

Vergaderjaar 1991-1992

22 380

Wijziging van de Algemene Kinderbijslagwet (aanpassingen kinderbijslagbedragen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding, inhoud van het wetsvoorstel

In het regeerakkoord is overeengekomen een bedrag van f 500 miljoen te reserveren ten behoeve van een verhoging van de kinderbijslaguitgaven, toegespitst op de kinderbijslag voor het eerste kind. Van dit bedrag is per 1 januari 1990 reeds f 160 miljoen gebruikt voor de verhoging van de kinderbijslag voor het eerste kind met f 85, per jaar. Per 1 januari 1991 jl. is f 85 miljoen gebruikt wederom voor een verhoging van de kinderbijslag voor het eerste kind en wel met f 46,52 per jaar. In het kader van de algemene koopkrachtpolitiek is de kinderbijslag voor het eerste kind daarnaast additioneel verhoogd met f 14,- per jaar. Ten slotte is de opslag die verstrekt wordt op het gezinsbedrag dat aan kinderbijslag wordt ontvangen, in verband met verhoging van de nominale Ziekenfondswetpremie, verhoogd. De kosten van de additionele verhoging en van de verhoging van de opslag (te zamen structureel f 52 miljoen) zijn bij de begrotingsvoorbereiding extra beschikbaar gesteld naast de in het kader van het regeerakkoord beschikbare middelen. Het resterende bedrag voor een beleidsintensivering in de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) bedraagt derhalve f 255 miljoen.

In het kabinetsstandpunt over de structuur van de kinderbijslag (kamerstukken II, 1990-1991, 22 099) heeft het kabinet zijn visie gegeven op het kinderbijslagsysteem. Het kabinet heeft zich op het standpunt gesteld dat de structuur van de kinderbijslag in hoofdlijnen in stand kan blijven. In de nota is aangegeven hoe het kabinet het resterende bedrag van f 255 miljoen wil besteden. Dit bedrag zou in de visie van het kabinet gebruikt kunnen worden voor de volgende aanpassingen:

1. verdere verhoging van de kinderbijslag voor het eerste kind;
2. verminderen van het aantal rangordeniveaus van zes naar vier.

In het kabinetsstandpunt is exact aangegeven welke wijzigingen in de kinderbijslagbedragen per 1 januari 1992, 1993 en 1994 zijn voorzien.

Het voorliggende wetsvoorstel strekt er toe om in lijn met het kabinetsstandpunt een aantal wijzigingen voor 1992 in te voeren.

Ten eerste strekt het wetsvoorstel er toe om een verdere verhoging van de kinderbijslag voor het eerste kind met ingang van 1 januari 1992

te bewerkstelligen. Het zou mogelijk zijn om de voor 1993 en 1994 voorziene verhogingen met dit wetsvoorstel mee te nemen. Het kabinet heeft in zijn standpunt aangegeven dat het geen volledige zekerheid kan geven, dat de thans beschikbare bedragen in volle omvang en volgens het aangegeven tijdschema beschikbaar blijven. Derhalve acht het kabinet het niet wenselijk om de voorziene verhogingen voor 1993 en 1994 reeds in dit wetsvoorstel op te nemen.

Evenals bij de verhoging per 1 januari 1991 zal de voorgestelde verhoging voor 1992 worden toegespitst op het eerste kind. De reden om de kinderbijslag voor het eerste kind te verhogen is dat de kinderbijslag bij een gezinsgrootte van één kind relatief lager is in vergelijking met de bedragen voor een gezinsgrootte van twee of meer kinderen.

Daarnaast strekt het voorliggende wetsvoorstel er toe de structuur van de kinderbijslag te wijzigen in die zin dat het aantal rangordeniveaus in de marginale kinderbijslagbedragen wordt teruggebracht van zes naar vier.

Tot slot strekt dit wetsvoorstel er toe de hoogte van de opslag op de kinderbijslag voortaan niet meer bij wet, maar bij ministeriële regeling te bepalen.

In het kabinetsstandpunt is aangekondigd, om in het kader van de herstructurering noodzakelijke wetswijziging, de financieringsbepalingen van de AKW over te brengen naar de Wet Financiering Volksverzekeringen (Stb. 1989, 129).

Deze overheveling wordt in dit wetsvoorstel niet meegenomen. Ik beraad mij thans nog over de vraag of de bestaande artikelen 22 en 23 in de AKW met betrekking tot de financiering en de controle nog wijziging behoeven. Ik ben voornemens deze kwestie alsmede eventuele andere technische aanpassingen, die wetswijzigingen zouden vergen nader te bezien in het kader van het te zijner tijd in te dienen wetsvoorstel voor de aanpassing van de kinderbijslagbedragen voor het jaar 1993.

2. Uitgebreide Commissievergadering van 16 september

Het kabinetsstandpunt over de structuur van de kinderbijslag is in de Uitgebreide Commissievergadering (UCV) Emancipatiebeleid van 16 september 1991, te zamen met de «Inkomensregelingen en arbeidsparticipatie van vrouwen» (21 979) en «Verzelfstandiging uitkeringsrechten» (21 016) behandeld. De Tweede Kamer staat in hoofdlijnen positief tegenover het kabinetsstandpunt en de daarbij aangekondigde wijzigingen in de AKW. De leden Van Dis en Van Zijl hebben nog aandacht gevraagd voor de gehandicapte kinderen die thuis verzorgd worden.

In reactie op de opmerking van deze leden heb ik toegezegd om te gaan bekijken welke mogelijkheden er op dit punt zijn. Daarnaast heb ik toegezegd om advies te vragen aan de Sociale Verzekeringsraad en aan de Ziekenfondsraad om na te gaan of dit probleem in de sfeer van de kinderbijslag dan wel in de voorzienings sfeer moet worden opgelost. Indien de uitkomst van deze adviesprocedure zou zijn dat een bijzondere regeling in de kinderbijslag getroffen zou moeten worden dan kan zulks worden meegenomen bij de wetswijziging per 1 januari 1993. Ik teken daarbij aan dat de benodigde middelen gevonden dienen te worden in het kader van de voor de beleidsintensivering kinderbijslag beschikbare bedragen.

Het lid Schutte heeft in deze UCV de aandacht gevraagd voor de positie van grote gezinnen. Bij de behandeling van wetsvoorstel 20 308 (december 1987) had de heer Schutte berekend dat als gevolg van een reeks van maatregelen de kinderbijslag voor het derde en volgende kind, achter is gebleven bij de ontwikkelingen conform de Wet. Het betreft de marginale kinderbijslagbedragen in casu de extra kinderbijslag bij

toeneming van de gezinsgrootte. Destijds is dit verschil berekend op 5%.

Bij deze berekening van de heer Schutte kan het volgende worden opgemerkt. De korting uit hoofde van de leeftijdsdifferentiatie in de kinderbijslag is opgevat als een achterstand op de ontwikkelingen conform de Wet. Dit is in z'n algemeenheid niet juist. Deze korting van 3,4% is namelijk een uitvloeisel van de neutrale bekostiging van de leeftijdsafhankelijkheid. Deze korting moet derhalve uitdrukkelijk in samenhang met deze leeftijdsdifferentiatie worden gezien. Bij een buiten beschouwing laten van deze ontwikkeling komt de door de heer Schutte berekende achterstand uit op slechts 1,5%.

Aangezien de desbetreffende kinderbijslagbedragen vanaf 1988 zijn aangepast conform de wet zou men kunnen stellen dat dit verschil nog steeds bestaat. Hierbij is het volgende van belang.

Conform het regeerakkoord is de intensivering van de kinderbijslag ten bedrage van 500 miljoen toegespitst op het eerste kind. Hiermee wordt beoogd het kinderbijslagbedrag voor het eerste kind meer in overeenstemming te brengen met het marginale kinderbijslagbedrag voor het tweede en volgende kind (zie de hiernavolgende tabel 1).

Tenslotte zou ik er op willen wijzen dat de voorgestelde wijziging van de rangordeniveaus een herschikking van de kinderbijslagbedragen impliceert in die zin dat de uitgaven voor het tweede en derde kind te zamen per saldo 12,5 mln. minder worden en de uitgaven voor het vierde tot en met het zevende kind stijgen met 12,5 mln. Hierbij is derhalve aandacht besteed aan de inkomenspositie van grote gezinnen.

3. Vormgeving van wijzigingen

3.1. Verhoging van de kinderbijslag

Zoals aangegeven zal de verhoging van de kinderbijslag, evenals de verhoging per 1 januari 1991, worden geconcentreerd bij het eerste kind. Gelet op de beschikbare middelen zal de basiskinderbijslag per kind bij een gezinsgrootte van één kind op jaarbasis worden verhoogd met f 46,32. Voor de gezinsgrootte van twee of meer kinderen wordt de basiskinderbijslag op jaarbasis per kind bij een gezinsgrootte van twee kinderen verhoogd met de helft van dat bedrag, dat is f 23,16 bij een gezinsgrootte van drie kinderen met eenderde van dat bedrag, dat is f 15,44 enz.

Naast de bijzondere verhoging zullen de (verhoogde) kinderbijslagbedragen nog worden aangepast aan de ontwikkeling van het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie. Deze aanpassingen vinden plaats op 1 januari en 1 juli 1992.

3.2. Vermindering aantal rangordes

Het kinderbijslagstelsel kent op dit moment zes rangordeniveaus. De soms geringe rangordeverschillen zijn ten dele veroorzaakt door de integratie van de kinderaftrek in de kinderbijslagregeling in het verleden. Door het grote aantal rangordeniveaus in de marginale kinderbijslagbedragen worden de eenvoud van en het inzicht in het kinderbijslagstelsel niet bevorderd. Een vermindering van het aantal rangordeniveaus, zoals thans wordt voorgesteld, is, in overeenstemming met het advies van de SER. Het aantal rangordeniveaus wordt teruggebracht van zes naar vier, waarbij de rangordebedragen zodanig worden vastgesteld dat de totale AKW-uitgaven gelijk blijven. Hierbij blijft het rangordebedrag voor het eerste kind ongewijzigd. Voor de tweede en derde kinderen wordt het nieuwe rangordebedrag gevormd door het gewogen gemiddelde van de oude rangordebedragen. Dit nieuwe rangorde bedrag is tevens verlaagd ten gunste van de rangordebedragen voor het vierde tot en met het zevende kind. Voor het vierde tot en met het zevende kind wordt het nieuwe rangordebedrag eveneens gevormd door het gewogen gemid-

delde van de oude bedragen waarbij rekening is gehouden met de hiervoor genoemde verhoging.

Met deze herschikking van middelen wordt voorkomen dat met name grote gezinnen een inkomensachteruitgang ondervinden als gevolg van het terugbrengen van het aantal rangorde niveaus. Tot slot blijft het rangordebedrag voor achtste en volgende kinderen ongewijzigd.

In de hiernavolgende tabel zijn de mutaties uit hoofde van de aanpassing in de rangordeniveaus weergegeven. In deze tabel zijn zowel de basis- als de marginale kinderbijslagbedragen opgenomen. Het basis-kinderbijslagbedrag laat het gemiddelde kinderbijslagbedrag per kind zien bij één bepaalde gezinsgrootte. Het marginale kinderbijslagbedrag geeft de extra kinderbijslag aan bij toeneming van de gezinsgrootte. Uit deze laatste bedragen blijkt dat het aantal rangordeniveaus is teruggebracht.

Tabel 1. De marginale kinderbijslagbedragen en de basiskinderbijslagbedragen na verhoging van de kinderbijslag voor het eerste kind, vóór en na de herstructurering van de rangordeniveaus

marginale kinderbijslagbedragen	kinderbijslagbedragen in 1992		mutatie wegens aanpassing rangorde per kind	bedragen inclusief aanpassing rangorde
	bedragen exclusief aanpassing rangorde	bedragen inclusief aanpassing rangorde		
		gezinnen met:		
1e kind	373,90	373,90	1 kind	373,90
2e kind	526,84	522,26	2 kinderen	450,37
3e kind	516,04	522,26	3 kinderen	472,26
4e kind	624,12	654,11	4 kinderen	510,23
5e kind	624,03	654,11	5 kinderen	532,99
6e kind	588,23	654,11	6 kinderen	558,86
7e kind	688,32	654,11	7 kinderen	577,35
8e kind	758,19	758,19	8 kinderen	599,94

Bij de bovenstaande kinderbijslagbedragen is nog het volgende van belang. Conform de huidige wettelijke bepalingen worden niet de marginale – maar de basiskinderbijslagbedragen geïndexeerd. Dit kan er toe leiden dat de marginale bedragen binnen één rangordeniveau na indexering geringe verschillen kunnen opleveren (enkele centen).

3.3. Bepaling hoogte opslag

In het oude artikel 13a van de AKW zijn de bedragen aan opslag voor een gezin met één kind, dan wel een gezin met twee of meerdere kinderen vastgelegd. De opslag, het «Dekker-kopje», is bedoeld om de negatieve koopkrachteffecten als gevolg van de invoering van een nominale ziekenfondspremie te compenseren. Deze opslag zal bij de invoering van een nominale premie AWBZ in het kader van de tweede fase van de herstructurering van de ziektekostenverzekeringen worden verhoogd ter compensatie van de negatieve koopkrachteffecten. Deze premies worden door de verzekeraars vastgesteld en liggen vooralsnog niet structureel vast op een bepaald niveau. Een wijziging van de nominale ziekenfondspremie of wijziging van de nominale premie AWBZ, maakt in de huidige situatie een wetswijziging in AKW noodzakelijk. Door de hoogte van de opslag voortaan bij ministeriële regeling te bepalen, wordt een procedure van wetswijziging voorkomen.

Met een wijziging van artikel 13 van de AKW in deze zin wordt, zoals ook al aangegeven in het kabinetsstandpunt, afgeweken van het SER-advies. De SER stelde juist integratie van de Dekkerkopjes in de kinderbijslag voor. Het kabinet deelt weliswaar de mening van de Raad dat integratie van de opslag in de kinderbijslag bijdraagt tot eenvoud van en inzicht van het kinderbijslagstelsel, maar ziet om een aantal redenen af van deze integratie. Inbouw van het «Dekker-kopje» met behoud van de leeftijdsafhankelijke verhouding, overeenkomstig de leeftijdsafhanke-

lijke systematiek van de AKW, kan namelijk op twee manieren: hetzij op koopkracht-neutrale wijze, hetzij op budget-neutrale wijze.

Inbouw van het «Dekker-kopje» op koopkracht-neutrale wijze zou resulteren in meerkosten (budgettaire consequenties). Inbouw van het «Dekker-kopje» op budget-neutrale wijze zou resulteren in negatieve koopkrachteffecten.

Meeruitgaven in de AKW treden op indien de integratie van de Dekker-toeslag zou geschieden op het 70%-niveau in de AKW. Daar de precieze invulling van verdere stappen van het plan-Simons per 1-1-1992 nog niet bekend zijn is bij de berekening uitgegaan van de hoogte van de Dekker-toeslag per 1-7-1991. De meeruitgaven bij integratie op 70%-niveau zouden dan 95 mln. bedragen. Negatieve koopkrachteffecten zouden optreden indien de integratie plaatsvindt op het 100%-niveau. De partiële koopkrachteffecten van deze vorm van integratie zijn weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 2. De partiële koopkrachteffecten van integratie op het 100%-niveau van de Dekkertoeslag voor werknemers op het minimuminkomensniveau

	Leeftijd kinderen		
	0-5 jaar	6-11 jaar	12-17 jaar
	gezinnen met:		
1 kind	-0,1%	0,0%	0,1%
2 kinderen	-0,2%	0,0%	0,2%
3 kinderen	-0,2%	0,0%	0,2%
4 kinderen	-0,2%	0,0%	0,1%
5 kinderen	-0,2%	0,0%	0,1%
6 kinderen	-0,1%	0,0%	0,1%
7 kinderen	-0,1%	0,0%	0,1%
8 kinderen	-0,1%	0,0%	0,1%

Naarmate het «Dekker-kopje» stijgt zou inbouw op koopkrachtneutrale dan wel budgetneutrale wijze, leiden tot hogere meerkosten dan wel grotere negatieve koopkrachteffecten.

Handhaving van het «Dekker-kopje» zou daarentegen noch tot budgettaire consequenties, noch tot negatieve koopkrachteffecten leiden.

4. Financiële gevolgen

4.1. Koopkrachtontwikkeling

In de hiernavolgende tabel worden de partiële koopkrachteffecten aangegeven voor gezinnen met een verschillend aantal kinderen in respectievelijk de leeftijdsgroep 0 tot en met 5 jaar, 6 tot en met 11 jaar en 12 tot en met 17 jaar die voortvloeien uit de thans voorgestelde verhoging van de kinderbijslag voor het eerste kind en de aanpassing in het aantal rangordeniveau's. Deze effecten zijn berekend voor een werknemer op het minimumloonniveau. Op het modale inkomensniveau zijn deze koopkrachteffecten enigszins beperkter aangezien het om vaste bedragen gaat ongeacht het inkomensniveau. Verondersteld is dat de kinderen zowel in 1991 als in 1992 tot dezelfde leeftijdscategorie behoren.

Tabel 3. De partiële koopkrachteffecten van de verhoging van de kinderbijslag voor het eerste kind en de aanpassing in het aantal rangordeniveau's in 1992 voor werknemers op het minimum inkomensniveau

	leeftijd kinderen		
	0-5 jaar	6-11 jaar	12-17 jaar
	gezinnen met:		
1 kind	0,2%	0,2%	0,3%
2 kinderen	0,1%	0,1%	0,1%
3 kinderen	0,2%	0,2%	0,3%
4 kinderen	0,5%	0,6%	0,7%
5 kinderen	0,7%	0,9%	1,1%
6 kinderen	0,3%	0,4%	0,5%
7 kinderen	0,0%	0,0%	0,0%
8 kinderen	0,0%	0,0%	0,0%

4.2. Gevolgen voor de Rijksbegroting

Met de voorgestelde bijzondere verhoging van de kinderbijslag is een bedrag gemoeid van f 85 miljoen structureel. Voor 1992 zijn de extra uitgaven f 64 miljoen, aangezien de kinderbijslag over het vierde kwartaal 1992 in 1993 wordt uitbetaald. De extra uitgaven komen ten laste van het Rijk.

5. Toetsing inzake terughoudendheid met regelgeving

Dit voorstel van wet is getoetst aan de aanwijzingen inzake de toetsing van ontwerpen van wet en van algemene maatregelen van bestuur. Uit het voorstel vloeien geen bestuurlijke lasten voort. Evenmin zullen de lasten voor het justitieel apparaat worden verzwaard.

6. Gevolgen voor vrouwen

Het voorliggende wetsvoorstel heeft geen specifieke gevolgen voor de positie van vrouwen.

7. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1, onderdeel B

In het voorgestelde nieuwe zesde lid van artikel 12 AKW, wordt gepreciseerd dat de afronding naar boven op een veelvoud van een gulden, plaats vindt nádat het aan een verzekerde over een kalenderkwartaal uit te betalen totale bedrag aan kinderbijslag is verhoogd met de opslag, zoals bedoeld in artikel 13a AKW. In de uitvoeringspraktijk vond de afronding reeds op deze wijze plaats.

Artikel 1, onderdeel C

In het voorgestelde nieuwe artikel 13a AKW, wordt geregeld, dat de bepaling van de opslag niet meer bij wet, maar bij ministeriële regeling zal geschieden.

Middels deze delegatiebepaling wordt bij een wijziging van de hoogte van de opslag een wetswijziging in de AKW voorkomen. Het is de bedoeling dat bij de voorgenomen herstructurering ziektekostenverzekering tweede fase, een compensatie in de kinderbijslag wordt gegeven in verband met de voor kinderen te betalen nominale premie AWBZ. Op dit moment is evenwel nog niet zeker of en in hoeverre de herstructurering per 1 januari 1992 zal plaatsvinden. Er is voor een redactie van de

delegatiebepaling gekozen, waarbij het mogelijk is om voor elke gezinsgrootte compensatie te geven.

Zodra de besluitvorming over de hoogte van de nominale premie AWBZ en de compensatie in de kinderbijslag bekend is, zal het kabinet de Tweede Kamer der Staten-Generaal daarover informeren. Alsdan zal zonedig een nota van wijziging worden ingediend. In verband hiermee is de artikelsgewijze toelichting uitgebreid.

Aangezien de opslag gerelateerd is aan de nominale premie ziektekostenverzekering (ZFW en AWBZ), zal de bepaling van de hoogte van de opslag bij ministeriële regeling in overeenstemming met de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur geschieden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
E. ter Veld