

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)

A

OORSPRONKELIJKE TEKST VAN DE MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS VOORGELEGD AAN DE RAAD VAN STATE EN VOOR ZOVER NADIEN GEWIJZIGD

Met betrekking tot de stelling, dat de maatregel leidt tot indirecte discriminatie, merken wij het volgende op. Het wetsontwerp gaat ervan uit dat verzekerden, die in dezelfde situatie verkeren, gelijk worden behandeld ongeacht hun nationaliteit.

Indirecte discriminatie zou dus, naar mag worden aangenomen, betekenen dat mensen die in een gelijke situatie verkeren kennelijk toch nog langs een omweg ongelijk worden behandeld. Echter, het valt niet te ontkennen dat er geen sprake is van een gelijke situatie indien we de positie beschouwen van een in Nederland wonende verzekerde wiens kinderen hier eveneens wonen en een in Nederland wonende verzekerde wiens kinderen buiten Nederland wonen. De situatie van deze beide verzekerden verschilt. Op objectief te rechtvaardigen gronden worden zij op verschillende wijze behandeld. De uitkomst van die behandeling is voor beiden dus verschillend zonder dat er echter van discriminatie sprake is. Internationaal gaat men er in sociale verzekeringsverdragen vanuit dat door de gelijkstelling van nationaliteiten in die verdragen discriminatie is opgeheven.

Over het voornemen om de kinderbijslag voor kinderen die niet in Nederland wonen, te verminderen, is op 22 juli 1982 advies gevraagd aan de SER. De SER heeft zijn advies op 19 november 1982 uitgebracht.¹ Dit advies is niet eensluidend. Een deel

van de SER acht het gerechtvaardigd en in overeenstemming met de uitgangspunten van de huidige kinderbijslagwetgeving dat de kinderbijslag voor in het buitenland wonende kinderen op een lager bedrag wordt vastgesteld dan van in Nederland wonende kinderen. Als het meest geëigende middel om dit doel te realiseren, ziet dit deel van de Raad de invoering van het woonlandbeginsel bij de bepaling van de hoogte van de kinderbijslag. Een ander deel van de SER is van oordeel dat de voorgestelde maatregel ten principale dient te worden afgewezen omdat deze niet in overeenstemming is met de doelstelling en de uitgangspunten van de in ons land geldende kinderbijslagwetgeving.

Aan het advies van de SER van 19 november 1982 – dat als bijlage 1 hierbij is gevoegd – zal in deze memorie uitvoerig aandacht worden besteed.

Dit wetsontwerp bevat voorts het voorstel om het recht op kinderbijslag voor huishoudkinderen af te schaffen. Tevens wordt voorgesteld de voorwaarden voor het recht op kinderbijslag voor invalide kinderen, die niet tot het huishouden van de verzekerde behoren, aan te scherpen. Ook over deze twee voorstellen heeft de SER op 19 november 1982 advies uitgebracht. Verder heeft de SVR op 21 oktober 1982 over laatstgenoemd onderwerp geadviseerd. Dit advies is als bijlage 2 hierbij gevoegd.

Wij stellen voor de hiervoor genoemde voorstellen met ingang van 1 januari 1983 door te voeren. Met betrekking tot de vermindering van kinderbijslag voor kinderen die niet in Nederland wonen, is het kabinet van mening dat de voorstellen gefaseerd dienen te worden ingevoerd.

Het geheel van de voorgestelde maatregelen leidt tot een ombuiging van f 70 mln. in 1983. Structureel gezien resulteert een ombuiging van f 180 mln. Dit structurele niveau wordt in de voorstellen in 1986 bereikt.

Nog afgezien van de vraag wat onder kosten van levensonderhoud, met name in landen met een cultuurpatroon afwijkend van het onze, zou moeten worden verstaan, zal het duidelijk zijn dat een dergelijk systeem uitvoeringstechnisch tot enorme complicaties aanleiding zal geven.

Ad b. Ook dit alternatief voldoet aan de omschreven uitgangspunten. Voor *alle* in het buitenland wonende kinderen wordt de kinderbijslag op een lager niveau vastgesteld. Uitvoeringstechnisch geeft dit geen problemen. Voor kinderen die verblijven in landen, met welke bij verdrag een afwijkende regeling is overeengekomen, zou dan de kinderbijslag eventueel op een hoger niveau dan het minimum kunnen worden gesteld. Hierdoor kunnen derhalve nuanceringen in verband met de verscheidenheid van niveaus van kosten van levensonderhoud worden aangebracht.

¹ Deze memorie van toelichting is gebaseerd op een concept-advies.

Gezien de bezwaren, verbonden aan alternatief a, kies ik voor alternatief b. Voor wat betreft de afwijkingen van het minimumniveau stelt het kabinet zich voor, dat zulks op initiatief van een land op bilateraal niveau geregeld wordt. Daarbij zullen de kosten van levensonderhoud in een bepaald land een rol moeten spelen, maar ook het niveau van de kinderbijslagen aldaar. Voorts lijkt het mij wenselijk dergelijke afwijkingen slechts op basis van wederkerigheid toe te staan. Met andere woorden: slechts hogere bijslag tot maximaal het Nederlandse niveau voor kinderen in een land met een hoog welvaartsniveau mits de wetgeving van dat land ook export van kinderbijslag naar Nederland mogelijk maakt.

In de volgende paragraaf wordt een dergelijk stelsel nader uitgewerkt. Alvorens hiertoe echter over te gaan wil ik gaarne even ingaan op het voorstel van dat deel van de SER, dat door invoering van het woonlandbeginsel met betrekking tot de vaststelling van de hoogte van de kinderbijslagen wil komen tot een vermindering van kinderbijslag.

Het begrip woonland/werkland wordt gebruikt in situaties waarbij een ouder op grond van arbeid of verzekering in een bepaald land aanspraak op kinderbijslag heeft en diens kind woont of wordt opgevoed in een ander land, terwijl beide landen onderling zijn gebonden door een verdrag.

In die situatie kan worden overeengekomen dat het woonland van het kind de betaling van de kinderbijslag naar lokaal niveau op zich neemt. In dit geval is er sprake van een regeling gebaseerd op het beginsel van het woonland. In concreto houdt deze regeling in dat het woonland volgens eigen normen de kinderbijslag berekent voor rekening van het werkland.

Ook kan worden overeengekomen dat het werkland volgens het aldaar geldende niveau voor de in het andere land wonende kinderen kinderbijslag betaalt. Daartoe wordt ook wel de fictie gehanteerd, dat de in het andere land wonende kinderen worden geacht in het werkland te wonen. Een dergelijke regeling heet dan te zijn gebaseerd op het beginsel van het werkland.

Wel is naar onze mening ten aanzien van de hoogte van het minimumniveau een aantal criteria aan te geven, waaraan dat minimumniveau kan worden getoetst. Wij

denken hierbij aan gegevens met betrekking tot het bruto nationaal produkt en het gemiddeld arbeidsinkomen per werknemer, de door de ons omringende landen geëxporteerde kinderbijslag en het niveau van de kinderbijslagbedragen in de landen, waaruit de buitenlandse werknemers afkomstig zijn.

Het bruto nationaal produkt en het gemiddelde arbeidsinkomen geven een indicatie van het welvaartsniveau van een land. Onderstaande tabel 1 geeft een overzicht van het bruto nationaal produkt en het gemiddeld arbeidsinkomen in Nederland en in een aantal landen, waarmee Nederland verdragen heeft gesloten op het terrein van de sociale zekerheid.

Tabel 1. Bruto nationaal produkt per hoofd van de bevolking en gemiddeld arbeidsinkomen in Nederland en een aantal verdragslanden (cijfers 1979)

Landen	Bruto nationaal produkt per hoofd van de bevolking	In procenten van het Nederlands niveau	Gemiddeld ¹ arbeidsinkomen per werknemer	In procenten van het Nederlands niveau
Nederland	f 18 600	—	f 39 070	—
Marokko	1 212	6,5	3 100	7,9
Turkije	2 420	13,0	6 850	17,5
Spanje	9 660	51,4	19 234	49,2
Portugal	3 982	21,4	6 466	16,5
Kaap Verdië	266	1,4	²	—

¹ Arbeidsloon inclusief werkgeverslasten.

² Geen gegevens bekend.

Met betrekking tot de Duitse en Belgische regelingen wordt het volgende opgemerkt.

Zoals eerder in deze memorie is geconstateerd voldoen de door Duitsland en België gehanteerde stelsels weliswaar niet aan onze uitgangspunten, maar dit neemt niet weg dat in de gevallen, waarin wel kinderbijslag wordt geëxporteerd het niveau daarvan voor ons stelsel aanvaardbaar vergelijkingsmateriaal oplevert. Het punt waarop de Belgische en Duitse regelingen niet aan onze uitgangspunten voldoen betreft vooral het feit, dat niet naar alle landen export mogelijk is en in bepaalde gevallen niet voor alle kinderen. Aangezien echter zowel het welvaartsniveau in België en Duitsland alsmede het stelsel van kinderbijslag aldaar vergelijkbaar zijn met de onze, is een onderlinge vergelijking van de te exporteren kinderbijslagbedragen alleszins te rechtvaardigen.

Deze bepaling laat het reduceren van kinderbijslag, die naar het buitenland wordt betaald, toe. Wel zal te zijner tijd nader bilateraal overleg met bepaalde staten, die dezelfde verplichting hebben aanvaard, moeten worden gevoerd omdat immers in gemeenschappelijk overleg de voorwaarden waaronder en de grenzen waarbinnen de gezinsbijslagen worden gegeven nader moeten worden bepaald. Daarbij komt ook de

wijze van de betaling van de kinderbijslag aan de orde.

De SER heeft in zijn advies van 19 november 1982 aandacht besteed aan de internationale aspecten. Een deel van de SER meent dat het op de weg van de Nederlandse overheid ligt om ten spoedigste het overleg te openen met de verschillende verdragslanden over een aanpassing van de bilaterale verdragen aan de in het woonland van het kind geldende kindervoorzieningen en voorts om het overleg in EG-verband over de toepassing van het woonlandbeginsel ten aanzien van de hoogte van de kinderbijslag af te ronden. Langs deze weg van overleg kan naar de mening van dit deel van de SER meer recht worden gedaan aan de per land verschillende en voor de hoogte van de kinderbijslag relevante factoren en omstandigheden dan langs de weg van een eenzijdig werkende wetswijziging die van toepassing is op alle kinderen die in het buitenland wonen ongeacht het welvaarts- en voorzieningspeil in dit land. Dit standpunt wordt voorts onderschreven door een lid van de SER. In dit verband moge het volgende worden opgemerkt.

Over de pogingen die in EG-verband worden ondernomen om tot het woonlandbeginsel te geraken, is reeds eerder in deze memorie het nodige vermeld.

Met betrekking tot de landen, waarmee een bilateraal verdrag is

gesloten, moge worden opgemerkt, dat het voorstel zoals dat in het SER-advies is vermeld, mij weinig realistisch voorkomt. Nog afgezien van het feit, dat wij een afstemming op het lokale kinderbijslagniveau ten principale afwijzen, omdat dit tot gevolg heeft dat in landen waar geen kinderbijslagsysteem geldt, er geen Nederlandse kinderbijslag zou behoeven te worden uitbetaald, leidt deze opstelling tot een onmogelijke onderhandelingspositie. Wanneer namelijk met de onderhandelingspartner geen overeenstemming wordt bereikt, blijft de kinderbijslag op het Nederlandse niveau gelden (in de optiek van dit deel van de SER 75%). Het moge duidelijk zijn, dat de bereidheid van de verdragspartners om op een lager niveau uit te komen volstrekt afwezig zal zijn, als een stok achter de deur ontbreekt. De onderhandelingspositie wordt volstrekt anders wanneer in de nationale wetgeving de afbouw naar 25% reeds is vastgesteld. Alsdan zal de bereidheid van de andere partner, om op basis van reële uitgangspunten tot een hoger percentage te geraken, duidelijk aanwezig zijn. Het kabinet is dan ook van mening dat het door dit deel van de SER beoogde resultaat slechts bereikt kan worden door in de nationale wetgeving de afbouw tot 25% reeds neer te leggen. Internationale onderhandelingen laten dan open dat op grond van reële gegevens een ander percentage wordt overeengekomen.

Wij betreuren het dat het kan voorkomen, dat ondanks een indicatiestelling gezinshulp niet wordt geboden wanneer de betrokken instelling als gevolg van een tekort aan subsidiegelden of aan personeel niet aan de hulpvraag kan voldoen. Duidelijk moet echter zijn dat de AKW niet het instrument is om in die leemte te voorzien. In die situatie hangt het er immers maar vaak vanaf of er thuiswonende kinderen zijn. Zo niet, dan biedt ook de AKW geen oplossing.

Zoals reeds in par. 3.1 is opgemerkt, heeft de Emancipatieraad op 26 oktober 1982 advies uitgebracht over het voornemen om het recht op kinderbijslag voor huishoudkinderen af te schaffen. Uit dit advies – dat als bijlage 3 bij deze memorie is gevoegd – blijkt dat de Emancipatieraad van mening is dat op dit moment niet gesproken kan worden van een emancipatoir effect van de maatregel. De Emancipatieraad noemt in dit verband een aantal overwegingen.

Slechts indien aan een viertal voorwaarden wordt voldaan, is de Emancipatieraad van oordeel dat tot afschaffing van het recht op kinderbijslag voor huishoudkinderen kan worden overgegaan. Deze voorwaarden zijn:

1. bij inschrijving bij het arbeidsbureau als werkzoekende krijgt het huishoudkind recht op een RWW-uitkering;
2. in afwachting van het verkrijgen van betaalde arbeid buitenshuis mag het huishoudelijk werk worden voortgezet;
3. een intensieve voorlichtingscampagne wordt opgezet met het doel de huishoudkinderen en hun ouders op deze rechten te wijzen;
4. de huishoudkinderen moeten in aanmerking komen voor her-, om- en bijscholing.

Wij zijn van mening dat in zijn algemeenheid aan deze voorwaarden kan worden voldaan. Degene die zich als werkzoekende laat inschrijven bij een arbeidsbureau heeft in beginsel recht op een uitkering. Gelet op de huidige situatie op de arbeidsmarkt zal het inderdaad zo zijn dat de kansen op betaalde arbeid buitenshuis helaas gering zijn. Dit zal er ongetwijfeld toe leiden dat degenen die zich als werkzoekende hebben laten inschrijven, binnen de gezinshuishouding enige werkzaamheden zullen blijven verrichten. Indien de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt niet aan twijfel onderhevig is, vormt dit evenwel geen beletsel voor het recht op een RWW-uitkering. In de voorlichting met betrekking tot het afschaffen van het recht op kinderbijslag voor huishoudkinderen zal uiteraard aandacht worden besteed aan de diverse aspecten van deze maatregel, waaronder de eventuele aanspraak op het recht op een RWW-uitkering. Ten slotte wijzen wij erop dat in het kader van de bestrijding van de jeugdwerkloosheid diverse mogelijkheden bestaan voor om-, her- en bijscholing. Deze mogelijkheden zijn vanzelfsprekend ook aanwezig voor huishoudkinderen.

3.3. Kwantificering ombuigingen en inkomenseffecten

Naar ruwe schatting wordt op dit moment voor ca. 8000 huishoudkinderen in totaal ca. f20 mln. aan kinderbijslag uitgekeerd. Exacte gegevens over het totale aantal huishoudkinderen zijn niet beschikbaar.

