

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)

B

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 2 december 1982

Bij Kabinetsmissive van 25 november 1982, no. 71, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, L. de Graaf, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een wetsontwerp met memorie van toelichting, houdende 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).

1. In de toelichting op bladzijde 3 wordt in zeer beknopte vorm het advies van de SER van 19 november 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». Aanbevolen wordt de toelichting op dit punt aan te vullen.

2. Op bladzijde 16 van de toelichting wordt wel uitvoerig ingegaan op het advies van genoemd deel van de SER (dat voorts wordt onderschreven door enkele andere leden van de SER) met betrekking tot de EEG-verordening en de van belang zijnde internationale verdragen. Naar de mening van de Raad wordt echter onvoldoende ingegaan op de belemmeringen die het Verdrag no. 118 van de Internationale Arbeidsorganisatie van 28 juni 1964 aan het voorstel met betrekking tot de beperking van kinderbijslag voor in het buitenland wonende kinderen in de weg zou kunnen leggen. Van belang is hierbij vooral de tekst van artikel 6 van genoemd verdrag, dat luidt:

«Benevens het in artikel 4 bepaalde moet elk Lid dat de verplichtingen van dit Verdrag voor de gezinsuitkeringen heeft aanvaard, zowel aan zijn eigen onderdanen als aan de onderdanen van ieder ander Lid dat de verplichtin-

gen van dit Verdrag voor dezelfde tak van sociale zekerheid heeft aanvaard, bovendien waarborgen het genot van gezinsuitkeringen met betrekking tot kinderen die op het grondgebied van een van de Leden wonen, onder de voorwaarden en binnen de grenzen door de betrokken Leden in gemeenschappelijk overleg vast te stellen».

De Raad neemt aan dat aan deze bepaling geen directe werking toekomt. Dit neemt niet weg dat Nederland het genot van gezinsuitkeringen met betrekking tot kinderen die op het grondgebied wonen van de andere Leden die dezelfde verplichtingen hebben aanvaard, tot nu toe zonder beperking ten aanzien van de hoogte der kinderbijslagbedragen zoals die in Nederland gelden heeft gewaarborgd. Gegeven dit feit is het niet zonder meer duidelijk, naar de mening van het college, dat Nederland thans eenzijdig tot de voorgestelde verlaging van de bedoelde kinderbijslagen mag overgaan zonder tevoren (en niet «te zijner tijd» zoals de toelichting op bladzijde 16 bovenaan stelt) het «gemeenschappelijk overleg» te openen, waarvan aan het slot van artikel 6 sprake is. In dit verband lijkt het ook van belang mede te delen of de Bondsrepubliek Duitsland, dat volgens de toelichting (bladzijde 11) per 1 januari 1975 in beginsel het recht op volledige kinderbijslag voor

buiten de Bondsrepubliek Duitsland wonende kinderen heeft afgeschaft al of niet de verplichtingen van het ILO-Verdrag ten aanzien van de gezinsuitkeringen had aanvaard. Het college acht het in ieder geval nodig, dat de toelichting het standpunt van de bewindsman (dat deze bepaling het «reduceren van kinderbijslag die naar het buitenland wordt betaald» toelaat zonder dat tevoren bilateraal overleg wordt gepleegd) op dit punt voldoende onderbouwt.

3. Ook waar in bilaterale verdragen niet de verplichting kan worden gelezen voor Nederland om het initiatief te nemen tot een wederzijds overleg betreffende de afwijkingen van het minimumniveau der kinderbijslagbedragen, komt het de Raad voor dat het niet zo vanzelfsprekend is, dat Nederland initiatieven van de andere landen afwacht, zoals in de toelichting op bladzijde 8 wordt vermeld. Het is immers Nederland dat het initiatief neemt tot een substantiële verlaging van kinderbijslagen, welke diep ingrijpt in bestaande individuele rechten en daarmee de omstandigheden wijzigt waaronder een aantal betrokken landen destijds ons land actief behulpzaam zijn geweest bij de werving van arbeidskrachten; naar de mening van het college mag in deze situatie van Nederland ook een méér actieve houding worden verwacht.

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 te vermelden hoe men in dit opzicht in de Bondsrepubliek Duitsland en België heeft gehandeld.

5. Uit tabel 4 op bladzijde 19 van de toelichting blijkt dat de maatregel een niet onaanzienlijk effect heeft op het besteedbaar inkomen. In de toelichting op de tabel wordt gesteld dat de eigen bijdrage van de buitenlandse werknemer voor zijn buiten Nederland verblijvende kinderen nagenoeg gelijk zal zijn aan de eigen bijdrage van een werknemer, wiens kinderen hier te lande wonen. Door de overcompensatie die met de kinderbijslag thans wordt gegeven voor kinderen, die buiten Nederland woonachtig zijn, bevinden de hierbedoelde buitenlandse werknemers zich momenteel qua bestedingsmogelijkheden bepaald niet in een slechtere positie dan

vergelijkbare andere werknemers, aldus de toelichting. Zij verbindt daaraan de conclusie dat de vermindering er dan ook niet toe zal leiden dat het uitgavenpatroon van de betrokken gezinnen op onverantwoorde wijze ingrijpend wordt gewijzigd. Naar de mening van de Raad gaat deze redenering niet geheel op. In plaats van een vergelijking tussen de mogelijkheden van buitenlandse werknemers met een gezin in Nederland en van die welke een gezin in het buitenland hebben, komt het reëler voor 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 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. Voor de beoordeling van de maatregel lijkt dit toch een noodzakelijk punt.

6. Op de bladzijden 20 en 21 gaat de toelichting in op de vraag wat het effect van de voorgestelde regeling zal zijn op het aantal gezinsherenigingen. Dit is volgens de toelichting niet exact te voorspellen. Het effect zou wellicht enigszins worden gemitigeerd door de voorgestelde overgangsregeling. Is het college goed ingelicht dan heeft in de Bondsrepubliek Duitsland de daar per 1 januari 1975 getroffen maatregel, waarbij in beginsel het recht op volledige kinderbijslag voor buiten de Bondsrepubliek Duitsland wonende kinderen werd afgeschaft, een zeer grote toeneming van gezinsherenigingen (met name vanuit Turkije en Marokko) ten gevolge gehad.

Waar het wetsontwerp (in de eerste plaats) moet geplaatst worden in het kader van de noodzakelijke ombuigingen (aanhef van de toelichting) is het wel van groot belang, dat er een zo realistisch mogelijke schatting op dit punt wordt gemaakt. Naarmate het aantal gezinsherenigingen ten gevolge van de maatregel toeneemt zal het ombuigingseffect afnemen. Het is niet denkbeeldig dat bij een grote toeneming van het aantal gezinsherenigingen geen ombuigingen plaatsvinden mede door de met de gezinshereniging verbandhoudende kosten van onderwijs, huisvesting

en maatschappelijke zorg welke ten laste van de overheid komen.

7. In de slotalinea van bladzijde 24, overlopend naar bladzijde 25, wordt (in het kader van de voorgestelde afschaffing van het recht op kinderbijslag voor huishoudkinderen) ingegaan op het hier en daar bestaande capaciteitstekort in de gezinshulp bij gebreke van voldoende subsidiegelden. De toelichting vindt dat de kinderbijslag niet het instrument is om in de leemte te voorzien, te meer omdat het er maar van afhangt of er thuiswonende kinderen zijn. Deze opvatting lijkt aanvechtbaar. De kinderbijslag vult in een aantal gevallen de bestaande leemte in de gezinshulp op door te functioneren als bron van financiering van gezinshulp door het huishoudkind. Door het vervallen van de kinderbijslag voor huishoudkinderen zal de leemte in omvang toenemen en daarmee de druk op de instellingen van de maatschappelijke dienstverlening. Deze instellingen worden in het kader van de ombuigingen ook geconfronteerd met kortingen, welke vaak in het ontslag van het personeel resulteren. De stelling op bladzijde 24 dat in de situaties dat vaststaat dat gezinshulp noodzakelijk is, deze ook wordt verleend kan onder de huidige omstandigheden voor zover het college kan nagaan dan ook niet overeind gehouden worden. In de toelichting ware ruimer aandacht te geven aan de problemen in de gezinshulp en de effecten van de onderhavige maatregel op die problematiek.

8. Bij de bespreking van het advies van de Emancipatieraad over het voornemen om het recht op kinderbijslag voor huishoudkinderen af te schaffen, zegt de toelichting (bladzijde 25), dat «degene die zich als werkzoekende laat inschrijven bij een arbeidsbureau in beginsel recht (heeft) op een uitkering».

Gelet op het aan de Raad aangeboden wetsontwerp houdende nadere wijziging van de Algemene Kinderbijslagwet, de Wet Werkloosheidsvoorziening, de Ziekenfondswet en enige Bijstandsbesluiten, zal echter het recht op een RWW-uitkering worden afgeschaft voor 16- en 17-jarigen. Het lijkt daarom nodig de toelichting op dit punt aan te passen.

De voorgestelde afschaffing van de kinderbijslag voor huishoudkinderen doet overigens de vraag rijzen of daarmee niet aan de afschaffing van

de kinderaftrek, welke heeft plaatsgevonden in het kader van de integratie met de kinderbijslag, de grond komt te ontvallen. De adviezen en overwegingen om voortaan in de primaire inkomenssfeer via het instituut van de kinderbijslag geen positieve correctie meer door te voeren ter zake van huishoudkinderen behoeven geenszins automatisch tot de conclusie te 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. Zulks behoeft een afzonderlijke motivering. In dit verband herinnert het college eraan dat in eerste instantie de huishoudkinderen in de fiscale wetgeving in de kinderaftrek zijn geïntroduceerd.

9. In het tweede lid van artikel 12a (nieuw) van de Algemene Kinderbijslagwet wordt aan de minister de bevoegdheid gegeven om ten aanzien van kinderen, die tijdelijk buiten het Rijk woonachtig zijn, af te wijken van de hoofdregel volgens welke de bijslag tot 25% wordt verlaagd. In de toelichting (bladzijde 13) wordt uiteengezet dat hierbij wordt gedacht aan kinderen, die tijdelijk voor studie of om gezondheidsredenen buiten Nederland verblijven. Het college vraagt zich af, of niet in ruimere mate van deze uitzonderingsmogelijkheid gebruik zal moeten worden gemaakt, bijvoorbeeld voor 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.

De Raad van State geeft U in overweging het wetsontwerp te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten

