

Vergaderjaar 1994-1995

23 957

Nadere wijziging van de Algemene Kinderbijslagwet, de Ziekenfondswet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 21 november 1994

1. Inleiding

Wij hebben met belangstelling kennis genomen van de inbreng van de fracties voor dit wetsvoorstel. Wij zijn de fracties erkentelijk dat medewerking is verleend aan een snelle inbreng, zodat de beoogde invoeringsdatum van 1 januari 1995 kan worden gerealiseerd. Met instemming constateren wij dat de leden van de fracties van de PvdA, VVD en D66 met de inhoud van het wetsvoorstel instemmen. Een aantal andere fracties daarentegen maakt kritische kanttekeningen bij de richting die thans wordt ingeslagen. Wij willen graag nog eens de beweegredenen van het kabinet, die tot dit wetsvoorstel hebben geleid, uiteenzetten. Bij de beantwoording van de vragen wordt, evenals bij het verslag, de memorie van toelichting gevolgd.

Dit voorstel is in hoofdlijnen gebaseerd op een tweetal motieven. In de eerste plaats wordt met dit voorstel beoogd een wijziging in de omvang van de collectieve voorzieningen aan te brengen, waardoor een belangrijke bijdrage wordt geleverd aan de verdere gezondmaking van de overheidsfinanciën en ruimte gemaakt wordt voor een algemene lastenverlichting. In de tweede plaats wordt beoogd vorm te geven aan een andere structuur van ons kinderbijslagsysteem. Op het tweede motief komen wij in paragraaf 2 van deze nota uitvoerig terug.

De verhouding tussen het collectieve domein en het domein van de eigen verantwoordelijkheid is geen statisch gegeven. Bij voortduring zijn er beslissingsmomenten waarbij de vraag aan de orde is wat de omvang en de inrichting van collectieve voorzieningen moet zijn. Daarnaast is er de noodzaak van een verdere verbetering van de financiële positie van het Rijk van belang. De noodzaak van beheersing van de collectieve uitgaven, waaraan de sociale zekerheid, gelet op haar beslag op de collectieve middelen, een belangrijke bijdrage moet leveren maakt, dat ook de kinderbijslag in beeld komt. Zien wij het goed dan wordt door geen van de fracties betwist dat vanuit de kinderbijslag een bijdrage aan de ombuigingen zou moeten worden geleverd. Het is veeleer de omvang van het besparingsbedrag dat bij de fracties van het CDA, Groen Links, de SGP, de RPF, het GPV en de Socialistische Partij tot kritiek leidt. Hoewel wij

erkennen dat de ingreep omvangrijk is, zijn er toch goede argumenten om juist ook via de kinderbijslag tot een aanzienlijke uitgavenbeperking te komen.

In de eerste plaats is er bij het hebben van kinderen sprake van een grote eigen verantwoordelijkheid van ouders. Dat geldt niet alleen voor de opvoeding van kinderen, maar ook voor de financiële verantwoordelijkheid die ouders in deze dragen. Het kabinet acht daarom een vergroting van het domein van de eigen verantwoordelijkheid verdedigbaar. De leden van de VVD-fractie wijzen er daarbij naar de mening van het kabinet terecht op dat het hebben van kinderen in de naoorlogse periode meer en meer een bewuste keuze van ouders is geworden. Dat met een toename van het aantal kinderen de financiële mogelijkheden afnemen, wordt door het kabinet niet bestreden. Door het abstraheren van schaalvoordelen, die immers toenemen met het kindertal, wordt daar, zoals in § 2 uitvoeriger zal worden uiteengezet, nog steeds rekening mee gehouden. Hierbij tekent het kabinet, dit in reactie op de leden van de GPV-fractie, aan, dat ouders verantwoordelijkheid voor de grootte van het gezin dragen.

In de tweede plaats wil het kabinet uitdrukkelijk onder de aandacht brengen dat de vormgeving zodanig is dat geen enkele kinderbijslag-gerechtigde in guldens een inkomensachteruitgang ondergaat als gevolg van dit wetsvoorstel. Dit sluit ook aan bij de wens om een herschikking van verantwoordelijkheden te bereiken zonder aantasting van bestaande rechten in guldens gemeten.

In de derde plaats mag niet onvermeld blijven dat, in vergelijking met andere ombuigingen in de sociale zekerheid, met deze maatregelen in verhouding een relatief grote spreiding wordt bereikt. Natuurlijk: in een vergelijking tussen gezinnen met en gezinnen zonder kinderen is de relatieve draagkracht van de eerste categorie kleiner, maar in vergelijking met andere bezuinigingsalternatieven in de sociale zekerheid van deze omvang is er in dit wetsvoorstel een zeer grote groep uitkeringsgerechtigden die in de toekomst aanspraak gaat maken op een kleiner pakket collectieve voorzieningen. Het kabinet acht het dan ook alleszins verdedigbaar om langs deze weg tot een dergelijke beperking van de uitgaven te komen. Het kabinet heeft niet de indruk dat ouders in hun uitgavenpatroon anticiperen op de toekomstige kinderbijslagaanspraken.

Wij bestrijden de stellingname van de leden van de SGP-fractie dat dit wetsvoorstel een inbreuk zou vormen op het voornemen in het regeerakkoord om tot 1996 geen ingrijpende wijzigingen in de hoogte van de uitkeringen aan te brengen. Het regeerakkoord bevat een groot aantal voornemens om de uitgaven op het terrein van de sociale zekerheid te beperken. Het kabinet is thans met voortvarenheid doende om deze voorstellen vorm te geven. Wat in de zomer van 1996 is voorzien, is een tussenstand inzake de realisatie van het bij de start van het kabinet overeengekomen beleid. Indien op dat moment zou blijken dat in redelijkheid niet verwacht mag worden dat de beoogde kwantitatieve en kwalitatieve effecten van het beleid ten aanzien van de sociale zekerheid zich tijdig zullen materialiseren, zal het kabinet zich beraden hoe het beleid alsnog te doen slagen. Uiteraard zal het kabinet daarbij ook de resultaten van dit wetsvoorstel betrekken.

De inkomensgevolgen van dit wetsvoorstel zijn overigens thans al te berekenen en in de overwegingen betrokken en die vormen dus op dat moment geen aparte overweging voor beleidskeuzen. Dit laatste in antwoord op een vraag van de RPF-fractie.

De leden van de RPF-fractie brengen de totstandkomingsgeschiedenis van de defiscalisering van de kinderbijslag eind jaren 70 naar voren. De thans gekozen opzet leidt naar het oordeel van het kabinet niet tot een

ondergraving van het destijds gekozen uitgangspunt met betrekking tot de relatieve draagkracht van gezinnen met kinderen. Er is dan ook geen aanleiding voor acceptatie van uitgaven voor het levensonderhoud van kinderen als buitengewone lasten ter zake van de kosten van levensonderhoud in de loon- en inkomstenbelasting.

De stellingname van de GPV-fractie dat inzake het milieubeleid sprake zou kunnen zijn van conflicterende beleidsdoelstellingen ten opzichte van dit wetsvoorstel deelt het kabinet niet. Ongeacht dit voorstel en ongeacht de hoogte van de kinderbijslag blijft het streven van het kabinet erop gericht om de gebruiker zo veel mogelijk te confronteren met de gevolgen van zijn handelen voor het milieu. Het kabinet verwacht niet dat de acceptatie van het beleid door dit voorstel zal verminderen.

2. Inhoud

2.1. Algemeen

2.1.1. Achtergrond AKW

Diverse fracties gaan in op de filosofie achter het kinderbijslagstelsel. In meerderheid kunnen de fracties zich vinden in de combinatie van de kosten-per-kind-theorie en de gezinswelvaartstheorie. Een aantal kanttekeningen echter wordt gemaakt bij het evenwicht tussen de twee theorieën. Zo stellen de leden van de CDA fractie dat het stelsel tot nu toe heel sterk gebaseerd is geweest op de gezinswelvaartstheorie en niet op de kosten per-kind-theorie. Wij zouden hierbij willen opmerken dat dit maar ten dele waar is. Het stijgen van de kosten met de leeftijd van het kind is immers ook een aspect van de kosten-per-kind-theorie. De leden van de PvdA-fractie vragen zich daarentegen af of het niet nog consequenter is om een degressief systeem in te voeren. Deze twee gedachten sterken het kabinet *in de opvatting dat met een lineair systeem een juiste evenwicht is gevonden*. Het accent ligt bij dit systeem niet alleen op de kosten-per-kind-theorie, dan immers zouden schaalvoordelen leiden tot aflopende bedragen bij een oplopend kindertal; en evenmin ligt het accent alleen op de gezinswelvaartstheorie, waarbij de kinderbijslag zou toenemen bij een oplopend kindertal. Hoewel, mede door slijtage, niet alle gebruiksgoederen voor meerdere kinderen gebruikt kunnen worden zijn er ook gebruiksgoederen die wel langere tijd gebruikt kunnen worden, waardoor de schaalvoordelen wel degelijk aanwezig zijn. Dit naar aanleiding van een opmerking van de SGP.

De leden van de CDA-fractie vragen in dit verband of er objectieve factoren ten grondslag liggen aan het afschaffen van de progressie en naar de wijziging ten opzichte van het oorspronkelijke voornemen. Wij kunnen hier als volgt op antwoorden. Aanvankelijk stelde het kabinet voor de progressie te beperken tot en met het tweede kind. Het ging daarbij om een invulling van een deel van de besparingsdoelstelling op een manier die naar het oordeel van het kabinet goed inpasbaar was in de structuur van de kinderbijslag. De wijziging ten opzichte van het regeerakkoord, waarbij de progressie ook voor het tweede kind wordt afgeschaft, is echter niet voornamelijk ingegeven om budgettaire redenen. Deze wens is ingegeven om enerzijds te kunnen komen tot een verhoging van de kinderbijslag voor het eerste kind en anderzijds tot een lineair systeem. Het kabinet tornt niet aan de in 1962 voor de eerste keer vastgestelde en in 1991 op nieuw bevestigde doelstelling van het kinderbijslagstelsel, waarmee wordt beoogd een correctie op de inkomensverdeling tot stand te brengen ten gunste van gezinnen met kinderen. Hiermee wil het kabinet niet ontkennen dat op een groot gezin meer financiële lasten drukken, maar benadrukt het kabinet wel dat anno 1994 de ouders verantwoordelijkheid dragen, ook financieel, voor de grootte van het gezin. Daar sluit

een lineair systeem bij aan. Bovendien brengt een dergelijk systeem een vereenvoudiging met zich mee, zowel met betrekking tot de uitvoering als met betrekking tot de inzichtelijkheid voor de burger. Een systeem waarbij het kinderbijslagbedrag voor de eerste drie kinderen gelijk blijft en daarna toeneemt, zoals de leden van de GPV-fractie naar voren brengen, voldoet hier in mindere mate aan.

De leden van de fractie van D66 benadrukken dat de kosten van kinderen in een breder perspectief zouden moeten worden gezien. Er zijn, zo stellen de leden van deze fractie, naast kosten van onderhoud ook kosten aan de orde die gemaakt moeten worden als beide ouders buitenshuis werken. Naast deze gedachte, waarbij er van wordt uitgegaan dat extra kosten gemaakt moeten worden wanneer beide ouders buitenshuis werken, staat de gedachte van de GPV-fractie die stelt dat in een groter gezin met meer kinderen minder mogelijkheden zijn voor beide ouders om te werken. Beide opvattingen sluiten aan bij met de «opportunity costs»-benadering. Bij de «opportunity costs»-benadering wordt het tijdsbeslag dat nodig is voor het verzorgen van kinderen als kostenpost beschouwd. Volgens deze benadering nemen de «opportunity costs» af naarmate de kinderen ouder worden. Consequentie is voorts dat de kosten van het niet aanwenden van de arbeidskracht voor arbeid buitenshuis, voor de hogere inkomensgroepen hoger zijn dan voor de lagere. In het eerste geval zou het ertoe leiden dat de kinderbijslag afneemt naarmate het kind ouder wordt, en in het tweede dat de kinderbijslag inkomensafhankelijk wordt: hoger voor de hogere inkomensgroepen. Het kabinet acht het, onder meer om deze redenen niet wenselijk een dergelijke benadering te betrekken bij de theorieën die ten grondslag liggen aan de kinderbijslagregeling. In het kabinetsstandpunt «Structuur van het kinderbijslagstelsel», waar ook in de memorie van toelichting naar verwezen wordt, is dieper ingegaan op de nadelen van deze benadering.

Het kabinet tekent hierbij aan graag in discussie met de Kamer te treden over het vraagstuk inzake de afschaffing van de overheveling van de basisaftrek. Het kabinet merkt daarbij wel vast op dat de geschiedenis van de discussie leert dat dit een buitengewoon complex probleem is, waarbij niet eenvoudig een weg te vinden is, die tegelijk aan verschillende beleidsdoelstellingen en -wenselijkheden tegemoet komt.

De fracties van de VVD en het CDA vragen aan het kabinet te bevestigen dat het stelsel in feite niet is omgeslagen naar een degressief systeem vanwege de verhoging van de kinderbijslag voor het eerste kind. In het voorafgaande hebben wij reeds opgemerkt dat het een lineair systeem wordt; progressief noch regressief. Het zou bij deze kwestie dan ook inderdaad zuiverder zijn om, bij de verhoging voor het «eerste kind» deze woorden tussen aanhalingstekens te plaatsen.

2.1.2. SER-advies 1991

De GPV-fractie vraagt het kabinet zichzelf te confronteren met het SER-advies uit 1991, waarin geadviseerd werd het kinderbijslagstelsel niet ten principale te wijzigen. Het kabinet is gaarne bereid die confrontatie aan te gaan.

Door de SER is in het genoemde advies een aantal uitgangspunten genoemd waaraan het kinderbijslagstelsel moet voldoen. Deze uitgangspunten zijn:

- alle ingezetenen die kinderen verzorgen of tot hun last hebben, hebben recht op kinderbijslag;
- het recht op kinderbijslag geldt vanaf het eerste kind;
- het recht op kinderbijslag geldt voor kinderen tot 18 jaar;
- de hoogte van de kinderbijslag dient zodanig te zijn dat voor ouders een eigen financiële verantwoordelijkheid blijft bestaan;

- kostenverschillen op grond van leeftijdsverschillen dienen in de hoogte van de kinderbijslag tot uitdrukking te komen;
- bij de bepaling van de hoogte van de kinderbijslag dient rekening te worden gehouden met de gezinsgrootte en de rangorde van de kinderen;
- de hoogte van de kinderbijslag dient onafhankelijk te zijn van het inkomen van de ouders of verzorgers;
- over kinderbijslagen vindt geen belasting- en premieheffing plaats; en
- het kinderbijslagstelsel dient te worden gekenmerkt door eenvoud en inzichtelijkheid.

Het toenmalige kabinet heeft de door de SER opgestelde uitgangspunten onderschreven. Ook het huidige kabinet onderschrijft nagenoeg alle uitgangspunten. Slechts één uitgangspunt, namelijk dat de gezinsgrootte en de rangorde mede bepalend dienen te zijn voor de hoogte van de kinderbijslag, wordt verlaten. Daar staat echter een verhoging van de kinderbijslag van (nu nog) het (eerste) kind tegenover, waardoor de financiële effecten van deze wijziging enigszins worden gemitigeerd. Daarnaast betekent het afschaffen van de progressie dat meer aan een ander uitgangspunt, namelijk de eenvoud en inzichtelijkheid van het stelsel, wordt tegemoetgekomen. Al met al betekenen de voorgestelde wijzigingen naar de mening van het kabinet dan ook geen breuk maar slechts een accentverschuiving ten opzichte van de uitgangspunten zoals die in 1991 door de SER zijn voorgesteld en door het toenmalige kabinet zijn onderschreven.

2.1.3. *Kosten van kinderen*

Door verschillende fracties zijn vragen gesteld of opmerkingen gemaakt over de relatie tussen de kosten van kinderen en de hoogte van de kinderbijslag.

Het kabinet wil hierover het volgende opmerken.

In de SER-adviesaanvraag van 1980 was voorgesteld om het begrip noodzakelijke kosten van levensonderhoud te kiezen als basis voor het bepalen van de hoogte van de kinderbijslag. Hiervoor kon uit twee methoden worden gekozen. De eerste hield in dat een team van deskundigen op het terrein van de gezinsbudgettering een norm zou ontwerpen die vervolgens door de SER kritisch zou moeten worden beoordeeld. De tweede methode hield in dat de noodzakelijke kosten werden gelijkgesteld met de feitelijk geregistreerde uitgaven bij een bepaald gezinsinkomen. De eerste methode werd echter onwenselijk geacht omdat het bepalen van een norm voor noodzakelijke kosten van onderhoud niet op uitsluitend objectieve gronden kan plaatsvinden maar ook van een aantal subjectieve waarderingen afhankelijk is.

Het kabinet heeft daarom in navolging van de SER gekozen voor de enigszins aangepaste tweede methode. Dit hield in dat niet uitsluitend naar de feitelijk geregistreerde uitgaven bij één bepaald inkomen wordt gekeken maar dat aan de hand van feitelijk geregistreerde uitgaven wordt benaderd welk deel van de gezinsuitgaven ten behoeve van kinderen wordt besteed op een aantal inkomensniveaus. Met nadruk wijzen wij er op dat hierbij de noodzaak van de uitgaven geen rol speelt maar dat het gaat om het feitelijk gedaan zijn van de uitgaven.

De SER heeft bij de totstandkoming van het advies uit 1991 zeer veel aandacht besteed aan een zorgvuldige benaderingswijze van de uitgaven ten behoeve van kinderen. De SER heeft daarbij met name de uitkomsten van een tweetal onderzoekers gebruikt. Aan beide onderzoeken kleefden echter enige bezwaren. De SER heeft vervolgens de uitkomsten van beide onderzoeken gemiddeld. Dit had naar het oordeel van de SER het gevolg dat de nadelen van de afzonderlijke onderzoeken elkaar nagenoeg ophieven. De uitkomsten zijn in de navolgende tabel weergegeven met daarnaast de huidige kinderbijslagbedragen en de bedragen zoals die in de structurele situatie na de voorgestelde wijzigingen zijn.

Tabel 1. Uitgaven voor kinderen bij drie inkomensniveaus, kinderbijslag in huidige situatie en kinderbijslag in structurele situatie, voor verschillende gezinssituatie's (bedragen in gld)

Gezinssituatie	berekende uitgaven voor kinderen bij inkomen f 19 000 (gld)	berekende uitgaven voor kinderen bij inkomen f 30 000 (gld)	berekende uitgaven voor kinderen bij inkomen f 60 000 (gld)	kinderbijslag huidige situatie* (gld)	kinderbijslag structurele situatie (gld)
1 kind					
0- 5 jaar	2 779	3 856	7 028	1 118	1 272
6-11 jaar	3 234	4 682	9 090	1 597	1 545
12-17 jaar	4 013	5 842	11 054	2 076	1 818
2 kinderen					
0- 5 jaar	4 459	6 285	11 715	2 634	2 545
6-11 jaar	5 325	7 467	13 680	3 763	3 090
12-17 jaar	6 249	8 877	16 324	4 892	3 636
3 kinderen					
A 12-17; B 6-11					
C 0-5	7 597	10 536	19 210	5 930	4 635
A, B en C 12-17	8 466	11 730	20 996	7 708	5 453

* exclusief Dekkerkopjes.

De uitgaven in de tabel zijn afgerond en gemiddeld op basis van gegevens welke zijn ontleend aan H. M. N. Diederens en A. A. M. W. van Gessel-Dabbekausen, De kosten van kinderen volgens de budgetverdelingsmethode; Maandschrift Economie, jaargang 51, 1987, nr. 1, tabel 1. pag. 23 en J. M. P. Schiepers, Huishoudequivalentiefactoren volgens de budgetverdelingsmethode, CBS, Supplement bij de Sociaal-economische Maandstatistiek, 1988, nr. 2 p. 34 en 35.; zoals ook is gebruikt in tabel 15 van het SER-advies uit 1991

Het trekken van conclusies over de kostendekkendheid van de kinderbijslag op basis van deze tabel is, met name vanwege de ouderdom van het cijfermateriaal over de uitgaven, een precaire aangelegenheid. Een actualisering van deze tabel is echter niet mogelijk omdat slechts van het CBS-budgetonderzoek, het basismateriaal, een recente versie beschikbaar is. Van de beide onderzoeksmethoden ontbreken echter geactualiseerde gegevens zodat een nieuwe middeling van beide methodes niet mogelijk is. Het CBS-budgetonderzoek 1986-1990 heeft als basis gediend voor het onderzoek naar equivalentiefactoren waarover in § 3.2.1. wordt gesproken. Een actualisering van de hier weergegeven tabel kan hier echter niet uit worden afgeleid. De fractie van de SP verwijst naar het rapport van de Nederlandse Gezinsraad (NGR) dat wel is gebaseerd op recenter cijfermateriaal. Dit is ook mogelijk omdat de NGR zich uitsluitend baseert op het cijfermateriaal van het CBS-budgetonderzoek.

Zoals hiervoor al weergegeven heeft de SER om inhoudelijke redenen echter al gekozen voor een combinatie van een tweetal onderzoeksmethoden.

Het is nimmer de bedoeling geweest om te trachten een norm te ontwikkelen voor het deel dat de uitgaven voor kinderen van de totale kosten van levensonderhoud zouden moeten uitmaken.

Wel kan gekeken worden naar de verhouding tussen de uitgaven voor een kind in de verschillende leeftijdscategorieën. Uit deze gegevens blijkt dat de thans voorgestelde leeftijdsstaffeling van 70-85-100% meer overeenkomt met de verhouding tussen de feitelijke uitgaven dan de thans geldende staffeling van 70-100-130%. Het kabinet acht geen gronden aanwezig om te veronderstellen dat bij de aanwezigheid van recenter cijfermateriaal deze verhouding in belangrijke mate zou zijn gewijzigd.

Uit deze gegevens blijkt verder dat de uitgaven ten behoeve van kinderen geen rechtvaardiging vormen voor de met de gezinsgrootte oplopende kinderbijslagbedragen. Daarbij dient de kanttekening gemaakt te worden dat de rechtvaardiging voor de progressie niet uitsluitend was gebaseerd op de te maken kosten maar eveneens op het feit dat de mogelijkheid om bij te dragen afneemt naarmate er meer kinderen in een gezin zijn.

Uit deze tabel blijkt eveneens dat de uitgaven voor kinderen toenemen met het stijgen van het inkomen waardoor de kostendekkendheid van de kinderbijslag juist afneemt met het oplopen van het inkomen.

2.1.4. Inkomensafhankelijke kinderbijslag

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het niet rechtvaardiger zou zijn om de kinderbijslag ten goede te laten komen aan de inkomensgroepen tot modaal en de kinderbijslag vanaf modaal af te toppen. In reactie daarop stellen wij, na lezing van de programma-uitgangspunten van deze fractie, vast dat deze stellingname overeenstemt met hun zienswijze op sociale rechtvaardigheid. Wij hebben er daarom begrip voor dat deze leden met deze suggestie komen. Het kabinet heeft een dergelijke vormgeving evenwel beslist niet overwogen en wel om de reden dat een dergelijke vormgeving tot een zeer aanzienlijke verhoging van de (marginale) inkomensdruk zou leiden. Een dergelijke drukverhoging heeft een zeer ongunstige werking op de arbeidsmarkt-participatie vooral ook voor gehuwde vrouwen en leidt tevens tot ongewenste invloed op de relatieve inkomensverhoudingen. Bovendien is de doelstelling van de AKW het verkleinen van verschillen tussen gezinnen met en zonder kinderen in plaats van tussen gezinnen met hoge en lage inkomens. Deze overwegingen maken dat het kabinet er geen behoefte aan heeft om een onderzoek te starten naar de mogelijkheid van invoering van inkomensafhankelijke kinderbijslag en derhalve evenmin naar de modaliteiten daarvan die deze leden voorstellen.

2.1.5. Internationale vergelijking

De leden van de fracties van D66 en het GPV stellen vragen over de hoogte van de kinderbijslag in Nederland in verhouding tot de hoogte van de kinderbijslag in andere landen. Of Nederland in vergelijking met de ons omringende landen na aanpassing van de AKW in de «achterste wagon» terecht zal komen, is moeilijk vast te stellen, omdat adequate recente informatie over met name de kwantitatieve effecten van beleidswijzigingen in andere landen niet voorhanden is. Wel kan op basis van onderzoek aangegeven worden hoe de kinderbijslagstelsels in de ons omringende landen zich in 1992 tot elkaar verhielden. Daarbij worden zowel de inkomensafhankelijke als de inkomensafhankelijke regelingen en de fiscale tegemoetkomingen in de beschouwing betrokken.

Op basis van alleen de inkomensafhankelijke regelingen kan gesteld worden dat Nederland een middenpositie inneemt. Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk kennen echter naast de inkomensafhankelijke ook nog een inkomensafhankelijke kinderbijslag, terwijl België, Duitsland en Frankrijk nog fiscale tegemoetkomingen kennen. Tabel 2 geeft een overzicht van de effecten van de drie typen regelingen tezamen voor een huishouden met twee kinderen en verschillende inkomensniveaus.

Tabel 2. Inkomen uit kinderbijslagen en belastingvoordelen voor een echtpaar met twee kinderen (3 en 7 jaar) ten opzichte van een echtpaar zonder kinderen, in koopkrachtpariteiten in gulden, per 1 mei 1992

Inkomensniveau	B	DK	D	F	NL	VK
0,5 M	453	247	583	472	262	537
1,0 M	487	247	281	537	262	234
1,5 M	487	247	311	321	262	234
1,0 M + 0,66 V	487	247	281	311	262	234

M = Gemiddelde inkomen van mannen.
V = Gemiddelde inkomen van vrouwen.

Naar: J. Bradshaw e.a, «Support for children: A comparison of arrangements in fifteen countries», Department of Social Security Research Report No. 21, London, 1993.

Voor gemiddelde inkomens of hoger kennen Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Denemarken vergelijkbare voorzieningen. Met name België kent hoge vergoedingen voor de kosten van kinderen. Op het niveau van 0,5 van het gemiddelde inkomen (voor Nederland ongeveer het niveau van het sociaal minimum) zijn de vergoedingen voor de kosten van kinderen in Denemarken en Nederland aanzienlijk lager dan voor de andere landen. Deze relatief lage vergoedingen voor de kosten van kinderen leiden echter niet tot een laag inkomensniveau van gezinnen met kinderen op bijstandsniveau. Rekening houdend met de uitkeringen ten behoeve van zowel woonlasten als kinderen blijken juist Nederland en Denemarken van de zes landen de hoogste uitkeringen op minimum-niveau te kennen (echtparen en een-oudergezinnen met 2 kinderen van 6 en 11 jaar: zie tabel 3).

Tabel 3. Standaarduitkeringen bijstand inclusief uitkeringen voor woonlasten en 2 kinderen van 6 en 11 jaar (in koopkrachtpariteiten, gulden, 1990)

	B	DK*	D	F	NL	VK
echtpaar, 2 kinderen	1835	2283	1971	1548	2131	1751
éénoudergezin, 2 kinderen	1707	1895	1620	1341	1963	1490

* eerste 9 maanden.
(bron: NEI. J. de Voogd et. al. Guaranteed minimum income arrangements).

Naar aanleiding van de vraag van de leden van GroenLinks kan over de regeling in Duitsland het volgende worden opgemerkt. Uit het voorgaande blijkt dat Duitsland zowel inkomensafhankelijke en inkomensafhankelijke regelingen als fiscale tegemoetkomingen kent. De «Kindergeld» regeling omvat zowel de inkomensafhankelijke als de inkomensafhankelijke regeling. De kinderbijslaguitkering voor het eerste kind is altijd inkomensafhankelijk. Inkomensafhankelijk zijn ook de (lage) uitkeringen voor alle kinderen die verblijven in Turkije en voormalig Joegoslavië.

Voor tweede en overige kinderen is de kinderbijslag inkomensafhankelijk met een bepaald minimum- en maximumbedrag. Bepalend voor de inkomensafhankelijke kinderbijslag is het belastbaar inkomen twee jaar vóór het jaar waarover de kinderbijslag betaald wordt. Personen, die aannemelijk kunnen maken dat hun inkomen in de tussenperiode aanzienlijk is gedaald, kunnen eventueel een hogere kinderbijslag ontvangen, echter onder voorbehoud van terugvordering.

De fiscale tegemoetkoming betreft een vaste kinderaftrek per kind. Mocht de gerechtigde vanwege geringe inkomsten geen volledig gebruik

van de kinderaftrek kunnen maken, dan kan een aanvullende «Kindergeld-zuslag» betaald worden.

De regeling in Duitsland is derhalve gecompliceerd. Over eventuele problemen in de uitvoering zijn geen gegevens voorhanden.

2.2. Voorstellen

2.2.1. Leeftijdsstaffeling

In antwoord op een vraag van de SGP-fractie kan worden gesteld dat er, voor zover bekend, geen sprake is van een plotselinge verlaging van de kosten van kinderen waarmee de nieuwe leeftijdsstaffeling van 70–85–100 kan worden onderbouwd. De gewijzigde staffeling is een direct gevolg van de gewijzigde (financiële) verantwoordelijkheidsverdeling tussen ouders en overheid die het kabinet met dit wetsvoorstel heeft willen aanbrengen.

Uit tabel 1 van deze nota waarin uitgaven voor kinderen worden afgezet tegen de huidige en structurele toekomstige kinderbijslagbedragen blijkt echter de gewijzigde leeftijdstaffeling goed aan te sluiten bij de verhoudingscijfers die aan de uitgavenkant zijn te signaleren.

De leden van de PvdA vragen of de gekozen leeftijdsstaffeling voor de derde leeftijdscategorie recht doet aan de reële kostenontwikkeling tussen de leeftijdsgroepen. Uit tabel 1 blijkt dat de nieuwe leeftijdsstaffeling goed aansluit bij de verhoudingscijfers van de uitgaven per leeftijdscategorie. Het kabinet erkent dat de verlaging voor deze leeftijdscategorie het grootste is. Daar staat echter tegenover dat voor die leeftijdscategorie voor met name de kosten die samenhangen met het volgen van onderwijs een vergoeding mogelijk is op basis van de inkomensafhankelijke regeling «Tegemoetkoming studiekosten».

De leden van de fractie van de PvdA hebben gevraagd om de gepresenteerde gegevens weer te geven voor de eerste vier kinderen. Dit is echter helaas niet mogelijk. De onderzoeken over de uitgaven ten behoeve van kinderen bieden slechts informatie over gezinnen met één, twee of drie kinderen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe hoog de kosten zijn van een tegemoetkoming van 110% (in plaats van 100%) voor kinderen in de leeftijdscategorie van 12 tot 18 jaar.

Tevens vragen deze leden of deze kosten op te vangen zijn door een degressie van het kinderbijslagbedrag na het tweede kind in te voeren. In antwoord hierop willen wij voor de hoogte 100% eerst verwijzen naar § 2.1.3. Voorts zij hierop geantwoord dat de kosten van het wijzigen van de door het kabinet voorgestelde leeftijdsstaffeling van 70/85/100% in een staffeling van 70/85/110% in de structurele situatie 200 mln bedragen. Indien deze kosten bestreden zouden moeten worden door een degressie van de kinderbijslagbedragen zoals de PvdA voorstelt, dan zouden de kinderbijslagbedragen voor het derde en volgende kind moeten worden verlaagd tot circa 75% van de kinderbijslagbedragen voor de eerste twee kinderen.

De kinderbijslag-systematiek wordt daarmee sterk degressief.

Het is dus op zich denkbaar om met een herschikking van middelen tot een dergelijke vormgeving te komen. Het kabinet tekent hierbij evenwel aan dat er goede gronden zijn om voor een lineaire structuur te kiezen juist vanwege het evenwicht tussen de gezinswelvaartstheorie en de kosten-per-kind-theorie. In de inleiding heeft het kabinet er in het antwoord op een vraag van de leden van de GPV-fractie al op gewezen dat juist in die setting toch ook nog rekening kan worden gehouden met de

afnemende financiële ruimte bij toenemend kindertal. Het kabinet hecht daarom aan de in het wetsvoorstel gegeven uitwerking.

2.2.2. *Overgangsrecht*

De leden van de D66-fractie en de GPV-fractie brengen de verschillende data in het overgangsrecht ter sprake.

Het kabinet erkent dat het op het eerste gezicht merkwaardig overkomt dat met betrekking tot de progressie is geregeld dat de nieuwe bedragen gelden voor kinderen geboren op of na 1 januari 1995, terwijl voor de wijziging in de leeftijdsstaffel de grens bij 1 oktober wordt gelegd. De uitwerking is evenwel een logische consequentie van het uitgangspunt dat de nieuwe regeling alleen voor nieuwe gevallen moet gelden en dat geen inkomensachteruitgang mag optreden.

Voor wat betreft de progressie is het overgangsrecht eenvoudig: de nieuwe bedragen gelden alleen voor kinderen die op of na 1 januari 1995 geboren worden, zodat de kinderbijslag voor geen enkel kind verlaagd wordt.

Voor wat betreft de leeftijdsstaffel is er eveneens een zodanig overgangsrecht gecreëerd dat voor geen enkel kind de kinderbijslag wordt verlaagd. Er zou alleen dan sprake zijn van een verlaging indien een kind zich al vóór 1 januari 1995 in een bepaalde leeftijdscategorie met de daarbij behorende staffel bevindt, die per 1 januari wordt verlaagd. In welke leeftijdscategorie een kind zich bevindt wordt gezien op de peildatum, zijnde de eerste dag van het kwartaal. Met andere woorden: indien een kind niet al op 1 oktober 1994 in aanmerking kwam voor een staffel die wordt gewijzigd, kan er nooit sprake zijn van een verlaging. Het zou technisch zeer wel mogelijk zijn om ook voor de wijziging van de staffel als ingangsdatum 1 januari te kiezen, dan wordt echter een groep onder het overgangsrecht gebracht waarbij geen sprake zou zijn van een verlaging van de kinderbijslag. Dit zou niet beantwoorden aan de doelstelling van het overgangsrecht.

Het kabinet weerspreekt de zienswijze van de leden van de GPV-fractie dat dit een vorm van terugwerkende kracht zou zijn die op deze manier aan dit wetsvoorstel zou worden verleend. De financiële consequenties van een invoering voor de kinderen geboren op of na 1 januari worden besproken in § 3.

2.2.3. *Afschaffen Dekkerkopjes*

De leden van de CDA-fractie vragen of afschaffing van de nominale kinderpremies betekent dat de argumenten van staatssecretaris Simons destijds geheel onjuist waren. De leden van de VVD-fractie spreken in dit verband van jo-jo-beleid. In reactie hierop wordt opgemerkt dat de argumenten van staatssecretaris Simons destijds juist waren, gelet op de destijds ontwikkelde plannen tot herziening van het stelsel van ziektekostenverzekeringen. In een systeem waarin wordt gehecht aan premiebetaling, die mede afhankelijk is van de gezinsgrootte, zoals in de stelselwijzigingsplannen van het vorige kabinet, is het passend om nominale kinderpremies te hanteren. Wordt niet aan zo'n systeem van premieheffing gehecht, dan is de nominale kinderpremie niet nodig. Dit punt zal zonder twijfel nader aan de orde komen in het kader van het nog met het parlement te voeren debat over de in het regeerakkoord opgenomen convergentie op het gebied van ziektekostenverzekeringen. Het geleidelijk naar elkaar toegroeien van de premieheffingssystemen van de huidige ziekenfondsverzekering en particuliere verzekeringen vormt een onderdeel van het beoogde convergentiebeleid.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie en de desbetreffende opmerking van de leden van de D66-fractie inzake het

effect van de afschaffing van de nominale kinderpremies op de ZFW- en AWBZ-premies, kan worden geantwoord dat het partiële effect van de maatregel een stijging van ca. 0,1%-punt van de procentuele ZFW-premie, en een stijging van ca. 0,05%-punt van de AWBZ-premie betreft.

De leden van de D66-fractie constateren terecht dat, gelet op het spoedeisend karakter, over het wetsvoorstel, voor zover het de afschaffing van de nominale kinderpremies betreft, geen advies is gevraagd aan de Ziekenfondsraad. Vervolgens is echter wel advies aan de Ziekenfondsraad gevraagd over de eveneens noodzakelijke wijziging van een tweetal algemene maatregelen van bestuur op het gebied van de nominale premieheffing ZFW en AWBZ. Daarbij is de Ziekenfondsraad ook op de hoogte gebracht van de voorgenomen wijzigingen in de Ziekenfondswet en de AWBZ. De Ziekenfondsraad bracht op 22 september 1994 een overwegend technisch advies uit.

De leden van de VVD-fractie vragen of afschaffing van de nominale kinderpremies, die tot premievrije verzekering voor alle ZFW-verzekerde kinderen (inclusief studenten) en alle AWBZ-verzekerden, jonger dan 18 jaar (voorzover zij geen zelfstandig inkomen genieten), een voordeel creëert naarmate men minder inkomen en meer kinderen heeft. Vastgesteld moet worden dat deze constatering juist is, indien alleen de effecten van de afschaffing van de nominale kinderpremies wordt gezien. Wij zijn echter van mening dat de effecten van de afschaffing van de Dekkerkopjes, die destijds juist zijn geïntroduceerd ter compensatie van de invoering van nominale kinderpremies, hierbij dienen te worden betrokken. Daartoe zij verwezen naar tabel 6 op pagina 7 van de memorie van toelichting.

De leden van de fractie van het CDA stellen aan de orde dat degenen, die niet in het ziekenfonds zitten aanmerkelijk minder compensatie ontvangen. Wij wijzen erop dat dit samenhangt met de invoering van de Dekkerkopjes. Daarbij werd (om praktische en technische redenen) geen onderscheid aangebracht tussen ziekenfonds- en particulier verzekerden. Dit ondanks het feit dat de compensatie voor de laatstgenoemde categorie die alleen met de invoering van de nominale premie AWBZ werden geconfronteerd geringer had kunnen zijn. Voor niet ziekenfondsverzekerden was derhalve sprake van overcompensatie.

3. Financiële gevolgen

3.1. Budgettaire gevolgen

3.1.1. Leeftijdsstaffeling

De leden van de CDA-fractie vragen om een nadere uitleg van tabel 2 uit de memorie van toelichting, omdat met name de oplopende bedragen per gezinsgrootte bij de gewijzigde leeftijdsstaffel voor deze leden niet duidelijk zijn. In tabel 2 is weergegeven wat het partiële effect is van de wijziging van de leeftijdsstaffeling van 70/100/130 tot 70/85/100 op de kinderbijslagbedragen. Dit impliceert dat de kinderbijslagbedragen in deze tabel toenemen met de gezinsgrootte, conform de huidige systematiek in de AKW. Het effect van het afschaffen van de progressie komt in deze tabel dan ook niet tot uitdrukking; het partiële effect hiervan is opgenomen in tabel 1 van de memorie van toelichting. Evenzo is in paragraaf 2.2 ad c. van de memorie van toelichting het partiële effect van de verhoging van de kinderbijslag voor het eerste kind weergegeven.

Voor de totale effecten van de voorgestelde wetswijziging op de kinderbijslagbedragen wordt verwezen naar bijlage 1 van de memorie van toelichting.

3.1.2. *Progressie*

De leden van de fractie van de GPV vragen naar het partiële budgettaire effect van de afschaffing van de progressie. Zij memoreren dat de aanvankelijk beoogde beperking van de progressie vanaf het derde kind slechts voor een gering deel verantwoordelijk is voor de opbrengst van de bezuiniging, namelijk voor 1995 slechts 10 mln, in 1998 nog maar 55 mln en structureel (na 18 jaar) 240 mln. Het partiële effect van de volledige afschaffing van de progressie bedraagt 45 mln in 1995, 195 mln in 1998 en structureel 910 mln. Zoals bekend wordt het verschil tussen bovengenoemde reeksen aangewend voor de verhoging van de kinderbijslag voor het eerste kind en de verhoging van de pleeggezinvergoeding (zie tabel 3 van de memorie van toelichting).

Een alternatieve invulling, door middel van een continue bevrozing en een handhaving van de progressie zoals deze leden opperen, heeft het kabinet niet overwogen. Het kabinet heeft bewust gekozen voor een andere vormgeving van de kinderbijslag, waarbij uiteindelijk voor ieder kind een gelijk bedrag aan kinderbijslag resulteert.

3.1.3. *Diversen*

De leden van de fractie van de VVD vragen een verklaring voor het verschil in het bezuinigingsbedrag AKW dat voor het jaar 1998 wordt gemeld in het regeerakkoord en de Miljoenennota 1995 (1,4 mld) en in het onderhavige wetsvoorstel (1,1 mld, inclusief Dekkerkopjes). Is de doelstelling van het regeerakkoord inclusief of exclusief Dekkerkopjes, zo willen deze leden weten. Hierop kunnen wij antwoorden dat de doelstelling van het regeerakkoord inclusief de afschaffing van de Dekkerkopjes is. Het verschil tussen bovengenoemde bedragen heeft betrekking op de besparing op de AKW-uitgaven die het gevolg zal zijn van het niet volledig maar slechts voor de helft indexeren van de kinderbijslagbedragen in de jaren 1996 tot en met 1998. Deze halvering van de wettelijke indexering wordt niet in het huidige wetsvoorstel geregeld (zie paragraaf 4.2 van de memorie van toelichting).

De leden van de fractie van GroenLinks merken op dat het kabinet in de AKW de invoering van een uniform tarief bewerkstelligt onder gelijktijdige verhoging van het bedrag van het eerste kind, maar dat deze operatie niet budgetneutraal is. Het kabinet is zich hiervan bewust. Budgettaire neutraliteit wordt met dit wetsvoorstel ook niet nagestreefd. Uit tabel 3 in de memorie van toelichting blijkt duidelijk dat met dit wetsvoorstel per saldo een bedrag van (in 1995) 200 mln (exclusief Dekkerkopjes) op de collectieve uitgaven wordt bespaard. Dit bedrag is het saldo van 35 mln hogere uitgaven (verhoging kinderbijslag eerste kind 21 mln; verhoging pleeggezinvergoeding 14 mln) en een beperking van de uitgaven met 235 mln, waaronder 80 mln ten gevolge van de bevrozing. Het is dus logisch dat de verhoging van de kinderbijslag voor het eerste kind in 1995 de effecten van de bevrozing niet kan neutraliseren.

3.2. *Inkomenseffecten*

3.2.1. *Relatie minimuminkomen*

De leden van de VVD-fractie stellen een vraag over de relatie tussen de hoogte van het minimumloon en de hoogte van het kinderbijslagbedrag voor het eerste kind.

Het is juist dat bij de totstandkoming van de eerste kinderbijslagregeling in 1939 er slechts recht op kinderbijslag ontstond vanaf het derde kind vanwege de achterliggende gedachte dat het loon voldoende moest

worden geacht voor een gezin bestaande uit twee volwassenen met twee kinderen. In 1946 is deze gedachte echter verlaten door loontrekkenden reeds vanaf het eerste kind recht op kinderbijslag te geven. Nog weer later is dit ook gebeurd voor enige andere groepen die met loontrekkenden gelijk werden gesteld. Met ingang van 1980 zijn alle afzonderlijke regelingen vervangen door één algemene kinderbijslagwet waarin geregeld is dat voor ieder kind recht op kinderbijslag bestaat.

Daarnaast kan het relatieve achterblijven van het kinderbijslagbedrag voor het eerste kind mede worden verklaard door de jarenlange bevrozing van dit bedrag in de zeventiger en tachtiger jaren.

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe groot het aandeel van de kinderbijslag is in het totale jaarinkomen op het niveau van het minimuminkomen (een-oudergezinnen en paren), met één, twee of meer kinderen, in de huidige systematiek en in de toekomstige systematiek. Onderstaande tabel verschaft deze informatie.

Tabel 4. Aandeel kinderbijslag in totale jaarinkomen in huidige en structurele situatie, bij verschillende gezinssituaties (in procenten)

	Echtparen		Eenoudergezinnen	
	Aandeel kinderbijslag huidige situatie (%)	Aandeel kinderbijslag structurele situatie (%)	Aandeel kinderbijslag huidige situatie (%)	Aandeel kinderbijslag structurele situatie (%)
1 kind	7	6	7	7
2 kinderen	14	12	16	13
3 kinderen	21	17	23	19
4 kinderen	28	22	30	23

Opgemerkt wordt dat er in de berekening vanuit is gegaan dat alle kinderen in de leeftijdscategorie van 6 tot en met 11 jaar zitten. Tevens is bij de bepaling van de kinderbijslag in de huidige situatie geen rekening gehouden met de Dekkerkopjes.

De leden van de fractie van het GPV vragen in een tabel weer te geven welke bedragen een gezin met vier, zes of acht kinderen minder zal ontvangen aan kinderbijslag per jaar in de structurele situatie in vergelijking met de huidige situatie. Tevens vragen deze leden naar het procentuele koopkrachtverschil op minimum, modaal en twee maal modaal niveau.

De gevraagde gegevens worden in onderstaande tabel vermeld.

Tabel 5. Verschil kinderbijslag in huidige situatie en in structurele situatie, en verschil voor vrij besteedbaar inkomen (bedragen in gld, verschil in procenten)

	kinderbijslag huidige situatie	kinderbijslag structurele situatie	verschil	verschil voor vrij besteedbaar inkomen		
	(gld)	(gld)	(gld)	minimum (%)	modaal (%)	2x modaal (%)
4 kinderen*	9 935	6 725	-3 210	-10	- 7	- 4
6 kinderen**	16 165	10 090	-6 075	-16	-12	- 8
8 kinderen***	20 660	12 635	-8 025	-19	-15	-10

* 2 kinderen tussen 6-12 jaar, 2 kinderen tussen 12-18 jaar.

** 3 kinderen tussen 6-12 jaar, 3 kinderen tussen 12-18 jaar.

*** 2 kinderen tussen 0-6 jaar, 3 kinderen tussen 6-12 jaar, 3 kinderen tussen 12-18 jaar.

Bij bovenstaande tabel zij aangetekend dat bij de bepaling van de kinderbijslag in de huidige situatie geen rekening is gehouden met de Dekkerkopjes. De genoemde verschillen voor het vrij besteedbaar

inkomen betreffen vanwege het overgangsrecht geen feitelijke koopkrachtdaling voor individuele gezinnen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het kabinet in beeld kan brengen hoe de kinderbijslaguitkering voor een gezin met drie kinderen van 10, 13 en 14 jaar in het jaar 2000 zich verhoudt tot de kinderbijslag die een vergelijkbaar gezin op dit moment ontvangt.

In de huidige situatie ontvangt dit gezin per jaar een bedrag van f 7340 aan kinderbijslag. Dit is inclusief een bedrag van f 225 betreffende de Dekkerkopjes. Het gezin betaalt aan nominale kinderpremies een bedrag van f 110 (indien particulier verzekerd) of f 310 (indien ZFW-verzekerd). Alle bedragen gelden voor 1994.

In het jaar 2000 ontvangt een vergelijkbaar gezin (wederom in prijzen van 1994) circa f 5735 aan kinderbijslag. Er hoeven geen nominale kinderpremies ziektekostenregelingen te worden betaald. Het voor het jaar 2000 geraamde bedrag betreft een globale schatting. Dit vanwege het feit dat het bedrag afhankelijk is van de verhoging van de kinderbijslag voor het eerste kind in de jaren 1999 en 2000 (deze verhogingen zijn nog niet exact bepaald).

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat in dit voorbeeld de effecten van de afschaffing van de progressie geen rol spelen, aangezien de kinderen behoren tot de zogenoemde «oude gevallen».

Ook de leden van de fractie van het AOV stellen vragen over de effecten van het voorgenomen wetsvoorstel op de draagkracht van gezinnen met een minimum-inkomen. In deze nota zijn diverse voorbeelden gegeven waarin de feitelijke ontwikkeling van de te ontvangen kinderbijslag in de huidige situatie en de in de komende jaren te ontvangen kinderbijslag voor een bepaalde gezinssamenstelling en in een bepaald jaar in beeld is gebracht. Korthedshalve zij hiernaar verwezen.

De leden van de fractie van D66 vragen wat de budgettaire consequenties zijn, indien zou worden besloten de wijziging van de leeftijdsstafeling niet op de peildatum van 1 oktober 1994 te laten ingaan, maar op 1 januari 1995, zoals de wijziging van de progressie. Indien hiertoe zou worden besloten leidt dit tot een besparingsverlies van 40 mln in de jaren 1995 tot en met 2000. Structureel is er vanzelfsprekend geen besparingsverlies. Op het waarom van de keuze van deze vormgeving is reeds ingegaan in § 2.2.2.

De GPV-fractie is van mening dat bij het weergeven van de inkomenseffecten ook de langere termijn in ogenschouw moet worden genomen. De inkomenseffecten zijn globaal reeds aangegeven in de doorrekening door het CPB van de effecten van het regeerakkoord en in concretere vorm in de memorie van toelichting. Ons inziens kunnen geen effecten op lange termijn aangegeven worden omdat dit ten onrechte zou suggereren dat het overgangsrecht niet voor alle huishoudens, waarin thans kinderen aanwezig zijn, zou gelden.

De leden van de RPF-fractie vragen zich af of na de beoogde korting op de kinderbijslag gezinnen met één respectievelijk twee ouders en twee kinderen niet beneden het bestaansminimum zakken.

Met betrekking tot de hoogte van het sociaal minimum zij verwezen naar de beantwoording van de vraag van de VVD-fractie over de hoogte van het wettelijk minimumloon en sociaal minimum in verband met de progressie in de kinderbijslag.

De leden van de RPF-fractie vragen het kabinet of als gevolg van de kinderbijslagmaatregelen de draagkracht van gezinnen met kinderen niet teveel uit de pas gaat lopen met gezinnen zonder kinderen (veelal tweeverdieners).

Uitgaande van een ongewijzigde inkomenssituatie zal als gevolg van de kinderbijslagmaatregelen de relatieve bestedingspositie van gezinnen met (meerdere) kinderen zich geleidelijk aan wijzigen ten opzichte van gezinnen zonder kinderen. Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat de eigen verantwoordelijkheid van ouders voor het onderhoud van kinderen kan worden vergroot.

Wel kon nog vrij recent, bij brief van 14 januari 1994 van de Minister van SZW inzake het CBS-onderzoek equivalentiefactoren (deze brief is niet als kamerstuk verschenen, zie Handelingen nr. 15, 25 tot en met 27 januari 1994, pag. 3329/30) worden geconcludeerd, dat de verschillen in relatieve welvaartspositie tussen alleenverdieners en tweeverdieners beperkt zijn. Weliswaar hebben tweeverdieners gemiddeld genomen een hoger inkomen, maar daar staan significant hogere kosten tegenover.

De leden van de fractie van D66 vragen of tabel 6 uit de memorie van toelichting kan worden uitgebreid met de effecten van de bevrozing van de kinderbijslagbedragen in 1995 en met de effecten van de invoering van een franchise in de ZFW. In onderstaande tabel worden deze effecten gezamenlijk weergegeven.

Tabel 6. Gezamenlijk effect van bevrozing AKW 1995, afschaffing Dekkerkopjes, afschaffing nominale kinderpremies ZFW en AWBZ en invoering franchise ZFW (in procenten)

	ZFW-verzekerden			niet-ZFW-verzekerden		
	min. loon	modaal	2x modaal	min. loon	modaal	2x modaal
0 kinderen	0,6	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
1 kind	0,6	0,2	-0,1	-0,4	-0,3	-0,2
2 kinderen	0,4	0,2	-0,1	-0,7	-0,5	-0,3
4 kinderen	0,0	0,0	-0,3	-0,1	-0,7	-0,5
6 kinderen	-0,3	-0,4	-0,4	-1,2	-0,9	-0,6

4. Overige wijzigingen

4.1. Wijzigingen in samenhang met AKW-pakket

4.1.1. Compensatie IHS

De leden van de fractie van GroenLinks stellen dat de IHS niet in de eerste plaats een instrument is om sociale zekerheidsregelingen mee te corrigeren. Dat kan worden bevestigd. Maar niettemin werd in het verleden om praktische en budgettaire redenen het instrument van inkomensafhankelijkheid ingezet om de scherpe kanten van maatregelen met een inkomenseffect af te slijpen. In die zin zijn zelfs de Dekkerkopjes daar een voorbeeld van.

Als (gedeeltelijke) compensatie van een bepaald beleidsvoornemen via een andere regeling plaatsvindt is het onvermijdelijke gevolg dat geen «één-op-één-effect» kan worden gerealiseerd. Dit is het gevolg van het feit dat regelingen een verschillend bereik hebben. Het kabinet heeft dan ook deze consequentie in zijn overwegingen betrokken en geaccepteerd.

In antwoord op de desbetreffende vraag van de VVD-fractie delen wij mede dat er behalve voor huursubsidie en kinderopvang ook voor lesgeld een inkomensafhankelijke regeling «Tegemoetkoming studiekosten» bestaat. Deze geldt voor scholieren in de middelbare schoolleeftijd tot 18 jaar, waarna de studiefinanciering WSF ingaat. Voor een volledig overzicht zij verwezen naar het heroverwegingsrapport «Systematiek van

inkomensafhankelijke subsidieregelingen» van mei 1995, dat aan de Tweede Kamer ter beschikking is gesteld (Begrotingsvoorbereiding 1995, deelrapport nr. 1).

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af in hoeverre de invoering van een aparte huursubsidietabel in de IHS voor kinderen een compensatie vormt voor de bezuinigingen in de kinderbijslag.

De compensatie door middel van het verstrekken van een toeslag in de IHS heeft een uniform karakter. Het voornemen is om aan huishoudens die in aanmerking komen voor huursubsidie en die één of meer thuiswonende kinderen hebben die jonger zijn dan 18 jaar, een toeslag toe te kennen, die op jaarbasis circa 300 gulden zal bedragen. Op minimumniveau heeft dat een inkomenseffect van 1 à 1,5%. Daar het «huursubsidiejaar» van 1 juli tot en met 30 juni loopt, zou dit voor 1995 een extra vergoeding van ongeveer f 150 betekenen.

De inkomensconsequenties van de maatregelen in de kinderbijslag zijn divers. De afschaffing van de Dekkerkopjes in de kinderbijslag hangt samen met de afschaffing van de nominale kinderpremies in de ziektekostensfeer. De afschaffing van de progressie geldt vanwege het overgangsrecht alleen voor nieuwe gevallen. Eveneens ingevolge het overgangsrecht wordt de leeftijdsstaffel pas gewijzigd op het moment dat het kind de aanvangsleeftijd van een volgende categorie – met bijhorende staffel – bereikt, waardoor geen sprake zal zijn van een verlaging van kinderbijslag. Dit betekent dat er uit hoofde van deze maatregelen voor niemand een inkomensachteruitgang resulteert. Wel blijven mogelijke verhogingen van de kinderbijslag (gedeeltelijk) achterwege. Gezinnen worden voor deze maatregelen gedeeltelijk gecompenseerd via de verhoging van de kinderbijslag voor het eerste kind. De inkomenseffecten van deze maatregelen staan in de memorie van toelichting. De effecten van bovenstaande maatregelen zijn afhankelijk van het aantal en de leeftijd van de kinderen.

De conclusie is derhalve dat de IHS gemiddeld genomen een substantiële compensatie biedt voor gezinnen met lage inkomens (voor zover zij daadwerkelijk een IHS-bijdrage ontvangen). Het leggen van een eenduidige relatie tussen de voorziening in de IHS en de maatregelen in de kinderbijslag is echter niet mogelijk.

De PvdA-fractie geeft aan dat zij hecht aan gelijktijdige invoering van de maatregelen in de kinderbijslag en de invoering van de kindermaatregel in de IHS.

Een parallelle invoering van de kindermaatregel in de IHS en de maatregelen in de kinderbijslag is niet mogelijk. De wetwijziging die voor de kindertabel noodzakelijk is, kan niet eerder dan per 1 juli aanstaande ingaan. Verschuiven van de maatregelen in de kinderbijslag levert aanzienlijke budgettaire consequenties op. Verschuiving naar 1 juli zou betekenen dat een substantieel deel van de bezuinigingen voor 1995 ad 420 miljoen niet wordt gehaald. Daarbij levert de invoering van de kindermaatregel in de IHS een substantiële compensatie op.

Verschillende fracties hebben gevraagd naar het aandeel IHS-ontvangers binnen de categorie huishoudens met kinderen op minimumniveau. Uit het Woningbehoefteonderzoek (WBO) uit 1989 blijkt dat 63% van de huishoudens met kinderen jonger dan 18 jaar en een inkomen op sociaal minimumniveau IHS ontvangt.

Tevens is door deze fracties gevraagd hoe de huishoudens die geen IHS ontvangen, huurders zonder IHS en eigen-woningbezitters, gecompenseerd kunnen worden. Dit is, voorzover recht op bijstand bestaat, mogelijk via de woonkostentoeslag in de bijstand. De woonkostentoeslag fungeert als alternatief voor huursubsidie ingeval sprake is van een eigen woning

of wanneer tijdens het lopende huursubsidietijdvak sprake is van een inkomensterugval tot op of vlak boven het sociaal minimum. Als vergelijkingsinkomen wordt in deze gevallen uitgegaan van de toepasselijke bijstandsnorm en het bedrag aan huursubsidie dat voor de huur zou moeten worden gegeven bij een minimuminkomen. Omdat bij de woonkostentoeslag op deze wijze altijd wordt aangesloten bij het bedrag aan huursubsidie, wordt de woonkostentoeslag eveneens opgehoogd met het bedrag van de kindertoeslag.

Een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet individuele huursubsidie inzake het verstrekken van een extra bedrag aan huursubsidie voor huishoudens met kinderen zal naar verwachting begin 1995 ter behandeling aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Beoogd wordt de voorgestelde maatregel per 1 juli 1995, bij de aanvang van het eerstvolgende subsidiejaar, in te voeren. Dit in antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de ontwikkeling van de normbedragen IHS.

In het kader van de compenserende maatregel in de Wet individuele huursubsidie voor huishoudens met kinderen zal één normbedrag worden voorgesteld. Dit bedrag zal voor elk huishouden dat daarvoor in aanmerking komt even hoog zijn. Het voornemen is dit bedrag voor de eerstkomende jaren constant te houden.

De leden van de fractie van GroenLinks lijkt de invoering van de kindertabel in de Wet individuele huursubsidie een ondeugdelijk reparatiemiddel.

De individuele huursubsidie is het kerninstrument van de volkshuisvesting, dat tot doel heeft de mensen in de laagste inkomensgroepen betaalbaar te huisvesten. Het karakter van kerninstrument wil het kabinet hier nog eens benadrukken. Meer dan 900 000 huishoudens, waaronder voor het merendeel minima en ouderen, doen een beroep op de huursubsidieregeling. Dat in het regeerakkoord is aangekondigd dat het kabinet zal onderzoeken hoe dit instrument in de toekomst kan worden vormgegeven, doet niet af aan het feit dat veel belang wordt gehecht aan deze vorm van subsidiëring.

4.1.2. Verhoging pleeggeldvergoeding

Op de vraag van de leden van de fracties van CDA, D66 en SGP naar de aanpassing van de pleeggeldvergoeding kunnen wij nog geen concreet antwoord geven. Het overleg hierover tussen de verschillende betrokken bewindslieden is nog niet afgerond.

4.2. Overige wijzigingen AKW

Dit wetsvoorstel kan los worden gezien van het wetsvoorstel tot wijziging van de AKW en de Wet op de Studiefinanciering (Kamerstukken II 1993/1994, 23 795). Laatstgenoemd wetsvoorstel ziet op een wijziging van de onderhoudsvoorwaarden voor thuiswonende kinderen van 16 jaar en ouder en van uitwonende kinderen. Hierbij wordt de bijverdienregeling vereenvoudigd. Op de vraag of het bedrag van de toegestane inkomsten van het kind – zonder dat deze de hoogte van de kinderbijslag beïnvloeden – wordt verhoogd, is geen eenduidig antwoord te geven. Wij verwijzen daarvoor naar de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel. Dit naar aanleiding van een vraag van de SP-fractie. Bij dit wetsvoorstel zal ook de kwestie van kinderbijslag voor thuiswonende gehandicapte kinderen, waar de leden van de fractie van D66 een vraag over hebben

gesteld, aan de orde komen. De behandeling van de twee wetsvoorstellen kan volledig los van elkaar plaats vinden.

5. Handhaving en inzichtelijkheid wet

Het is de bedoeling dat de kinderbijslaggerechtigden via een mailing van de SVB begin volgend jaar op de hoogte gebracht worden van de wijzigingen. Dit is met name van belang omdat de kinderbijslaggerechtigden zullen worden geconfronteerd met een verlaging van de ontvangen kinderbijslag als gevolg van de afschaffing van de Dekkerkopjes. Zoals in de memorie van toelichting uiteengezet zal juist met name hierop worden gewezen.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de SP-fractie over de verhouding tussen artikel IV, eerste en tweede lid, het volgende: in het eerste lid worden in afwijking van het nieuwe artikel 12, eerste lid, de leden 1 tot en met 5 van het oude artikel 12 van toepassing verklaard. Daarmee wordt bereikt dat de progressie voor de oude gevallen in casu de kinderen geboren vóór 1 januari 1995, gehandhaafd blijft. In artikel IV, tweede lid, wordt in afwijking van het nieuwe artikel 12, tweede lid, het zesde lid van het oude artikel 12 gehandhaafd. Daarmee worden de bestaande niveaus van leeftijdsafhankelijkheid gehandhaafd.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
R. L. O. Linschoten

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E. Borst-Eilers