

Vergaderjaar 1991–1992

22 380

Wijziging van de Algemene Kinderbijslagwet (aanpassingen kinderbijslagbedragen)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 27 november 1991

Inleiding

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van het verslag naar aanleiding van het onderhavig wetsvoorstel.

Algemeen, inhoud wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie constateren dat van de totale intensivering in de kinderbijslag van 500 miljoen nog 255 miljoen resteert. Vervolgens constateren deze leden dat de voorgestelde wijziging 85 miljoen structureel en voor 1992 64 miljoen extra vergen. Zij vragen zich af hoe het resterende bedrag van de 255 miljoen zal worden aangewend. Het resterende bedrag berekenen deze leden op 106 miljoen in 1992 en 170 miljoen in de latere jaren.

De voorgestelde wijziging kost structureel inderdaad 85 miljoen. De kosten in 1992 bedragen echter slechts driekwart van dit bedrag, zijnde 64 miljoen, en niet 64 miljoen bovenop de 85 miljoen, zoals deze leden abusievelijk in hun berekening van de genoemde 106 miljoen veronderstellen. De kosten bedragen in 1992 slechts driekwart van het structurele bedrag vanwege de kwartaalsystematiek in de kinderbijslag: de betaling over het kwartaal, waarin iemand recht heeft op kinderbijslag, vindt pas plaats in het kwartaal daarna. De verhoging per 1 januari 1992 komt aldus pas in het tweede kwartaal tot uitbetaling.

In de Startbrief (Kamerstukken II, vergaderjaar 1989–1990, 21 378, nr. 1) is vastgelegd dat de intensivering van in totaal 500 miljoen in 1994 gefaseerd ter beschikking komt. In 1990 en 1991 is reeds 245 miljoen hiervan aangewend. Van het resterende bedrag van 255 miljoen komt in 1992 85 miljoen ter beschikking. Vervolgens wordt in 1993 wederom 85 miljoen extra toegevoegd en ten slotte nogmaals 85 miljoen in 1994. Aan de intensivering voor 1992 is door middel van de voorgestelde verhoging vorm gegeven. De veronderstelling dat voor 1992 nog een bedrag aan intensivering zou resteren is dus onjuist. De intensiveringen in 1993 en 1994 zullen volgens de notitie «structuur van de kinderbijslag» (Kamerstukken II, vergaderjaar 1990–1991, 22 099) eveneens

worden aangewend voor de verhoging van het kinderbijslagbedrag voor het eerste kind.

De leden van de D66-fractie vragen zich af waarom geen volledige zekerheid kan worden gegeven of de intensivering van 500 miljoen in volle omvang ter beschikking zal komen. Deze leden hadden uit de notitie «structuur van de kinderbijslag», pagina's 17 en 18 begrepen dat er wel zekerheid bestaat. De leden van de fractie van de VVD vragen wanneer het kabinet wel zekerheid over de resterende middelen kan geven. De leden van de SGP-fractie plaatsen eveneens kanttekeningen op dit punt.

In het regeerakkoord is de intensivering van 500 miljoen gekoppeld aan de besparingen in het jongerendossier. Eventuele structurele besparingsverliezen binnen dat dossier zullen in mindering gebracht moeten worden op de intensivering in de Algemene Kinderbijslagwet. Dit is ook verwoord in het voorwoord bij bovengenoemde notitie (pagina 2). Omdat op dit moment nog geen zekerheid bestaat of de structurele besparingen in het jongerendossier daadwerkelijk zullen worden gerealiseerd is de voorwaardelijkheid met betrekking tot de resterende intensivering in de Algemene Kinderbijslagwet gehandhaafd.

Uitgebreide commissievergadering 16 september 1991

De leden van de fractie van D66 wijzen nog eens met nadruk op de mogelijkheid om de kinderbijslag met een zogenaamde verzorgingscomponent te verhogen onder gelijktijdige afschaffing van fiscale kostwinnersvoordelen.

De regering heeft in de notitie over de structuur van de kinderbijslag (pagina 5) aangegeven de introductie van een «opportunity costs»-benadering in de kinderbijslag niet wenselijk te vinden. Daarnaast heeft zij in het kabinetsstandpunt ten aanzien van het WRR-rapport «Een werkend perspectief» (Kamerstukken II, 1990-1991, 21 477, nr. 13, pagina 21) opgemerkt te onderkennen dat de «opportunity costs»-benadering in samenhang met het afschaffen van de overdraagbaarheid van de basisaftrek een ander beeld zou opleveren wat betreft de financiële prikkels om al dan niet betaald arbeid te verrichten. De in het standpunt over de kinderbijslag geschetste negatieve effecten op de arbeidsparticipatie zullen zich dan mogelijk niet voordoen. Al met al heeft het kabinet geconcludeerd aan het voorstel tot afschaffen van de mogelijkheid van overdracht van de basisaftrek meer na- en voordelen te zien. Tevens is naar voren gebracht dat naar aanleiding van het rapport van de commissie-Stevens kan worden bezien of dit voorstel opnieuw in bespreking zou moeten komen.

Mede naar aanleiding hiervan is in de uitgebreide commissievergadering «Arbeidsparticipatie van vrouwen» door de Kamer gevraagd om na de discussie over kabinetsstandpunten ten aanzien van het WRR-rapport, het rapport van de commissie-Stevens en het rapport van de commissie-Kortmann met een actualisering van het kabinetsstandpunt over de verzelfstandigingsproblematiek te komen. Om die reden is het thans nog niet opportuun om een nader standpunt ter zake te formuleren.

De leden van de fractie van de SGP zijn positief over de pogingen van de regering om te bezien of er ten behoeve van gehandicapte kinderen die thuis worden verzorgd geen bijzondere regeling kan worden getroffen. Zij hebben er kennis van genomen dat een eventuele wijziging ten laste zou komen van de in het kader van de voor de beleidsintensivering kinderbijslag beschikbare bedragen. Zij informeren of zulks ook geldt indien een regeling wordt getroffen in de voorzieningsfeer.

Bij de behandeling van het kabinetsstandpunt over de structuur van de kinderbijslag tijdens de uitgebreide commissievergadering van 16 september, is door de regering toegezegd om advies te vragen aan de Sociale Verzekeringsraad en aan de Ziekenfondsraad om na te gaan of het mogelijk is een aparte regeling te treffen. Het ligt in het voornemen van ondergetekende deze adviesaanvragen nog dit kalenderjaar te verzenden. Deze zullen in afschrift aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal worden verzonden. Wanneer het advies uitwijst, dat de oplossing gevonden moet worden in de sfeer van de kinderbijslag, dan zal dit ten laste komen van de voor de beleidsintensivering kinderbijslag beschikbare bedragen. Een eventuele benodigde aanpassing van de Algemene Kinderbijslagwet-wetgeving kan worden meegenomen bij de verdere aanpassing in verband met de herstructurering Algemene Kinderbijslagwet per 1 januari 1993. Aangezien thans nog geen inzicht bestaat in een concrete oplossing in de voorzienings sfeer kan over de financiële aspecten geen uitspraak worden gedaan.

Vormgeving van wijzigingen

Verhoging van de prijsindex

De leden van de D66-fractie nemen aan dat de aanpassing van de kinderbijslagbedragen aan de ontwikkeling van het prijsindexcijfer zal worden gefinancierd uit additionele bovenop de 500 miljoen ter beschikking gestelde middelen. Deze zienswijze is juist. De kosten van de wettelijke indexering worden niet in mindering gebracht op de ter beschikking staande intensivering van 500 miljoen.

Vermindering aantal rangordes

De leden van de fractie van D66 zijn teleurgesteld dat het kabinet niet verder is gegaan in de afschaffing van de progressie. Zij stellen voor de progressie ná het tweede kind af te schaffen. In dat kader vragen zij naar de inkomenseffecten, indien alleen de progressie van gezinsgrootte na het tweede kind zal worden afgeschaft.

Afschaffing van de progressie ná het tweede kind leidt tot zeer grote inkomenseffecten voor alle gezinnen met drie of meer kinderen. Hierbij gaat het om circa 350 000 gezinnen. In onderstaande tabel zijn de inkomenseffecten per jaar per gezin weergegeven van afschaffing van de progressie naar gezinsgrootte vanaf het tweede kind, alsmede de partiële koopkrachteffecten van deze maatregel voor een aantal inkomensniveaus. De kinderbijslag per kind vanaf gezinsgrootte drie is gelijk gesteld aan het bedrag per kind bij gezinsgrootte twee. Deze maatregel zou een aanzienlijke besparing op het kinderbijslagbudget betekenen van 180 miljoen in 1992 en 240 miljoen structureel.

Tabel 1. De inkomenseffecten per jaar per gezin van afschaffing van de progressie in de kinderbijslagbedragen in guldens naar gezinsgrootte (bedragen per 1 januari 1992, per kwartaal, exclusief indexering), alsmede de partiële koopkrachteffecten van deze maatregel

	Kinderbijslag per 1-1-1992 (6-11 jaar)	Kinderbijslag na afschaffing progressie	Inkomens- effect	Partiële koopkrachteffecten		
				minimum	modaal	2x modaal
Gezinsgrootte 1	373,90	373,90	0,00	0,0%	0,0%	0,0%
Gezinsgrootte 2	448,12	448,12	0,00	0,0%	0,0%	0,0%
Gezinsgrootte 3	472,81	448,12	- 296,28	- 1,1%	-0,8%	-0,5%
Gezinsgrootte 4	518,13	448,12	-1 120,16	- 3,8%	-2,9%	-1,8%
Gezinsgrootte 5	545,33	448,12	-1 944,20	- 6,1%	-4,8%	-3,0%
Gezinsgrootte 6	563,46	448,12	-2 768,16	- 8,0%	-6,4%	-4,1%
Gezinsgrootte 7	576,41	448,12	-3 592,12	- 9,6%	-7,8%	-5,1%
Gezinsgrootte 8	599,13	448,12	-4 832,32	-12,0%	-9,8%	-6,5%

Tevens gaan deze leden in op de door het kabinet genoemde nadelen om de dubbele progressie af te schaffen. Zij vragen hoeveel gezinnen nadeel zullen ondervinden van de afschaffing van de dubbele progressie.

De dubbele progressie is het gevolg van de systematiek van meervoudig recht op kinderbijslag. Slechts gezinnen met kinderen die recht hebben op tweevoudige c.q. drievoudige kinderbijslag ondervinden nadeel van afschaffing van de dubbele progressie. Naar schatting gaat het hierbij om circa 65 000 gezinnen. Het zal hier met name gaan om uitwonende kinderen (bijvoorbeeld kinderen op schippersinternaten, «Waddeneilandkinderen», die om studieredenen op het vasteland moeten wonen en dergelijke) en thuiswonende kinderen buiten de WSF-sfeer, die grotendeels door de ouders worden onderhouden. De inkomensachteruitgang die deze gezinnen ondervinden als gevolg van de afschaffing van de dubbele progressie kan niet in zijn algemeenheid worden weergegeven. Deze is namelijk afhankelijk van de gezinssituatie.

Als voorbeeld moge de volgende casuspositie dienen:

– casus: een gezin met drie kinderen (17, 14 en 12 jaar), waarbij het oudste kind recht heeft op tweevoudige kinderbijslag. In de huidige situatie ontvangt dit gezin per kwartaal vier maal het bedrag bij gezinsgrootte vier. Na afschaffing van de dubbele progressie ontvangt het gezin per kwartaal vier maal het bedrag bij gezinsgrootte drie. Het inkomenseffect bedraagt dus per kwartaal:

oude situatie	4 x f 673,35 =	f 2 693,40
nieuwe situatie	4 x f 614,72 =	f 2 458,88
verschil		f 234,52

De leden van D66-fractie zien daarnaast graag een nadere uiteenzetting tegemoet over het argument van de regering dat afschaffing van de progressie in de Algemene Kinderbijslagwet een verzwaring van de uitvoering met zich mee zou brengen. De leden vragen of het niet eerder zo is dat de uitvoering van de Algemene Kinderbijslagwet door de Sociale Verzekeringsbank juist vereenvoudigd wordt door het gedeeltelijk wegvallen van bijvoorbeeld de factor «gezinsgrootte».

De regering heeft met betrekking tot de notitie «structuur van de kinderbijslag», inzake de dubbele progressie, geantwoord dat de afschaffing van de dubbele progressie leidt tot verzwaring van de uitvoering. In het huidige kinderbijslagstelsel wordt bij de bepaling van de gezinsgrootte uitgegaan van het aantal telkinderen. Een ander kenmerk van het huidige kinderbijslagstelsel is dat de hoogte van de kinderbijslag per kind (basiskinderbijslag) toeneemt met de gezinsgrootte. Afschaffing van de dubbele progressie heeft als consequentie dat bij de bepaling van het aan een verzekerde over een kalenderkwartaal uit te betalen totale bedrag aan kinderbijslag, voortaan een extra berekening met betrekking tot dit bedrag moeten worden gemaakt. Er moet namelijk eerst een bepaling plaatsvinden van het aantal telkinderen en vervolgens van het aantal natuurlijke kinderen. Dit leidt derhalve tot een verzwaring van de uitvoering. Voor de goede orde wordt er nog op gewezen dat gedeeltelijke afschaffing van de «gewone» progressie nauwelijks de moeilijkheidsgraad van de uitvoering zou verminderen.

De leden van de D66-fractie vragen daarnaast naar het aantal gezinnen dat acht of meer kinderen heeft. In onderstaande tabel is het aantal gezinnen met kinderen, dat naar verwachting in 1992 kinderbijslag ontvangt, gepresenteerd.

Tabel 2. Aantal gezinnen met recht op kinderbijslag (1992)

	Absoluut	in %
Gezinnen met 1 kind	699 500	38,10%
Gezinnen met 2 kinderen	785 500	42,78%
Gezinnen met 3 kinderen	255 000	13,89%
Gezinnen met 4 kinderen	61 000	3,32%
Gezinnen met 5 kinderen	18 000	0,98%
Gezinnen met 6 kinderen	8 000	0,44%
Gezinnen met 7 kinderen	4 000	0,22%
Gezinnen met 8 of meer kinderen	5 000	0,27%
Totaal aantal gezinnen	1 836 000	100 %

Tevens vragen deze leden naar de effecten indien het aantal rangordeniveaus wordt teruggebracht naar drie c.q. twee. In het eerste geval zal één bedrag vanaf het vierde kind kunnen gelden, in het tweede geval zal er een bedrag voor het eerste en tweede kind kunnen worden bepaald en een bedrag voor het derde kind en volgende kinderen.

De inkomenseffecten van de verdere beperking van het aantal rangordeniveaus zijn in onderstaande tabel weergegeven. Hierbij dient nog het volgende te worden aangetekend. Het voorstel om binnen het voorstel van het kabinet het aantal niveaus te beperken tot drie door één niveau vanaf het vierde kind vast te stellen heeft alleen negatieve gevolgen voor gezinnen met acht of meer kinderen. De totale Algemene Kinderbijslagwet-uitgaven zullen hierdoor licht dalen, met 7,5 miljoen in 1992 en 10 miljoen structureel. Daarnaast stellen de aan het woord zijnde leden een geheel nieuwe opzet voor, te weten een niveau voor het eerste en tweede kind en een niveau voor het derde kind en volgende kinderen. Daarbij laten deze leden in het midden op welke hoogte deze bedragen dienen te worden vastgesteld. In onderstaande tabel is daarom gekozen voor een zodanige hoogte van de bedragen dat de totale Algemene Kinderbijslagwet-uitgaven gelijk blijven.

Tabel 3. Inkomenseffecten per gezin per jaar bij beperking van het aantal rangordeniveaus tot drie c.q. twee kinderen

	Rangordebedrag per 1-1-1992 (6-11 jaar)	Rangordebedrag na afschaffing progressie vanaf 4e kind	Inkomenseffect	Rangordebedrag per 1-1-1992 (6-11 jaar)	Rangordebedrag na afschaffing progressie vanaf 3e kind	Inkomenseffect
1e kind	373,90	373,90	0,00	373,90	430,62	226,89
2e kind	522,26	522,26	0,00	522,26	430,62	- 139,65
3e kind	522,26	522,26	0,00	522,26	564,91	30,95
4e kind	654,11	654,11	0,00	654,11	564,91	- 325,84
5e kind	654,11	654,11	0,00	654,11	564,91	- 682,64
6e kind	654,11	654,11	0,00	654,11	564,91	-1 039,43
7e kind	654,11	654,11	0,00	654,11	564,91	-1 396,23
8e kind	758,19	654,11	-416,32	758,19	564,91	-2 169,34

De leden van de SGP-fractie oordelen positief over de vermindering van het aantal rangordeniveaus. Zij constateren evenwel dat gezinnen met zeven of meer kinderen niet profiteren van deze aanpassing, terwijl gezinnen met vier, vijf of zes kinderen vrij sterk profiteren. Deze leden vragen daarom een deel van het voordeel voor deze gezinnen over te hevelen naar gezinnen met acht of meer kinderen.

De aanpassing van de rangordebedragen, te zamen met de verhoging van f 46,32 voor het eerste kind, is zodanig vorm gegeven dat alle gezinnen meer aan kinderbijslag ontvangen. De veronderstelling dat de overheveling van 12,5 miljoen zou zijn geschied voor gezinnen met vier, vijf of zes kinderen berust op een misverstand. Deze overheveling is aangebracht om te voorkomen dat gezinnen met zeven of meer kinderen

een negatief inkomenseffect zullen ondervinden. Wel is het zo dat de gezinnen met vier, vijf of zes kinderen het meest van de verschuiving profiteren. Dit is echter het gevolg van het vaststellen van één rangordebedrag voor het vierde tot en met het zevende kind. De verschuiving van 12,5 miljoen is zodanig vastgesteld dat gezinnen met zeven kinderen ook een hoger bedrag aan kinderbijslag ontvangen (inclusief de verhoging) dan voor de herstructurering. Daar het bedrag voor het achtste kind en volgende kinderen niet is gewijzigd ondervinden ook de gezinnen met acht of meer kinderen dit inkomenseffect. Alleen een verdere verschuiving ten gunste van de grotere gezinnen zal een positief inkomenseffect voor de gezinnen met zeven of meer kinderen bewerkstelligen. Dit zal echter een inkomensachteruitgang voor de kleinere gezinnen betekenen, ook na de verhoging van f 46,32. Temeer daar aan de structuurwijziging geen herverdelende, doch louter vereenvoudigende motieven ten grondslag liggen is voor de voorgestelde structuur gekozen.

Hoogte van de opslag

De leden van de D66-fractie nemen aan dat de aanpassing van de kinderbijslagbedragen aan de ontwikkeling van het prijsindexcijfer uit additioneel bovenop de 500 miljoen, ter beschikking gestelde zal worden gefinancierd. Deze zienswijze is juist. De kosten van de wettelijke indexering worden niet in mindering gebracht op de ter beschikking staande intensivering van 500 miljoen.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of dit niet het juiste moment was om de «Dekker-toeslagen» te integreren in de reguliere kinderbijslagbedragen, mede gezien de visie van de Sociaal-Economische Raad, de onzekerheid van het plan-Simons en de zeer geringe koopkrachteffecten. Zij zijn op dit punt niet overtuigd door de redenering van de regering.

Het kabinet is met de Sociaal-Economische Raad van mening dat de opslagen op de kinderbijslagbedragen de eenvoud en de inzichtelijkheid in de kinderbijslag niet ten goede komen. Tevens concludeert het kabinet uit het bovenstaande dat de CDA-fractie met het kabinet van mening is dat koopkrachtneutrale integratie gezien de budgettaire consequenties niet wenselijk is. Echter, mede in het licht van de verdere verhogingen van de nominale ziektekostenpremies in het kader van het plan-Simons, zijn de negatieve koopkrachteffecten naar de mening van het kabinet voor gezinnen op minimuminkomensniveau met kinderen als gevolg van budgettaire neutrale integratie te groot om nu te besluiten tot integratie van de opslagen.

De leden van de SGP-fractie zijn op zich een voorstander van het compenseren van de nominale ziektekostenpremies. Desondanks houden zij problemen met het rondpompen van geld. Het kabinet deelt de mening van de aan het woorde zijnde leden dat onnodig rondpompen van geld binnen de collectieve sector zoveel mogelijk dient te worden vermeden. In het onderhavige geval zijn er naar de mening van het kabinet voldoende achterliggende beleidsoverwegingen voor de gekozen structuur. Enerzijds is er het feit dat nominale (kinder-)premies onderdeel uitmaken van de door het kabinet gewenste premiestructuur in de ziektekostenregelingen, anderzijds bestaat er nog steeds aanleiding met het oog op de koopkrachtontwikkeling van gezinnen met kinderen een compensatie te verstrekken aan deze gezinnen.

Hierbij kan nog worden opgemerkt dat, bij verdere invoering van het nieuwe stelsel van ziektekostenverzekeringen, het verschil in de opslagen voor het eerste en tweede kind enerzijds en het derde en volgende kind

anderzijds steeds kleiner zullen worden. Naar aanleiding van het gestelde van de leden van de CDA- en de SGP-fractie zegt ondergetekende gaarne toe zich te blijven inspannen om naar een andere fraaiere oplossing te zoeken. Er blijft evenwel een dilemma bestaan tussen budgettaire randvoorwaarden, inkomenspolitiek en de basisgedachte achter de herziening van het stelsel van ziektekostenverzekeringen.

De leden van de VVD-fractie, alsmede de leden van de fractie van D66, vragen naar de consequenties van het plan-Simons voor de compensatie in de kinderbijslag. In het nader rapport van het wetsvoorstel wordt bij de artikelsgewijze toelichting in hoofdlijnen ingegaan op de consequenties van het plan-Simons voor de kinderbijslag. Hierbij is vermeld dat zodra besluitvorming over de hoogte van de nominale premie Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten en de compensatie in de kinderbijslag bekend is, het kabinet de Tweede Kamer der Staten-Generaal daarover zal informeren.

Inmiddels is besloten dat voor 1992 de voor alle kinderen (personen jonger dan 18 jaar) te betalen nominale premie Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten éénderde zal bedragen van de nominale premie Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten voor volwassenen. Deze premie zal volledig door middel van verhoging van de toeslag in de kinderbijslag worden gecompenseerd. Daarnaast heeft het kabinet besloten de nominale Ziekenfondswetpremie voor 1992 te verlagen.

De wijzigingen in de nominale premies zullen worden doorvertaald in een wijziging van de opslag op de kinderbijslag teneinde te bereiken dat gezinnen met kinderen hiervan géén negatieve inkomenseffecten ondervinden ten opzichte van gezinnen zonder kinderen. Vanwege het feit dat de nominale AWBZ-premie voor alle kinderen moet worden betaald treedt tevens een wijziging in de systematiek van de opslag op de kinderbijslagbedragen op. In 1991 gold deze opslag voor maximaal twee kinderen (conform de premieplicht in de Ziekenfondswet), met ingang van 1992 zal deze opslag voor alle kinderen gelden.

De voorgestelde delegatiebepaling in artikel 13a in het wetsvoorstel betreffende wijziging van de Algemene Kinderbijslagwet kan, gelet op deze uitwerking, in stand blijven. In onderstaande tabel is de hoogte van de opslag op de kinderbijslagbedragen weergegeven voor de situatie in 1991, alsmede voor die in 1992.

Tabel 4. Hoogte opslag in de Algemene Kinderbijslagwet in 1991 en 1992 per kind en per gezin (gld. per kwartaal)

	1991			1992		
	ZFW	AWBZ	totaal	ZFW	AWBZ	totaal
<i>Hoogte per kind</i>						
1e kind	18,44	–	18,44	12,19	10,42	22,61
2e kind	18,44	–	18,44	12,19	10,42	22,61
3e kind en volgende kinderen	–	–	–	–	10,42	10,42
<i>Hoogte per gezin</i>						
gezinsgrootte 1			18,44			22,61
gezinsgrootte 2			36,88			45,22
gezinsgrootte 3			36,88			55,63
gezinsgrootte 4			36,88			66,05

De hoogte van de opslag per kwartaal voor gezinnen met vijf of meer kinderen bedraagt f 66,05 plus zoveel maal f 10,42 als de gezinsgrootte meer bedraagt dan vier kinderen. In de begroting 1992 is voor de tweede fase plan-Simons voor 1992 112,5 miljoen toegevoegd aan het kinderbijslagbudget; voor de jaren daarna is dit 150 miljoen. Daarmee loopt

