

Zitting 1980–1981

16 632

## Nadere wijziging van de Algemene Kinderbijslagwet (kinderbijslag aan de verzorgende ouder, alsmede enige wijzigingen van technische aard)

Nr. 4

### VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 21 mei 1981

De vaste Commissie voor Sociale Zaken<sup>1</sup> ving het haar opgedragen voorbereidend onderzoek van dit wetsontwerp aan met het plaatsen van een oproep in de Nederlandse Staatscourant (6 maart 1981) tot het inzenden van schriftelijk commentaar daarop. Zij ontving reacties van het CNV (31 maart 1981) en de FNV (2 april 1981). Voorts ontving zij het op 7 april 1981 door de Commissie Sociale Verzekeringen van de SER uitgebrachte interimadvies over de structuur van de Kinderbijslag (de leeftijdsafhankelijke Kinderbijslag), waarin eveneens een beschouwing is gewijd aan het onderhavige wetsontwerp. De commissie spreekt haar erkentelijkheid uit voor deze bijdragen over haar meningsvorming. Zij heeft de eer als volgt verslag uit te brengen over haar voorlopige bevindingen aangaande dit wetsontwerp.

### Kinderbijslag aan de verzorgende ouder

De leden van de P.v.d.A.-fractie wilden allereerst opmerken dat het uitgangspunt de kinderbijslag bij voorrang toe te kennen aan de verzorgende ouder hen aansprak.

Toch konden zij niet zonder meer met de in het onderhavige wetsontwerp gedane voorstellen instemmen, omdat bij hen toch nog een flink aantal vragen gerezen was. In dit verband wilden zij ook wijzen naar het door de Commissie Sociale Verzekeringen van de SER op 7 april uitgebrachte interimadvies over de structuur van de kinderbijslag (de leeftijdsafhankelijke kinderbijslag). Waarom is, zo wilden deze leden weten, over de nu in het geding zijnde belangrijke structuurwijziging niet vooraf advies gevraagd aan de SER? Als dit verband houdt met het SER-advies van 1979 met betrekking tot de derde fase van de herstructurering van de kinderbijslag en kinderaftrek, waarin de raad het kabinet in overweging heeft gegeven in het geval van echtscheiding aan de daadwerkelijke verzorgende ouder het recht op kinderbijslag toe te kennen, waarom is het wetsontwerp hier dan niet toe beperkt gebleven? Deze leden meenden dan ook dat gemotiveerd zou moeten worden waarom op blz. 7 van de memorie van toelichting zo nadrukkelijk wordt gesteld dat één van de randvoorwaarden is dat het stelsel integraal moet kunnen worden toegepast en niet alleen voor gescheiden ouders. Zij namen namelijk aan dat de aanbeveling van de Nederlandse Gezinsraad in zijn rapport van 1979 om in alle gevallen de kinderbijslag aan de verzorgende ouder uit te keren niet zonder meer het motief geweest is, omdat de Regering er in tegenstelling tot de Gezinsraad van uitgaat dat beide partners als verzorgende ouder moeten worden gezien.

<sup>1</sup> Samenstelling: Bakker (CPN), Nypels (D'66), Hermsen (CDA), voorzitter, Van Dis (SGP), Van Dam (CDA), Keja (VVD), Van Zeil (CDA), Poppe (PvdA), ondervoorzitter, Hartmeijer (PvdA), Van der Doef (PvdA), Weijers (CDA), Meijer (PvdA), Knol (PvdA), Beckers-de Bruijn (PPR), Nijpels (VVD), De Hamer (PvdA), Moor (PvdA), De Voogd (VVD), De korte (VVD), Bakker (CDA), Gerritse (CDA), Buikema (CDA), Toussaint (PvdA).

Evenals de Staatssecretaris vonden deze leden het gewenst dat de kinderbijslag terecht komt bij degene die met de verzorging van het kind belast is. Problemen zullen zich hierbij naar hun mening vaker voordoen in geval van echtscheiding of bij duurzaam gescheiden leven dan in situaties waar dit niet het geval is. De vergroting van de zelfstandigheid van de verzorgende ouder en het feit dat deze partner niet langer afhankelijk is van de goedwillendheid van de andere partner beoordeelden deze leden als positief. Deze leden waren overigens met de Commissie Sociale Verzekeringen van de SER van mening dat de aan het recht op kinderbijslag ten grondslag liggende norm in de wet zelf zou moeten worden vastgelegd, en dat dus niet volstaan kan worden met het gewijzigde artikel 15.

De hier aan het woord zijnde leden zeiden voorts wel in te zien dat het uitvoeringstechnisch grote bezwaren oproept de keuze wie de aanvrager van de kinderbijslag zal zijn aan de partners over te laten. Zij waardeerden het dat onderzocht zal worden of die vrije keuze wel mogelijk zal zijn de Raden van Arbeid zullen zijn overgeschakeld op een volledig geautomatiseerde administratie. Principieel gezien zou dan zelfs ook de mogelijkheid van uitkeren van de helft aan beide partners mogelijk moeten zijn. Zij vonden echter dat naast de technische mogelijkheden ook de kostenverhoging afgewogen moet worden tegen het principe van de keuzemogelijkheid.

In zijn commentaar op het voorliggende wetsontwerp heeft het CNV opgemerkt dat het voorrang geven aan de vrouw in het geval van hier te lande verblijvende buitenlandse gezinnen grote problemen bij de uitvoering kan oproepen. Deze leden wilden graag weten of aan dit punt voldoende aandacht is besteed bij het ontwerpen van dit wetsontwerp.

Een aantal van de in hoofdstuk B van de memorie van toelichting gegeven voorbeelden ter uitwerking van het beginsel van kinderbijslag aan de verzorgende ouder gaf de leden van de P.v.d.A.-fractie aanleiding tot het stellen van enkele vragen. Het was hun niet helemaal duidelijk waarom het SER-advies van 1979 niet gevolgd kon worden om de gescheiden man in het geheel geen recht op kinderbijslag te geven. Ook al worden zowel het onderhoudsbeginsel als het verzorgingsbeginsel gehanteerd dan kan dit zeer goed leiden tot het door de SER voorgestelde als het verzorgingsbeginsel voorrang heeft boven het onderhoudsbeginsel. Het was naar de mening van deze leden ook volledig in overeenstemming met uitgangspunt van het nieuwe stelsel dat de verzorgende ouder aanspraak op kinderbijslag heeft. In beide onderdeel b van paragraaf 2 van hoofdstuk B van de memorie van toelichting gegeven voorbeelden zou dan in de beide huishoudingen voor 2 kinderen kinderbijslag ontvangen worden, geldend dus als eerste en tweede kind. De eventuele bijdragen voor het kind door de man kunnen dan fiscaal als buitengewone lasten worden beschouwd. Het kwam deze leden voor dat een dergelijke benadering een situatie oplevert die vergelijkbaar is met 2 gezinshuishoudingen met 2 kinderen (waar geen sprake is van echtscheiding of duurzaam gescheiden leven). Is het in onderdeel b niet wat merkwaardig om de 2 huishoudingen (van ex-vrouw en man) als één gezin te beschouwen en zodoende dan te komen op bijslag voor een kind in een gezin met 4 kinderen is  $1.655 : 4 = f 413,75$  per kind? De ex-echtgenote krijgt in beide gevallen f 692. Dat levert een bezuiniging op in deze situatie. Aangezien dit slechts situatieschetsen zijn, wilden deze leden graag weten welke bezuinigingen er per saldo zullen zijn.

Komt, zo wilden deze leden vervolgens bij onderdeel f van deze paragraaf weten, het nog voor dat kinderbijslag wordt gegeven voor kinderen in verband met het verzorgen of medeverzorgen van de huishouding? Is dit eigenlijk wel in overeenstemming met het verzorgingsbeginsel, respectievelijk het onderhoudsbeginsel?

Kan voorts toegelicht worden waarom in onderdeel b van paragraaf 3 gesteld wordt dat uit de redenering dat man en vrouw beide verzorgende ouder zijn volgt dat beiden ook onderhoudende ouder zijn? Wordt bij deze redenering dan niet uitgegaan van een gezinsinkomen en, zo ja, wordt dat dan roldeurbrekend gemaakt?

De leden van de P.v.d.A.-fractie zouden tevens graag een aantal voorbeelden zien van het systeem van buitengewone-lastenaftrek voor de gescheiden man vergeleken met de situatie van een niet gescheiden echtpaar met kinderen (hoofdstuk D van de memorie van toelichting). Dit om enige indruk van de inkomenseffecten te krijgen. Zij vroegen dit zo nadrukkelijk omdat daar waar geen buitengewone-lastenaftrek plaatsvindt er net zo goed extra kosten voor de kinderen gemaakt moeten worden.

Ten slotte wilden de hier aan het woord zijnde leden weten of de uitvoeringsproblemen bij het voorgestelde nieuwe systeem groter zijn dan bij het huidige. Wordt niet wat te optimistisch gedacht over de toch redelijk snelle invoering van het nieuwe systeem? Hoeveel tijd zal men nodig hebben om een vrouwenbestand op te bouwen?

De leden van de C.D.A.-fractie verklaarden met gemengde gevoelens van de inhoud van het thans voorliggende wetsontwerp te hebben kennis genomen. Enerzijds hadden zij, de noodzaak onderschrijvend van het vinden van een spoedige oplossing voor de problemen die zich bij voortdurende bij de uitvoering van de kinderbijslagwetgeving ten aanzien van gescheiden ouders voordoen, herhaaldelijk om een daarop gerichte wetswijziging aangedrongen. In dat kader hadden zij ook doen blijken dat hem daarbij de gedachte om bij gescheiden ouders ook de verzorgende ouder recht op kinderbijslag te verlenen bepaald wel aansprak. Anderzijds was hen uit de inhoud van het nu voorliggende wetsontwerp gebleken dat de voorgestelde wijzigingen een veel verdere strekking zullen hebben dan hen voor ogen heeft gestaan. Bij aanvaarding daarvan wordt immers niet alleen bij echtscheiding – zoals door de Sociaal Economische Raad in zijn advies van 15 juni 1979 met betrekking tot de derde fase van de herstructurering van de kinderbijslag werd voorgesteld – maar in alle gevallen het recht op kinderbijslag zowel aan de onderhoudende als aan de verzorgende ouder toegekend, met voorrang van de laatste boven de eerste en als regel zal dat de moeder zijn. Het was hun na kennisneming van de memorie van toelichting niet duidelijk geworden waarom de Staatssecretaris gemeend heeft zich niet tot het toentertijd gedane voorstel van de SER te beperken. Realisering daarvan zou toch, zagen zij het goed, middels opname van een fictiebepaling in de thans bestaande wetgeving, zeer wel mogelijk zijn geweest. Wat zijn de redenen dat van zulk een beperkte wijziging aan welke spoedige totstandkoming deze leden gaarne zouden hebben meegewerkt, is afgezien?

Met het voorliggende wetsontwerp wordt naast de onderhoudsnorm wel zeer duidelijk een nieuwe norm, te weten de verzorgingsnorm, als rechtscheppend beginsel voor de aanspraak op kinderbijslag ingevoerd. Zij betwijfelden of de Staatssecretaris, gelet op de taak die de Sociaal-Economische Raad als adviserend orgaan op het terrein van de sociale verzekeringswetgeving heeft, een zover gaande wijziging wel kon indienen zonder daarover expliciet het advies van dat orgaan te vragen. In het feit dat de raad zelf in zijn eerder genoemd advies van 15 juni 1979 de suggestie doet ook aanspraak toe te kennen aan de verzorgende ouder, zagen zij vooralsnog onvoldoende reden om van zulk een adviesaanvraag af te zien. Immers de raad doelde daarbij duidelijk op een, zij het niet onbelangrijke beperkte en bijzondere groep ouders die in een speciale situatie verkeert. Het treffen van een regeling voor deze groep middels een fictiebepaling zou nog niet de invoering van een nieuw rechtscheppend beginsel behoeven in te houden, zeker niet in die algemene omvang als thans wordt voorgesteld. Het wilde deze leden voorkomen dat het achterwege laten van het vragen van het oordeel van de SER over de algemene invoering van dit nieuwe rechtsbeginsel ook moeilijk verdedigbaar is met een beroep op het spoedeisend karakter daarvan, nu de positie van gescheiden ouders in die wetgeving toch ook los van die algemene invoering, kan worden gewijzigd en vrijwel afdoende kan worden verbeterd.

In haar recente interim-advies van 5 april jl. over de verdere structurering van de kinderbijslag stelt de Commissie Sociale Verzekeringen van de SER bovendien dat het onderhavige voorstel, gelet op de gevolgen daarvan, nadere bestudering vereist in het kader van de advisering van de raad over de structuur van de kinderbijslag en de door de Regering gedane voorstellen. Mede gelet op hetgeen overigens ter zake dit punt door de commissie in dit jongste advies wordt gesteld en geconcludeerd, vroegen deze leden zich af of het niet mogelijk zou zijn het wetsontwerp op dit punt te beperken tot opname van een fictie in de wet als door de SER bepleit ten aanzien van het onderhouden en verzorgen van kinderen bij echtscheiding en bij daarmee vergelijkbare situaties. Zo dit niet mogelijk zou zijn, dan zouden zij ervoor willen pleiten de verdere behandeling van dit wetsontwerp niet te doen plaatsvinden alvorens door de Staatssecretaris ter zake alsnog ook op dit punt het advies van de SER zou zijn ingewonnen. Intussen zou dan, ten einde een oplossing voor de problemen van gescheiden ouders in de kinderbijslagwetgeving niet verder te vertragen en indien mogelijk toch per 1 januari 1982 tot stand te brengen, middels een bij alsnog in te dienen afzonderlijk wetsontwerp de daarvoor noodzakelijke fictiebepaling in de wet kunnen worden opgenomen. Deze leden voelden zich in deze gedachtengang nog gesterkt na kennisneming van de schriftelijke commentaren op dit wetsontwerp van CNV en FNV. Ook deze vakcentrales blijken de mogelijkheid ook kinderbijslag-aanspraken toe te kennen aan de verzorgende ouder in zijn algemeenheid bepaald niet af te wijzen, maar ook zij zouden er de voorkeur aan geven indien zulks in het bredere kader van de herstructurering zou geschieden nadat de SER over alle daaraan verbonden merites zou hebben geadviseerd.

Onverlet het voorgaande stelden deze leden bij dit deel van het onderhavige wetsvoorstel nog de volgende vragen. Welke praktische consequenties heeft aanvaarding daarvan voor het aanvragen van kinderbijslag door buitenlandse werknemers waarvan de echtgenote en kinderen in het land van herkomst zijn achtergebleven? Heeft ook in deze situatie de verzorgende ouder aanspraak en hoe kan zij – immers dat zal vrijwel steeds de moeder zijn – haar voorrang boven de onderhoudende ouder i.c. haar hier te lande werkende echtgenoot, realiseren, gelet op de totaal andere positie die de vrouw en moeder in deze landen veelal inneemt, haar volslagen onbekendheid met een voor haar vreemde taal, het in zeer veel gevallen nog aanwezig analfabetisme etc?

Weliswaar is er zeer veel voor te zeggen, vervolgden deze leden, ook in de kinderbijslagwetgeving de traditionele rolverdeling te doorbreken, maar wordt met de voorgestelde wijziging niet in feite een andere discriminatie ingevoerd? Immers, zolang het om uitvoeringstechnische redenen niet mogelijk is beide huwelijkspartners naar keuze recht te geven op het aanvragen van kinderbijslag, wordt in feite de vader daarbij thans achtergesteld. Is zulks inderdaad pas op te lossen na volledige doorvoering van de automatisering bij de uitvoering door de Raden van Arbeid? Moeten niet reeds bij de invoering van het thans voorgestelde systeem de gegevens van zowel de man als de vrouw – waarvan thans de gegevens verzameld dienen te worden – op één stamkaart worden samengebracht? Wat betekent het dan aan méérwerk als reeds thans – wat toch uit een simpel verwijsteken op de stamkaart kan blijken – moet worden vastgesteld of reeds een aanvraag door de andere huwelijkspartner is ingediend?

Dat in veel gevallen de partners een gezamenlijke rekening hebben waarop de kinderbijslag kan worden overgeschreven en waarover zij beiden, derhalve ook de aanvragende verzorgende ouder gelijkelijk kunnen beschikken, moge waar zijn, aldus deze leden, in vele andere gevallen is dit stellig nog niet het geval. Dikwijls staat zulk een rekening uitsluitend op naam van de man. Moet niet verwacht worden dat bij invoering van dit systeem in vele gevallen ook gezorgd zal moeten worden dat de relaties met bank- of girodienst zodanig gewijzigd wordt dat alsnog een gemeenschappelijke rekening wordt verkregen?

Is er voorts geen aanleiding, nu aan de verzorgende ouder eveneens aanspraak op kinderbijslag wordt toegekend, de positie van grensarbeiders, die tot nu toe geen aanspraak kunnen maken op kinderbijslag, opnieuw te bezien? Vooral in het licht van klachten die de leden van de C.D.A.-fractie herhaaldelijk bereikt hebben uit de kring van tot deze groep behorende ouders, waaruit zou kunnen worden afgeleid dat zij toch in een niet onbelangrijk aantal gevallen ondanks de gefortateerde buitengewone lastenaf trek, in verhouding tot gerechtigden op Nederlandse kinderbijslag in een nadelige positie verkeren, zouden zij voor dit aspect in het kader van de voorgestelde nieuwe regeling speciale aandacht willen vragen.

Hun tot nu toe aan dit wetsontwerp gewijde beschouwingen overziende en samenvattend, gaven de leden van de C.D.A.-fractie te kennen dat zij voorts nog van mening waren dat de thans voorgestelde wetswijziging zich op dit moment zou dienen te beperken tot de door de SER in zijn advies van 15 juni 1979 voor gestelde regeling ter oplossing van de problematiek van de gescheiden ouders bij de uitvoering van de kinderbijslagwetgeving. Zij wazen daarbij de gedachte om over de gehele lijn óók aanspraak op kinderbijslag toe te kennen aan de verzorgende ouder bepaald niet af, doch zouden het prefereren indien alvorens daartoe te beslissen, alsnog de mening van de SER wordt gevraagd. Waar het zich toch reeds laat aanzien dat de verdergaande structuurwijziging in de kinderbijslag – te weten toerekening daarvan naar leeftijd in plaats van naar rangorde – waarover de SER heeft geadviseerd zeer moeilijk op 1 januari 1982 zal kunnen worden ingevoerd, zou het dan wellicht mogelijk zijn, mede afhankelijk van de inhoud van het te vragen SER-advies op dit stuk, beide wijzigingen gelijktijdig op een later tijdstip te doen ingaan. Deze leden dachten daarbij aan 1 januari 1983.

De leden van de V.V.D.-fractie waren verheugd dat de studie naar de modaliteiten van een systeem van kinderbijslag aan de verzorgende ouder middels dit wetsontwerp wordt gerealiseerd. Vanaf de aanvang van de herstructurering van de kinderbijslagregeling hadden zij gepleit voor een systeem van uitbetaling aan de verzorgende ouder. Dit mede ter oplossing van het knelpunt van uitbetaling bij echtscheiding. Maar ook vanuit het oogpunt van doorbreking van traditionele rolverdeling. Zij hoopten derhalve dat dit wetsontwerp met ingang van 1 januari 1982 geëffectueerd kan worden.

Toekenning van kinderbijslag aan de verzorgende ouder betekent, vervolgden deze leden, dat het verzorgingsbeginsel naast het onderhoudsbeginsel bepalend wordt voor het recht op kinderbijslag. Toekenning van kinderbijslag aan de verzorgende ouder kan tevens een verdere stap betekenen op de weg naar afschaffing van het traditionele rolpatroon waarin de man de kost verdient en de vrouw het huishouden doet. Deze leden vroegen zich in dit verband wel af of het consequent is om enerzijds als uitgangspunt in het nieuwe stelsel (bij samenloop van aanspraken op kinderbijslag voor hetzelfde kind) de verzorgende ouder voor te laten gaan en anderzijds nu voor gezinshuishoudens een zodanige keuze te maken tussen man en vrouw dat de vrouw vast als verzorgende ouder zal worden aangemerkt. Daarmee wordt de rolbevestiging, die terecht wordt afgewezen, toch feitelijk gehandhaafd?

Deze leden zeiden zich al langer geërgerd te hebben over de handadministratie van de Raden van Arbeid. Bij menig debat hadden zij aangedrongen op omschakeling naar een geautomatiseerde administratie. Het gemis van een geautomatiseerde administratie maakt het nu blijkbaar ook onmogelijk om de keuze van de uitbetaling als gevolg van het verzorgend ouder zijn over te laten aan de partners zelf. Deze leden vonden dat erg jammer. Hoe lang zal de overschakelingsperiode naar een volledig geautomatiseerde administratie naar verwachting nog moeten duren?

Deze leden vroegen zich ten slotte af of de vaste keuze van de uitbetaling aan de vrouw geen problemen bij de uitvoering zal geven in de gevallen, waarin zij niet over een eigen of gemeenschappelijke rekening beschikt. Zal dit met name geen problemen geven in het geval van hier verblijvende buitenlandse gezinnen? Wat zijn de consequenties voor buitenlandse werknemers, wier gezinnen in het land van herkomst verblijven?

De leden van de D'66-fractie hadden met interesse kennis genomen van het voorliggend wetsontwerp. Zij waren getroffen door de roerende passages in de memorie van toelichting over emancipatie en roldoorbreking en spraken de hoop uit dat de emancipatiegedachte meer dan tot dusver uitgangspunt zou zijn in de wetgeving die de Tweede Kamer vanuit het Departement van Sociale Zaken bereikt. Deze leden hadden eveneens geïnteresseerd kennis genomen van de reacties op het wetsontwerp van FNV en CNV en van het interim-advies over de structuur van de kinderbijslag van de Commissie Sociale Verzekeringen van de SER.

Wat betreft de introductie van het verzorgingsbegrip in de kinderbijslageregeling wilden deze leden het volgende opmerken. In 1979 is door de SER ter gelegenheid van een ander advies over de herstructurering van de kinderbijslag de aanbeveling gedaan de bijslag in gevallen van echtscheiding toe te kennen aan de verzorgende ouder. De nu voorgestelde regeling gaat echter heel wat verder. De kinderbijslag wordt voortaan in alle gevallen toegekend aan de verzorgende ouder, waarbij de vrouw voor gaat. Het was deze leden onduidelijk gebleven waarom – vooruitlopend op een SER-advies op dit punt, vooruitlopend op de automatisering van de administratie van de Raden van Arbeid (waarna de keuze aan wie moet worden uitbetaald door de ouders zou kunnen worden gemaakt) en vooruitlopend op een algehele herstructurering van de kinderbijslag – nu reeds tot deze fundamentele wijziging is besloten.

De leden van de S.G.P.-fractie hadden met belangstelling van dit wetsontwerp kennis genomen. Zij konden zich goed voorstellen dat in het advies van de SER van 15 juni 1979 aandacht is besteed aan de positie van de gescheiden ouders en dat de SER in overweging heeft gegeven om het recht op kinderbijslag in geval van echtscheiding te verlenen aan de daadwerkelijk verzorgende ouder. Thans doen zich immers in veel gevallen problemen voor tussen gescheiden ouders over dit punt. Uit de memorie van toelichting (blz. 8) blijkt eveneens dat de Raad voor de Kinderbescherming nogal eens «tussenbeide» moet komen. Veel minder sprak deze leden een andere motivering, welke door de Regering aan het wetsontwerp ten grondslag is gelegd, aan, namelijk de emancipatie van de vrouw. Uit diverse zinsneden in de memorie van toelichting zou men kunnen afleiden dat de Regering deze emancipatie wil bevorderen onafhankelijk van wat de gezinnen daar zelf van vinden. Wijzen typering als «stereotype rolverdeling», «starre rolverdeling», «rolbevestigende werking» niet op een vooringenomen standpunt en treedt de Regering daarmee niet in verantwoordelijkheden welke in de particuliere sfeer gelegen zijn?

Op grond van welke overwegingen meent de Regering, vroegen deze leden vervolgens, vooruit te moeten lopen op een standpuntbepaling van de SER over de herstructurering van de kinderbijslag?

Op blz. 8 van de memorie van toelichting schrijft de Staatssecretaris, aldus deze leden, dat hij in zijn keuze voor het verzorgingsbeginsel gesterkt is o.a. door het feit dat in volledige gezinnen de financiële onafhankelijkheid van de verzorger (meestal de moeder) door de geboorte van kinderen meer aangetaast wordt dan die van de kostwinner en dat uitkering van de kinderbijslag aan de verzorger dat enigszins zou kunnen opvangen. Verdraagt dit standpunt zich met het karakter van de kinderbijslag, die bedoeld is als tegemoetkoming in de onderhoudskosten van *kinderen*? Doet men hier trouwens ook recht aan een in veel gezinnen als normaal ervaren situatie?

Evenzo werd door deze leden de consequentie van het nieuwe stelsel, zoals beschreven op blz. 16 van de memorie van toelichting voor kinderen van 16 jaar en ouder, welke buitenshuis verblijven, als merkwaardig ervaren. Welke ratio ligt opgesloten achter de stelling dat het uiteindelijk resultaat moet zijn, dat de moeder de kinderbijslag blijft ontvangen, ook als de kinderen buitenshuis gaan wonen? Licht het in de vele situaties waarin de man en vader kostwinner is en in het onderhoud van deze kinderen voorziet, niet voor de hand dat hij degene is die aanspraak kan maken op kinderbijslag?

Eveneens ongerijmd kwam deze leden voor de op blz. 16 van de memorie van toelichting beschreven situatie in geval van huwelijk dat kinderen beneden 16 jaar in het gezin verblijven.

Ten slotte deed ook de in de memorie van toelichting gereleveerde invoeringsproblematiek deze leden de vraag stellen of invoering van het nieuwe stelsel niet opgeschort dient te worden totdat de automatisering een eigen keuze mogelijk maakt.

De leden van de P.P.R.-fractie zeiden het ermee eens te zijn dat het verzorgingsbeginsel in de wetgeving gestalte moet krijgen. Zij onderschreven in dit verband de doelstelling van het wetsontwerp. De in hoofdstuk C van de memorie van toelichting weergegeven recapitulatie van het nieuw voorgestelde systeem, kon door deze leden in grote lijnen worden onderschreven. Alleen met het laten vervallen van de rangordeverschillen hadden zij enige moeite vanwege de mogelijke inkomenspolitieke effecten daarvan. Dat aan personen in gelijke omstandigheden gelijke rechten dienen te worden verleend, werd door deze leden – zij lieten daarover geen misverstand bestaan – onderstreept. Als dit echter tot gevolg heeft dat per 1 januari a.s. bepaalde personen per kwartaal zo'n kleine f 200 minder aan kinderbijslag ontvangen, dan verdient het wel aanbeveling dat deze inkomensdaling of gecompenseerd wordt voor de lagere inkomens en/of geleidelijk een afbouw van de kinderbijslag wordt gerealiseerd. Graag vernamen zij wat hieromtrent de gedachten zijn van de Regering.

Wat betreft de uitvoeringstechnische aspecten van het nieuwe systeem, vroegen deze leden of het nog steeds mogelijk is dit wetsontwerp per 1 januari a.s. in werking te laten treden. Als dat, op grond van uitvoeringstechnische problemen, niet meer mogelijk is, wat zijn dan de bezwaren tegen het alsnog vragen van advies aan de SER over dit wetsontwerp? En hoe zwaar weegt de Regering deze bezwaren, tegen het licht van het belang van een zo breed mogelijke advisering over deze belangrijke problematiek?

Het lid van de G.P.V.-fractie achtte het onderhavige wetsontwerp een produkt van twee ontwikkelingen waar hij op zich zelf reeds bedenkingen tegen heeft. De eerste ontwikkeling betreft het verschijnsel om de kinderbijslag steeds meer te gaan zien als een sociale basisvoorziening, in plaats van een onderdeel van een algemeen inkomensbeleid waarin het behoefte-element gestalte krijgt. De tweede ontwikkeling betreft de zogenaamde emancipatie van de vrouw, die onder andere gestalte zou dienen te krijgen in de financiële verzelfstandiging van de gehuwde vrouw. Daarnaast vond dit lid de voorstellen onvoldoende beargumenteerd en niet voldoen aan de uitgangspunten die in het voorstel zelf worden geformuleerd. Voor de belangrijkste voorgestelde verandering, namelijk de toekenning van de kinderbijslag aan de moeder, worden onvoldoende argumenten aangevoerd. De huidige kinderbijslagregeling blijkt op dit punt in de praktijk niet of nauwelijks tot moeilijkheden aanleiding te geven. Volgens de memorie van toelichting komt de huidige kinderbijslag immers ook thans in de meeste gevallen terecht bij de verzorgende ouder. En zelfs in het geval van echtscheiding komt de kinderbijslag die aan de onderhoudende ouder wordt toegekend ook in het overgrote deel der gevallen zonder moeilijkheden bij de verzorgende ouder terecht. In de praktijk blijken er dus vrijwel geen moeilijkheden te zijn. Aan die praktijk kunnen dan toch geen argumenten worden ontleend om de bestaande regelingen te veranderen?

Blijft dan niet over het argument van de wenselijkheid die in de memorie van toelichting herhaaldelijk wordt naar voren gebracht, namelijk het doorbreken van het z.g. starre rolpatroon? Waarom kan de bestaande taakverdeling niet langer het uitgangspunt zijn voor het recht op kinderbijslag in de gevallen waarbij de maatschappelijke werkelijkheid, zoals ook in de memorie wordt erkend, erop neerkomt dat de vader de onderhoudende ouder is?

Dit lid vroeg voorts of het wetsontwerp niet het tegenovergestelde bereikt van wat het beoogt, namelijk doorbreking van het rolpatroon. Nu de kinderbijslag zal worden toegekend aan de vrouw, betekent dit juist een bevestiging van de rol van de vrouw als primair verzorgende ouder. Voor het aanmerken van de vrouw als uitbetalingsadres van de kinderbijslag worden nu twee argumenten aangevoerd. Het eerste argument is dat van de Gezinsraad, nl. dat de vrouw door het krijgen van kinderen er financieel toch al op achteruit gaat, omdat zij een werkkring moet beëindigen. Maar de kinderbijslag is er toch ten behoeve van het kind en niet ten behoeve van de vrouw? Bovendien vormen echtparen met jonge kinderen in de meeste gevallen een economische eenheid; zullen zij het stoppen met werken door de vrouw daarom niet veeleer ervaren als een achteruitgang van het gezinsinkomen in plaats van de achteruitgang in het persoonlijk inkomen van de vrouw?

Het tweede argument dat wordt aangevoerd om de kinderbijslag aan de vrouw als een der verzorgende ouders toe te kennen is dat, ondanks het feit dat men niet voor de vrouw wil kiezen op grond van het rolbevestigende karakter, in geval van echtscheiding toch de vrouw voorgaat als verzorgende ouder en daarom als eerste aanspraak maakt op de kinderbijslag. Uit een oogpunt van veronderstelde consistentie zal men dan ook in de andere gevallen kiezen voor de vrouw als verzorgende ouder. Dit lid had hierbij twee vragen. Is er in het geval van echtscheiding geen sprake van rolbevestiging als wordt gekozen voor de vrouw? Op grond van welke wetgevingsfilosofie wordt de wet hier afgestemd op de uitzonderingssituatie (de echtscheiding) en daarna toegepast ook op de meer normale situatie, nl. het in stand blijven van het huwelijk (zie ook blz. 10, paragraaf 1, eerste gedachtenstreepje)?

Denkt de Staatssecretaris niet dat het rolbevestigende karakter van dit wetsontwerp tevens tot uiting komt doordat de vader nu niet alleen financieel voor een gedeelte buitenspel komt te staan, maar in de praktijk ook psychologisch? Als de kinderbijslag aan de vader wordt toegekend, is hij in ieder geval betrokken bij de besteding van dit deel van het gezinsinkomen. Straks is dit niet meer direct het geval. Bestaat niet het gevaar dat als de financiële band tussen moeder en kind nog eens wordt versterkt de band met de vader dreigt te verzwakken?

Het lid van de G.P.V.-fractie had nog een ander bezwaar van meer praktische aard. Als de kinderen buitenshuis gaan wonen voor studie of anderszins, zal de moeder de kinderbijslag blijven ontvangen ten behoeve van dat kind. Maar de kinderbijslag zal vaak niet voldoende zijn om studie en dergelijke alleen uit de kinderbijslag te bekostigen. Het kind krijgt dan inkomen van twee kanten, en dit lid achtte dit een verwarrende situatie.

Dit lid had nog een vraag bij de voorgestelde wijziging van het rangordesysteem, waarbij voor alle kinderen gelijke bedragen worden voorgesteld die afgeleid zijn van het totale kinderbijslagbedrag. Het huidige systeem werkt volgens de bewindsman volstrekt willekeurig. Dit lid vond echter dat op die stelling nog wel wat viel af te dingen. Naar zijn oordeel dienen de kinderen uit een eerste huwelijk niet te worden achtergesteld bij de kinderen uit een tweede huwelijk. In het bestaande systeem is dit niet het geval. In voorbeeld 1 van blz. 11 van de memorie van toelichting, gaan de eerste kinderen er noch op vooruit noch op achteruit. In voorbeeld 2 op blz. 12 gaan de kinderen uit een eerste huwelijk er bij een tweede huwelijk op vooruit. Dit lid vond dit, zeker in geval van echtscheiding niet ongerechtvaardigd, omdat de kinderen uit een eerste huwelijk tot de eerste verantwoordelijkheid van de ouders behoren. In het thans voorgestelde systeem, kan het echter voorkomen dat kinderen van een man uit zijn eerste huwelijk, die hij wel onderhoudt, maar niet verzorgt in hun financiële positie worden beïnvloed indien in het tweede huwelijk van dezelfde man nieuwe kinderen worden geboren. Het gemiddelde kinderbijslagbedrag per kind neemt hierdoor toe. Wat is de rechtvaardiging daarvan?



## Artikel I, onderdeel C

De leden van de P.v.d.A.-fractie zeiden zich niet te kunnen indenken dat het voorgestelde artikel I, onderdeel C (de toevoeging van een vierde lid aan artikel 10 van de Algemene Kinderbijslagwet) slechts als technisch wordt beschouwd, waarbij zij wezen op zowel de commentaren van CNV en FNV als op het commentaar van de Commissie Sociale Verzekeringen van de SER. Het leek deze leden beter hierover eerst advies aan de SER te vragen. Zal deze bepaling, zo vroegen zij zich af, voor buitenlandse werknemers niet onrechtvaardig uitwerken? Welk bedrag aan uitgaven zal door deze regeling bespaard worden?

De leden van de C.D.A.-fractie meenden ook ernstige bezwaren te moeten opperen tegen het op dit moment invoeren van het voorgestelde artikel 10, vierde lid. Met name omdat dit, zagen zij het goed, in het bijzonder de aanspraken van buitenlandse werknemers op kinderbijslag voor hun in het land van herkomst achtergebleven kinderen lijkt aan te tasten. Weliswaar onderkennen zij dat de voorgestelde wijziging geen nadelige gevolgen zal hebben voor zover het kinderen beneden de 16 jaar betreft die althans bij de moeder vertoeven. Anders is dit echter voor – in de regel studerende – kinderen uit deze gezinnen boven 16 jaar en beneden die leeftijdsgrens als zij elders in het land van herkomst worden opgevoed en verzorgd. Het lijkt niet onwaarschijnlijk dat in een belangrijk aantal gevallen alsdan niet door de verzekerde buitenlandse werknemer kan worden aangetoond dat hij de betreffende kinderen zowel in belangrijke mate als grotendeels onderhoudt. Invoering van de thans voorgestelde bepaling betekent, zo wordt ook in de brieven van het CNV en de FNV kenbaar gemaakt, dat in deze gevallen niet langer kinderbijslag voor deze kinderen aan de buitenlandse werknemers zal worden toegekend.

Deze leden onderkennen dat vanuit de stelling dat de kinderbijslag een bijdrage is in de totale kosten van verzorging en opvoeding van het hebben van een of meer kinderen, vooral nu een stringente kostenbewaking van de sociale zekerheid gebiedende eis is, de vraag onder het oog moet worden gezien of er gegronde redenen zijn om bij de bepaling van de hoogte der kinderbijslagen ook rekening te houden met de kostenverschillen in opvoeding en verzorging die er kunnen zijn tussen kinderen die hier te lande en kinderen die in enig ander land verblijven. Zulks geldt dan weliswaar voor alle gevallen, dus niet alleen voor kinderen van buitenlandse werknemers, maar het is duidelijk dat het vooral kinderen uit deze gezinnen zal betreffen, zo meenden zij. Dat over deze kwestie intussen niet eenduidig gedacht wordt was, zo merkten deze leden op, intussen bekend en terecht heeft dan ook de Staatssecretaris reeds aangekondigd ter zake afzonderlijk het advies van de SER te vragen, zodat deze zaak daar meer fundamenteel en alzijdig kan worden gezien. Maar wat heeft de Staatssecretaris bewogen, met het voorgestelde artikel 10, vierde lid, in feite reeds op de conclusies van dat nog aan de SER te vragen beraad vooruit te lopen? Vooralsnog zouden deze leden er verre de voorkeur aan geven de bestaande regeling op dit punt te handhaven totdat de SER gelegenheid heeft gehad over dit vraagstuk in breder verband van advies te dienen.

Deze leden vroegen zich voorts nog af of bij een eventuele wijziging op dit punt niet ook rekening zou dienen te worden gehouden met het feit dat o.a. met diverse landen waaruit veel buitenlandse werknemers afkomstig zijn toch in normaal diplomatiek verkeer verdragen van sociale zekerheid zijn gesloten waarbij de betreffende landen in feite vastgelegd kregen dat hun in ons land verblijvende en hier werkzame onderdanen op gelijke voet als Nederlandse werknemers aanspraak kunnen maken op uitkeringen krachtens de sociale verzekeringswetgeving. Zal een wijziging waarbij voor wat betreft de hoogte van de toe te kennen kinderbijslagen verschil in behandeling zou ontstaan tussen Nederlandse werknemers en in ons land werkzame buitenlanders geen problemen oproepen in de samenwerking met die landen op het terrein van de sociale zekerheid? Kan hier ook geen duidelijke frictie ontstaan met de desbetreffende EEG-verordeningen?

De leden van de D'66-fractie merkten bij dit onderdeel het volgende op. Voor buitenlandse werknemers en hun gezinnen kan de voorgestelde wijziging betekenen dat het voorheen geldend recht op kinderbijslag voor de kinderen in het land van herkomst verloren raakt. Door het niet voldoen aan de minimumeis van f 52 per week (verbonden aan het criterium «in belangrijke mate»), maar wel aan de niet gekwantificeerde onderhoudseisen geheel of nagenoeg geheel, zou het recht op de bijslag vervallen waar dit nu nog bestaat. Volgens deze leden gaat deze wijziging voorbij aan de specifieke omstandigheden van de buitenlandse werknemer ten opzichte van de verzorging van zijn gezin in het moederland. Het is hun mening dat buitenlandse werknemers in de sociale verzekeringen op dezelfde wijze moeten worden behandeld als Nederlandse werknemers: gelijke monniken, gelijke kappen. Maar waar de monniken verschillen, verdient het wellicht overweging de kappen aan die verschillen aan te passen.

Het kwam deze leden daarom onverstandig voor om nu tot de toevoeging van het voorgestelde vierde lid van artikel 10 over te gaan. Naar hun oordeel dient deze problematiek betrokken te worden bij de nog aan de SER te richten adviesaanvraag over de gevallen waarin de kinderbijslagbedragen de werkelijke voor het kind te maken kosten te boven gaan. In dit verband dient de vraag te worden gesteld welke de gevolgen zijn voor het totale bedrag aan toegekende AKW-uitkeringen. Is de indruk juist dat dit bedrag enigszins zou teruglopen na de toevoeging van het voorgestelde artikel 10, vierde lid? Waarom zijn overigens in de toelichting aan deze wijziging slechts zo weinig woorden gewijd?

Het was de leden van de P.P.R.-fractie opgevallen dat alleen bij de artikelsgewijze behandeling van dit onderdeel wordt gewezen op de mogelijke gevolgen van het nieuwe stelsel voor buitenlandse werknemers. Zij verzochten de Regering hieraan meer aandacht te geven en duidelijk te verwoorden wat de gevolgen zijn voor het recht op het verkrijgen van kinderbijslag voor buitenlandse werknemers.

Tevens was het deze leden opgevallen dat bij de bespreking van dit artikel slechts terloops wordt opgemerkt dat het recht op kinderbijslag kan komen te vervallen als de onderhoudskosten dermate laag zijn – bij kinderen van buitenlandse werknemers in de donorlanden kan dat wel eens het geval zijn – dat niet «in belangrijke mate» aan de onderhoudsbijdrage wordt voldaan, terwijl de verzekerde wel meer dan de helft van de totale onderhoudskosten draagt. Wat is hier de diepere achtergrond van? Wordt hiermee een nieuw beginsel in de wet geïntroduceerd? Deze leden vroegen de Regering hierop diepgaand in te gaan.

### **Een bestaande hardheid in de huidige wetgeving**

Van hun beschouwing over het thans voorliggende wetsontwerp meenden de leden van de C.D.A.-fractie gebruik te mogen maken, de Staatssecretaris te wijzen op een naar hun mening door de wetgever tot nu toe niet voorziene, althans onvoldoende onderkende hardheid die het gevolg lijkt te zijn van een op zich zelf juiste toepassing van de bestaande wetstekst. Er doet zich in de praktijk de situatie voor dat uit één gezin gelijktijdig twee zwaar gehandicapte kinderen blijvend op vrij grote afstand van de ouderlijke woning in dezelfde verpleeginrichting worden verzorgd. Het door de ouders, zoals van hen verwacht mag worden, regelmatig met deze kinderen onderhouden contact brengt met zich mee dat vaststaat dat over het jaar 1979 ruim f 4400 in het onderhoud van deze kinderen gezamenlijk is bijgedragen in de zin van de kinderbijslagwetgeving zoals deze thans luidt, waaronder alleen reeds f 2650 reiskosten. De door de bestaande regelingen voorgeschreven opsplitsing van dit bedrag, zodanig dat van de f 4400 aan het onderhoud van elk dezer kinderen de helft daarvan wordt toegerekend leidt er

toe dat niet voldaan kan worden aan de eis dat elk der kinderen afzonderlijk in belangrijke mate wordt onderhouden. Zodat, gelijk nog recent bij uitspraak van de Raad van Beroep te Zwolle dd. 13 april 1981 nr. AK 80/1940 is bevestigd, voor geen van deze beide kinderen kinderbijslag kan worden toegerekend. Zou slechts één van deze beide kinderen buitenshuis verpleegd moeten worden dan zou zulks in ieder geval voor het elders verpleegde kind, mogelijk voor beide kinderen wel het geval zijn. Deze leden vroegen of de Staatssecretaris niet met hen van mening is dat hier sprake is van een ongewone hardheid van de wet. Welke wijziging van de bestaande wetstekst zou het mogelijk maken op dit stuk tot een bevredigender situatie te geraken? Of kan volstaan worden met een wijziging dan wel aanvulling van bestaande uitvoeringsbepalingen en is de Staatssecretaris bereid zulks te bevorderen? Ook het werkverband van ouders rond internaten (WOI) heeft deze hardheid in de wet gesignaleerd.

De voorzitter van de commissie,  
Hermsen

De griffier van de commissie,  
Elkerbout