Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Zitting 1978–1979

15 344

Nadere wijziging van de kinderbijslagwetten en enkele belastingwetten (beperking recht op meervoudige kinderbijslag en kinderaftrek ten aanzien van 16- en 17-jarigen)

Nr. 9

EINDVERSLAG

Vastgesteld 13 december 1978

Na ontvangst en bestudering van de memorie van antwoord en de nota van wijzigingen hadden een aantal leden van de vaste Commissie voor Sociale Zaken[1] er behoefte aan nog een aantal vragen en opmerkingen ter beantwoording aan de Regering voor te leggen.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. dankten de bewindslieden voor de verstrekte informatie. Zij waren echter door de gegeven argumentatie in het geheel niet overtuigd. Het antwoord van de Regering heeft hun grote zorg niet kunnen wegnemen, dat door deze voorstellen, ondanks de, huns inziens bepaald onvoldoende, compenserende maatregelen, de onderwijskansen voor kinderen uit de laagste inkomensgroepen en met name voor de meisjes daaronder wel degelijk zullen worden geschaad en dat mede daardoor de jeugdwerkloosheid zal worden vergroot, alsmede het aantal mensen dat een beroep zal doen op de sociale uitkeringen. Juist de door de Regering verschafte informatie over de onderwijskosten, de inkomstenderving door langere onderwijsdeelname en de uitkering die men bij het verlaten van het onderwijs zal kunnen ontvangen, versterkten hun oordeel dat deze voorstellen onaanvaardbare gevolgen zullen hebben.

Uiteraard erkenden deze leden dat meerdere factoren een rol spelen bij de keuze voor langere onderwijsdeelname, dan alleen financiële. Zij erkenden ook dat de relatieve bijdrage van de financiële factor aan onderwijsdeelname, of met andere woorden de prijselasticiteit van de kans op onderwijsdeelname, niet exact te bepalen is. Zij meenden echter dat, zowel uit een oogpunt van volksontwikkeling als om redenen van arbeidsmarkt- en volumebeleid, in dit opzicht geen enkel risico mag worden gelopen met betrekking tot de lage inkomensgroepen die toch al een onderwijsachterstand vertonen en ten aanzien waarvan juist een stimulerend beleid noodzakelijk zou zijn. Deze leden bleven dan ook van mening dat dit beleidsvoornemen haaks staat op andere onderdelen van het beleid, zoals met name het onderwijsstimuleringsbeleid, de ontwikkeling van onderwijsvoorzieningen voor 16–18 jarigen, de beperking van de jeugdwerkloosheid etc.

Bovendien vroegen deze leden zich af of de veronderstellingen met betrekking tot de onderwijsdeelname van 16- en 17-jarigen in 1981, die ten grondslag liggen aan door de Regering verwachte opbrengst van deze maatregel, niet beïnvloed worden door de effecten van deze maatregel op de groei van de onderwijsdeelname. Zou de Regering alsnog nadere informatie

[1] Samenstelling: Bakker (CPN), Nypels (D'66), Hermsen (CDA), voorzitter, Dolman (PvdA), Vacature CDA, Van der Gun (CDA), Van Dis (SGP), Van Dam (CDA), Keja (VVD), Van Zeil (CDA), Poppe (PvdA), ondervoorzitter, Jansen (PPR), Hartmeijer (PvdA), Van der Doef (PvdA), Weijers (CDA), Meijer (PvdA), Knol (PvdA), Nijpels (VVD), De Hamer (PvdA), Moor (PvdA), De Voogd (VVD), De Korte (VVD), Gerritse (CDA).

kunnen verschaffen over de prognoses met betrekking tot de onderwijsdeelname van 16- en 17-jarigen in 1981 die ze in haar berekeningen heeft gehanteerd? Kan de Regering tevens meedelen wat de effecten op de opbrengst van deze maatregel in 1981 zouden zijn als de groei van de onderwijsdeelname ten gevolge van deze maatregel bij voorbeeld 1, 2, 3 % lager zou zijn dan de prognoses op basis van extrapolaties?

Is het overigens juist, dat het Sociaal Cultureel Planbureau over deze materie een nota aan de Regering heeft uitgebracht en zo ja, wil de Regering deze nota dan ook ter kennisneming aan de Kamer doen toekomen?

Deze leden merkten vervolgens op dat de Regering ook in de memorie van antwoord niet hard kan maken dat de extra kosten voor thuiswonende invalide kinderen door andere voorzieningen afdoende worden gedekt. Zij hadden enige motivering voor het verschil dat nu zou gaan ontstaan tussen ouders met thuiswonende en met uitwonende invalide kinderen in de memorie van antwoord node gemist. Kan de Regering meedelen wat de budgettaire gevolgen zouden zijn indien voor de thuiswonende invalide kinderen het recht op meervoudige kinderbijslag gehandhaafd blijft?

Kan de Regering tevens meedelen wat de fiscale en budgettaire effecten zouden zijn wanneer de tegemoetkoming studiekosten voor 16- en 17-jarigen niet aan de ouders, maar aan het betreffende kind zelf wordt uitgekeerd?

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen de Regering ten slotte aan te geven wat de budgettaire gevolgen zouden zijn van een zodanige compensatieregeling dat het totale inkomenseffect (inclusief de eerste fase) nul is voor gezinnen met respectievelijk een modaal inkomen en een inkomen van 2× het minimumloon, ongeacht de gezinsgrootte.

De leden van de V.V.D.-fractie waren verheugd met de opmerking van de bewindslieden op blz. 1 van de memorie van antwoord: «Wij wijzen noch differentiatie naar leeftijd, noch wijziging van differentiatie naar kindertal op voorhand af».

Deze leden maakten nogmaals – wellicht ten overvloede – duidelijk dat zij geheel achter het kabinetsstreven stonden om middels de tweede fase van de kinderbijslag/kinderaftrek-operatie een netto ombuigingsbedrag van f 700 mln. te halen in 1981. Blijkens de reactie van de bewindslieden in de memorie van antwoord (blz. 12, midden) is kennelijk de foutieve indruk ontstaan als zouden deze leden een kinderbijslag voor 16- en 17-jarigen op 125% wensen zonder compensatie elders. Dat kan natuurlijk geenszins de bedoeling zijn geweest. Zij kwamen verderop nog nader over dit punt te spreken.

Deze leden merkten op dat het aantal van 40 000 16- en 17-jarige kinderen, waarvan de ouders vrijwillig verzekerd zijn ingevolge de Ziekenfondswet, niet gering genoemd kan worden. Hieruit blijkt immers dat 11 % van het totaal aantal 16- en 17-jarigen niet mee verzekerd is. Daar komen vervolgens nog de 16- en 17-jarigen bij, waarvan de ouders boven de ziekenfondsgrens van f 36 200 per jaar zitten en dit medeverzekeringsprobleem ook in enigerlei vorm ondervinden. Deze leden vroegen daarom nog naar opgave van het aantal kinderen uit gezinnen boven de ziekenfondsgrens, die dus particulier verzekerd zijn.

Mocht afschaffing van de schoolgeldplicht voor kinderen jonger dan 18 jaar overwogen worden, dan dachten deze leden in ieder geval aan invoering van een leeftijdsgrens van 18 jaar bij een dergelijke maatregel. Dat zou dan derving aan schoolgeld van bijna f 30 mln. tot gevolg hebben en alleen door compensatie elders in deze sector mogelijk worden.

De extra kosten van niet-meeverzekering voor een respectabel aantal 16- en 17-jarigen, de schoolgeldheffing, de absoluut noodzakelijke kosten voor aanschaf van leermiddelen die variëren van f 150 tot ruim f 700 per jaar (bij totale kosten van ruim f 200 tot f 1200 per jaar), de eventuele, niet-vergoede reiskosten voor vervoer van de woonplaats tot de te bezoeken school elders en uiteraard alle andere met de leeftijd opklimmende onderhoudskosten

maakten het deze leden duidelijk dat er alle aanleiding is de groep 16- en 17-jarigen (dat wil zeggen de groep van de in onderhoud duurste kinderen) zoveel mogelijk te ontzien. Al deze kosten te zamen leken hun voldoende argumenten de door de bewindslieden niet afgewezen differentiatie naar leeftijd juist nú te hanteren om uit de problemen, die door alle fracties in het voorlopig verslag gesignaleerd werden, te komen.

Deze leden waren nog steeds met zorg vervuld over de invloed van de maatregel in zijn huidige vorm – ondanks de leeftijdstoeslag «Tegemoetkoming Studiekosten» – op de onderwijskansen van kinderen van ouders uit de lagere en middengroepen. Bijlage 2a bij de memorie van antwoord toont nog eens duidelijk aan dat 15 % van de 17-jarige jongens en 30 % van de 17-jarige meisjes geen verder onderwijs volgt. Bij recente observaties was hun opgevallen hoezeer dat ten nadele van deze jongens en meisjes kan uitpakken. In de groep jongeren die langer dan één jaar werkloos zijn, zijn degenen met alleen basisonderwijs dubbel vertegenwoordigd. De voorgestelde TS-regeling in combinatie met de enkelvoudige bijslag voor 16- en 17-jarigen zou dus wel eens een te groot risico voor de in het geding zijnde onderwijskansen kunnen inhouden.

De hier aan het woord zijnde leden meenden dat juist het differentiatieelement naar leeftijd hier soelaas zou kunnen brengen. Zij herinnerden de bewindslieden aan de in het voorlopig verslag door hen geopperde spreiding van de maatregel over een tweemaal zo grote groep kinderen door ook de groep van 0-, 1- en 2-jarige kinderen in deze operatie te betrekken. Het betreft hier immers de in onderhoud goedkoopste kinderen. Deze leden waren het in dit verband oneens met de opmerking van de bewindslieden (blz. 12 middenin van de memorie van antwoord) dat het geven van bij voorbeeld 125 % kinderbijslag aan 16- en 17-jarigen diep zou ingrijpen in het huidige systeem van kinderbijslag. Immers het huidige systeem kent nu nog de differentiatie van de 200 % bijslag voor 16- en 17-jarigen. Wat is het principiële verschil, zo vroegen deze leden zich af.

In dit verband zagen deze leden ook niet als probleem – hetgeen de bewindslieden op blz. 19 van de memorie van antwoord signaleerden – dat differentiatie naar leeftijd zou betekenen dat als grondslag voor de bijslag de zogenaamde gezinswelvaartstheorie partieel zou worden ingeruild voor de kosten-per-kindtheorie. Deze leden vroegen om opgave van de landen in de wereld waar kinderbijslag zowel naar rangorde van het kind als op basis van leeftijd wordt uitgekeerd. Grondige studie naar een evenwichtige eindsituatie zal zeker nodig zijn, doch dat hoeft ons toch niet ervan te weerhouden er, juist in deze tijden van minutieus passen en meten wat betreft inkomenseffecten, waar mogelijk reeds nu mee te beginnen voor nieuwe gevallen?

Deze leden vroegen in dit licht naar de totale inkomenseffecten voor gezinnen met respectievelijk 0-, 1-, 2-jarigen en 16- en 17-jarigen, analoog aan de bijlagen 6a en 6b van de memorie van antwoord van de mogelijke volgende alternatieven:

1. De 16- en 17-jarigen (alleen nieuwe gevallen) ontvangen een kinderbijslag op het niveau van 125 % van de huidige door rangorde bepaalde enkelvoudige bijslag (deze maatregel betekent een vermindering van de ombuiting met f 205 mln. in 1981); de 0-, 1- en 2-jarigen (alleen voor nieuwe gevallen) ontvangen een kinderbijslag op het niveau van 50 % van de huidige door rangorde bepaalde enkelvoudige bijslag (deze maatregel betekent een vermeerdering van de ombuiging met f 265 mln. in 1981); de voorgestelde TS-regeling wordt uitgebreid met netto f 60 mln. waarbij de maximuminkomensgrens wordt verlegd naar f 40 000.

2. Een kinderbijslag op het niveau van 125 % voor 16- en 17-jarigen en 50 % voor 0-, 1- en 2-jarigen; de maximuminkomensgrens voor de extra f 60 mln. in het kader van de TS-regeling wordt echter verlegd naar f 45 000 ($1^1/_2 \times$ modaal inkomen) onder handhaving van het reeds voorgestelde nettobedrag voor de TS-regeling van f 107 mln.

Deze leden waren het eens met de zienswijze van de bewindslieden op blz. 10/11 van de memorie van antwoord dat de TS-compensaties op geen andere gronden gegeven dienen te worden dan de noodzaak te voorkomen dat een financiële drempel tot het volgen van onderwijs wordt opgeworpen. Zij herhaalden dat gemiste onderwijskansen leiden tot extra kwetsbaarheid op de arbeidsmarkt, dat onvoldoende bijslag en TS-compensaties voor 16- en 17-jarigen kunnen leiden tot vroegere intrede op de arbeidsmarkt, en dat deze twee effecten te zamen het aantal jeugdige inactieven kunnen vergroten. Terugbuigen van de groei van het aantal inactieven en vooral van het aantal jeugdige inactieven is nu juist één van de fundamentele doelen van de gehele Bestek '81-operatie, waarvoor de ombuigingen in de kinderbijslagsfeer zo'n aanzienlijke bijdrage dienen te geven.

Ook na lezing van de memorie van antwoord achtten de leden van de fractie van D'66 de beperking van de meervoudige kinderbijslag voor 16- en 17-jarige studerende kinderen ongewenst. Zij bleven een sterke voorkeur behouden voor hun alternatief om de kinderbijslag voor jonge kinderen tot 4 jaar (voor zover geboren na 1 januari 1979) te halveren. Uit de door de Regering verstrekte gegevens blijkt echter dat een dergelijke wijziging van het wetsontwerp onvoldoende besparingen zal opleveren. Deze leden stelden daarom, als aanvulling op een halvering van de kinderbijslagen voor kinderen tot vier jaar, voor de kinderbijslagen voor tweede en volgende kinderen te bevriezen totdat ongeveer een gelijk bedrag aan uitgavenbeperkingen wordt verkregen als de Regering voor ogen staat. Invoering van deze beide maatregelen zou volgens deze leden goed passen in de gewenste opzet van het totale stelsel van gezinssubsidies, zoals deze in de derde fase van de herstructurering zal moeten gaan ontstaan. Amendering van het wetsontwerp in deze richting vonden zij daarom wenselijk.

Kennelijk, zo stelden vervolgens deze leden van de P.P.R.-fractie, is de inzet van hun bijdrage aan het voorlopig verslag niet voldoende duidelijk geweest. Het gaat deze leden bij het zoeken van ombuigingen niet om een tegenstelling tussen ombuiging in de particuliere consumptie en ombuigingen in de sociale voorzieningen. Deze leden gaan er vanuit dat een ombuiging van de particuliere consumptie gewenst is *ongeacht* de soort inkomensbron waaruit zij voortvloeit, dus ongeacht de vraag of het inkomen dat besteed wordt afkomstig is uit een salaris, inkomen uit ondernemen of een de sociale uitkeringen.
Evenmin hadden zij er een voorkeur voor de ombuiging in de kinderbijslag bij de actieven te concentreren. Zij hadden slechts willen betogen dat zoiets logischerwijs uit de opstelling van de Regering volgt. Deze leden hoopten hiermee de mogelijke misverstanden uit de wereld geholpen te hebben.

Wat betreft de motivering van de maatregel merkten de leden van de P.P.R.-fractie nog op dat kennelijk ook naar het oordeel van de Regering omstreeks het zestiende levensjaar feitelijk een grotere zelfstandigheid van kinderen valt waar te nemen. De consequentie van een meer zelfstandig gedrag is dat daar ook een verhoging van de onderhoudskosten mee gepaard gaat. Wil de Regering nog ingaan op hun vraag of niet gevreesd moet worden dat voorzover de maatregel drempelverhogend werkt, dit voor meisjes meer het geval zal zijn dan voor jongens.

Uit de antwoorden van de Regering over de vergelijking tussen inkomensafhankelijke belastingvrije kinderbijslagen en de TS-regeling, begrepen deze leden ten slotte dat de Regering terugkomt op de argumenten voor haar afwijzing van de suggestie van de P.P.R. bij de openbare behandeling van 14 184 om een inkomensonafhankelijke en belastbare kinderbijslag in te voeren.

Onder het voorbehoud dat de Regering tijdig voor de openbare behandeling op de in dit eindverslag gestelde vragen en gemaakte opmerkingen zal hebben geantwoord acht de commissie deze openbare behandeling hiermee voldoende voorbereid.

De voorzitter van de commissie,
Hermsen

De griffier van de commissie,
Elkerbout