

Zitting 1980–1981

16534

Nadere wijziging van de Algemene Kinderbijslagwet (afschaffing recht op kinderbijslag voor partieel leerplichtige kinderen)

C

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 15 december 1980

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 3 december 1980, nr. 7, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het bovenvermelde ontwerp rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 5 december 1980, nr. 801203/16a, moge ik u hierbij aanbieden.

De Raad van State merkt in zijn advies op, dat het ontwerp tot afschaffing van het recht op kinderbijslag voor partieel leerplichtige kinderen strekt. In dat recht is indertijd voorzien om tegemoet te komen aan de vermindering van het gezinsinkomen welke optreedt als een kind door het voldoen aan de partiële leerplicht over twee dagen geen loon ontvangt. Voor het instrument van de kinderbijslag is toen gekozen in de verwachting van een verdere uitbreiding van de partiële leerplicht tot drie dagen per week, waardoor deze kinderen zouden gaan voldoen aan het onderwijscriterium dat in de Algemene Kinderbijslagwet wordt gesteld om voor kinderbijslag in aanmerking te komen. Nu aan de plannen tot uitbreiding van de partiële leerplicht geen uitvoering zal worden gegeven, aldus de toelichting, zou het recht op kinderbijslag voor de betrokken kinderen moeten worden afgeschaft.

De aangevoerde reden raakt volgens de Raad evenwel alleen de houdbaarheid van het indertijd gekozen instrument, doch niet het doel van de onderhavige voorziening. Gelet op andere voorgenomen maatregelen – met name op de verlaging van het minimumloon voor jeugdigen – verkrijgt dat doel thans zelfs nog meer accent. De motivering van het voorstel komt de Raad dan ook onvoldoende voor. De toelichting geeft bovendien slechts aandacht aan het financiële aspect van het voorstel en gaat ten onrechte voorbij aan de vraag naar de maatschappelijke aanvaardbaarheid van de gevolgen. In de toelichting dient daarom nader te worden uiteengezet waarom in het kader van de nagestreefde beperking van de groei van de uitgaven voor sociale zekerheid juist deze voorziening moet worden afgeschaft.

Daarbij ware naar de mening van de Raad ook in te gaan op de mogelijkheid van een aanpassing van het recht op kinderbijslag voor partieel leerplichtige kinderen aan de inmiddels gewijzigde situatie met betrekking tot de omvang van de partiële leerplicht en wel door toekenning van een recht op een gedeeltelijke kinderbijslag, bij voorbeeld naar rato van het gedeelte van de werkweek dat aan het volgen van verplicht onderwijs wordt besteed. Met deze mogelijkheid zou vol-

gens de Raad bovendien in zekere mate tegemoetgekomen kunnen worden aan het bezwaar van cumulatie met nadelige gevolgen van andere nog te nemen maatregelen.

Naar aanleiding van het betoog van de Raad merk ik het volgende op. Bij de invoering van het recht op kinderbijslag voor deze kinderen was er in veel gevallen sprake van een *directe* achteruitgang in het gezinsinkomen. Immers het was toen voor partieel leerplichtige kinderen niet meer mogelijk om over vijf dagen per week loon te ontvangen. Gezien de plannen welke er destijds ten aanzien van de partiële leerplicht bestonden, werd gekozen voor een *tijdelijke* voorziening in het kader van de kinderbijslagwet. Nu deze verwachte ontwikkelig zich niet heeft doorgezet is er naar mijn mening geen reden om de regeling in het kader van de kinderbijslagwet voort te zetten. Rest de vraag of op andere wijze in de loonderving van partieel leerplichtige kinderen over niet gewerkte dagen moet worden voorzien.

Naar mijn mening dient deze vraag ontkennend te worden beantwoord. In tegenstelling tot destijds wordt nu niet over een minder aantal dagen loon ontvangen. Een partieel leerplichtige weet thans van te voren dat hij slechts over drie of vier dagen loon ontvangt.

Van een doorbreken van dit verwachtingspatroon is nu geen sprake. Hierbij moge ik nog opmerken, dat in het kader van de voorgenomen herziening van de minimumjeugdlonen een overgangsregeling is voorgesteld op grond waarvan voor de betrokkenen geen directe achteruitgang in het loon zal optreden.

Gesteld voor de dwingende noodzaak om in de groei van de uitgaven voor sociale zekerheid beperkingen aan te brengen, heeft het Kabinet tot de hierbedoelde maatregel besloten. Daarbij is mede een overweging geweest, dat de hierbedoelde kinderen in alle gevallen meer aan loon ontvangen dan voor studerende kinderen in dezelfde leeftijdscategorie aan kinderbijslag wordt genoten.

Voor wat betreft de suggestie van de Raad om voor partieel leerplichtige kinderen recht op een gedeeltelijke kinderbijslag toe te kennen moge ik het volgende opmerken. Zoals reeds in de memorie van toelichting is aangegeven, kan de Algemene Kinderbijslagwet niet het instrument zijn om een uitkering aan partieel leerplichtigen te verstrekken. Mede op grond hiervan moet ik – gevoegd bij de noodzaak tot ombuigingen – de suggestie van de Raad dan ook afwijzen.

Vervolgens constateert de Raad, dat het ontwerp geen overgangsregeling bevat voor de bestaande uitkeringen. Die uitkeringen zullen derhalve met ingang van de datum van inwerkingtreding van de wet komen te vervallen. De Raad wijst erop dat daarmee gebroken wordt met het tot nu toe gehanteerde uitgangspunt dat wijzigingen in de uitkeringen in neerwaartse zin bestaande aanspraken onverlet dienen te laten. Overeenkomstig dat uitgangspunt is bij voorbeeld nog onlangs gehandeld bij gelegenheid van de halvering van de kinderbijslag voor 1–3-jarigen. Eerbiediging van bestaande afspraken lag ook met betrekking tot het onderhavige voorstel aanvankelijk in het voornemen van de Regering, zoals blijkt uit de adviesaanvraag aan de SER van 31 maart 1980 over de structuur van de kinderbijslag. De Raad betreurt het dat aan dit voornemen geen uitvoering is gegeven. Hij is van oordeel dat voor die partieel leerplichtige kinderen voor wie reeds recht op kinderbijslag bestaat dat recht voor de verdere duur van hun leerplichtigheid behouden behoort te blijven opdat een onvoorziene terugval van het gezinsinkomen wordt voorkomen.

Mocht het achterwege laten van een dergelijke overgangsregeling met betrekking tot de bestaande uitkeringen een onontkoombare beleidsdoelstelling zijn waarbij het financiële aspect prevaleert, dan ware zulks in de toelichting gemotiveerd te vermelden. De Raad geeft voor dat geval in overweging om, voor zover mogelijk, althans te voorzien in een gefaseerde afbouw van de bestaande uitkeringen.

Naar aanleiding hiervan merk ik op, dat sinds de adviesaanvraag aan de SER van 31 maart 1980 over de structuur van de kinderbijslag de sociaal-economische omstandigheden danig verslechterd zijn. Hierdoor is de noodzaak tot beperking van de groei van de uitgaven voor de sociale zekerheid zodanig klemmend geworden, dat het Kabinet van zijn voornemen om de afschaffing van het recht op kinderbijslag voor partieel leerplichtigen slechts voor nieuwe gevallen te doen gelden, heeft moeten afzien. Zoals reeds eerder in dit nader rapport is opgemerkt, is daarbij mede een overweging geweest dat ook zonder recht op kinderbijslag de financiële positie van deze kinderen aanmerkelijk beter is dan van studerende kinderen in dezelfde leeftijdscategorie. Ook een gefaseerde afbouw van de kinderbijslag voor de hierbedoelde kinderen acht het Kabinet, gezien de problematiek waarvoor het zich ziet gesteld, niet gewenst.

Ik moge hierbij nog opmerken, dat de beschouwingen van de Raad mij aanleiding hebben gegeven de memorie van toelichting op de hierbedoelde punten uit te breiden.

Ik veroorloof mij u in overweging te geven het hierbij gevoegde ontwerp van wet en de overeenkomstig het vorenstaande gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken,
L. de Graaf