Frankrijk en Italië komt de vader primair voor kinderbijslag in aanmerking.

Overigens staat het de vrouw in alle gevallen vrij om de kinderbijslag rechtstreeks door de Raad van Arbeid op de bank- of girorekening van haar echtgenoot te laten overmaken. Voorts zullen de partners in veel gevallen een gezamenlijke rekening hebben. Bovendien blijft de mogelijkheid bestaan om, eventueel na advies van een Raad voor de Kinderbescherming, de kinderbijslag aan een ander dan de rechthebbende betaalbaar te stellen.

Hoofdstuk B. Uitwerking beginsel verzorgende ouder

Uit het gestelde in hoofdstuk A blijkt, dat ik van mening ben, dat in het kinderbijslagstelsel het begrip «verzorgende ouder» als rechtschepend beginsel moet worden geïntroduceerd. In geval van samenloop tussen een verzorgende ouder en een onderhoudende ouder dient de verzorgende ouder voor te gaan. Voorts dient in geval van samenloop tussen verzorgende ouders de vrouw voor te gaan. Daarnaast dient een nieuw stelsel aan een aantal randvoorwaarden te voldoen, die ik hier volledigheidshalve nog eens herhaal:

– Het stelsel moet integraal kunnen worden toegepast, met andere woorden niet alleen voor gescheiden lieden.

– Het stelsel moet geen breuklijnen bevatten bij het bereiken van de 16-jarige leeftijd of het uitwonend gaan worden van de kinderen. Degene, wiens recht op kinderbijslag voorgaat, dient in beginsel aanspraak te hebben op kinderbijslag voor alle kinderen.

In het vervolg van de memorie is voor verschillende posities in de kinderbijslagregeling het grondidee van kinderbijslag aan de verzorgende ouder nader uitgewerkt en getoetst aan de geformuleerde uitgangspunten. Dit gebeurt vrij uitgebreid aan de hand van praktijkvoorbeelden. Hierdoor komen naar mijn mening de knelpunten het duidelijkst naar voren. In hoofd-

stuk C wordt een recapitulatie van het uitgewerkte nieuwe systeem te geven.

Par. 1. *Situaties bij echtscheiding of duurzaam gescheiden leven*

a. *Kinderen jonger dan 16 jaar verblijven bij de moeder, vader noch moeder is hertrouwd*

In de huidige situatie heeft de vrouw zonder meer recht op kinderbijslag voor de tot haar huishouding behorende kinderen. De vader heeft recht wanneer hij deze kinderen grotendeels, dat wil zeggen voor meer dan de helft, onderhoudt. In de *thans* geldende samenloopbeschikking is geregeld, dat de aanspraken van de man voorgaan. Deze zal echter op grond van het vonnis of de overeenkomst de kinderbijslag aan de vrouw moeten afdragen.

In het nieuw voorgestelde stelsel heeft deze vrouw als verzorgende ouder zonder meer recht op kinderbijslag voor de tot haar huishouden behorende kinderen. De man heeft als onderhoudende ouder – mits hij in voldoende mate bijdraagt – ook recht op kinderbijslag. In dit geval van samenloop gaat de verzorgende ouder voor op de onderhoudende ouder. Zij kan dan zelf aanvragen en ontvangt de kinderbijslag rechtstreeks. Het uiteindelijke resultaat is dan wel hetzelfde als in de huidige situatie nl. de kinderbijslag komt bij de vrouw terecht. Alleen hoeft dat niet meer door tussenkomst van de man te gebeuren. In het geschetste geval behoeft hij niet eens aan te vragen. Er vinden ook geen inkomensmutaties plaats. Een bijkomend voordeel is dat de tussenkomst van de Raad voor de Kinderbescherming niet meer nodig is. Deze Raad dient bij voorbeeld in de huidige situatie de aanvraag in voor vaders, die dit niet willen omdat ze de daaruit voortvloeiende kinderbijslag toch niet mogen houden.

b. *Kinderen, jonger dan 16 jaar, verblijven bij de moeder, vader is opnieuw getrouwd en heeft uit dat huwelijk ook weer kinderen; moeder is niet hertrouwd*

Voorbeeld 1. Man heeft 2 kinderen uit een vorig huwelijk, die hij grotendeels onderhoudt en uit het nieuwe huwelijk 2 jongere kinderen. In de huidige situatie heeft de man recht op de volgende kinderbijslagbedragen:

voor een eerste kind	f	259 per kwartaal
voor een tweede kind	f	428 per kwartaal
voor een derde kind	f	432 per kwartaal
voor een vierde kind	f	522 per kwartaal
Totaal	f	1641 per kwartaal

Van dit bedrag moet hij de kinderbijslag voor zijn bij zijn ex-echtgenote verblijvende kinderen aan die ex-echtgenote afdragen. In het kinderbijslagstelsel zijn de oudste kinderen de eerste kinderen, zodat hij $f 259 + f 428 = f 687$ moet afdragen. Voor zijn nieuwe gezin houdt hij $f 954$ over.

In de nieuw voorgestelde regeling heeft de vrouw zelfstandig recht op kinderbijslag voor haar kinderen, zijnde $f 687$. Aan haar financiële positie verandert niets. Zij kan alleen dan de kinderbijslag zelf rechtstreeks bij de Raad van Arbeid aanvragen.

Voor de man is het wat zijn financiële positie betreft van groot belang of de bij zijn ex-echtgenote verblijvende kinderen al dan niet worden meegeteld. Met andere woorden: zijn de nog in zijn gezin verblijvende kinderen aan te merken als eerste en tweede kind of als derde en vierde kind. In het eerste geval zou hij voor deze kinderen $f 687$ ontvangen, in het tweede geval $f 954$. In het eerste geval zou hij er dan ten opzichte van de huidige situatie danig op achteruitgaan. In de tweede situatie zou zijn financiële positie ongewijzigd blijven. Hierbij wordt gemakshalve even de vraag buiten beschouwing gelaten van de rechten van 's mans nieuwe echtgenote.

Wat betreft de vraag of de bij de gewezen echtgenote verblijvende kinderen voor de rangorde moeten worden meegeteld, merk ik allereerst op, dat – zoals eerder in deze memorie is betoogd – ik van mening ben dat ook het onderhoudsbeginsel gehandhaafd moet blijven. Dit met name om ook recht op kinderbijslag te creëren voor niet in het gezin verblijvende kinderen (inrichtingskinderen, buitenshuis studerende kinderen en kinderen, die in het buitenland bij de moeder verblijven). Het is dan ook consequent tevens voor de bij de ex-echtgenote verblijvende kinderen recht op kinderbijslag te creëren, overigens in alle gevallen uiteraard alleen wanneer aan de gestelde onderhoudseis wordt voldaan. In het gekozen voorbeeld heeft de vader immers ook de financiële last voor vier kinderen. Wel gaat de aanspraak van de ex-echtgenote als verzorgende ouder voor.

Gezien het vorenstaande ben ik van mening, dat de bij de ex-echtgenote verblijvende kinderen ook in het nieuwe stelsel moeten worden meegeteld. Op de vraag op welke wijze dat moet gebeuren kom ik bij het volgende voorbeeld terug. Het voorstel van de SER in het advies van 15 juni 1979 om de gescheiden man in het geheel geen recht op kinderbijslag te geven, kan ik niet overnemen. Dit past, zoals in de

vorige alinea betoogd, qua systematiek niet in het nieuw voorgestelde systeem.

In het hier gekozen voorbeeld zou de man er dan $f 954 - f 687 = f 267$ per kwartaal op achteruit gaan.

Over de in deze gevallen te stellen onderhoudseis om de bij de gewezen echtgenote verblijvende kinderen te kunnen meetellen, merk ik nog het volgende op.

In de huidige situatie moet de man de bij zijn ex-echtgenote verblijvende kinderen *grotendeels*, dat wil zeggen voor meer dan de helft onderhouden. Voor het voldoen aan deze onderhoudseis mag echter de kinderbijslag, die de man aan zijn ex-echtgenote moet afdragen worden meegeteld. Deze handelwijze is door de beroepsrechter gesanctioneerd. Hierdoor kan door een verhoudingsgewijze geringe eigen bijdrage van de man toch aanspraak op kinderbijslag verkregen worden. In het nieuwe voorstel gaan de aanspraken op kinderbijslag van de ex-vrouw als verzorgende ouder voor. Dit betekent dat de man niet langer de kinderbijslag kan meetellen voor het vervullen van de onderhoudseis. Dat zou dan weer betekenen dat in een groot aantal gevallen niet langer aan deze onderhoudseis – grotendeels – kan worden voldaan.

Om dit te voorkomen stel ik voor de onderhoudseis voor bij de ex-echtgenote verblijvende kinderen te verlagen van grotendeels naar «in belangrijke mate», dit is voor 1980 $f 25$ per week voor kinderen jonger dan 16 jaar. Met de eis «in belangrijke mate» wordt dan ook aangesloten bij de eis, die voor andere niet tot het huishouden behorende kinderen wordt gesteld, bij voorbeeld inrichtingskinderen of kinderen op kostscholen.

Voorbeeld 2. Man heeft 2 kinderen uit een vorig huwelijk, die hij grotendeels onderhoudt en uit het nieuwe huwelijk (met een weduwe) 2 kinderen die ouder zijn. De huidige situatie is als volgt, waarbij weer het oudste kind als eerste moet worden geteld, zodat de bij de ex-echtgenote verblijvende kinderen in de rangorde het derde en het vierde kind zijn:

voor een eerste kind	f	259 per kwartaal
voor een tweede kind	f	428 per kwartaal
voor een derde kind	f	432 per kwartaal
voor een vierde kind	f	522 per kwartaal
Totaal	f	1641 per kwartaal

Van dit bedrag moet hij de kinderbijslag voor het derde en het vierde kind, zijnde $f 954$ afdragen aan zijn ex-echtgenote. Zelf houdt hij $f 687$ over.

In de nieuwe situatie gebeurt het volgende:

positie vrouw: Zij heeft als verzorgende ouder dan zelfstandig recht op kinderbijslag voor een eerste en een tweede kind, in totaal f 687. In het thans bestaande systeem ontvangt zij echter f 954 via haar voormalige echtgenoot. Zij gaat er dus op achteruit. Deze vrouw verkeert echter wel in dezelfde omstandigheden als de vrouw in voorbeeld 1, die ook voor haar twee kinderen f 687 ontvangt. Beide hebben twee kinderen tot hun last, zodat een gelijke financiële positie wat betreft de kinderbijslagaanpakken terecht is. Dat de vrouw in voorbeeld 2 tot nu toe f 954 ontvangt, betekent naar mijn mening een *niet terechte* bevoordeling. Deze bevoordeling is volstrekt willekeurig en alleen afhankelijk van de gezinssituatie van de man waarbij de leeftijdsopbouw van kinderen een rol speelt. Eén grote loterij dus en ik acht het volstrekt gerechtvaardigd daar nu een eind aan te maken. Het is naar mijn mening de plicht van de wetgever personen in gelijke omstandigheden gelijke rechten te verlenen en het feit, dat dit met een inkomensachtergang gepaard kan gaan is geen reden om ongerechtvaardigde verschillen te laten bestaan.

Ook andere alleenstaande vrouwen (weduwen, ongehuwde moeders) ontvangen voor twee kinderen f 687 aan kinderbijslag.

positie man: zoals reeds opgemerkt, ben ik van mening dat de bij de ex-echtgenote verblijvende kinderen – mits deze ten minste in belangrijke mate worden onderhouden – in de rangorde moeten worden meegeteld. Gebeurt dit op de wijze zoals dit nu ook geschiedt – *oudste kind is het eerste kind* – dan heeft de man in voorbeeld 1 een derde en een vierde kind in zijn nieuwe gezin en de man in voorbeeld 2 een eerste en een tweede kind. Dat zou betekenen, dat in voorbeeld 1 f 954 kinderbijslag wordt ontvangen en in voorbeeld 2 f 687.

Ook hier geldt echter dat beide gezinnen in feite in dezelfde positie verkeren. Het enige verschil zit in de onderlinge leeftijdsrelatie tussen de kinderen. Gezien het eerder geformuleerde uitgangspunt bij de vrouw in voorbeeld 2 is dit niet gerechtvaardigd. Personen in gelijke omstandigheden moeten ook gelijke rechten worden verleend.

Een oplossing zou zijn de man in voorbeeld 2 het verschil tussen het

derde plus vierde kind en het eerste plus tweede kind toe te kennen. Dan zouden op het eerste gezicht de beide mannen weer in dezelfde positie worden gebracht. Man 2 moet echter deze aanvulling, die hij voor de bij de ex-echtgenote verblijvende kinderen krijgt, overeenkomstig het echtscheidingsvonnis aan deze echtgenote doorgeven, zodat niet de man, maar de vrouw er beter van zou worden. Deze bevoordeling van de vrouw is, zoals ik hiervoor reeds stelde, niet gerechtvaardigd. Deze oplossing is dus niet bruikbaar, omdat dan zowel vrouwen in gelijke positie als mannen in gelijke positie onderling verschillend behan-

deld zouden worden afhankelijk van de leeftijdsopbouw van hun kinderen.

Deze rangordeproblematiek is ook aan de orde geweest bij de adviesaanvraag aan de SER over de structuur van de kinderbijslag van 31 maart jl. en wel bij de differentiatie naar leeftijd. Daarbij is voorgesteld, met name voor de duidelijkheid, de kinderbijslagen anders te presenteren. Gesproken zou moeten worden van kinderbijslag per kind voor een gezin met een, twee, enz. kinderen en niet langer van kinderbijslag voor een eerste, tweede, enz. kind. Concreet zou dit voor een gezin met 4 kinderen betekenen:

Huidige situatie		Nieuwe situatie	
bijslag voor een eerste kind	f 259	bijslag voor een kind in een gezin met 4 kinderen:	
bijslag voor een tweede kind	f 428	f 1641	
bijslag voor een derde kind	f 432	$\frac{1641}{4} = f 410,25$ per kind	
bijslag voor een vierde kind	f 522		
Totaal	f 1641		

Terugkomend op de gegeven voorbeelden zouden de mannen dan in beide gevallen aanspraak kunnen maken op $2 \times f 410,25$. Hierbij gaat voorbeeld 1 er iets op achteruit en voorbeeld 2 er iets op vooruit, maar ze worden wel volstrekt gelijk behandeld. Naar mijn mening is dat ook gerechtvaardigd. Ik stel dan ook voor nu reeds op deze nieuwe presentatie over te gaan. In de gewone gezinssituatie brengt dat geen enkele wijziging met zich mee, terwijl bij scheidingssituaties er dan een rechtlijnig, naar de mensen toe verdeigbaar systeem ontstaat. Bovendien behoren dan rangordebetalingen tot het verleden. Die rangordebetalingen zijn immers alleen afhankelijk van de *onderlinge* leeftijdsrelatie van de kinderen (en dus niet van de leeftijd zelf) en werken daardoor volstrekt willekeurig.

c. Kinderen jonger dan 16 jaar, verblijven bij de moeder; vader is niet hertrouwd; moeder is wel hertrouwd en haar nieuwe gezin telt ook nog andere kinderen

In de huidige situatie heeft de vader aanspraak op kinderbijslag voor de bij de ex-echtgenote verblijvende kinderen, indien hij deze (eventueel samen met de kinderbijslag) grotendeels onderhoudt. Deze kinderbijslag draagt hij vervolgens af aan de ex-echtgenote.

Zij of haar nieuwe echtgenoot heeft aanspraak op kinderbijslag voor de andere kinderen en eventueel recht op een aanvulling voor de kinderen uit het eerste huwelijk. Het volgende voorbeeld moge dit illustreren.

Vrouw heeft 2 kinderen uit huwelijk met vader A en 2 oudere kinderen uit haar huwelijk met vader B (een weduwnaar).

Vader A heeft recht op kinderbijslag voor een 1ste en 2de kind, in totaal f 687 die hij aan zijn ex-vrouw afdraagt. De moeder heeft aanspraak op kinderbijslag voor haar «nieuwe» kinderen als 1ste en 2de kind en voorts een aanvulling voor haar kinderen uit haar huwelijk met vader A. Weliswaar gaat de aanspraak van vader A voor, maar omdat voor de moeder deze kinderen als 3de en 4de worden geteld, heeft zij recht op een aanvulling ter grootte van het verschil tussen het 3de plus 4de kind en het 1ste plus 2de kind. In totaal krijgt moeder A nu de kinderbijslag voor 4 kinderen, zijnde f 1641. In de nieuwe situatie blijft dit hetzelfde, ook nu heeft zij aanspraak op kinderbijslag voor 4 kinderen. Het enige verschil is, dat zij nu niet meer voor een gedeelte van de bijslag afhankelijk is van vader A. Deze ontving in de oude situatie wel kinderbijslag, maar moest die afdragen, terwijl in de nieuwe situatie hij wel rechtgebende is, maar de aanspraken van zijn ex-

vrouw gaan voor. Voor hem verandert er dus ook niets. Hierbij merk ik nog op, dat de nieuwe presentatie van de kinderbijslagbedragen in deze situatie niet van invloed is.

Gemakshalve is er in dit voorbeeld van uitgegaan dat in de huidige situatie de aanspraken van de moeder en vader B als zijnde één gezin verwisselbaar zijn.

d. Kind, jonger dan 16 jaar, verblijft niet bij één van de gescheiden ouders, maar is bij voorbeeld met invaliditeit uit huis geplaatst en verblijft in een inrichting

In de huidige situatie is het zo, dat wanneer voor zo'n buitenshuis wonend kind een bijdrage wordt geleverd (in belangrijke mate) er aanspraak op kinderbijslag bestaat. Zowel de vader als de moeder kunnen in beginsel aanspraak maken bij voldoende bijdrage. In geval van samenloop gaat de aanspraak van degene, die de hoogste bijdrage levert, voor. De andere recht-hebbende kan eventueel aanspraak maken op een aanvulling (het rangordeverschil). Ook is het mogelijk dat in bepaalde gevallen recht bestaat op dubbele kinderbijslag, wanneer een dergelijk kind door of in verband met studie of invaliditeit buitenshuis verblijft.

Afhankelijk van de bijdragen kan dan of de ene ouder 2 x kinderbijslag of beide ouders 1 x kinderbijslag ontvangen. Wel is het natuurlijk zo, dat wanneer de aanspraak van de vader voorgaat, hij de daaruit voortvloeiende kinderbijslag toch weer aan de moeder moet afdragen. Het uiteindelijke resultaat is dan toch dat de moeder altijd de kinderbijslag voor deze kinderen ontvangt, hetzij rechtstreeks, hetzij via de ex-echtgenoot.

Naar mijn mening moet dit in het nieuwe stelsel ook zo zijn, maar dan wel zonder tussenkomst van de man. Een ander resultaat zou alleen maar betekenen, dat de man op papier wel recht heeft maar de bijslag toch moet afdragen. Ook uit een oogpunt van continuïteit is het van belang het primaire recht bij de vrouw te leggen, omdat zij anders immers voor de tot haar huishouden behorende kinderen zelf recht heeft, terwijl voor een buitenshuis verblijvend kind de vader zou moeten aanvragen.

Het gewenste resultaat is te bereiken door in de AKW een bepaling op te nemen, dat voor het vervullen van de bij die wet gestelde onderhoudseisen de vrouw die door de man bij alimentatie-

vonnis of vrijwillige overeenkomst afgesproken bijdragen voor de kinderen mee mag tellen. Zo'n bepaling is ook nodig voor kinderen van 16 jaar en ouder. Daar kom ik later in deze memorie nog op terug. Alsdan heeft weer zowel de man als de vrouw recht, waarbij het recht van de vrouw kan prevaleren. Voor de man tellen – mits de vereiste bijdrage werkelijk wordt betaald – de kinderen wel mee voor de rangorde. Deze problemen zijn voor hem overigens dezelfde als hiervoor geschetst.

e. Kinderen, jonger dan 16 jaar, verblijven in het gezin van de vader, die al dan niet is hertrouwd

Voor deze gevallen zijn er in het huidige stelsel geen problemen als de moeder niet bijdraagt in het onderhoud van de kinderen. Hier is dan geen sprake van samenlopende aanspraken. Alleen de vader heeft recht. Ook in het nieuwe systeem blijft dat zo. De vader als verzorgende ouder heeft aanspraak. Alleen in het geval, dat de moeder verplicht is tot het betalen van alimentatie voor de bij haar ex-man verblijvende kinderen (dit kan gebeuren bij complete rolwisselingen) zal er samenloop van aanspraak ontstaan. Dan gaat weer de verzorgende ouder, in dit geval de vader, voor. In feite zijn deze situaties precies gelijk aan die hiervoor omschreven wanneer het kind bij de moeder verblijft.

f. Kinderen van 16 jaar en ouder van gescheiden of duurzaam gescheiden levende ouders

Voor kinderen van 16 jaar en ouder kan recht op kinderbijslag bestaan in geval van:

- het volgen van onderwijs;
- het invalide zijn;
- het verzorgen of mede verzorgen van de huishouding en
- het partieel leerplichtig zijn.

Afhankelijk van de mate van onderhoud, de leeftijd van het kind, en het al dan niet buitenshuis verblijven kan aanspraak bestaan op enkelvoudige, dubbele, dan wel drievoudige kinderbijslag. In geval van scheiding of duurzaam gescheiden leven kan er alleen samenloop van aanspraken ontstaan bij het volgen van onderwijs of het invalide zijn van het kind. De andere gevallen eisen een tot het huishouden behoren van het kind, waardoor vanzelf alleen de ouder die met het kind een huishouding vormt, aanspraak kan maken.

Voor kinderen van 16 jaar en ouder wordt thans een reële bijdrage (ten minste in belangrijke mate) gevraagd om voor kinderbijslag in aanmerking te kunnen komen. Hierdoor kunnen in scheidingsgevallen zowel de vader als de moeder – afhankelijk van de mate van onderhoud – in aanmerking komen, waarvoor zeer ingewikkelde samenloopregels zijn ontworpen. Het uiteindelijke resultaat is echter wel altijd dat de kinderbijslag bij de moeder terecht komt. Enerzijds heeft zij – na samenloop – haar eigen aanspraken die ten gelde komen, anderzijds moet de man de kinderbijslag waar hij aanspraak op maakt, op grond van het vonnis of de overeenkomst weer aan zijn ex-echtgenote afdragen. Naar mijn mening moet mede uit een oogpunt van continuïteit de nieuwe regeling ook nu zo worden, dat de aanspraken uiteindelijk – maar zonder tussenkomst van de man – bij de vrouw worden gelegd. Hiervoor is dezelfde oplossing mogelijk als uiteengezet onder d van deze paragraaf namelijk door te bepalen, dat voor het vervullen van de onderhoudseisen de vrouw de door de man te betalen alimentatie voor de kinderen mede aan mag nemen. Daarna is het weer een kwestie van samenloop, waarbij de aanspraken van de vrouw prevaleren.

Eén aspect verdient hierbij nog de aandacht. Als regel loopt de verplichte alimentatie tot 21 jaar. Het gebeurt echter wel, dat een vader de betalingen – bij voorbeeld aan zijn buitenshuis studerende zoon – op vrijwillige basis voortzet. In het huidige systeem is het zo, dat de vader de kinderbijslag in dit geval niet hoeft over te dragen, aangezien het vonnis hier niet in voorziet. Naar mijn mening moet dit in het nieuwe systeem zo blijven, wat bereikt wordt door te bepalen dat de vrouw alleen de uit het vonnis voortvloeiende bijdragen mag meetellen.

Par. 2. Situaties in geval van een huwelijk

a. Kinderen, beneden de leeftijd van 16 jaar, verblijven in het gezin

In de huidige situatie is het zo, dat beide ouders zonder nadere eis geacht worden aan de onderhoudseisen te voldoen en beiden aanspraak kunnen maken op kinderbijslag. In het samenlooprecht is bepaald, dat de aanspraak van de man voorgaat op die van de vrouw. In het nieuwe systeem moet – ook zonder nadere eis – worden aangenomen, dat beide ouders voldoende

aan het verzorgingsbeginsel. In de samenloop gaat dan uit een oogpunt van eenheid in het systeem – omdat bij gescheidenen de uiteindelijke aanspraken ook veelal bij de vrouw komen te liggen – de vrouw voor.

b. *Kinderen, beneden de leeftijd van 16 jaar, verblijven buiten het gezin, bij voorbeeld wegens invaliditeit in een inrichting*

Voor deze kinderen geldt thans een onderhoudsvoorwaarde. Als regel zal de man – als kostwinner – aan deze voorwaarde voldoen waardoor hij aanspraak heeft. Voldoet de vrouw uit eigen middelen ook aan de onderhoudsvoorwaarde, dan ontstaat er samenloop, waarbij de hoogste bijdrage weer voorgaat. Ingeval het buitenshuis verblijf houden in verband staat met het volgen van studie of invaliditeit bestaat eventueel recht op dubbele kinderbijslag, waarbij theoretisch de aanspraken van man en vrouw naast elkaar kunnen lopen.

In het nieuwe systeem moet dit naar mijn mening veranderen. In de eerste plaats volgt uit zijn redenering dat man en vrouw beiden verzorgende ouder zijn ook dat beiden onderhoudende ouder zijn. Zij moeten immers zelf maar uitmaken hoe zij hun onderhouds- en verzorgingstaak verdelen. De overheid moet daarin niet treden. Een tweede reden is dat wanneer voor deze kinderen de uiteindelijke aanspraak bij de vader terechtkomt er een breuk komt in de kinderbijslag aanvragen. De moeder vraagt aan voor de thuiswonende kinderen en de vader voor de uitwonende kinderen. Dit is te voorkomen, door in de AKW een bepaling op te nemen dat echtgenoten beiden geacht worden aan de onderhoudseis te voldoen, wanneer deze voldaan wordt uit het inkomen van één van hen of uit beider inkomen. Zo wordt bereikt, dat man en vrouw dan allebei rechthebbende zijn, waarbij de vrouw weer kan voorgaan.

c. *Kinderen van 16 jaar en ouder, verblijven in het gezin*

In feite is de problematiek hier dezelfde als hiervoor onder b. Er wordt een werkelijke bijdrage verlangd, waar in het huidige systeem als regel alleen de vader als kostwinner aan kan voldoen. Op dezelfde wijze is dit ook op te lossen, door beide ouders aan de onderhoudseis te laten voldoen en vervolgens de vrouw te laten voorgaan.

Hierdoor wordt ook de continuïteit in de aanvraag niet doorbroken. De vrouw blijft rechthebbende, ook als de kinderen 16 jaar worden.

d. *Kinderen van 16 jaar en ouder, blijven buitenshuis*

Ook hier is sprake van dezelfde problematiek, die op gelijke wijze als hier voor uiteengezet, kan worden opgelost. Het uiteindelijke resultaat moet zijn, dat de moeder de kinderbijslag blijft ontvangen, ook als de kinderen buitenshuis gaan wonen.

Par. 3. *Situaties in geval van niet-gehuwd samenwonen*

In het huidige systeem wordt geen onderscheid gemaakt tussen een huwelijk en een samenwoningsverband. Doorslaggevend is dat met het kind een huishouden wordt gevormd. Naar mijn mening moet ook in het nieuwe systeem geen onderscheid worden gemaakt. Dit is eenvoudig te realiseren door – evenals thans – van personen die een huishouding vormen te spreken. Ook hier zal de vrouwelijke partner bij samenloop van aanspraken moeten voorgaan. Wel merk ik nog op, dat uiteraard de eis dat er een relatie van eigen, aangehuwd of pleegkind tussen het kind en de kinderbijslaggerechtigde, blijft bestaan.

Hoofdstuk C. Recapitulatie van het nieuw voorgestelde systeem

In hoofdstuk B van deze memorie is vrij uitvoerig ingegaan op de uitwerking van het beginsel kinderbijslag aan de verzorgende ouder in diverse situaties. Daarbij is een oplossing gegeven voor een aantal problemen, die een dergelijk beginsel oplevert. De conclusie kan naar mijn mening zijn, dat met dit beginsel als uitgangspunt een regeling te construeren valt, die eenvoudig uit te voeren is, aansluit bij het levende rechtsgevoel en in grote lijnen voldoet aan de in de aanhef van hoofdstuk B van deze memorie aangegeven randvoorwaarden.

Vanwege de overzichtelijkheid geef ik hieronder een samenvatting van het nieuwe systeem met daarbij vermeld de belangrijkste wijzigingen die nodig zijn:

a. Uitgangspunt voor het recht op kinderbijslag voor kinderen beneden de leeftijd van 16 jaar die tot het huishouden behoren is dat de verzorgende ouder aanspraak op kinderbijslag heeft.

b. De overheid vindt dat ouders ten opzichte van hun kinderen een tweeledige taak hebben, nl. een verzorgings- (en opvoedings)taak en een onderhoudstaak. Hoe deze taken worden verdeeld is een zaak die alleen de ouders aangaat. Dit uitgangspunt betekent, dat ouders, die met een kind een gezin vormen, beiden verzorgende ouder zijn.

c. Voor kinderen, die niet tot het huishouden behoren, bij voorbeeld omdat zij bij de ex-echtgenote verblijven of in een inrichting geplaatst zijn en kinderen van 16 jaar en ouder (zowel inwonend als uitwonend) geldt in principe het onderhoudsbeginsel. De rechthebbende moet het kind in zekere mate onderhouden.

d. Voor kinderen beneden 16 jaar geldt bij samenloop van aanspraken tussen de verzorgende ouder en de onderhoudende ouder, dat de verzorgende ouder voorgaat. Dit slaat meestal op de situatie in scheidingsgevallen. De ouder, waar het kind verblijft, gaat voor.

e. Voor kinderen beneden 16 jaar geldt bij samenloop van aanspraken tussen verzorgende ouders, dat de moeder voorgaat. Dit uit oogpunt van éénduidigheid in het systeem.

f. Uit een oogpunt van continuïteit en eenvoudig moet slechts één ouder voor alle kinderen kinderbijslag kunnen aanvragen. Daarvoor is nodig dat beide partners in een huishouding geacht worden gelijktijdig aan de onderhoudseisen voor kinderen die buitenshuis verblijven of die 16 jaar en ouder zijn te voldoen, waarbij in de samenloop de moeder weer voorgaat. Dit dient ook te gelden ten aanzien van gescheiden echtelieden, waartoe nodig is, dat de ex-echtgenote voor het vervullen van de onderhoudseis de alimentatie voor de kinderen mag meertellen.

g. In geval van samenloop tussen verzorgende en onderhoudende ouder moet de onderhoudende ouder (die dus niet voorgaat) het kind wel in de rangorde kunnen late meetellen. Hierbij dient de thans geldende eis van «grotendeels onderhoud», te worden vervangen door: in belangrijke mate.

h. Rangordeverschillen (het verschil tussen diverse kinderbijslagbedragen) moeten niet langer tot uitbetaling komen. Deze werken namelijk volstrekt willekeurig en bewerkstelligen ongelijke rechten in gelijke posities. Daartoe dienen de kinderbijslagbedragen anders te worden gepresenteerd. Dit is toch al nodig in verband met de voorgenomen leeftijdsdifferentiatie.

j. Er wordt geen verschil gemaakt tussen echtparen en samenwonenden. In beide gevallen ligt het recht primair bij de vrouw.

Hoofdstuk D. Fiscale aspecten van het nieuwe systeem

Wat betreft de fiscale aspecten is de huidige situatie als volgt. Na de volledige integratie kinderbijslag/kinderaf trek per 1 januari 1980 houdt de fiscus slechts in uitzonderingsgevallen rekening met het hebben van kinderen. Deze uitzonderingen zijn de gevallen waarin de betrokkenen geen recht hebben op kinderbijslag (bij voorbeeld grensarbeiders) of geacht worden geen recht te hebben (bij voorbeeld gemoedsbezwaarden). Tot deze laatste categorie worden ook gerekend de gescheiden vrouwen, wier kinderen grotendeels door de ex-echtgenoot worden onderhouden. Deze groepen kunnen aanspraak maken op een geforfaiteerde buitengewone lastenaf trek, mits zij een werkelijke bijdrage leveren in de onderhoudskosten van tenminste f 50 per week per kind.

Ten aanzien van de gescheidenen werkt dit als volgt (aangenomen dat de vader de kinderen grotendeels onderhoudt):

man: aanspraak op kinderbijslag, geen buitengewone lastenaf trek;

vrouw: geen kinderbijslag, eventueel buitengewone lastenaf trek bij voldoende onderhoudsbijdrage.

Als gevolg van het echtscheidingsvonnis moet de man echter de kinderbijslag doorgeven aan zijn ex-vrouw, zodat feitelijk de man met lege handen staat (geen kinderbijslag, geen fiscale buitengewone-lastenaf trek) en de vrouw de kinderbijslag alsmede in voorkomend geval een fiscale aftrek heeft, als had zij geen kinderbijslag.

Deze paradoxale situatie zal in het nieuwe systeem niet meer voorkomen. Dan heeft de vrouw rechtstreeks aanspraak op kinderbijslag, waardoor zij geen fiscale aftrek meer heeft. Hierdoor komt zij weer in dezelfde positie als andere rechthebbenden op kinderbijslag. De man kan wel eventueel voor een fiscale buitengewone-lastenaf trek in aanmerking komen wanneer hij een reële bijdrage levert van ten minste f 50 per week. Dit is dan ook rechtvaardig, omdat de draagkrachtvermindering ook bij hem optreedt. In het nieuwe systeem kunnen uiteraard weer enige inkomensmutaties optreden. De gescheiden vrouw kan haar buitengewone lastenaf trek kwijtraken, terwijl de man van deze aftrek kan

gaan profiteren. Ook hier geldt weer, dat deze mutaties volkomen te verdigen zijn, omdat personen in dezelfde omstandigheden dezelfde aanspraken krijgen. Overigens kunnen inkomensmutaties bij gescheidenen natuurlijk altijd aanleiding zijn om een herziening van het vonnis aan te vragen.

Hoofdstuk E. Uitvoeringstechnische aspecten van het nieuwe systeem

Qua uitvoering geeft het nieuwe systeem wanneer het eenmaal is ingevoerd, niet al te veel moeilijkheden. In feite komt het er alleen maar op neer, dat waar nu de man uiteindelijk de kinderbijslag ontvangt, dit in het vervolg de vrouw zal zijn. De invoeringsproblemen zijn echter groot. In dit verband is het nodig om even in te gaan op het systeem van uitvoering van de Kinderbijslagwet. De gegevens zijn verzameld op z.g. stamkaarten op naam en geboortedatum van de aanvrager (meestal dus de man). Op deze stamkaarten zijn de namen en geboortedata van de kinderen vermeld alsmede de voor het recht op kinderbijslag relevante gegevens. Van deze stamkaart is een afschrift aanwezig op de controleafdeling. Telkens wanneer een aanvraag om kinderbijslag binnenkomt, wordt de kaart bijgezoekt en beschikt men dus over de noodzakelijke gegevens. In dit systeem weet men van de vrouw niets. Zou het nieuwe systeem zonder meer worden ingevoerd, dan kan men op grond van haar naam en geboortedatum geen gegevens over de kinderen bijzoeken. Het zal duidelijk zijn, dat in feite een nieuw bestand moet worden opgebouwd, namelijk van de nieuwe rechthebbenden, de vrouwen. Het is onvermijdelijk, dat dit bestand aanwezig is op de datum van invoering van het nieuwe systeem. De opbouw van het nieuwe bestand zal dus vóóraf moeten plaatsvinden.

In dit verband lijkt mij overschakeling van het bestaande systeem op het nieuwe systeem vóór 1 januari 1982 niet mogelijk. Bij een invoering op 1 januari 1982 kan aan de hand van de binnenkomen kinderbijslaglijsten over 1981 een nieuw «vrouwenbestand» worden opgebouwd.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A

In dit artikel/onderdeel worden de bestaande onderdelen b en c van het eerste lid van artikel 7 samengevoegd. Zoals uit het algemeen deel van deze memorie blijkt is het niet langer ge-

wenst een scheiding te maken tussen kinderen die tot het huishouden van de voormalige partner behoren en kinderen, die anderszins niet tot het huishouden van de verzekerde behoren. Voor al deze kinderen bestaat alsdan in beginsel recht op kinderbijslag, wanneer deze ten minste in belangrijke mate door de verzekerde worden onderhouden.

Door deze nieuwe omschrijving wordt tevens bereikt, dat ook in beginsel bij voldoende bijdrage recht op kinderbijslag ontstaat voor eigen, aangehuwde of pleegkinderen, die tot het huishouden van een ander dan de voormalige echtgenote of de echtgenote van wie de verzekerde duurzaam gescheiden leeft, behoren. Gedacht moet bij voorbeeld worden aan kinderen, die bij de voormalige partner uit een samenlevingsverband wonen en waarvoor alimentatie verschuldigd is. Tot dusver bestond hiervoor geen recht op kinderbijslag voor degene, tot wiens huishouden de kinderen niet behoren. Wel moet hierbij worden opgemerkt, dat in het samenlooprecht de aanspraak van degene, die met het kind een huishouden vormt, uiteraard voorgaat. Opgemerkt zij nog, dat de omschrijving in het eerste lid van artikel 7 zonder wijziging gebruikt kan worden ter realisering van het onderhoudsbeginsel. Alleen in het samenlooprecht dient wijziging te worden gebracht.

Artikel I, onderdeel C

In dit artikel/onderdeel wordt vastgelegd, dat alvorens een verzekerde voor eventuele meervoudige kinderbijslag voor een kind in aanmerking kan komen, hij dit kind in ieder geval in belangrijke mate moet onderhouden. Dit kan van belang zijn in de gevallen, dat de onderhoudskosten van een kind – dat bij voorbeeld in een ander land wordt opgevoed – dermate laag zijn, dat niet aan de onderhoudsbijdrage «belangrijke mate» kan worden voldaan, terwijl de verzekerde wel meer dan de helft van de totale onderhoudskosten draagt. Zou dan toch recht op (dubbele) kinderbijslag ontstaan, dan zou de kinderbijslag de gemaakte kosten ruimschoots overtreffen.

Artikel I, onderdeel D

Zoals in het algemeen deel van deze memorie is uiteengezet, dienen uit een oogpunt van continuïteit voor de kinderen, waarvoor een onderhoudsbijdrage wordt verlangd, de bijdragen van beide partners of ex-partners te worden samengeteld. Dit artikelonderdeel strekt daartoe.

Artikel I, onderdeel E

Naar aanleiding van vragen van de leden van de Tweede Kamer de heren De Voogd en De Korte met betrekking tot voorlichting over aanspraken op kinderbijslag heb ik op 3 juli 1980 mee-gedeeld, dat naar mijn mening alle in een kwartaal genoten eigen inkomsten in de eigen inkomstenregeling moeten worden betrokken. (Aanhangsel Handelingen 1417). Dit artikelonderdeel strekt daartoe.

Voorts is geregeld, dat ook ten aanzien van de vaststelling van de onderhoudskosten van een kind niet de toestand op de peildatum, maar het gehele kwartaal bepalend is. De peildatum is derhalve alleen bepalend voor de criteria die in redelijke mate objectief zijn te beoordelen (zoals verzekeringsplicht, de leeftijd van een kind, het al dan niet studierend zijn, etc.). De mate van onderhoud, waarbij ook de eigen inkomsten een rol spelen, dienen dan voortaan over het gehele kwartaal te worden bekeken. Hierdoor wordt een toevalligheidselement uit de beoordeling van de rechten gehaald, waardoor de toekenning beter zal aansluiten bij de werkelijke situatie. Aangezien de kinderbijslag eerst *na afloop* van een kwartaal wordt toegekend levert deze wijziging administratief geen problemen op.

Artikel I, onderdeel F

In dit onderdeel wordt een nieuwe redactie van artikel 12 voorgesteld. Zoals in het algemeen deel van deze memorie is uiteengezet, noopt het nieuwe systeem van kinderbijslag aan de verzorgende ouder, tot een nieuwe presentatie van de uitkeringsbedragen.

In het eerste lid van het nieuw voorgestelde artikel 12 wordt neergelegd, dat het kinderbijslagbedrag afhankelijk is van de gezinsgrootte. In het tweede lid volgt een opsomming van het aantal kinderen, dat de gezinsgrootte bepaalt.

In het derde lid is de nieuwe presentatie vervat, waarbij de huidige onafgeronde bedragen zijn gedeeld door het kindertal. Het vierde lid geeft een rekenregel voor gezinsgroottes van meer dan acht kinderen.

Het vijfde lid regelt de thans bestaande halvering van het kinderbijslagbedrag voor het eerste kind dat jonger is dan drie jaar.

In het zevende lid is neergelegd, dat het totaal uit te betalen bedrag naar boven wordt afgerond op een veel-

voud van een gulden. Thans wordt het bedrag voor ieder kind afzonderlijk op een gulden afgerond, waardoor bij voorbeeld een gezin met zes kinderen 6 keer een afronding naar boven op een gulden meekrijgt. Deze gewijzigde afrondingsmethode levert een besparing op van 5,6 miljoen per jaar.

Artikel I, onderdeel G

Als gevolg van het gewijzigde afrondingssysteem kan het derde lid van artikel 13, alsmede een gedeelte van het vierde lid, vervallen.

Artikel I, onderdeel H

In dit onderdeel wordt voorgesteld, de mogelijkheid tot verrekening van te veel of ten onrechte uitbetaalde kinderbijslag uit te strekken tot degene met wie de verzekerde een huishouden vormt. Tot nu toe kan deze verrekening slechts plaatsvinden bij de huwelijkspartner.

Artikel II

In dit artikel is neergelegd, dat de samentelling van bijdragen, bedoeld in het nieuw voorgestelde artikel 10a van de AKW voor de lopende gevallen alleen plaatsvindt wanneer in het rechterlijk vonnis of de convenant is overeengekomen dat de eventuele kinderbijslag moet worden doorgegeven aan de ouder waar de kinderen verblijven. In de – overigens zeer spaarzame – gevallen, dat dit niet is geregeld, is er bij de draagkrachtafweging ter bepaling van de onderhoudsbijdrage kennelijk van uitgegaan, dat de kinderbijslag bij de bijdragende ouder zal blijven.

Artikel III

Dit artikel behelst een machtiging om de per 1 juli 1981 geldende bedragen om te zetten naar de nieuwe methode van presentatie, zoals neergelegd in het nieuw voorgestelde artikel 12 van de AKW. Hierbij zullen de onafgeronde bedragen worden gehanteerd, zodat het derde lid van artikel XV van de wet van 20 december 1979, Stb. 709, (derde fase herstructurering) kan vervallen. Dit lid beoogt namelijk het elimineren van de afronding per 1 juli 1981.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken,
L. de Graaf

