

Zitting 1980–1981

16 632

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

B

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 20 januari 1981

Bij Kabinetsmissive van 18 december 1980, no. 54, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een wetsontwerp met memorie van toelichting tot nadere wijziging van de Algemene Kinderbijslagwet (kinderbijslag aan de verzorgende ouder).

Het voorstel geeft de Raad van State aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

1. Het ontwerp bevat een aantal bepalingen die, naar 's Raads mening, niet te maken hebben met de doelstelling om de kinderbijslag bij voorrang toe te kennen aan de verzorgende ouder. Zo bevat artikel I, onderdeel C en onderdeel E slechts nieuwe regelen ten aanzien van de ouderhoudseis, terwijl artikel I, onderdeel G een andere afrondingsregel bevat. Aanbevolen wordt de considerans en, zo mogelijk, het intitulé aan deze ruimere strekking van het ontwerp aan te passen.

2. Het ontwerp strekt er mede toe naast de eerdergenoemde doelstelling enige wijzigingen in de Algemene Kinderbijslagwet aan te brengen, welke als het opheffen van systeemfouten dan wel als het aanbrengen van een structurele verbetering kunnen worden aangemerkt. Zo wordt een einde gemaakt aan de ongemotiveerde be-

voordeling van de vrouw ingeval de man kinderen heeft uit een vorig huwelijk, die hij grotendeels onderhoudt en door het nieuwe huwelijk kinderen die ouder zijn (memorie van toelichting, bladzijden 1–12). Voorts zal als gevolg van het voorstel de «paradoxe situatie» verdwijnen waarin, bij toepassing van een buitengewone fiscale lastenafrek, de man noch kinderbijslag noch fiscale aftrek heeft en de vrouw soms van beide tegelijk kan profiteren (memorie van toelichting, bladzijde 20). Als structurele verbetering ziet het college het voorstel om het bedrag van de bijslag, naar gelang de gezinsgrootte, in een gelijk bedrag per kind uit te drukken (artikel 12, derde lid). Het verdient, zo meent de Raad, aanbeveling reeds in de inleiding van de toelichting erop te wijzen dat de voorgestelde wetswijziging mede deze aspecten omvat.

3. De Raad is van mening dat de introductie van het verzorgingsbeginsel een wettelijke grondslag behoeft en dat niet kan worden volstaan met dit beginsel in hoofdzaak zijn formulering te geven in de ministeriële beschikking ex artikel 14, derde lid, AKW. Zonder daarop gerichte wettelijke voorziening blijft de AKW uitsluitend het onderhoudsbeginsel kennen (artikel 7). Opmerkelijk is in dit verband dat aan de verzorgende ouder krachtens een kunstgreep (het voorgestelde artikel

10a), waardoor hij/zij aan de onderhoudseis gaat voldoen, recht op kinderbijslag wordt verschaft, welk recht dan op grond van bovengenoemde ministeriële beschikking gaat prevaleren. Dat het in artikel 10a om de verzorgende ouder gaat is daar overigens niet uit af te leiden. De relatie die er tussen de verzekerde en het kind moet zijn voor toepassing van dat artikel is hierin niet aangegeven. In een wettelijke omschrijving van het begrip: «verzorgende ouder» zou dan de grondslag kunnen worden gelegd waarop in artikel 10a en in de uitvoeringsbepalingen kan worden teruggegrepen. De Raad is overigens van mening dat de belangrijkste uitvoeringsbepalingen ter zake niet in een ministeriële beschikking, maar in een algemene maatregel van bestuur zouden moeten worden neergelegd.

4. Indien er kinderen zijn, die tot de huishoudens van geen der beide gescheiden ouders behoren (inrichtingskinderen, buitenshuis studerende kinderen) zal het veelal onmogelijk zijn vast te stellen dat een van beide ouders het kind verzorgt. Het college neemt aan dat in zulk een geval de ouder aan wie het kind is toegewezen als verzorgende ouder zal worden aangemerkt. Een stellige bepaling op dit punt, hetzij in de wet, hetzij in een algemene maatregel van bestuur lijkt onmisbaar.

Ter zijde wil het college opmerken dat het voorbeeld onder d (memorie van toelichting, bladzijden 14 en 15) zijns inziens niet opgaat, als het bedoelde kind bij echtscheiding aan de vader is toegewezen.

5. Aangezien het aantal ongebroken gezinnen voorshands groter lijkt te zullen blijven dan het aantal gescheiden huwelijken en de huwelijkse relatie aan een echtscheiding vooraf gaat lijkt het uit een oogpunt van systematiek juist, dat in paragraaf 1 van hoofdstuk B van de memorie van toelichting eerst de voorbeelden in geval van een huwelijk worden besproken en vervolgens in paragraaf 2 de situaties bij echtscheiding en bij duurzaam gescheiden leven.

6. In de toelichting (op bladzijde 22) bij artikel I, onderdeel C, wordt erop gewezen dat deze bepaling beoogt tegen te gaan dat de kinderbijslag de gemaakte kosten voor het kind zou overtreffen. De Raad wijst erop, dat dit verschijnsel zich ook onder de werking van de nieuwe bepaling zal kunnen voordoen, zij het in geringere mate.

7. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het wetsontwerp niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President
van de Raad van State,
W. Scholten

**Lijst van redactionele kanttekeningen,
behorende bij het advies no.
810114/25 van de Raad van State van
20 januari 1981**

A. Wetsontwerp

Artikel I, D, artikel 10a, aanhef.

Voor «bijgedragen» ware te lezen: bijdragen.

B. Memorie van toelichting

Gelet op de indeling van Hoofdstuk A van de toelichting ware de inleiding van Hoofdstuk B met een opschrift als zodanig aan te duiden en aan te merken als paragraaf 1. De nummering van de andere paragrafen waren daaraan aan te passen.

Bladzijde 3, 7de regel van onder.

Voor «lieden» ware te lezen: ouders.

Bladzijde 3, 2de regel van onder.

Voor «vrouw» ware te lezen: moeder.

Bladzijde 9, 6de regel van boven.

Voor «lieden» ware te lezen: ouders.

Bladzijde 20, 15de regel van onder.

Voor «kan» ware te lezen: zal.

Bladzijde 23, 4de regel van boven.

Voor «de» ware te lezen: het.