

Zitting 1981–1982

17 467

**Nadere wijziging van de Algemene Kinderbijslagwet
(verlaging van de kinderbijslagbedragen per 1 juli 1982)****MEMORIE VAN TOELICHTING****1. Algemeen**

De ontwikkeling van het financiële beeld van 's lands economie is van dien aard, dat aan een aantal ingrepen op korte termijn niet valt te ontkomen. Het kabinet heeft tot een pakket van maatregelen besloten, waarvan de totale omvang ruim 3 mld. beloopt. Een onderdeel van het pakket betreft een aanpassing van de kinderbijslagen. Besloten is in deze sector voor 1982 een bedrag in de orde van grootte van f 150 mln. te bezuinigen. Voor 1983 is een bezuiniging van f 500 mln. voorzien. Omtrent de aard van deze ombuiging, met name het element van de inkomensafhankelijkheid, heeft het kabinet nog geen beslissing genomen.

Voor wat betreft de maatregelen per 1 juli 1982 heeft het kabinet overwogen, dat – waar enigszins mogelijk – deze maatregelen zo min mogelijk dienen in te grijpen in de bestaande structuur van het stelsel van kinderbijslag. Over de toekomstige structuur van het stelsel heeft het vorige kabinet op 31 maart 1980 een adviesaanvraag gezonden aan de Sociaal-Economische Raad (SER). Nu het vanwege de tijdsdruk helaas niet mogelijk is over de voorgestelde maatregelen expliciet advies te vragen aan de SER, dienen deze bij voorkeur de bestaande structuur zo weinig mogelijk aan te tasten. Voorts heeft het kabinet overwogen, dat gezien het feit, dat door een samenstel van oorzaken de koopkracht van met

name de laagste inkomens toch al onder druk staat, de maatregelen op het terrein van de kinderbijslag wat betreft de inkomenseffecten voor de minima binnen aanvaardbare proporties dienen te blijven. In dit verband heeft het kabinet besloten, dat hoewel een generale beperking van de bedragen het minst ingrijpt in de bestaande structuur, op dit terrein niet verder kan worden gegaan dan een bevrozing van de per 1 januari 1982 geldende kinderbijslagbedragen. Het achterwege laten van de aanpassing van de kinderbijslagbedragen per 1 juli 1982 aan de ontwikkeling van het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie over de periode oktober 1981 – april 1982 van 2,46% levert een ombuiging voor 1982 op van ca. f 95 mln.

Gezien het beoogde bedrag aan ombuigingen in de kinderbijslagsfeer van 1982 kan met een bevrozing van de uitkeringsbedragen per 1 juli 1982 niet worden volstaan. Het kabinet heeft derhalve daarnaast besloten tot een andere maatregel, die naar zijn mening het minste de bestaande structuur aantast. Deze maatregel betreft een verlaging van de leeftijds-grens, waarbij voor studerende kinderen nog recht op kinderbijslag kan bestaan van 27 naar 25 jaar.

Deze maatregel levert een bezuiniging in 1982 op van f 40 mln. (structureel f 80 mln.). De thans voorgestelde bevrozing van de kinderbijslagbedragen moet als een voorlopige maatregel worden

beschouwd. Zoals gezegd heeft het kabinet besloten dat de ombuiging in het kader van een herstructurering van de kinderbijslag in 1983 f 500 mln. moet bedragen. De verlaging van de leeftijds-grens geeft zoals gezegd, een structurele ombuiging van f 80 mln. Over de invulling van het restant heeft het kabinet thans nog geen beslissing genomen.

In dit verband wordt gewezen op de toegezegde inventariserende nota met betrekking tot de verdere ombuigingen in de kinderbijslag. Het ligt in de bedoeling deze nota zo spoedig mogelijk aan de Tweede Kamer toe te zenden. Het kabinet stelt zich voor na de discussie in de Tweede Kamer over deze nota nadere voorstellen te doen. Deze nadere voorstellen zullen dan – eventueel in de vorm van een gewijzigde adviesaanvraag – aan de Sociaal-Economische Raad worden voorgelegd. Hierbij wil ik nog opmerken dat wat betreft de structuurherziening van de kinderbijslag met ingang van 1983 het effect van eventuele maatregelen op de koopkrachtpositie van met name de laagste inkomens van cruciale betekenis zal zijn. De alsdan te treffen maatregelen zullen ingepast moeten worden in het inkomensbeleid van het kabinet.

De als gevolg van de voorgestelde maatregelen per 1 juli 1982 te realiseren ombuiging zal in verband met de positie van 's Rijks financiën, in mindering worden gebracht op de rijksbijdrage 1982 in het Algemeen Kinderbijslagfonds.

2. Bevriëzing van de kinderbijslagbedragen per 1 juli 1982

De in dit wetsontwerp voorgestelde bevriëzing van de kinderbijslagbedragen heeft uiteraard effecten op het vrij besteedbare inkomen van huishoudens met kinderen. Deze effecten zijn in onderstaand overzicht weergegeven.

Inkomenseffecten voorgestelde bevriëzing kinderbijslagen per 1 juli 1982 (in procenten van het besteedbaar inkomen 1982)

Gezinnen met	minimumloon	modaal	2 x modaal	4 x modaal
1 kind	-0,07	-0,06	-0,02	-0,01
2 kinderen	-0,17	-0,14	-0,07	-0,03
3 kinderen	-0,23	-0,19	-0,11	-0,06
4 kinderen	-0,33	-0,27	-0,17	-0,11
6 kinderen	-0,46	-0,38	-0,24	-0,17

3. Verlaging leeftijdsgrens voor het recht op kinderbijslag voor studerende kinderen en huishoudkinderen

Voor studerende kinderen bestaat recht op kinderbijslag tot zij de leeftijd van 27 jaar hebben bereikt. Het kabinet is van mening dat het aanbeveling verdient deze «bovengrens» te verlagen naar 25 jaar. Iedere leeftijdsgrens voor het recht op kinderbijslag is tot op zekere hoogte arbitrair bepaald. Dit is zeker het geval met de huidige grens van 27 jaar, die in 1963 is ingevoerd naar analogie van de bepalingen met betrekking tot het recht op kinderaftek voor de loon- en inkomstenbelasting.

Voor het terugbrengen van de leeftijdsgrens naar 25 jaar is alle reden indien bedacht wordt dat in de loop der jaren de studieduur aanzienlijk is bekort waardoor de leeftijd waarop het tertiair onderwijs wordt beëindigd, is gedaald. Een en ander betekent, dat het aandeel van de kinderbijslaggerechtigde studerende van 25 en 26 jaar in het totaal van de studerende voor wie recht bestaat op kinderbijslag, geringer is geworden. Hierdoor is als het ware al automatisch een beperking aangebracht in de kinderbijslaguitgaven voor «oudere» studerende.

De kinderbijslag die nog wel wordt uitgekeerd ten behoeve van studerende van 25 en 26 jaar vloeit nagenoeg geheel toe aan de hogere inkomensgroepen. Op zich is dit uiteraard nog geen reden om het recht op kinderbijslag voor 25- en 26-jarigen af te schaffen. Dit komt anders te liggen indien bedacht wordt dat de oorzaak hiervan voor een belangrijk deel gelegen is in het feit dat voor bursalen een controle op studievoortgang wordt toegepast

en voor niet-bursalen niet. In dit licht bezien is het – zeker in een tijd waarin het een absolute noodzaak is om de overdrachtsuitgaven te beperken – te rechtvaardigen om het recht op kinderbijslag voor studerende van 25 en 26 jaar af te schaffen.

Ten einde een uniforme leeftijdsgrens voor het recht op kinderbijslag te behouden heeft het kabinet besloten ook het recht op kinderbijslag voor de huishoudkinderen van 25 en 26 jaar af te schaffen.

4. Aanpassing van de fiscale wetgeving aan de verlaging van de leeftijdsgrens

Bij verlaging van de leeftijdsgrens voor het recht op kinderbijslag voor studerende kinderen en huishoudkinderen is van belang de samenhang tussen de kinderbijslagregeling en de regelingen van de belastingvrije som en de aftrek wegens buitengewone lasten van de loon- en de inkomstenbelasting en de vermogensbelasting. Deze samenhang brengt mee dat in een aantal fiscale bepalingen waarin wordt aangesloten bij de huidige leeftijdsgrens van de kinderbijslag van 27 jaar, de nieuwe grens van 25 jaar moet worden opgenomen.

Het in de buitengewone-lastenregeling opnemen van de grens van 25 jaar bij afschaffing van het recht op kinderbijslag voor 25- en 26-jarigen betekent, dat met ingang van 1 juli 1982 in beginsel de werkelijke uitgaven voor levensonderhoud die door een ouder zijn gedaan ten behoeve van een studerend kind van 25 of 26 jaar, voor zover deze uitgaven uitgaan boven de daarvoor gestelde drempel, aftrekbaar zijn. In hoeverre in feite buitengewone-lastenaftrek zal worden verleend is moeilijk te schatten. Rekening houdend met de eigen inkomsten van de studerende kinderen zal met de buitengewone-lastenaftrek naar zeer globale schatting een derde tot de helft van de geraamde bezuiniging op kinderbijslag zijn gemoed. In het geval van huishoudkinderen van 25 of 26 jaar zal normaliter geen aftrek voor kosten van levensonderhoud mogelijk zijn voor de ouder omdat de uitgaven voor het kind worden geacht een vergoeding te vormen voor de bewezen huishoudelijke diensten.

Het vorenstaande houdt in dat de buitengewone-lastenaftrek voor kinderen jonger dan 27 jaar die tot vaste bedragen wordt verleend, voortaan betrekking heeft op kinderen jonger dan 25. De bepalingen die een verwijzing naar deze buitengewone-lastenaftrek tot vaste bedragen inhouden, zijn in het wetsontwerp daarom ook aangepast aan de nieuwe grens. Het zijn de bepalingen inzake de belastingvrije som van de inkomstenbelasting en de loonbelasting (indeling in tariefgroep 3 en de toeslag op tariefgroep 3) en een bepaling inzake de vermenigvuldigingsfactor van de buitengewone-lastenaftrek voor ziektekosten, die met ingang van 1983 worden aangepast.

Wat betreft de vermogensbelasting wordt voorgesteld de leeftijdsgrens van 27 jaar van de kinderaftek voor studerende kinderen ook te verlagen tot 25 jaar op grond van de historische samenhang met de kinderbijslagregeling. Deze grens van 25 jaar lijkt verantwoord ook al omdat de huidige kinderaftek van de vermogensbelasting voor studerende kinderen van 18 jaar en ouder is gebaseerd op een studieduur van 6 jaar. Het budgettaire belang van deze wijziging belooft 2 à 3 mln. De overige wijzigingen in de vermogensbelasting betreffen aanpassingen van verwijzingen naar de buitengewone-lastenaftrek tot vaste bedragen in de regelingen van de interingsvrijstelling en de tariefgroepindeling. De wijzigingen in de vermogensbelasting gaan in per 1 januari 1984 in verband met het feit dat de aangifte vermogensbelasting over een bepaald jaar is gekoppeld aan de aangifte inkomstenbelasting over het daaraan voorafgaande jaar en de voorgestelde wijzigingen in de inkomstenbelasting met betrekking tot de tariefgroepindeling worden eerst in 1983 toegepast.

In de School- en cursusgeldwet 1972 komen eveneens verwijzingen voor naar de buitengewone-lastenaftrek tot vaste bedragen. Ook in deze verwijzingen is de grens van 27 jaar vervangen door een grens van 25 jaar en wel met ingang van het schoolgeldjaar 1983/1984.

De Staatssecretaris van Sociale zaken en Werkgelegenheid,
C. I. Dales

De Staatssecretaris van Financiën,
J. C. Kombrink