

Zitting 1978–1979

15 355

Overgangsregeling voor het recht op kinderbijslag voor invalide kinderen van 18 tot 27 jaar

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Bij wet van 8 september 1976, Stb. 473, (Aanpassing van het Wetboek van Koophandel en van een aantal wetten in verband met de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet alsmede nadere wijziging van enkele sociale verzekeringswetten) zijn de Algemene Kinderbijslagwet (AKW), de Kinderbijslagwet voor loontrekkenden (KWL) en de Kinderbijslagwet voor kleine zelfstandigen (KKZ) zodanig gewijzigd, dat met ingang van 1 oktober 1976 (de datum waarop de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) in werking is getreden) geen recht meer bestaat op kinderbijslag voor invalide kinderen van 18 tot 27 jaar.

Voordien bestond – mits uiteraard aan de overige voorwaarden voor het recht op kinderbijslag werd voldaan – recht op kinderbijslag voor invalide kinderen van 16 tot 27 jaar. Met de invoering van de AAW per 1 oktober 1976 is aan de sociale verzekeringswetgeving een zodanige uitbreiding gegeven, dat voor alle ingezetenen van 18 tot 65 jaar, met inachtneming van een wachttijd van 52 weken arbeidsongeschiktheid, geldelijke gevolgen van arbeidsongeschiktheid worden opgevangen door toekenning van een uitkering van zodanig niveau, dat belanghebbenden daarmee op een sociaal minimumniveau in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Er werd dan ook geen reden meer aanwezig geacht om in de sfeer van de kinderbijslag ook voor kinderen van 18–27 jaar nog in de gevolgen van arbeidsongeschiktheid te blijven voorzien.

2. In de memorie van toelichting op het wetsontwerp, dat heeft geleid tot vorengenoemde wet van 8 september 1976, Stb. 473, (Zitting 1975–1976, nr. 13 847) werd nog wel gewezen op een verschil tussen de kinderbijslagwetten en de AAW op het punt van de wachttijd. De AAW-uitkering wordt verleend na een wachttijd van 52 weken arbeidsongeschiktheid. Het recht op kinderbijslag voor invalide kinderen gaat in zodra aannemelijk is dat de invaliditeit ten minste een jaar zal voortduren. In het bijzonder zouden een probleem kunnen zijn kinderen, voor wie als studierend kind kinderbijslag wordt ontvangen, en die invalide worden. Wanneer de studie vanwege de invaliditeit wordt beëindigd, bestaat geen recht op kinderbijslag meer, terwijl er voor het recht op een AAW-uitkering een wachttijd van één jaar geldt. Bij de schriftelijke voorbereiding van genoemd wetsontwerp is aan deze kwestie uitvoerig aandacht besteed. Ik wil in dit verband verwijzen naar de memorie van toelichting en de memorie van antwoord (nr. 13847, nr. 3 § 2 en no. 6, blz. 1–3).

Ook bij de openbare beraadslaging in de Tweede Kamer over dat wetsontwerp is deze kwestie aan de orde geweest (Handelingen Tweede Kamer van 15 juni 1976, blz: 4664–4671).

In dit verband heeft mijn ambtsvoorganger, de heer P. J. J. Mertens, toegezegd met de uitvoeringsorganen van de sociale verzekeringswetten in contact te zullen treden ten einde te trachten meer inzicht te verkrijgen in het aantal en de aard van de gevallen, waarin er als gevolg van eerdergenoemde wijziging van de kinderbijslagwetten geen recht meer zal zijn op kinderbijslag en er (in verband met de wachttijd) nog geen recht is op een uitkering ingevolge de AAW. Indien meer bekend zou zijn over de aard en omvang van het probleem zou kunnen worden gezien, of en zo ja op welke wijze voor deze gevallen een oplossing zou moeten worden gevonden.

3. Deze toezegging heeft geresulteerd in een verzoek aan de Sociale Verzekeringsraad (SVR) om na te gaan of via de uitvoeringsorganen van de sociale verzekeringswetten gegevens te verkrijgen zijn. Voorts is het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk gevraagd of er gegevens beschikbaar waren over gevallen, waarin als gevolg van de wijziging van de kinderbijslagwetten, er beroep op de Algemene Bijstandswet moest worden gedaan. De SVR heeft op 22 februari 1978 over deze kwestie een rapport uitgebracht. Dit rapport (met bijlagen) is als bijlage bij deze memorie opgenomen.

4. Uit het rapport van de SVR moge blijken, dat er slechts in een zeer incidenteel geval als gevolg van de wachttijd voor het recht op AAW-uitkering een hiaat optreedt. Bij het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk zijn geen gevallen bekend, waaruit zou kunnen blijken, dat dit tot financiële problemen heeft geleid. Ik acht dan ook geen termen aanwezig in het kader van de sociale verzekeringswetgeving voor deze categorie een bijzondere maatregel te treffen. Ook ben ik van mening, dat nu er een AAW is, er geen plaats meer is voor een afzonderlijke invaliditeitsdekking in het kader van de kinderbijslag, althans voor personen die gezien hun leeftijd, in het recht op uitkering van de AAW zijn betrokken. Met name dient hierbij ook te worden bedacht, dat het totale pakket aan aanspraken ingevolge de AAW aanmerkelijk hoger is dan de aanspraken op kinderbijslag (en kinderaftrek) voor invalide kinderen. Mochten er zich ten aanzien van deze categorie in een individueel geval financiële moeilijkheden voordoen, dan kan wellicht de Algemene Bijstandswet een oplossing bieden.

5. Uit het door de SVR bij de uitvoeringsorganen van de sociale verzekeringswetten ingestelde onderzoek is nog een onder één noemer te brengen categorie naar voren gekomen, waarin door de wetswijziging een verandering van rechten is opgetreden. Het betreft hier de in het buitenland verblijvende invalide kinderen van 18 jaar en ouder.

In de Nederlandse kinderbijslagwetten zijn ten aanzien van de kinderen, voor wie aanspraak bestaat op kinderbijslag, geen beperkende bepalingen met betrekking tot de woonplaats van het kind gesteld. Het kan derhalve voorkomen, dat aanspraak op Nederlandse kinderbijslag bestaat voor in het buitenland wonende kinderen. In hoofdzaak gaat het hier om in het thuisland achtergebleven kinderen van hier te lande werkzame buitenlandse werknemers en om kinderen van hier werkzame grensarbeiders. De AAW beperkt zich echter tot in Nederland woonachtige personen.

Voor de in het buitenland verblijvende invalide kinderen van 18 jaar af van de hier te lande werkzame buitenlandse werknemers bestaat dus van 1 oktober 1976 af geen recht meer op kinderbijslag en deze kinderen kunnen ook geen aanspraak maken op een AAW-uitkering.

6. Met betrekking tot deze categorie merk ik het volgende op. Het recht op kinderbijslag voor invalide kinderen van 18 tot 27 jaar was – vanwege het ontbreken van andere regelingen – in feite een verkapte invaliditeitsverzekering ingebouwd in de kinderbijslagwetten. Met de komst van de AAW is hiervoor naar mijn mening geen plaats meer. Het feit dat de Nederlandse kinderbijslagwetten zich – in tegenstelling tot vele buitenlandse regelingen – niet alleen tot in Nederland wonende kinderen beperken maar zich ook uitstrek-

ken tot de in het buitenland verblijvende kinderen van degenen, die hier te lande verzekerd zijn, neemt uiteraard niet weg, dat de vorm en de inhoud die aan de kinderbijslagregelingen wordt gegeven, bepaald wordt door de in Nederland geldende maatschappelijke verhoudingen. Zo is bijvoorbeeld de hoogte van de kinderbijslagen gerelateerd aan het Nederlandse welvaartsniveau en zijn de leeftijdscategorieën, waarvoor recht op kinderbijslag bestaat, onder meer afgestemd op de leerplicht hier te lande.

Zoals reeds eerder opgemerkt, zijn de Nederlandse verhoudingen door de invoering van de AAW zodanig gewijzigd, dat de rechtsgrond voor kinderbijslag ten behoeve van invalide kinderen van 18 jaar af niet meer aanwezig is. Het zou naar mijn mening niet juist zijn om opnieuw een verkapte vorm van invaliditeitsverzekering in de kinderbijslagwetten op te nemen voor de in het buitenland verblijvende kinderen. In dat geval namelijk zouden de in het buitenland heersende maatschappelijke verhoudingen, of het ontbreken van een adequate voorziening in het buitenland ten aanzien van invaliden, mede de inhoud van de Nederlandse sociale verzekering gaan bepalen.

Een logisch gevolg van mijn standpunt, dat, nu er een AAW is, er geen plaats meer is voor een afzonderlijke invaliditeitsdekking in het kader van de kinderbijslag, is dan ook, dat er geen plaats is voor een partiële invaliditeitsdekking in de kinderbijslagwetten voor die gevallen, waarin de AAW niet in een uitkering voorziet. Er is dan ook geen rechtsgrond aanwezig om voor deze categorie in het kader van de kinderbijslagwetten structureel iets te kunnen doen.

7. Het is naar mijn mening echter wel wenselijk om voor die gevallen, waarin vóór 1 oktober 1976 reeds recht bestond op kinderbijslag voor een invalide kind van 18 jaar en ouder, een overgangsmaatregel te treffen. Het is een goed gebruik in de sociale verzekering, dat wanneer een bepaalde regeling door een andere (vaak betere) wordt vervangen, degenen die niet onder de nieuwe regeling vallen, hun bestaande rechten behouden.

Ten aanzien van de categorie kinderen, voor wie voor de inwerkingtreding van de AAW recht op kinderbijslag op grond van invaliditeit bestond en die geen aanspraak kunnen maken op een AAW-uitkering, kan worden gesteld dat door de wetwijziging per 1 oktober 1976 een bestaand recht (recht op kinderbijslag van 18 tot 27 jaar) is verdwenen, zonder dat daar iets anders voor in de plaats is getreden. Dit wetsontwerp beoogt voor deze kinderen de vóór 1 oktober 1976 bestaande situatie te herstellen. Dit betekent, dat voor deze categorie ook na 1 oktober 1976 recht op kinderbijslag op grond van invaliditeit bestaat tot het bereiken van de leeftijd van 27 jaar, uiteraard alleen in die gevallen, waarin geen aanspraak bestaat op een arbeidsongeschiktheidsuitkering.

Het valt niet exact aan te geven op hoeveel gevallen de voorgestelde overgangsregeling van toepassing zal zijn. Uit het onderzoek bij de uitvoeringsorganen zijn echter 75 gevallen naar voren gekomen. De kosten van deze overgangsregeling belopen derhalve ten hoogste enkele honderdduizenden gulden.

Tenslotte merk ik nog op, dat bij de wetwijziging per 1 oktober 1976 voor de bedoelde kinderen ook het recht op fiscale kinderaftrek is afgeschaft. Aangezien het niet mogelijk is dit recht over inmiddels verstreken perioden te herstellen (en eventueel buitengewone lastenaftrek kan zijn genoten) en de integratie kinderbijslag-kinderaftrek voor werknemers per 1 oktober j.l. is gerealiseerd, is afgezien van een overgangsregeling in de sfeer van de kinderaftrek. Het zal hier namelijk uitsluitend of nagenoeg uitsluitend gaan om kinderen van werknemers.

Artikelen

In de artikelen 1, 2 en 3 wordt bepaald, dat ten aanzien van kinderen, die op 1 juli 1976 18 jaar of ouder waren de vóór 1 oktober 1976 geldende bepalingen ten aanzien van het recht op kinderbijslag voor invalide kinderen gehandhaafd blijven.

1 juli 1976 is namelijk de peildatum voor het recht op kinderbijslag over het derde kwartaal, zodat alleen voor kinderen, die op 1 juli 1976 18 jaar of ouder waren, gesproken kan worden van aangetaste rechten.

In artikel 4 zijn een aantal beperkingen opgenomen. Allereerst moet het kind op 1 juli 1976 – de peildatum voor deze overgangsregeling – invalide zijn in de zin van de kinderbijslagwetten. Voorts moet voor dit kind over het derde kwartaal 1976 kinderbijslag zijn genoten of moet het kind zodanig in de rangorde hebben meegeteld, dat voor andere kinderen binnen het gezin recht op kinderbijslag over het derde kwartaal 1976 bestond. Dit laatste kan het geval zijn bij zelfstandigen die eerst van het derde kind af recht op kinderbijslag hebben. Wanneer nu het invalide kind het eerste en/of tweede kind in de rangorde is, bestaat voor dit kind zelf weliswaar geen recht op kinderbijslag, maar wanneer binnen het gezin nog andere kinderen zijn, kan het invalide kind er wel voor zorgen – door mee te tellen in de rangorde – dat voor andere kinderen recht op kinderbijslag bestaat. In al deze gevallen kan naar mijn mening gesproken worden van aangetaste rechten. Opgemerkt zij nog wel, dat weliswaar als voorwaarde wordt gesteld, dat het kind op 1 juli 1976 invalide was, maar niet dat het kind over het derde kwartaal 1976 op grond van invaliditeit voor het recht op kinderbijslag in beschouwing moet zijn genomen.

Het komt namelijk voor, dat voor een kind op grond van meerdere titels (schoolgaand zijn, invalide zijn of huishoudkind zijn) recht op kinderbijslag bestaat.

Tenslotte worden door het tweede lid van artikel 4 van de overgangsregeling uitgesloten degenen, die aanspraak hebben op een arbeidsongeschiktheidsuitkering.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken,
L. de Graaf