

Zitting 1981

17 029**Wijziging van de Algemene Kinderbijslagwet (invoering recht op kinderbijslag over een beperkte periode voor werkloze schoolverlaters en voor daarmee gelijkgestelden)**

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING**1. Algemeen**

In de adviesaanvraag aan de Sociaal-Economische Raad van 28 augustus 1980 over de beperking van de groei van de uitgaven voor sociale zekerheid heeft het kabinet aangekondigd dat naar analogie van de verzwaren van de referte-eis in de Werkloosheidswet en de Wet Werkloosheidsvoorziening maatregelen zullen worden getroffen ten aanzien van minderjarige schoolverlaters en uit het buitenland afkomstige jeugdigen in de op de Algemene Bijstandswet (ABW) gebaseerde Rijksgroepsregeling werkloze werknemers (RWW). Die maatregelen zullen inhouden dat voor deze categorieën na het verlaten van de school respectievelijk hun komst uit het buitenland een wachtperiode zal gelden van een half jaar alvorens zij zelfstandig recht krijgen op een RWW-uitkering. Hierbij werd medegedeeld, dat er een oplossing zou worden gezocht om deze categorieën jeugdigen globaal niet in een financieel slechtere positie te plaatsen dan degenen die studeren.

De verzwaren van de referte-eis in de Werkloosheidswet en de Wet Werkloosheidsvoorziening is inmiddels gerealiseerd bij de wet van 26 maart 1981 (Stb. 133). Deze verzwaren houdt in, dat werklozen die in het jaar voorafgaand aan het intreden van hun werkloosheid minder dan 130 dagen hebben gewerkt, niet voor een uitkering ingevolge de werkloosheidswetten in aanmerking komen.

Invoering van de eerdergenoemde wachttijd van een half jaar voor werkloze schoolverlaters zal worden gerealiseerd door middel van wijziging van de op artikel 1, tweede lid van de RWW steunende Beschikking schoolverlaters (Stcrt. 1969, 100), laatstelijk gewijzigd bij beschikking van 21 juni 1977 (Stcrt. 125).

Met betrekking tot de compensatie die aan deze jeugdigen gedurende de wachtperiode zou moeten worden verleend om hen globaal niet in een financieel slechtere positie te plaatsen dan degenen die studeren, merk ik het volgende op. Het kabinet was aanvankelijk van mening, dat deze compensatie niet in de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) moest worden gezocht. De voornaamste reden hiervoor was, dat de AKW voor het recht op kinderbijslag voor kinderen van 16 jaar en ouder naast de onderhoudseis aan de ouders, ook specifieke eisen stelt aan de kinderen. Recht op kinderbijslag bestaat voor kinderen van 16 jaar en ouder in het algemeen slechts indien zij studierend of invalide zijn. Kinderbijslag voor schoolverlaters betekent immers een uitbreiding van de werkingssfeer van de AKW met een werkloos-

heidscomponent. Daarom werd voor de compensatie gedurende de wachttijd gekozen voor een met het gemiddelde kinderbijslagbedrag overeenkomende bijstandsuitkering ingevolge het Bijstandsbesluit landelijke normering (BLN).

Op 14 mei jl. heeft de Tweede Kamer der Staten-Generaal een motie van de heer Hermsen en mevrouw Korte-van Hemel aangenomen (Gedrukte stukken 16 400, nr. 125). In deze motie wordt de Regering uitgenodigd om in plaats van de voorgenomen voorziening in het kader van het BLN de AKW zodanig te wijzigen dat voor minderjarige werkloze schoolverlaters gedurende de wachttijd aanspraak blijft bestaan op kinderbijslag. De overweging van de indieners van deze motie was met name dat de regeling binnen het BLN onvoordelige effecten zou hebben voor gezinnen met meer dan drie kinderen in vergelijking met de tot dan toe genoten kinderbijslag. Bij de behandeling van deze motie is van regeringszijde reeds medegedeeld, dat aan de motie gevolg zal worden gegeven. In dit wetsontwerp is een en ander nader uitgewerkt. Opgemerkt wordt nog, dat maatregelen zullen worden getroffen om in voorkomend geval deze kinderen als medeverzekerd voor de ziekenfondsverzekering aan te merken.

De invoering van een wachtperiode voor de ca. 30 000 werkloze schoolverlaters betekent een uitgavenvermindering in het kader van de RWW van ongeveer f 56 mln. per jaar. Het gedurende die periode verlenen van kinderbijslag brengt een meeruitgaaf aan kinderbijslag mee van naar schatting f 26 mln. per jaar. In de ziekenfondssfeer betekent deze maatregel een meeruitgaaf van het Rijk van ca. f 1 mln., omdat de kinderen langer als medeverzekerde worden aangemerkt. Per saldo wordt met deze maatregelen een ombuiging van ca. f 29 mln. per jaar gerealiseerd.

2. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A.1. In dit onderdeel is het recht op kinderbijslag voor de hierbedoelde categorieën kinderen neergelegd. Daartoe is het nodig artikel 7 van de AKW, waarin een opsomming van de kinderen voor wie recht op kinderbijslag bestaat wordt gegeven, met vijf nieuwe leden uit te breiden.

In het nieuw voorgestelde *derde lid* wordt een omschrijving gegeven van de nieuwe categorieën kinderen. Het betreft in de eerste plaats de kinderen die hun studie of beroepsopleiding – al dan niet afgesloten met een examen – hebben beëindigd. Voorts zijn opgenomen kinderen die uit het buitenland afkomstig dan wel teruggekeerd zijn. Ook voor deze categorie zal namelijk een wachttijd voor het recht op RWW worden ingevoerd. Uiteraard bestaat er alleen recht op kinderbijslag voor kinderen die werkloos zijn. Bovendien dienen deze kinderen ten minste in belangrijke mate (voor 1981: f 52 per week) door de verzekerde te worden onderhouden. Gelet op de systematiek van de AKW bestaat er dan recht op kinderbijslag indien de kinderen op de peildatum – de eerste dag van het kwartaal – werkloos zijn en voorts in voldoende mate worden onderhouden. Overigens wanneer een kind gedurende de studiekeerperiode niet in voldoende mate wordt onderhouden om recht op kinderbijslag te verkrijgen, wil dit niet zeggen dat ook gedurende de wachtperiode geen recht op kinderbijslag bestaat. Gedurende de studiekeerperiode komt het in een zeer beperkt aantal gevallen als gevolg van eigen inkomen van een kind – studietoelage, bijbaan, stagevergoeding – voor, dat geen aanspraak op kinderbijslag kan worden gemaakt. Na beëindiging van de studie vervallen als regel ook deze eigen inkomsten, zodat tijdens de wachtperiode wel weer recht op kinderbijslag kan ontstaan. Aanvaardt een dergelijk kind in de loop van dat kwartaal een dienstbetrekking dan blijft in beginsel het recht op kinderbijslag gedurende dat kwartaal bestaan. Wel kunnen ingevolge de eigen inkomstenregeling van de AKW de uit die dienstbetrekking voortvloeiende inkomsten – evenals alle andere inkomsten van het kind – het recht op kinderbijslag beïnvloeden. Zijn de inkomsten zodanig dat de ouders niet langer in belangrijke mate bijdragen in het onderhoud van het kind, dan zal uiteindelijk geen recht op kinderbijslag bestaan. Ook het recht op

eventuele dubbele of drievoudige kinderbijslag kan nadelig worden beïnvloed door de eigen inkomsten. De maatregel is beperkt tot kinderen beneden 21 jaar.

In het nieuw voorgestelde *vierde lid* is vastgelegd dat wanneer de studie wordt beëindigd tijdens of bij het begin van een schoolvakantie, dan wel kort voor de schoolvakantie wordt afgesloten met een eindexamen, de schoolvakantie als studieperiode wordt aangemerkt. Het zal immers vaak niet goed mogelijk zijn wanneer een leerling na de schoolvakantie niet naar school terugkeert, te bepalen wanneer de studie exact beëindigd is. Ten aanzien van de aansluitende zomervakantie is het reeds praktijk – gelet ook op de ter zake geldende jurisprudentie (zie uitspraken van de Centrale Raad van Beroep van 16 december 1968 en 3 december 1970, Rechtspraak Sociale Verzekering 1969/43 en 1971/118) – dat deze als schoolperiode wordt aangemerkt.

Dit betekent dan ook dat nu reeds voor deze schoolverlaters recht op kinderbijslag over het derde kwartaal bestaat.

Het nieuw voorgestelde *vijfde lid* bepaalt, dat er slechts recht op kinderbijslag bestaat wanneer het kind als werkzoekende ingeschreven staat bij het gewestelijk arbeidsbureau. Deze inschrijving dient binnen een redelijke termijn plaats te hebben gevonden. Onder «binnen een redelijke termijn» moet in zijn algemeenheid worden verstaan: binnen een maand na de datum van het beëindigen van de studie of de datum van aankomst in Nederland.

Voor de schoolverlaters die kort vóór of met ingang van de zomervakantie hun studie – al dan niet met een eindexamen – hebben afgesloten dient inschrijving bij het arbeidsbureau in de regel vóór 1 augustus plaats te vinden. Zij hebben dan in beginsel voldoende gelegenheid gehad om op vakantie te gaan. Niettemin kunnen er zich situaties voordoen waarbij het de schoolverlater niet te verwijten is dat hij zich niet binnen de hiervoor genoemde termijn heeft laten inschrijven. Hierbij kan worden gedacht aan de situatie dat uitzicht op een dienstbetrekking bestaat, maar dat voor onvoorziene omstandigheden – bij voorbeeld faillissement van de werkgever – deze dienstbetrekking niet kan worden vervuld. Ook worden in de zomervakantie herexamens afgenomen die beslissend kunnen zijn voor het al dan niet verder studeren. Een zekere flexibiliteit in de praktijk van de uitvoering ten aanzien van de termijnen is dan ook naar mijn mening gewenst. Uitgangspunt voor eventuele afwijking van de genoemde termijnen zal moeten zijn dat het kind voldoende verantwoordelijkheidsbesef heeft getoond door zich tijdig als werkzoekende beschikbaar te stellen voor de arbeidsmarkt.

Ten aanzien van de kinderen die thans hun studie na afloop van het studiejaar 1980/1981 hebben beëindigd merk ik nog het volgende op. Het is helaas niet mogelijk gebleken dat dit wetsontwerp vóór 1 augustus 1981 tot wet is verheven.

Voor degenen, die met ingang van de inwerkingtreding van deze maatregel onder de termen van de wet vallen, is het dan ook niet redelijk 1 augustus 1981 als uiterste datum te hanteren.

Naar mijn mening dient voor die gevallen als «redelijke termijn» één maand na plaatsing van de wet in het Staatsblad te worden gehanteerd.

Het nieuw voorgestelde *zesde lid* geeft de termijnen aan waarover maximaal recht op kinderbijslag voor deze categorieën kan bestaan. Voor tussentijdse schoolverlaters en de uit het buitenland afkomstige kinderen bestaat recht op kinderbijslag gedurende uiterlijk de twee kalenderkwartalen volgende op het kalenderkwartaal waarin de studie is beëindigd of de vestiging heeft plaatsgevonden. Is het kind daarna nog werkloos, dan ontstaat in beginsel daarop aansluitend recht op een RWW-uitkering. Deze constructie houdt verband met de systematiek van de AKW, waarbij telkens over een geheel kalenderkwartaal recht op kinderbijslag bestaat wanneer op de peildatum – de eerste dag van het kwartaal – aan de voorwaarden wordt voldaan. Dit betekent dat voor deze gevallen de wachttijd in alle gevallen ten minste zes maanden duurt.

Ten aanzien van degenen, die hun studie kort vóór of met ingang van de zomervakantie beëindigen bestaat een wachttijd van zes maanden wanneer het recht op kinderbijslag doorloopt tot 1 januari daarop volgend. Met ingang van 1 januari zal dan in de regel – bij voortdurende werkloosheid – recht op een RWW-uitkering bestaan.

In het nieuw voorgestelde *zevende lid* wordt de mogelijkheid geopend om – wanneer daartoe in de praktijk aanleiding zou bestaan – met betrekking tot deze problematiek nadere regelen te stellen.

Artikel I, onderdeel A.2 en onderdeel B. Het betreft hier vernummeringen die verband houden met de in onderdeel A.1 gedane voorstellen.

Artikel I, onderdeel C. Hierin worden wijzigingen van artikel 9 van de AKW voorgesteld. Het betreft hier de mogelijkheid tot dubbeltelling dan wel drietelling van de kinderen. Voor de onderhavige categorieën zullen voor eenvoudige aanspraken dezelfde regels gelden als ten aanzien van studerende kinderen.

Artikel II. Zoals uit het voorgaande blijkt, bestaat thans voor schoolverlaters tot en met het derde kwartaal 1981 op titel van «studerend kind» recht op kinderbijslag. Met ingang van het vierde kwartaal 1981 zou, zonder nadere voorziening, als gevolg van de voorgenomen invoering van de wachttijd voor het recht op RWW voor de werkloze schoolverlaters geen enkele compensatie bestaan. Derhalve wordt in dit artikel voorgesteld het recht op kinderbijslag op titel «werkloze schoolverlater» op 1 oktober 1981 te doen ingaan. Alsdan zal als regel tot 1 januari a.s. recht op kinderbijslag bestaan, waarna met ingang van 1 januari 1982 voor de dan nog werkloze schoolverlater zelfstandig recht op een RWW-uitkering bestaat.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken,
L. de Graaf