

Zitting 1982-1983

17 696

Nadere wijziging van de Algemene Kinderbijslagwet (beperking van de hoogte van de kinderbijslag voor in het buitenland wonende kinderen, afschaffing van het recht op kinderbijslag voor huishoudkinderen, alsmede aanscherping van de voorwaarden voor het recht op kinderbijslag voor uitwonende invalide kinderen)

C

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 3 december 1982

Blijkens de mededeling van de directeur van Uw Kabinet van 25 november 1982, nr. 71, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het bovenvermelde ontwerp rechtstreeks aan de eerste ondergetekende te doen toekomen. Wij hebben de eer U dit advies, gedateerd 2 december 1982, nr. 2644/2//8248, hierbij aan te bieden.

1. De Raad van State merkt op dat in de toelichting op bladzijde 3 in zeer beknopte vorm het advies van de SER van 19 november 1982 wordt weergegeven. Ten aanzien van het eerstgenoemde deel van de SER, dat het gerechtvaardigd en in overeenstemming met de uitgangspunten van de huidige kinderbijslagwetgeving acht, dat de kinderbijslag voor in het buitenland wonende kinderen op een lager bedrag wordt vastgesteld dan voor in Nederland wonende kinderen, is, naar het oordeel van de Raad van State, de mening echter onvolledig weergegeven. Verzuimd is te dezer plaatse melding te maken van het door dit deel van de SER gemaakte voorbehoud dat thans niet verder moet worden gegaan dan de kinderbijslag voor in het buitenland wonende kinderen per 1 januari 1983 te stellen op 75% van de voor Nederland geldende kinderbijslagbedragen; «een en ander uiteraard voor zover de van toepassing zijnde verordening en verdragen dit niet verbieden».

Naar aanleiding van deze opmerking van de Raad van State merken wij op dat in de inleiding van de memorie van toelichting vrij compact de verschillende opvattingen van de SER zijn weergegeven. In dat licht bezien kan naar onze mening nauwelijks gesproken worden van onvolledigheid. Niettemin hebben wij gevolg gegeven aan deze opmerking van de Raad van State en is de memorie van toelichting op dit punt aangepast.

2. De Raad van State meent dat in de memorie van toelichting onvoldoende is ingegaan op de betekenis van artikel 6 van Verdrag nr. 118 van de Internationale Arbeidsorganisatie. De Raad sluit niet uit dat dit artikel een belemmering zou kunnen vormen voor de voorgenomen beperking van kinderbijslag. Wij merken hierover het volgende op.

De tekst van artikel 6 spreekt over het waarborgen van het genot van gezinsuitkeringen voor kinderen die op het grondgebied van een van de leden wonen. Uit het vervolg blijkt echter dat deze waarborg niet onvoorwaardelijk moet worden gegeven, doch slechts onder bepaalde voorwaarden en binnen zekere grenzen, door de betrokken leden in gemeenschappelijk overleg vast te stellen. Tot nu toe werd de kinderbijslag volgens de Nederlandse regeling voor kinderen

die in het buitenland verbleven onbeperkt uitbetaald, zodat van Nederlandse zijde het hiervoor genoemde vervolg van artikel 6 niet relevant was. Wij zien niet in dat een beperking van het recht op kinderbijslag naar Nederlands nationaal recht, gegeven het feit dat daarin noch onderscheid wordt gemaakt naar nationaliteit, noch sprake is van afschaffing van recht op kinderbijslag voor niet in Nederland wonende kinderen, op de voorhand op enigerlei wijze in strijd zou zijn met artikel 6 van Verdrag nr. 118. Uiteraard, en dit werd in de memorie van toelichting reeds vermeld, zal met de betrokken leden bilateraal overleg moeten worden geopend, teneinde de voorwaarden en grenzen in gezamenlijk overleg vast te stellen. De woorden «te zijner tijd» hebben geen andere bedoeling dan aan te geven dat dit binnen redelijke termijn na de inwerkingtreding moet geschieden.

Bij dit overleg zullen de algemene uitgangspunten van dit wetsontwerp als leidraad moeten dienen.

Wij zijn van mening, dat de memorie van toelichting op dit punt voldoende duidelijk is.

De Bondsrepubliek Duitsland heeft bedoeld verdrag wel voor een aantal takken, doch niet voor de gezinsuitkeringen aanvaard. De vermelding van deze omstandigheid in de memorie van toelichting achten wij niet

relevant aangezien de in Duitsland getroffen maatregelen niet te vergelijken zijn met de in dit wetsontwerp neergelegde voorstellen.

Anders dan in Duitsland stellen wij niet voor de kinderbijslag voor in het buitenland wonende kinderen volledig af te schaffen.

3. Onder dit punt van het advies merkt de Raad van State op dat in de memorie van toelichting de indruk wordt gewekt dat Nederland na aanvaarding van het wetsontwerp passief zou afwachten op initiatieven van de regeringen van de landen, waarmee bilaterale verdragen zijn gesloten. Aangezien het echter in de bedoeling ligt daarover na aanvaarding van het wetsontwerp zo spoedig mogelijk met de regeringen van de betrokken landen in overleg te treden, zal de memorie van toelichting op dit punt worden gewijzigd.

4. De Raad acht het wenselijk dat in de toelichting wordt ingegaan op het punt, dat voor de buitenlandse werknemers, wier kinderbijslagen in hoogte aanzienlijk zullen worden beperkt, toch dezelfde premie zal worden betaald.

Tevens ware – aldus de Raad – te vermelden hoe men in dit opzicht in de Bondsrepubliek Duitsland en België heeft gehandeld.

Naar aanleiding hiervan merken wij op, dat er in de Nederlandse kinderbijslagwetgeving nimmer enige relatie heeft bestaan tussen de hoogte van de – door de werkgever te betalen – premie en het bedrag van de te ontvangen kinderbijslag. Ook in België wordt de premie door de werkgever betaald. Deze is voor iedere werknemer uitgedrukt in een percentage van diens inkomen, ongeacht de hoogte van de hem uit te betalen kinderbijslag. In de Bondsrepubliek Duitsland wordt de kinderbijslag uit de algemene middelen gefinancierd. Aan de wens van de Raad van State om aan deze problematiek aandacht te schenken, hebben wij thans voldaan door aanpassing van de memorie van toelichting.

5. De Raad van State gaat voorts nader in op tabel 4 op blz. 19 van de memorie van toelichting. De daarin gegeven redenering dat het uitgavenpatroon van de betrokken gezinnen niet ingrijpend wordt gewijzigd, gaat naar de mening van de Raad van State niet geheel op. De Raad meent dat het reëler is te kijken naar de mate waarin de buitenlandse werknemers

met kinderen in het buitenland de hier verworven welvaart hebben aangevend ten behoeve van de ontwikkeling van hun kinderen in het woonland. Waar blijkt – aldus de Raad – dat de kinderen daardoor in dat land ruimer gebruik maken van ontwikkelings- en ontplooiingsmogelijkheden dan zij hadden kunnen doen indien het gezin een inkomen in dat land zelf te verteren zou hebben, zal de vermindering van de kinderbijslag grote gevolgen hebben op dit uitgavenpatroon. De Raad lijkt dit toch een noodzakelijk punt voor de beoordeling van de maatregel.

Naar aanleiding hiervan merken wij het volgende op. Wij sluiten niet uit dat de door de Raad bedoelde situatie zich zal kunnen voordoen. Indien hiermede echter rekening zou moeten worden gehouden, zou dit betekenen dat een volstrekt individuele benadering zou moeten worden toegepast. Nog los van de feitelijke (on)mogelijkheden daarvan zijn wij van mening dat dit niet gewenst is.

6. De Raad van State gaat vervolgens in op het mogelijke effect van de voorgestelde regeling op het aantal gezinsherenigingen. De Raad brengt in dit verband de Bondsrepubliek Duitsland ter sprake waar per 1 januari 1975 het recht op volledige kinderbijslag voor in het buitenland wonende kinderen werd afgeschaft.

De Raad meent dat naarmate het aantal gezinsherenigingen ten gevolge van de maatregel toeneemt, het ombuigingsbedrag zal afnemen. Het is niet denkbeeldig – aldus de Raad – dat bij een grote toeneming van het aantal gezinsherenigingen geen ombuigingen plaatsvinden mede door de met de gezinshereniging verband houdende kosten van onderwijs, huisvesting en maatschappelijke zorg welke ten laste van de overheid komen.

Het belangrijkste motief voor gezinshereniging is voor buitenlandse werknemers zonder twijfel de omstandigheid dat het voor hen aangenamer is om in gezinsverband te leven. Naar ons van de zijde van het Duitse Ministerie werd medegedeeld heeft zich sinds 1975 in de Bondsrepubliek een toeneming van het aantal gezinsherenigingen voorgedaan. Naar de oorzaken daarvan is echter geen systematisch onderzoek gedaan. Men heeft aan Duitse zijde verondersteld dat, naast de hiervoor genoemde hoofdoorzaak, de in Duitsland bestaande betere sociale, medische en onderwijsvoorzieningen, alsmede de

belangrijke fiscale voordelen, vergeleken met die in de wervingslanden, een belangrijke stimulans zijn geweest voor gezinshereniging. Enig verband tussen de beperking van de Duitse kinderbijslag voor in het buitenland verblijvende kinderen en de toeneming van het aantal gezinsherenigingen is nimmer aangetoond. Ik voeg hier nog aan toe, dat niet mag worden uitgesloten dat – juist doordat de kinderbijslag geen volledige vergoeding van de kosten inhoudt – gezinshereniging kan leiden tot grotere bijdragen van de ouders in het onderhoud van hun kinderen.

Overigens heeft na 1975 ook in Nederland een forse stijging van het aantal gezinsherenigingen plaatsgevonden.

7. Het voornemen tot afschaffing van het recht op kinderbijslag voor huishoudkinderen heeft de Raad van State aanleiding gegeven tot het maken van een aantal opmerkingen. Zo komt het de Raad voor dat de opvatting dat de kinderbijslag niet het instrument is om te voorzien in het hier en daar bestaande capaciteitsgebrek in de gezinshulp, aanvechtbaar is. De Raad meent dat de kinderbijslag in een aantal gevallen de bestaande leemte in de gezinshulp opvult door te functioneren als bron van financiering voor gezinshulp door het huishoudkind. Het wegvallen van het recht op kinderbijslag voor huishoudkinderen zal – zo merkt de Raad op – de druk op de instellingen van maatschappelijke dienstverlening doen toenemen.

De door de Raad uitgesproken vrees delen wij niet. Naar onze mening gaat de Raad in zijn redenering voorbij aan het feit dat het recht op kinderbijslag voor een huishoudkind in de meeste gevallen wordt verkregen op grond van het medeverzorgingscriterium. Medeverzorging betekent in dit verband dat tot het huishouden – buiten het z.g. «huishoudkind» – nog ten minste drie andere kinderen jonger dan 27 jaar moeten behoren alvorens recht kan bestaan op kinderbijslag. Deze omstandigheid is op zich geen indicatie voor een recht op hulp in de gezinsverzorging. Daarbij komt dat wanneer recht op kinderbijslag bestaat op grond van het verzorgen van het huishouden – wanneer de moeder ontbreekt of invalide is – het niet is uitgesloten, dat in die situaties reeds gezinshulp wordt verleend.

Op grond van het voorgaande hebben wij gemeend dat er geen aanleiding is in de memorie van toelichting nader in te gaan op de problematiek van de gezinshulp.

8. Voorts merkt de Raad van State op, dat bij het bespreken in de memorie van toelichting van het advies van de Emancipatieraad over het voornemen het recht op kinderbijslag voor huishoudkinderen af te schaffen, geen rekening is gehouden met het wetsontwerp inzake het afschaffen van het recht op RWW-uitkering voor 16- en 17-jarigen. De Raad acht het nodig dat de memorie van toelichting op dit punt wordt aangepast.

Wij zijn het met deze opmerking van de Raad van State eens en hebben de memorie van toelichting derhalve aangepast.

De Raad merkt op dat de overwegingen om te komen tot afschaffing van de kinderbijslag voor huishoudkinderen geenszins automatisch tot de conclusie leiden dat ook voor wat de vaststelling van de draagkracht voor de belastingheffing betreft, met het verschijnsel van huishoudkinderen geen rekening meer behoeft te worden gehouden. Het college vraagt om een nadere motivering en herinnert eraan dat in eerste instantie de huishoudkinderen in de fiscale wetgeving in de kinderaftrek zijn geïntroduceerd.

Wij zijn het met de Raad eens dat overwegingen die gelden voor de primaire inkomenssfeer niet automatisch ook behoeven te gelden voor de vaststelling van de draagkracht voor de belastingheffing. Het karakter van de belastingheffing brengt een zelfstandige vaststelling van de draagkracht mee. Bij het vervallen van kinderbijslag komt deze zelfstandigheid tot uitdrukking in de vorm van een wettelijk automatisme dat is gelegen in de regeling voor aftrek wegens buitengewone lasten. Aftrek van uitgaven voor levensonderhoud van kinderen is namelijk eerst mogelijk indien geen kinderbijslag wordt genoten. In de memorie van toelichting zijn wij ingegaan op deze aftrek-mogelijkheid die wat betreft huishoudkinderen geen beperking bevat. Aldaar is geconstateerd dat naar onze verwachting in de praktijk geen recht op buitengewone lastenaftrek zal ontstaan door de aanwezigheid van een situatie waarin de ten laste van de ouder komende uitgaven voor het kind – aldus jurisprudentie – een vergoeding vormen voor de bewezen

huishoudelijke diensten. Laatstbedoelde omstandigheden geven tevens aan dat de huidige omstandigheden niet vergelijkbaar zijn met die ten tijde van de introductie van kinderaftrek voor huishoudkinderen.

9. Ten slotte merkt de Raad van State op of niet in ruimere mate gebruik zal moeten worden gemaakt van de mogelijkheid af te wijken van de hoofdregel op grond waarvan de bijslag voor in het buitenland wonende kinderen tot 25% wordt verlaagd. De Raad denkt hierbij aan kinderen die hun ouders volgen wanneer deze slechts korter dan een jaar in het buitenland vertoeven of in het kader van de ontwikkelingssamenwerking tijdelijk buiten het Rijk woonachtig zijn.

Dienaangaande merken wij op dat de door de Raad van State genoemde categorieën kinderen opmerkelijk verschillen van de door ons gegeven voorbeelden in de memorie van toelichting (pagina 13). Het verschil zit hierin dat in de door de Raad genoemde categorieën niet alleen de kinderen, maar ook de ouders in het buitenland verblijven. Deze omstandigheid betekent dat de ouders alleen dan recht hebben op kinderbijslag, wanneer zij geacht worden Nederland niet metterwoon te hebben verlaten. Zij worden dan namelijk geacht ingezetene te zijn en zijn op die grond verzekerd ingevolge de volksverzekeringen, waaronder de AKW. Dit geldt tevens voor de kinderen, zodat een verlaging van de kinderbijslag voor die kinderen niet zal kunnen plaatsvinden. Indien de ouders als gevolg van hun verblijf buiten het Rijk niet verzekerd zijn, hebben zij geen recht op kinderbijslag en is derhalve de vraag van een verlaging niet meer relevant.

Wij veroorloven ons 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
en Werkgelegenheid,
L. de Graaf

De Staatssecretaris van Financiën,
H. E. Koning