

Zitting 1981–1982

17 552 **Nadere wijziging van de Algemene Kinderbijslagwet (invoering van leeftijdsafhankelijke kinderbijslagbedragen)**

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING**1. Inleiding**

Bij de wet van 20 december 1979, Stb. 709, is de derde fase van de herstructurering van de kinderbijslag en kinderaftrek tot stand gekomen. Met deze wet werd een voorlopig eindpunt bereikt in een proces van herziening van het stelsel van kinderbijslag en kinderaftrek. Het eindpunt was voorlopig omdat tijdens de discussies bij gelegenheid van de drie fasen van de herstructurering het steeds duidelijker werd dat een verdergaande herziening van het stelsel van kinderbijslag gewenst zou zijn. Deze herziening zou zich dan dienen te richten op doelstelling en uitgangspunten van de kinderbijslag en op de wijze waarop daaraan concreet inhoud zou moeten worden gegeven. Tijdens de behandeling van het wetsontwerp dat leidde tot de wet van 20 december 1979, Stb. 709, zijn met betrekking tot de verdere herstructurering door de Tweede Kamer drie moties aangenomen. Met de aanvaarding van de motie-Nijhof-De Korte¹ sprak de Tweede Kamer zich uit tegen het invoeren van een inkomensafhankelijke kinderbijslag. In de motie-De Korte-Hermsen² werd de Regering verzocht de Sociaal-Economische Raad (SER) vóór 1 april 1980 een adviesaanvraag voor te leggen over de verdere herstructurering van de kinderbijslag. Met de aanvaarding van de motie-Nypels³ ten slotte bracht de Tweede Kamer tot uitdrukking dat de hoogte van de kinderbijslag afhankelijk moet worden gesteld van de leeftijd van de kinderen. Voorts is door de Tweede Kamer op 18 december 1981 de motie-Lubbers-Brinkhorst⁴ aanvaard. In die motie werd de Regering o.a. verzocht zo spoedig mogelijk voorstellen in te dienen, die erop gericht zijn de kinderbijslag voor kinderen van 0 tot 18 jaar te koppelen aan de leeftijd van de kinderen.

Aan de motie-De Korte-Hermsen is door het eerste kabinet-Van Agt uitvoering gegeven door op 31 maart 1980 de SER een adviesaanvraag te zenden over de structuur van de kinderbijslag. In deze adviesaanvraag is onder meer voorgesteld de kinderbijslag *niet* afhankelijk te stellen van het inkomen van de ouders, maar wel van de leeftijd van de kinderen. In de adviesaanvraag werd het waarschijnlijk geacht dat de SER – gezien de veelomvattendheid van de materie – niet op korte termijn zou kunnen komen met een volledig advies over de uiteindelijk te realiseren structuur van de kinderbijslag. Om toch met een deel van de verdere herstructurering zo spoedig mogelijk een aanvang te kunnen maken, werd de SER in overweging gegeven een interim-advies uit te brengen over een differentiatie van de kinderbijslag naar leeftijd van de kinderen in het bestaande stelsel (model I van de adviesaanvraag).

¹ Tweede Kamer, zitting 1979–1980, 15 683, nr. 20.

² Tweede Kamer, zitting 1979–1980, 15 683, nr. 21.

³ Tweede Kamer, zitting 1979–1980, 15 683, nr. 24.

⁴ Tweede Kamer, zitting 1981–1982, 17 000, nr. 31.

Het uitbrengen van een volledig advies bleek inderdaad niet mogelijk te zijn. Wel heeft de SER op 7 april 1981 het interim-advies vastgesteld over de differentiatie van de kinderbijslag naar leeftijd van de kinderen. De adviesaanvraag van 31 maart 1980 en het interim-advies van 7 april 1981 zijn als bijlage bij deze memorie gevoegd. Uit het interim-advies blijkt dat de SER het unaniem eens is met het voorstel in de adviesaanvraag om de kinderbijslag te differentiëren naar drie leeftijdsgroepen, te weten die van de 0- tot en met 5-jarigen (0-5-jarigen), die van de 6- tot en met 11-jarigen (6-11-jarigen) en die van de 12- tot en met 17-jarigen (12-17-jarigen). Voorts kan de SER zich verenigen met de voorgestelde verhouding van 70 : 100 : 130 voor de drie leeftijdsgroepen. De SER is het – eveneens unaniem – niet eens met de overgangsregeling die in de adviesaanvraag van 31 maart 1980 werd voorgesteld. In plaats daarvan stelt de SER een anderssoortige overgangsregeling voor, die gekenmerkt wordt door een geleidelijke verandering van de kinderbijslagbedragen voor alle kinderen tot 18 jaar.

Het thans voorliggende wetsontwerp bevat het voorstel om met ingang van 1 januari 1983 de differentiatie naar leeftijd in de voeren in het bestaande kinderbijslagstelsel. Als overgangsregeling stel ik voor om de voorstellen van de SER te volgen.

In de adviesaanvraag werd als randvoorwaarde gesteld, dat de herstructurering neutraal moest worden bekostigd. De SER heeft deze randvoorwaarde voor het interim-advies als een gegeven aanvaard. Inmiddels is het ruim twee jaar geleden dat de adviesaanvraag is verzonden en ruim één jaar geleden dat de SER het interim-advies heeft vastgesteld. De ontwikkelingen die zich sedertdien op financieel-economisch terrein hebben voorgedaan, hebben het kabinet in mei 1982 doen besluiten om verdergaande ombuigingen te realiseren op het terrein van de kinderbijslag. In de Voorjaarsnota 1982 (Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17 351, nr. 10) werd voor 1982 een ombuiging voorzien van f 150 mln. en voor 1983 f 500 mln. Ter realisering van de ombuiging voor 1982 werd een wetsontwerp bij de Tweede Kamer ingediend, waarin werd voorgesteld de kinderbijslagbedragen per 1 juli 1982 met 1,7% te verlagen ten opzichte van het niveau van 1 januari 1982. Voor 1983 en daaropvolgende jaren zou deze aanpassing resulteren in een ombuiging van f 300 mln. De beoogde ombuiging voor 1982 is echter op een andere wijze gerealiseerd.

Naar aanleiding van het aanvaarden van wetsontwerp 17 468 in geamendeerde vorm werd het taakstellende bedrag aan ombuigingen in 1982 voor het geheel van de sociale verzekeringen gehaald, waarna ik op 25 juni 1982 de Kamer heb verzocht het wetsontwerp tot verlaging van de kinderbijslagbedragen van de agenda af te voeren. Dit verzoek is door de Kamer ingewilligd (Handelingen Tweede Kamer d.d. 25 juni 1982, blz. 4141-4147). In het voorliggende wetsontwerp is nog geen rekening gehouden met de ombuigingen voor 1983. Zodra de besluitvorming met betrekking tot de ombuigingen voor 1983 is afgerond, zal kunnen worden bezien op welke wijze die ombuigingen – na advisering door de SER – hun vertaling vinden in wettelijke maatregelen. Dit zou kunnen leiden tot aanpassing van het voorliggende wetsontwerp dan wel tot het indienen van een nota van wijzigingen op wetsontwerp 17 467. Ook is het denkbaar dat die voorstellen dan in een afzonderlijk wetsontwerp worden ondergebracht. Overigens merk ik met betrekking tot de ombuigingsproblematiek nog op dat ik voornemens ben de inventariserende nota over de mogelijke ombuigingen in de kinderbijslag zo spoedig mogelijk aan de Kamer te doen toekomen.

De memorie is verder als volgt opgezet. In § 2 wordt nader ingegaan op de te maken keuzen ten aanzien van de leeftijdsgroepen en de onderlinge verhoudingen daarvan. Vervolgens wordt in § 3 de overgangsproblematiek besproken. § 4 handelt over de macro-financiële gevolgen van leeftijdsdifferentiatie, terwijl in § 5 wordt ingegaan op de inkomenseffecten. In § 6 wordt aan diverse onderwerpen aandacht besteed. § 7 bevat een artikelsgewijze toelichting.

2. De indeling in leeftijdsgroepen en de verhouding van de naar leeftijd gedifferentieerde kinderbijslagbedragen.

Met betrekking tot de verdere herstructurering van de kinderbijslag is er tot op heden steeds van uitgegaan dat het kinderbijslagstelsel uiteindelijk betrekking dient te hebben op kinderen tot 18 jaar. Dit uitgangspunt brengt m.i. logischerwijs met zich mee dat een differentiatie van kinderbijslag naar leeftijd zich dient uit te strekken tot kinderen van 0 tot 18 jaar. Voor kinderen van 18 jaar en ouder zal – in afwachting van structurele oplossingen in de sfeer van studiefinanciering – de huidige situatie onverkort gehandhaafd kunnen worden. In § 3 kom ik hierop nog terug.

Bij het spreken over een leeftijdsgebonden kinderbijslag is de eerste vraag die beantwoording behoeft die van de indeling in leeftijdsklassen.

De onderhoudskosten van een kind nemen toe met de leeftijd van een kind. In dit verband is het niet zo belangrijk of nu onder onderhoudskosten de additionele uitgaven voor een kind worden verstaan of de noodzakelijke kosten van levensonderhoud. Additionele uitgaven en noodzakelijke kosten van levensonderhoud verschillen naar niveau. De veronderstelling is echter gerechtvaardigd dat – indien het gaat om verhoudingen – de begrippen verwisselbaar zijn. In dit verband moge ik verwijzen naar hetgeen hierover is opgemerkt in de derde alinea van paragraaf V van de SER-adviesaanvraag van 31 maart 1980.

Door een gebrek aan gegevens is het niet mogelijk om per leeftijdsjaar van een kind aan te geven hoe het verloop van de onderhoudskosten is. De stijging van de onderhoudskosten met de leeftijd kan een geleidelijk verloop hebben of een meer sprongsgewijs verloop. In het kader van de voorbereiding van het interim-advies van de SER d.d. 7 april 1981 is onderzocht welke onderhoudskosten in redelijkheid geacht mogen worden plotseling toe te nemen bij het overschrijden van een bepaalde leeftijdsgrens. Geconcludeerd werd dat dit soort kosten weliswaar bestaat, doch dat het aandeel ervan in het totaal van de onderhoudskosten zeer gering is.

Waar een indeling in leeftijdsklassen niet gemaakt kan worden met behulp van cijfers over het verloop van de onderhoudskosten per levensjaar, dienen andere overwegingen in de beschouwing te worden betrokken. In de SER-adviesaanvraag van 31 maart 1980 is uit een oogpunt van eenvoud een indeling in drie leeftijdsgroepen voorgesteld: 0- tot en met 5-jarigen, 6- tot en met 11-jarigen en 12- tot en met 17-jarigen.

De tweede vraag die beantwoord dient te worden, betreft de onderlinge verhouding van de kinderbijslag voor de drie leeftijdsgroepen. Op basis van de beschikbare gegevens met betrekking tot de additionele uitgaven voor kinderen stel ik voor om te kiezen voor een verhouding 70 : 100 : 130. Dit betekent dus dat de kinderbijslag voor kinderen van 0 tot 6 jaar, resp. 12 tot 18 jaar wordt bepaald op 70% resp. 130% van de huidige kinderbijslag. Voor kinderen van 6 tot 12 jaar blijven de huidige bedragen van kracht. De SER is het eens met de verhouding 70 : 100 : 130 (zie § 3.3.3 van het interim-advies van de SER d.d. 7 april 1981).

De berekeningen in dit wetsontwerp zijn gebaseerd op de geraamde kinderbijslagbedragen 1983 bij ongewijzigd beleid. Deze bedragen zijn: voor gezinnen met

1/2	kind	f 600,-	per kind;
1	kind	f 1 200,-	per kind;
1 1/2	kind	f 1 272,-	per kind;
2	kinderen	f 1 572,-	per kind;
2 1/2	kind	f 1 496,-	per kind;
3	kinderen	f 1 696,-	per kind;
4	kinderen	f 1 860,50	per kind;
5	kinderen	f 1 958,-	per kind;
6	kinderen	f 2 064,-	per kind;
7	kinderen	f 2 141,-	per kind;
8	kinderen	f 2 229,25	per kind.

Voor dit wetsontwerp zijn gegevens benodigd met betrekking tot de aantallen kinderen verdeeld naar rangorde en leeftijd. Ten behoeve van de SER-advisering is destijds gebruik gemaakt van gegevens die verkregen werden uit een bij de raden van de arbeid gehouden steekproefonderzoek. Deze steekproef werd gehouden in 1980 en omvatte ca. 25 000 telkinderen. Inmiddels is een nieuw steekproefonderzoek verricht met een aanmerkelijk grotere omvang door de Sociale Verzekeringsbank en de raden van arbeid. Op basis van de voorlopige resultaten van deze steekproef zijn de kinderbijslagkinderen verdeeld naar rangorde en leeftijd. Van belang hierbij is dat de kinderen ongelijk verdeeld zijn naar leeftijd. Doordat het aantal geboorten reeds jaren terugloopt, is het aantal 12–17 jarige kinderbijslagkinderen aanzienlijk groter dan het aantal 0–5-jarigen. Op grond van laatstbedoelde steekproef is de verdeling van de kinderbijslagkinderen naar leeftijd als volgt:

	0–5 jaar	6–11 jaar	12–17 jaar	totaal 0 t/m 17
gezinnen met 1 kind	39,1%	19,2%	41,7%	100%
2	31,9%	38,9%	29,2%	100%
3	24,0%	37,8%	38,2%	100%
4	17,5%	34,0%	48,5%	100%
5	16,1%	33,6%	50,2%	100%
6	16,8%	32,7%	50,5%	100%
7	15,0%	30,4%	54,6%	100%
8	16,3%	32,2%	51,5%	100%
Gewogen totaal	28,8%	34,6%	36,6%	100%

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat de leeftijden niet alleen scheef verdeeld zijn, maar tevens dat de jonge kinderen vooral voorkomen bij kleine gezinnen en dat de oudere kinderen in meerderheid te vinden zijn bij de grotere gezinnen. Deze scheve leeftijdsverdeling heeft uiteraard consequenties voor de voorgestelde leeftijdsafhankelijke kinderbijslag. Ik kom hierop in § 4 nog terug.

3. De overgang van oud naar nieuw

Indien van de ene op de andere dag een leeftijdsdifferentiatie wordt ingevoerd in de verhouding 70 : 100 : 130 voor de leeftijdsgroepen 0–5 jaar, 6–11 jaar en 12–17 jaar, zouden bijzonder grote inkomensmutaties optreden.

Bij de voorbereiding van de SER-adviesaanvraag van 31 maart 1980 is, voor wat betreft de te ontwerpen overgangsregeling, als uitgangspunt genomen dat geen reële inkomensachteruitgang zou mogen optreden. Dit uitgangspunt leidde tot het voorstel om het nieuwe stelsel alleen voor «nieuwe gevallen» te laten gelden, d.w.z. uitsluitend voor degenen die na de datum van invoering van het nieuwe stelsel óf worden geboren, óf 6 jaar worden, óf 12 jaar worden. Een dergelijke overgangsregeling is na zes jaar uitgewerkt omdat na die periode inmiddels alle kinderen zich in een andere leeftijdsgroep bevinden dan op de datum van invoering van het nieuwe stelsel.

De SER heeft blijkens zijn adviezen van 7 april 1981 onoverkomelijke bezwaren tegen de in de adviesaanvraag voorgestelde overgangsregeling. Tevenover het voordeel dat er geen inkomensvermindering voor de gezinnen zou plaatsvinden, staat – volgens de SER – het grote nadeel dat in de overgangsperiode binnen de leeftijdsgroep 12–17 jaar de kinderbijslag voor jongere kinderen (130%) hoger is dan voor oudere kinderen (100%). Soortgelijke fricties zouden zich ook kunnen voordoen bij de jongste leeftijdsgroep. De overgangsregeling, zoals in de adviesaanvraag voorge-

steld, betekent immers dat voor eerste kinderen, geboren vóór de datum waarop het nieuwe stelsel van kracht wordt, de gehalveerde kinderbijslag blijft bestaan tot die kinderen 3 jaar zijn. Voor «nieuwe gevallen» (kinderen geboren na de datum waarop de leeftijdsdifferentiatie van kracht wordt) zou direct recht ontstaan op 70% kinderbijslag.

De hiervoor genoemde bezwaren hebben de SER ertoe gebracht een andere overgangsregeling voor te stellen. Deze overgangsregeling houdt in dat de kinderbijslagbedragen voor *alle* kinderen in de leeftijdsgroepen 0–5 jaar en 12–17 jaar geleidelijk worden veranderd, zodanig dat na zes jaar de 70 : 100 : 130-verhouding is bereikt. Onderstaande tabel 1 brengt deze overgangsregeling in beeld, waarbij uitgegaan is van invoering van de leeftijdsdifferentiatie met ingang van 1 januari 1983.

Tabel 1. Kinderbijslagen naar leeftijdsgroep in procenten van de kinderbijslag voor de leeftijdsgroep van 6–11 jaar in de door de SER voorgestelde overgangsregeling

Jaren overgangsregeling	Indeling in leeftijdsgroepen				
	0–5 jaar Geboren vóór 1983 ¹	Geboren in 1983 of later ¹	Eerste kinderen van 0–2 jaar	6–11 jaar	12–17 jaar
1983	95%	70%	50%	100%	107,5%
1984	90%	70%	60%	100%	115 %
1985	85%	70%	70%	100%	120 %
1986	80%	70%	70%	100%	125 %
1987	75%	70%	70%	100%	127,5%
1988	70%	70%	70%	100%	130 %

¹ Exclusief eerste kinderen van 0–2 jaar.

Uit tabel 1 blijkt dat de SER voorstelt om voor kinderen die geboren worden in 1983 of in latere jaren, direct recht te laten ontstaan op 70% kinderbijslag, tenzij het een eerste kind is. Voor hen geldt de «50-60-70-opbouw». Een eerste kind, geboren in 1983, komt dus in 1983 op 50%, in 1984 op 60% en in 1985 op 70%. In 1985 vallen alle eerstgeboren kinderen automatisch onder het uiteindelijke systeem (70%).

Uit tabel 1 kan voorts worden afgelezen dat de SER van mening is dat in de jaren 1983 en 1984 de «opbouw» voor de groep 12–17-jarigen sneller moet gaan dan de «afbouw» voor de 0–5-jarigen (7,5% opbouw tegenover 5% afbouw). Dit is mogelijk omdat gedurende deze jaren de eerstgeboren kinderen van 1983 en 1984 op dezelfde wijze worden behandeld als de eerstgeboren kinderen vóór 1983. In de adviesaanvraag werd ervan uitgegaan dat eerste kinderen die geboren worden in 1983 en 1984 direct recht krijgen op 70%.

Zoals gezegd is bij de voorbereiding van de SER-adviesaanvraag als uitgangspunt genomen dat geen feitelijke inkomensvermindering mag optreden als gevolg van de overgangsregeling. Aan dit uitgangspunt kon (en kan) alleen worden voldaan door de leeftijdsdifferentiatie in te voeren op de wijze als in de adviesaanvraag is voorgesteld. Ik hecht evenwel veel belang aan de opvatting van de SER dat het niet acceptabel is dat zich gedurende de overgangsperiode de situatie kan voordoen dat in de leeftijdsgroep 12–17 jaar voor oudere kinderen minder kinderbijslag wordt verkregen dan voor jongere kinderen. Ik erken dat dit een weliswaar verdedigbare, maar toch onbevredigende situatie zou zijn. Ik kan mij voorstellen, dat de mensen die het betreft meer dan verwonderd zouden zijn, indien zij na kennisneming van het voornemen om de kinderbijslag te differentiëren naar leeftijd, vervolgens constateren dat voor *oudere* kinderen *minder* kinderbijslag wordt ontvangen dan voor jongere kinderen.

Naar aanleiding van het voorgaande wil ik afzien van de oorspronkelijk voorgestelde overgangsregeling. In plaats daarvan stel ik voor om de door de SER ontworpen overgangsregeling door te voeren, zij het dat ik er op één onderdeel van wil afwijken. Die afwijking betreft gezinnen met twee en

meer kinderen, waarvan het oudste kind jonger is dan drie jaar. Voor dit oudste kind stel ik voor met ingang van 1 januari 1983 direct recht te laten ontstaan op 70% van de kinderbijslag. Ik meen dat hiertoe aanleiding bestaat in verband met de sedert 1 januari 1982 doorgevoerde wijzigingen in de Algemene Kinderbijslagwet.

De SER is er in zijn advies, voor wat betreft de overgangsregeling voor eerste kinderen jonger dan drie jaar, van uitgegaan dat de leeftijdsdifferentiatie wordt toegepast op de naar rangorde van het kind vastgestelde kinderbijslag. Deze systematiek heeft bestaan tot 1 januari 1982. Vanaf deze datum wordt de kinderbijslag op een andere wijze vastgesteld. De kinderbijslag is thans – afhankelijk van de gezinsgrootte – voor ieder kind gelijk. Doordat de leeftijdsdifferentiatie moet worden toegepast op de gemiddelde kinderbijslag per kind en niet op de tot 1 januari 1982 geldende kinderbijslag naar rangorde, is het niet mogelijk voor een gezin met twee of meer kinderen de «50-60-70-opbouw» toe te passen. Uitgedrukt in een percentage van de kinderbijslag per kind is bij een gezinsgrootte van twee kinderen de kinderbijslag voor een eerste kind jonger dan drie jaar, al ca. 60%. Bij een gezinsgrootte van drie kinderen is dit zelfs ca. 68%.

Op grond van het voorgaande stel ik het volgende voor. In een gezin met twee of meer kinderen, waarvan het oudste kind nog jonger is dan drie jaar, wordt de kinderbijslag voor dit kind met ingang van 1 januari 1983 direct op 70% vastgesteld. Voor de andere – d.w.z. jongere – kinderen wordt de door de SER voorgestelde gefaseerde afbouw naar 70% gevolgd. Voor de gezinnen met één kind dat jonger is dan drie jaar wordt eveneens de door de SER voorgestelde overgangsregeling gevolgd. Indien echter tijdens de overgangsregeling het kindertal in het laatstbedoelde gezin toeneemt, zal de kinderbijslag voor het oudste kind eveneens direct op 70% moeten worden vastgesteld.

De keuze voor de hiervoor uiteengezette overgangsregeling doet wel de vraag rijzen of met betrekking tot de kinderbijslag voor kinderen van 18 jaar en ouder de huidige situatie onverkort van kracht kan blijven. Zonder nadere voorziening kan een terugval in kinderbijslag optreden indien het kind 18 jaar wordt. Voor een 17-jarige bestaat immers in 1983 het recht op 107,5%. Wordt het kind 18 jaar, dan kan zich een terugval voordoen naar 100%. Het gaat hier om kinderen die slechts «in belangrijke mate» worden onderhouden (voor 1982 f54 per week). In de jaren na 1983 – wanneer de kinderbijslag voor de groep 12–17-jarigen geleidelijk hoger wordt – zal de terugval groter kunnen worden. Ook ten aanzien van uitwonende kinderen kan zich een merkwaardige situatie voordoen: een uitwonend 17-jarig kind wordt grotendeels door de ouders onderhouden. In 1983 bestaat dan recht op $2 \times 107,5\% = 215\%$. Vervolgens wordt het kind 18 jaar, de ouders dragen nog in dezelfde mate bij (grotendeels) en er ontstaat een terugval naar 200%.

Aan de hiervoor uiteengezette problematiek heeft de SER in zijn advies van 7 april 1981 in § 3.3.6 aandacht besteed. De SER is van mening dat de geschetste situaties voor studerende kinderen aanvaardbaar zijn, omdat binnen afzienbare tijd een nieuw stelsel van studiefinanciering zal gelden waarin onder meer de huidige kinderbijslagaanpakken zijn verwerkt. Verder wijst de SER er nog op dat, *in vergelijking met de huidige situatie* geen inkomensmutaties zullen optreden.

Ik deel de mening van de SER dat voorshands de kinderbijslagregimes verschillend zullen moeten zijn voor kinderen beneden de 18 jaar en van 18 jaar en ouder. Wel wijs ik erop, dat een nieuw stelsel van studiefinanciering zeker niet eerder dan met ingang van het studiejaar 1985-1986 zal kunnen worden ingevoerd. Dit betekent dat tot die tijd fricties kunnen blijven bestaan bij de overgang van 17 naar 18 jaar. Gelet echter op het belang van het op korte termijn invoeren van de leeftijdsdifferentiatie voor kinderen tot 18 jaar, meen ik – met de SER – dat deze mogelijke fricties zullen moeten worden geaccepteerd.

Overigens merk ik op, dat zodra de besluitvorming over de vormgeving en het tijdstip van invoering van het nieuwe stelsel van studiefinanciering binnen het kabinet is afgerond, zal worden bezien of het noodzakelijk is in het kader van de kinderbijslag binnen de groep van 18–26 jarigen nog maatregelen te treffen.

4. Macro-financiële gevolgen van de differentiatie naar leeftijd

4.1. *Situatie na volledige invoering*

Zoals opgemerkt in § 2 van deze memorie, is als gevolg van het afnemend aantal geboorten het aantal kinderen in de leeftijdsgroep 12–17 jaar aanzienlijk groter dan het aantal kinderen in de leeftijdsgroep 0–5 jaar. Naar schatting is voor 1983 de verdeling van de telkinderen als volgt:
aantal 0–5-jarigen: 1 125 000
aantal 6–11-jarigen: 1 350 000
aantal 12–17-jarigen: 1 430 000

Deze «scheve» leeftijdsverdeling betekent dat de leeftijdsdifferentiatie niet zonder meer kan worden toegepast op de kinderbijslagbedragen bij ongewijzigd beleid. Zou dit wel gebeuren, dan zou immers niet voldaan worden aan de randvoorwaarde van neutrale bekostiging.

Voorts dient de kinderbijslag voor eerste kinderen jonger dan 3 jaar te worden opgetrokken van 50% naar 70%.

Het totale tekort in verband met de «scheve» leeftijdsverdeling en de verhoging van de kinderbijslag voor eerste kinderen tot drie jaar bedraagt bij invoering ineens ca. f 300 mln. per jaar. In de SER-adviesaanvraag is ervan uitgegaan dat de tekorten zouden worden opgevangen door een algehele korting van de kinderbijslagen voor kinderen tot 18 jaar. Deze korting zou dan 4,66% dienen te bedragen.

4.2. *Situatie gedurende de overgangperiode*

Het geleidelijk invoeren van de leeftijdsdifferentiatie op de wijze als door de SER voorgesteld, betekent dat de tekorten, in verband met de «scheve» leeftijdsverdeling en de opheffing van de halvering van de kinderbijslag voor eerste kinderen tot drie jaar, eveneens geleidelijk ontstaan. In onderstaande tabel 2 wordt dit geleidelijke verloop in beeld gebracht.

Tabel 2. Tekorten in verband met «scheve» leeftijdsverdeling en verhoging kinderbijslag 1ste kind jonger dan drie jaar tot 70% (in mln. glds. 1983)

	kosten leeftijds-afhankelijke kinderbijslag (1)	Beschikbare budget (= 1983) ongewijzigd beleid (2)	Tekort (3)	(3) in % van (1)
1983	6197,4	6124,6	72,8	1,18
1984	6275,5	6124,6	150,9	2,41
1985	6321,6	6124,6	197,0	3,12
1986	6368,6	6124,6	244,0	3,83
1987	6384,3	6124,6	259,7	4,07
1988	6423,8	6124,6	299,2	4,66

Uit tabel 2 blijkt dat aan de randvoorwaarde van neutrale bekostiging volledig wordt voldaan indien op de kinderbijslagbedragen voor kinderen tot 18 jaar de volgende kortingen worden toegepast:

1983: 1,18
1984: 1,24
1985: 0,73
1986: 0,74
1987: 0,25
1988: 0,61

Ik stel voor om de hiergenoemde kortingspercentages in de wet op te nemen. Voor de wijze waarop dit moet plaatsvinden verwijs ik naar de artikelsgewijze toelichting (zie blz. 16).

5. Inkomenseffecten

De in deze paragraaf voorkomende cijfers wijken af van die welke in het interim-advies van de SER dd. 7 april 1981 voorkomen. De oorzaak hiervan is dat in deze memorie rekening is gehouden met de ontwikkelingen in de kinderbijslagsfeer sedert het uitbrengen van het interim-advies. Deze ontwikkelingen betreffen voornamelijk wijzigingen in de kinderbijslagbedragen, de aantallen kinderen en de ontwikkeling van het algemene loon- en prijsniveau.

Het invoeren van de differentiatie van de kinderbijslag naar leeftijd kan zowel positieve als negatieve inkomenseffecten teweegbrengen. *Per kind* bezien is de mutatie positief indien het óf een kind betreft in de hoogste leeftijdsgroep, óf een eerste kind jonger dan drie jaar. De mutatie is negatief indien het gaat om een kind jonger dan zes jaar, tenzij het een eerste kind is jonger dan drie jaar. Voorts ontstaat *in het algemeen* – dus voor alle kinderen tot 18 jaar – een negatief inkomenseffect in verband met de randvoorwaarde van neutrale bekostiging.

Belangrijker dan de mutatie *per kind* zijn uiteraard de mutaties per gezin. Deze mutaties zijn sterk afhankelijk van de gezinssamenstelling. In het kader van de voorbereiding van het interim-advies van de SER van 7 april 1981 is, met behulp van uit een steekproefonderzoek bij de raden van arbeid verkregen gegevens, onderzocht hoe deze gezinssamenstelling is. Uit dit onderzoek bleek onder meer dat van de ca. 2 mln. kinderbijslagenrechtige gezinnen in 1982 ongeveer 97%⁵ een inkomenseffect ondervindt dat ligt tussen $+3 \times 30\%$ en $-3 \times 30\%$ van de geldende kinderbijslagen (bij invoering ineens met ingang van 1 januari 1983). Op grond hiervan zijn de berekeningen beperkt tot gezinnen met drie kinderen. Met betrekking tot de samenstelling van deze gezinnen is vervolgens uitgegaan van de meest voorkomende situaties.

Voor deze gezinssituaties volgen hieronder in tabel 3 de inkomenseffecten, die zouden optreden indien de leeftijdsdifferentiatie – zonder rekening te houden met de randvoorwaarde van neutrale bekostiging – in één keer in de verhouding 70 : 100 : 130 met ingang van 1983 zou worden ingevoerd. Vervolgens worden in tabel 4 de inkomenseffecten gegeven die optreden als gevolg van het uit de randvoorwaarde van neutrale bekostiging voortvloeiende algemeen kortingspercentage van 4,66. Tabel 5 is een samenvoeging van de tabellen 3 en 4 en bevat derhalve de inkomenseffecten van de leeftijdsdifferentiatie bij neutrale bekostiging.

⁵ Zie 3.3.5 van het SER-advies dd. 7 april 1981.

Tabel 3. Inkomenseffecten bij invoering ineens in 1983 van leeftijdsdifferentiatie in de verhouding 70 : 100 : 130 zonder rekening te houden met de randvoorwaarde van neutrale bekostiging (in glds. per jaar 1983 en in % van het besteedbaar inkomen 1983¹)

Gezinnen met kinderbijslag voor:	Kinderbijslag in glds. per jaar	In % van het besteedbaar inkomen		
		minimumloon	modaal	2 × modaal
<i>1 kind; leeftijd:</i>				
0- 2	+ 240	+ 1,22	+ 0,97	+ 0,52
3- 5	- 360	- 1,77	- 1,42	- 0,77
6-11	0	0	0	0
12-17	+ 360	+ 1,77	+ 1,42	+ 0,77
<i>2 kinderen; Leeftijd:</i>				
0-2/0-2	- 343	- 1,58	- 1,28	- 0,72
3-5/3-5	- 943	- 4,24	- 3,45	- 1,95
3-5/6-11	- 472	- 2,12	- 1,73	- 0,97
6-11/6-11	0	0	0	0
6-11/12-17	+ 472	+ 2,12	+ 1,73	+ 0,97
12-17/12-17	+ 943	+ 4,24	+ 3,45	+ 1,95
<i>3 kinderen; leeftijd:</i>				
0-2/0-2/0-2	- 926	- 3,92	- 3,23	- 1,86
3-5/3-5/3-5	- 1526	- 6,31	- 5,22	- 3,03
3-5/3-5/6-11	- 1018	- 4,20	- 3,48	- 2,02
3-5/6-11/6-11	- 509	- 2,10	- 1,74	- 1,01
6-11/6-11/6-11	0	0	0	0
6-11/6-11/12-17	+ 509	+ 2,10	+ 1,74	+ 1,01
6-11/12-17/12-17	+ 1018	+ 4,20	+ 3,48	+ 2,02
12-17/12-17/12-17	+ 1526	+ 6,31	+ 5,22	+ 3,03

¹ Voor de bepaling van de besteedbare inkomens 1983 is uitgegaan van de bruto-inkomens 1982, verhoogd met de index van de regelingslonen c.q. bruto-loonsom voor 1983 zoals deze op dit moment wordt geraamd door het CPB. Voor de inhoudingen is uitgegaan van het premiebeeld en de tabelcorrectiefactor, zoals die op dit moment voor 1983 worden geraamd.

Tabel 4. Inkomenseffecten per kinderbijslagkind als gevolg van een algemeen kortingspercentage van 4,66% (in % van het besteedbaar inkomen 1983¹ bij invoering ineens van een leeftijdsdifferentiatie van 70 : 100 : 130)

Per kind bij gezinnen met	minimumloon			modaal			2 × modaal		
	70	100	130	70	100	130	70	100	130
½ kind	-0,20	-	-	-0,16	-	-	-0,08	-	-
1 kind	-0,20	-0,27	-0,35	-0,16	-0,22	-0,28	-0,08	-0,12	-0,15
2 kinderen	-0,24	-0,33	-0,41	-0,19	-0,27	-0,34	-0,11	-0,15	-0,19
3 kinderen	-0,24	-0,33	-0,40	-0,20	-0,28	-0,33	-0,11	-0,16	-0,20

¹ Zie voetnoot¹ bij tabel 3.

Tabel 5. Inkomenseffecten bij invoering ineens in 1983 van leeftijdsdifferentiatie in de verhouding 70 : 100 : 130 bij neutrale bekostiging (in guldens per jaar 1983 en in % van het besteedbaar inkomen 1983¹)

Gezinnen met kinderbijslag voor:	Kinderbijslag in glds. per jaar	In % van het besteedbaar inkomen		
		minimum-loon	modaal	2 x modaal
<i>1 kind; leeftijd:</i>				
0- 2	+ 201	+ 1,02	+ 0,81	+ 0,44
3- 5	- 399	- 1,96	- 1,57	- 0,86
6-11	- 56	- 0,27	- 0,22	- 0,12
12-17	+ 287	+ 1,41	+ 1,13	+ 0,62
<i>2 kinderen; leeftijd:</i>				
0-2/0-2	- 446	- 2,06	- 1,67	- 0,93
3-5/3-5	- 1046	- 4,70	- 3,83	- 2,16
3-5/6-11	- 596	- 2,68	- 2,18	- 1,23
6-11/6-11	- 146	- 0,66	- 0,54	- 0,30
6-11/12-17	+ 303	+ 1,36	+ 1,11	+ 0,63
12-17/12-17	+ 753	+ 3,38	+ 2,76	+ 1,55
<i>3 kinderen; leeftijd:</i>				
0-2/0-2/0-2	- 1092	- 4,63	- 3,81	- 2,19
3-5/3-5/3-5	- 1692	- 6,99	- 5,78	- 3,36
3-5/3-5/6-11	- 1207	- 4,99	- 4,13	- 2,39
3-5/6-11/6-11	- 722	- 2,98	- 2,47	- 1,43
6-11/6-11/6-11	- 237	- 0,98	- 0,81	- 0,47
6-11/6-11/12-17	+ 248	+ 1,03	+ 0,85	+ 0,49
6-11/12-17/12-17	+ 733	+ 3,03	+ 2,51	+ 1,45
12-17/12-17/12-17	+ 1218	+ 5,03	+ 4,16	+ 2,42

¹ Zie voetnoot ¹ bij tabel 3.

De in tabel 5 weergegeven inkomenseffecten maken nog eens duidelijk dat het niet mogelijk is om in één keer de leeftijdsdifferentiatie in te voeren. De inkomenseffecten van de door de SER ontworpen en door mij overgenomen overgangsregeling zijn opgenomen in onderstaande tabel 6. Het betreft hier de inkomenseffecten voor het eerste jaar van de overgangsregeling, waarbij al rekening is gehouden met het algemeen kortingspercentage (voor 1983 1,18%).

Tabel 6. Inkomenseffecten in het eerste jaar van de overgangsregeling bij een leeftijdsdifferentiatie in de verhouding van 95 (50 of 70) : 110 : 107,5 bij neutrale bekostiging (in guldens per jaar 1983 en in % van het besteedbaar inkomen 1983¹)

Gezinnen met kinderbijslag voor:	Kinderbijslag in glds. per jaar	In % van het besteedbaar inkomen		
		minimum-loon	modaal	2 x modaal
<i>1 kind; leeftijd:</i>				
0- 2	- 7	- 0,04	- 0,03	- 0,02
3- 5	- 73	- 0,36	- 0,29	- 0,16
6-11	- 14	- 0,07	- 0,06	- 0,03
12-17	+ 75	+ 0,37	+ 0,30	+ 0,16
<i>2 kinderen; leeftijd:</i>				
0-2/0-2	+ 19	+ 0,09	+ 0,07	+ 0,04
3-5/3-5	- 192	- 0,86	- 0,70	- 0,40
3-5/6-11	- 115	- 0,51	- 0,42	- 0,24
6-11/6-11	- 37	- 0,17	- 0,14	- 0,08
6-11/12-17	+ 80	+ 0,36	+ 0,29	+ 0,16
12-17/12-17	+ 196	+ 0,88	+ 0,72	+ 0,40
<i>3 kinderen; leeftijd:</i>				
0-2/0-2/0-2	- 130	- 0,55	- 0,45	- 0,26
3-5/3-5/3-5	- 311	- 1,29	- 1,06	- 0,62
3-5/3-5/6-11	- 227	- 0,94	- 0,78	- 0,45
3-5/6-11/6-11	- 144	- 0,59	- 0,49	- 0,28
6-11/6-11/6-11	- 60	- 0,25	- 0,20	- 0,12
6-11/6-11/12-17	+ 66	+ 0,27	+ 0,23	+ 0,13
6-11/12-17/12-17	+ 192	+ 0,79	+ 0,66	+ 0,38
12-17/12-17/12-17	+ 317	+ 1,31	+ 1,08	+ 0,63

¹ Zie voetnoot ¹ bij tabel 3.

Zoals gezegd geeft tabel 6 de inkomenseffecten in het eerste jaar van de overgangsregeling. Het is niet goed mogelijk om inkomenseffecten te geven voor de daaropvolgende jaren. De effecten in de loop van de tijd zullen van gezin tot gezin verschillen, afhankelijk van de leeftijd van de kinderen. Er kan het ene jaar een positief effect optreden, het andere jaar een negatief effect, of juist tweemaal een negatief effect of tweemaal een positief effect, enz. enz.

Tenslotte merk ik met betrekking tot de inkomenseffecten nog het volgende op.

Het geleidelijk in zes jaar toegroeien naar de situatie dat voor kinderen tot zes jaar 70% kinderbijslag wordt gegeven en voor kinderen van 12 tot 18 jaar 130%, heeft als belangrijk voordeel dat forse negatieve inkomenseffecten worden vermeden. De negatieve inkomenseffecten die wél optreden, zijn, naar de mening van de SER, van beperkte betekenis en van beperkte duur. Ik deel deze opvatting. Daar komt nog bij – de SER wijst hier ook op – dat als gevolg van de halfjaarlijkse aanpassing van alle kinderbijslagen aan de ontwikkeling van de prijzen, de negatieve inkomenseffecten – nominaal gezien – aanzienlijk worden gemitigeerd.

Het spiegelbeeld van de geringe negatieve inkomenseffecten bestaat uiteraard uit de geringe *positieve* effecten die zullen optreden voor gezinnen met kinderen in de hoogste leeftijdsgroep. Om toch op korte termijn zoveel mogelijk te doen voor deze kinderen heeft de SER voorgesteld om gedurende de eerste twee jaren van de overgangsregeling de ingroei versneld te doen plaatsvinden (7,5% per jaar in plaats van 5% per jaar). Ten einde dit mogelijk te maken zonder in strijd te komen met de randvoorwaarden van neutrale bekostiging heeft de SER voorgesteld om niet in één keer maar geleidelijk de bestaande halvering op te heffen van de kinderbijslag voor eerste kinderen jonger dan drie jaar. Ik ben van mening dat dit een juiste keuze is omdat hierdoor *alle* onderdelen van de overgangsregeling een geleidelijk karakter krijgen.

6. Slotopmerkingen

In deze paragraaf zal nog aandacht worden besteed aan een tweetal onderwerpen die te maken hebben met de invoering van de differentiatie van de kinderbijslag naar leeftijd. Het betreft hier de aanpassing van de buitengewone lastenregeling voor de loon- en inkomstenbelasting en de onderhoudscriteria voor kinderen van 12 tot 18 jaar.

Aanpassing van de buitengewone lastenregeling voor de loon- en inkomstenbelasting

Met de differentiatie van de kinderbijslag naar leeftijd van de kinderen wordt op benaderende wijze rekening gehouden met het feit dat de onderhoudskosten van een kind toenemen met de leeftijd van dat kind. Op grond van deze motivering kan op fiscaal terrein zonder nadere voorziening in de tariefstructuur van de loon- en inkomstenbelasting worden aangesloten bij de voorgestelde wijzigingen in de kinderbijslagregeling.

De voorgestelde wijzigingen zullen wel gevolgen hebben voor de regeling inzake aftrek wegens buitengewone lasten in de loon- en inkomstenbelasting, waar het gaat om *belastingplichtigen die kinderen jonger dan 27 jaar in belangrijke mate onderhouden* maar voor deze kinderen geen recht hebben op kinderbijslag of voor deze kinderen geacht worden geen recht op kinderbijslag te hebben. Deze aftrek wordt verleend tot vaste bedragen die zijn gebaseerd op de gemiddelde belastingvrijdom van de kinderbijslag. Het ligt in het voornemen deze in de uitvoeringsbeschikkingen loonbelasting en inkomstenbelasting uitgewerkte buitengewone lastenaftrek zo goed mogelijk af te stemmen op de voorgestelde leeftijdsdifferentiatie in de kinderbijslag.

In § 3.3.6, onder d, van het SER-advies dd. 7 april 1981 wordt de aandacht gevraagd voor de invulling van het onderhoudscriterium «in belangrijke mate». Aan dit criterium moet worden voldaan om voor bepaalde groepen kinderen aanspraak te hebben op enkelvoudige kinderbijslag. Het gaat hier om kinderen beneden de leeftijd van 16 jaar die niet tot het huishouden behoren van de verzekerde en om kinderen vanaf de leeftijd van 16 jaar. Voor kinderen tot 16 jaar is de onderhoudseis «in belangrijke mate» (voor 1982) gesteld op f 27 per week, tenzij het een kind betreft dat in een AWBZ-inrichting is opgenomen. In dat geval is de onderhoudseis f 54 per week. Voor kinderen van 16 jaar en ouder is de onderhoudseis eveneens f 54 per week.

De SER wijst erop dat het uit een oogpunt van gelijke behandeling gewenst is dat het criterium «in belangrijke mate» voor de gehele groep van 12 tot en met 17-jarigen een gelijke inhoud krijgt. Voorgesteld wordt om voor de gehele groep het bedrag te stellen op f 27 per week, tenzij het een kind betreft dat in een AWBZ-inrichting verblijft. Voor die kinderen zou de dubbele eis, te weten f 54 van kracht moeten blijven.

Ik deel de mening van de SER dat voor de gehele groep 12–17-jarigen het onderhoudscriterium «in belangrijke mate» een gelijke inhoud moet hebben. Bedacht moet echter worden dat er een redelijke verhouding dient te bestaan tussen de geleverde onderhoudsbijdrage en de hoogte van de kinderbijslag. Nu voor de groep 12–17-jarigen een verhoogde kinderbijslag gaat gelden (in de eindsituatie 130%) meen ik dat niet gekozen moet worden voor het bedrag van f 27 maar voor het bedrag van f 54.

7. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A

In dit onderdeel wordt het beginsel van leeftijdsafhankelijke kinderbijslagbedragen in artikel 12 van de AKW neergelegd.

Artikel I, onderdelen B en C

In deze onderdelen wordt de uiteindelijke leeftijdsdifferentiatie geregeld. De gekozen verhouding 70 : 100 : 130 dient dan op het basiskinderbijslagbedrag per kind te worden toegepast, al naar gelang de leeftijd van het kind. Aangezien kinderen van 18 jaar en ouder buiten de leeftijdsdifferentiatie blijven, is voor hen de kinderbijslag gelijk aan het basiskinderbijslagbedrag.

Artikel I, onderdeel D

Als gevolg van de leeftijdsdifferentiatie kan de thans bestaande korting voor oudste kinderen beneden de leeftijd van 3 jaar vervallen.

Artikel II

In dit artikel is de generale korting voortvloeiende uit de eis tot budgettaire neutraliteit (zie §4), die het gevolg is van de verhouding tussen de aantallen kinderen in de drie leeftijdsgroepen, neergelegd. De korting dient op de basiskinderbijslagbedragen te worden toegepast alvorens de leeftijdsdifferentiatie wordt toegepast. Aangezien kinderen van 18 jaar en ouder buiten de leeftijdsdifferentiatie blijven, geldt voor hen deze generale korting niet. In het derde lid wordt de mogelijkheid geopend om, wanneer zich in de hierbedoelde verhoudingen wijzigingen voordoen, deze wijzigingen door te laten werken in het kortingspercentage.

Artikel III

In dit artikel is de overgangsregeling, zoals uiteengezet in § 3, neergelegd.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L. de Graaf