

# De kosten en opbrengsten van kinderen en huisvrouwen

In de opvoeding en verzorging van kinderen dragen ouders en overheid een gezamenlijke verantwoordelijkheid. De bijdrage van de ouders bestaat vooral uit een flinke dosis onbetaalde arbeid. De bijdrage van de overheid bestaat direct vooral uit onderwijs en indirect uit voorzieningen voor afhankelijke partners, zoals de alleenverdienerstoeslag en de gratis medeverzekering in het ziekenfonds. In dit artikel wordt de omvang van de verschillende bijdragen geïnventariseerd. De kinderbijslag houdt slechts rekening met de materiële consumptie van kinderen. De verzorgingskosten worden naar de mening van de auteur ten onrechte verwaarloosd. De voorzieningen voor afhankelijke partners dragen slechts bij in de verzorging van kinderen met een huisvrouw als moeder en komen ook terecht bij kinderlozen. Als voorziening in de zorg voor kinderen zijn ze naar de mening van de auteur niet efficiënt. Bepleit wordt een grotere directe bemoeienis van de overheid met kinderen, welke ten koste kan gaan van de indirecte bemoeienis, die loopt via de voorzieningen voor afhankelijke partners.

**DRS. R.M.A. JANSWEIJER\***

## Inleiding

Bij het beantwoorden van de vraag wie en in welke mate financiële verantwoordelijkheid behoort te dragen voor het levensonderhoud van kinderen kan zowel het profijtbeginsel als het behoefte- of draagkrachtbeginsel worden gehanteerd. Wanneer men uitgaat van het behoeftebeginsel, staat men voor de keus de kinderen dan wel de ouders als behoeftig c.q. draagkrachtig aan te merken. In het eerste geval ligt een basisuitkering voor kinderen voor de hand, eventueel uit te keren aan de verzorgers. In het tweede geval ligt het meer voor de hand rekening te houden met de verminderde draagkracht van de ouders als gevolg van het verzorgen van kinderen. Wanneer men uitgaat van het profijtbeginsel, moet worden nagegaan wie profijt hebben van het bestaan van kinderen en wie derhalve voor hen moeten zorgen. Ouders en overheid hebben beide belang bij het bestaan van kinderen. De ouders vooral als genietter: zij zijn in zekere zin 'consument' van hun kinderen. De overheid heeft vooral belang als 'investeerder' in een nieuwe generatie die de maatschappij draaiende zal houden.

De onderlinge verhouding tussen de 'consumptiewaarde' van kinderen en de 'investeringswaarde' is moeilijk vast te stellen. Dit is een politieke afweging. Blijkens de bij de kinderbijslag geformuleerde uitgangspunten gaat de overheid bij de zorg voor kinderen vooral uit van het behoefte- en draagkrachtbeginsel, waarbij de draagkracht

en behoefte van de ouders maatgevend zijn. De voornaamste uitgangspunten zijn 1):

- kinderbijslag geldt voor ingezetenen, vanaf het eerste kind, tot het 18 jaar is;
- kinderbijslag is belastingvrij;
- kostenverschillen op grond van leeftijdsverschillen dienen in de hoogte van de kinderbijslag tot uiting te komen;
- voor de ouders dient een eigen financiële verantwoordelijkheid te blijven bestaan;
- de kinderbijslagbedragen dienen te worden afgestemd op de uit de gezinsgrootte voortvloeiende verschillen in vermogen van ouders om bij te dragen in het onderhoud van hun kinderen.

Het profijtbeginsel is voor de overheid kennelijk nauwelijks een punt van overweging. Was dit wel zo geweest, dan zou tegelijk met de invoering van de AOW (die ouders onafhankelijk maakte van hun eigen kinderen) ook de kinderbijslag zijn verhoogd. Het investeren in kinderen wordt immers van een individuele tot een collectieve aangelegenheid. Naar mijn mening wordt het collectieve belang bij de zorg voor kinderen onderschat als gevolg van een nog

\* Stafmedewerker van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

1) *Ombuigingen in de kinderbijslag*, Tweede Kamer, 1982-1983, 17 661, nr. 2, blz.12.

op de positie van de staatsfinanciën een redelijk uitgangspunt. In de particuliere sector bestaat er daarentegen een omvangrijk liquiditeitsoverschot dat op enigerlei wijze zijn bestemming in investerings- en beleggingsmogelijkheden moet vinden. Worden er nationaal geen mogelijkheden geschapen, dan vindt het liquiditeitsoverschot een weg naar het buitenland. Ook zo bezien, staat de over-

heid voor de verantwoordelijkheid voor het scheppen van voorwaarden voor nieuwe investeringsmogelijkheden, mede ten behoeve van de particuliere sector. Inhoud geven aan het 'public-private partnership' is de uitdaging voor de komende jaren.

**A. van der Zwan**

steeds levende angst voor een overbevolkt Nederland. De redenen voor deze angst dateren van voor het beschikbaar komen (of niet langer uitbreiden) van voorbehoedsmiddelen.

De kosten van kinderen voor de ouders worden stelselmatig onderschat. In het huidige beleid wordt slechts rekening gehouden met de materiële kosten van het levensonderhoud van kinderen. In een tijd waarin huisvrouwenaarbeid steeds 'gratis' beschikbaar was, was dit uitgangspunt wellicht reëel. Huisvrouwenaarbeid is echter niet meer gratis en niet meer steeds beschikbaar. Niet gratis beschikbaar, omdat er reële mogelijkheden voor vrouwen zijn ontstaan om beroepsarbeid te verrichten, zodat een uur verzorgingsarbeid ten koste gaat van beroepsarbeid. Niet steeds beschikbaar, omdat een toenemend aantal kinderen opgroeit buiten het traditionele kostwinnersgezin. Daarmee worden de verzorgingskosten in toenemende mate relevant. Zoals zal blijken overtreffen de verzorgingskosten in vrijwel alle gevallen de materiële kosten.

Toch houdt de overheid in zekere zin met de verzorgingskosten rekening. Voor afhankelijke, niet-verdienende partners gelden tal van voorzieningen die het mogelijk maken zich van de arbeidsmarkt terug te trekken. In dit artikel zal worden uiteengezet welke voordelen behaald kunnen worden, wanneer de indirecte voorzieningen ten behoeve van afhankelijke partners worden omgezet in directe voorzieningen ten behoeve van kinderen. Daartoe is het noodzakelijk eerst te bezien hoe de financiering van de opvoeding van kinderen en van het levensonderhoud van afhankelijke partners nu plaatsvindt.

Allereerst zal worden bezien wat kinderen aan de ouders kosten. Vervolgens komt de band tussen het kind en de partner enerzijds en de overheid, pensioenfondsen, ziekenfondsen en dergelijke anderzijds aan bod. Op basis van de zo in kaart gebrachte geldstromen worden de mogelijkheden geschetst van het verleggen van een deel van deze geldstromen. Bij alle cijfers zal worden uitgegaan van kinderen tot 18 jaar.

## Kinderen en hun ouders

Ouders genieten vooral als 'consument' van hun kinderen. Ze kunnen tal van persoonlijke redenen hebben om kinderen te willen opvoeden. Deze 'consumptie' is niet altijd tot genoegen. Kinderen kunnen ook hinderen. Zowel het belang van de immateriële baten als dat van de kosten is gaandeweg toegenomen. De voornamelijk immateriële baten van kinderen voor de ouders moeten worden afgewogen tegen zowel immateriële als materiële kosten. In de materiële kosten van kinderen voor de ouders zijn er allereerst de consumptieve uitgaven. Deze vormen een betrekkelijk constant deel van het besteedbaar inkomen, voor een eerste kind 11 à 12% (afhankelijk van de leeftijd). Voor een tweede kind 9 à 13%. In de materiële uitgaven zijn niet begrepen de kosten van kinderopvang<sup>2)</sup>. Deze aan CBS-onderzoek ontleende cijfers moeten worden beschouwd als een minimumschatting van de kosten. Wanneer immers op het niveau van een bestaansminimum 20% of meer van het netto inkomen wordt uitgegeven voor twee kinderen, gaat dit ten koste van de uitgaven die ouders voor hun eigen onderhoud kunnen aanwenden. Verwacht mag worden dat kinderen in deze 'dunnere spoeling' meedelen. Anders gezegd: de door het CBS gehanteerde budgetmethode meet wat mensen uitgeven, gegeven een bepaald budget. De CBS-cijfers zijn een maat voor de *additionele uitgaven* voor kinderen. Deze zijn altijd lager dan de *werkelijke kosten*.

De verzorgingskosten zijn een tweede uitgavepost. Als een bestaansminimum uit boterhammen met pindakaas zou bestaan, zou dat van een kind uit *gesmeerde* boterhammen met pindakaas bestaan. De verzorgingskosten van kinderen zijn ongelijk verdeeld over de leeftijdsgroepen. Ten dele bestaan ze uit daadwerkelijke verzorging, ten dele uit toezicht. Daarnaast is er min of meer voortdu-

rende aandacht nodig voor een evenwichtige ontwikkeling van het kind. In de jongste leeftijdscategorie is de verzorging dermate intensief, dat de materiële kosten erbij in het niet vallen. Vanaf 8 à 10 jarige leeftijd is toezicht geen 24-uursdienst meer.

Het in geld waarderen van onbetaalde arbeid is geen sinecure. Er zijn verschillende methoden met elk hun eigen bezwaren. Volgens de *outputmethode* meet men de hoeveelheid van het geproduceerde goed (i.c. eenheden opvoeding), die vermenigvuldigd wordt met de prijs van het goed. Omdat opvoeding een in de markteconomie minder gebruikelijk product is, is de waardering ervan lastig.

Volgens de *inputmethode* worden de bestede uren vermenigvuldigd met een naar bezigheid differentieerbaar uurloon. Gemakshalve wordt vaak de conservatieve schatting van het netto minimumloon aangehouden. Bezwaar is hier vooral dat de korte en simultaan verrichte bezigheden niet gemeten worden. Zo komt niet tot uitdrukking dat verzorgen een 24-uurs taak is. Voorts ontbreekt een maatstaf voor de efficiëntie. Tegen de resultaten van de *inputmethode* kunnen verder dezelfde bezwaren worden geformuleerd als tegen de budgetmethode hierboven. Aangezien een week voor iedereen 168 uren telt, meet men met de aan kinderverzorging bestede tijd niet zozeer het aantal uren dat nodig is, maar het aantal uren dat beschikbaar is, zoals ook het aantal uren huishoudelijke arbeid van kinderlozen evenzeer een maat is voor de beschikbare als voor de benodigde tijd. Niet alleen qua geld, maar ook qua tijd is 'de spoeling' in huishoudens met kinderen dunner. Wanneer het ene huishouden wegens tijdgebrek productie uitbesteedt die in het andere huishouden wordt verricht, wordt dit deel van de huishoudelijke zorg onzichtbaar voor de *inputmethode*. Daarbovenop is men wegens opname in het monetaire circuit plotseling belasting en premies verschuldigd. Het verschil in aantal uren huishoudelijke arbeid tussen huishoudens met en zonder kinderen vormt een zeer conservatieve schatting van de in werkelijkheid aan kinderverzorging bestede tijd.

Er valt dan ook veel voor te zeggen de verzorgingskosten te meten als *opportunity-kosten*. Als looncomponent geldt dan de verdien capaciteit van de verzorger en als volumecomponent de als gevolg van verzorging niet voor arbeid beschikbare uren. Omdat de aan verzorging bestede uren versnipperd zijn, is het niet reëel de aan verzorging bestede tijd als volumecomponent te hanteren. Er zijn geen werkgevers die banen aanbieden van in minuten bij elkaar gesprokkelde arbeidstijd. De volumecomponent is daarom vooral afhankelijk van de hoeveelheid arbeidstijd die men in de gegeven situatie mogelijk acht. De prijscomponent is afhankelijk van de individuele verzorger. Naarmate de opleidingsniveaus van vrouwen stijgen is de waarde van de gemiste kansen hoger. Tot de gemiste kansen behoren eveneens de kansen op arbeid c.q. beloning in de toekomst (bij voorbeeld carrière, pensioenaanspraken). Deze toekomstige kosten blijven in tabel 1 buiten beschouwing.

In tabel 1 worden de kosten per kind in kaart gebracht volgens de verschillende rekenmethoden. Daartoe worden de consumptieve uitgaven, de verzorgingskosten en de kinderbijslag gecumuleerd over 18 jaar en gesaldeerd. Een uitgebreidere verantwoording is bij de auteur opvraagbaar. De kosten van een kind voor rekening van de ouders lopen afhankelijk van opleiding, aantal en rekenmethode uiteen van f. 4.200 tot f. 53.000 per jaar. De regeringsopvatting dat de kinderbijslag niet kostendekkend behoort te zijn is dus als een 'understatement' op te vatten.

De kosten volgens het inputmodel gaan uit van een zware onderschatting van de geïnvesteerde tijd. Thuisblijven met een academische opleiding is als een relatieve uitzondering op te vatten. Een gemiddelde van f. 7.500 per kind per jaar is weliswaar willekeurig geprikt, maar zeker niet te hoog geschat. De totale jaarlijkse uitgaven van ouders voor kinderen komen dan op circa f. 26 mrd.

2) CBS, *Werknemersbudgetonderzoek 1974/1975*.

Tabel 1. Kosten van kinderen voor de ouders volgens verschillende rekenmethoden (kosten per kind)

	Totaal over 18 jaar		Gemiddeld per jaar	
	1 kind	2 kinderen	1 kind	2 kinderen
Inputmethode minimumloon	108.000	76.000	6.000	4.200
modaal	129.000	94.000	7.100	5.200
Opportunity methode				
Gedeeltelijke arbeid				
minimumloon	207.000	126.000	11.500	7.000
modaal niveau	275.000	172.000	15.300	9.500
academisch niveau	548.000	353.000	30.500	19.600
Volledige terugtrekking van arbeidsmarkt				
minimumloon	368.000	207.000	20.400	11.500
modaal niveau	486.000	277.000	27.000	15.400
academisch niveau	956.000	557.000	53.100	30.900

## Niet-particuliere uitgaven voor kinderen en partners

Tabel 2 geeft een inventarisatie van de uitgaven voor kinderen en afhankelijke partners. Het grootste deel van de uitgaven voor kinderen bestaat uit onderwijs. De kinderopvang is slechts voor de volledigheid opgenomen. Wat opvalt is, dat in alle relevante rubrieken de uitgaven voor partners een veelvoud bedragen van die voor kinderen. De ziekenfondsconsumptie van kinderen is moeilijk kwantificeerbaar. Voor zover de uitgaven voor partners bedoeld zijn als indirecte zorg voor kinderen, loopt een belangrijk deel van de zorg voor kinderen langs indirecte weg.

Tabel 2. Uitgaven voor kinderen en afhankelijke partners door overheid en pensioenfondsen in (mrd. gulden)

	Kinderen	Partners
AKW	5	-
Tariefverlichting loonbelasting en premies	0,275	5,4
AWW	0,205	2,4
Pensioenfondsen	0,200	5,8
Ziektenfonds	p.m.	1,6
ABW, gezinstoeslag, AOW a)	0,54	3,5
Onderwijs	18,3	-
Kinderopvang	0,058	-
Jeugdhulpverlening	1,18	-
Totaal	25,8	18,7
Belasting en premies	- 5	10
Netto totaal	20,8	28,7

a) Wanneer alle periodieke bijstand (dus niet RWW enz.) aan beneden-65-jarigen wordt toegerekend aan éénuoudergezinnen: 20/90 x 2,45 miljard = 540 miljoen.

Het bedrag aan belasting en premies tussen totaal en netto totaal behoeft enige uitleg. Het is gangbaar de uitgaven van ouders voor hun kinderen grotendeels te zien als vrije beslissingen, als onderdeel van de 'welvaart' van ouders. Kinderen zijn echter ook een collectieve investering. Daarnaast is de bestedingsvrijheid van ouders beperkt: je kunt kinderen niet wegdoen of tweedehands verkopen. Ervan uitgaande dat de bestedingen aan kinderen de bestedingsruimte van de ouders aantasten, moeten ouders een deel van hun beroepsarbeid verrichten om de bestedingen ten behoeve van hun kinderen te financieren. Over dit inkomensdeel worden belasting en premies afgedragen, terwijl over de bestedingen BTW en accijnzen worden betaald. In tabel 3 wordt een overzicht gegeven van de omvang van deze afdrachten. Daarbij is uitgegaan van een gemiddeld BTW-tatief van 14%. Rekening is gehouden met alleen die consumptieve uitgaven, die niet door de kinderbijslag worden gedekt 3). Wanneer we de situatie modaal en 2 kinderen als gemiddeld nemen, bedragen de totale jaarlijkse belasting- en premie-opbrengsten

Tabel 3. Loonbelasting, AOW/AWW-premie en BTW over de consumptieve uitgaven voor kinderen (gerekend in gulden per kind per jaar)

	Marginaal tarief	1 kind	2 kinderen
Minimum	27%	750	500
Modaal	41%	1850	1350
2x modaal	52%	4700	3800

circa f. 5 mrd. Deze zijn in tabel 2 als negatieve post opgenomen.

Bij de afhankelijke partners staat in tabel 2 een bedrag van f. 10 mrd. aan niet-geïnde belasting en premies, omdat de dienstverlening van de afhankelijke partner aan de kostwinner onbelast blijft. De onbetaalde arbeid ten behoeve van zichzelf en eventuele kinderen blijft daarbij buiten beschouwing. Een niet-kostwinner die een zelfde graad van verzorging wenst als een kostwinner is aangevoerd op de markt. Het ligt daarom voor de hand de dienstverlening van de huisvrouw eveneens op te vatten als arbeid in ruilverkeer. Uit tijdsbestedingsonderzoek kan de genoemde dienstverlening worden geschat op circa 15 uur per week 4). De prijs wordt hier gehouden op de werkgeversloonkosten bij het minimumloon, de prijs die een ander voor een huishoudster betaalt. De waarde van de dienstverlening komt daarmee op f. 12.000 per jaar, waarvan f. 4.300 belasting en premies. Dit is op te vatten als een minimumschatting. Een huisvrouw is dus niet zozeer een 'ten laste komende partner' als wel een goedkope arbeidskracht. Bij een totaal van 2 à 2,5 mln. huisvrouwen komt de belastinguitgave door het niet belasten van haar arbeid op ca. f. 10 mrd.

Vanzelfsprekend is de inventarisatie van tabel 2 niet volledig. Een omvangrijke inkomensoverdracht aan kostwinners ten behoeve van afhankelijke partners wordt bij voorbeeld gevormd door subsidies en inkomensafhankelijke prijzen, waarbij het huishouden met de afhankelijke partner stelselmatig wordt ontzien. Ze zijn hier niet opgenomen.

3) Zie ook: H. Sniijders-Borst, Het draagkrachtbeginsel in de loon- en de inkomstenbelasting, *ESB*, 24 augustus 1983, blz. 750-755.

4) Zie: SWOKA, *Huishoudelijke productie in 1980*, 's-Gravenhage, februari 1983.

De vooronderstellingen zijn dat:

- de totale hoeveelheid arbeid van man en vrouw ongeveer gelijk is;
- de tijdsbesteding aan kinderen gelijk is aan het verschil in huishoudens met en zonder kinderen (dit is een onderschatting: zie de tweede paragraaf);
- de tijdsbesteding van de huishoudelijke partner aan zich zelf gelijk is aan de helft van de onbetaalde productie van een huishouden van een man en vrouw zonder kinderen, te weten 26 uur per week (dit is een overschatting: zie het voorgaande gedachtenstreepje).

## Overheidsuitgaven ten behoeve van afhankelijke partners of van kinderen?

In de bovenstaande paragrafen is gebleken, dat de bijdragen van de ouders in de opvoeding van kinderen aanzienlijk zijn en die van de overheid duidelijk overtreffen, ook wanneer men de overheidsuitgaven voor onderwijs meetelt. Deze vormen bijna 90% van de netto overheidsuitgaven voor kinderen.

Blijkens de motivering bij de kinderbijslag is de overheid zich kennelijk niet bewust van de hoge kosten die kinderen voor hun ouders meebrengen. Er wordt immers voor gewaarschuwd, dat een eigen verantwoordelijkheid voor de ouders moet blijven bestaan, hetgeen suggereert dat deze in de knel zou kunnen komen. Er wordt in de kinderbijslag dan ook alleen gerekend met een bijdrage in de materiële kosten van kinderen. Hun verzorging is gratis, want via een huisvrouw. Voor huisvrouwen blijkt de overheid wel betrekkelijk genereus. Men zou kunnen aannemen dat op macro-niveau de geldstromen min of meer evenwichtig verdeeld zijn, wanneer men veronderstelt dat kostwinners hun bevoorrechte positie gebruiken om hun afhankelijke partner kinderen groot te laten brengen.

Het is echter nooit zo geweest, dat overal waar huisvrouwen waren ook kinderen verzorgd werden, en dat overal waar kinderen waren ook een huishoudpartner beschikbaar was. Bij alleenstaande ouders kwam dit het meest schrijnend tot uiting. Zij werden gezien als uitzonderingsgroep, waarvoor bijzondere regelingen werden bedacht. In de combinatie tussen kinderen en huishoudpartners zijn vier mogelijkheden, zoals aangegeven in onderstaand schema.

*Schema. Mogelijke combinaties van huishoudpartner en zorgbehoevende kinderen.*

		Zorgbehoevende kinderen	
		ja	nee
Huishoudpartner	ja	1	2
	nee	3	4

In *geval 1* blijft de vrouw thuis ten behoeve van kinderen. Gehuwden met kinderen vormen nog slechts 43% van het totale aantal huishoudens 5). Slechts een deel van deze groep, namelijk de alleenverdieners met zorgbehoevende kinderen, valt in de eerste categorie.

*Geval 2* beschrijft de huishoudens met huishoudpartners, maar zonder kinderen. Een toenemend aantal huwelijken blijft kinderloos. Het jongste kind verlaat op steeds jongere leeftijd van de ouders het ouderlijk huis. Deze laatste categorie levert hier een beduidende bijdrage.

*Geval 3* beschrijft huishoudens zonder huishoudpartner, maar met kinderen. Deze categorie bestaat uit alleenstaande ouders en tweeverdieners met kinderen.

*Geval 4* beschrijft huishoudens zonder huishoudpartner en zonder kinderen. Deze categorie bestaat uit alleenstaanden en tweeverdieners zonder kinderen.

De redenering, dat de zorg voor kinderen gegarandeerd is door huisvrouwen is alleen geldig in de gevallen 1 en 4. In deze redenering zijn de gevallen 2 en 3 uitzonderingen. In werkelijkheid is dat echter niet meer het geval. Het aantal alleenstaande ouders groeit explosief. Ook het aantal tweeverdieners met en alleenverdieners zonder kinderen is aanzienlijk. In *geval 2* krijgt men wel de tegemoetkomingen voor afhankelijke partners, maar heeft men niet de lasten van kinderen. Wie een goede persoonlijke verzorging wenst kan dan ook met overheidssubsidie een huisvrouw in dienst nemen. Het kan nauwelijks de bedoeling zijn om op deze wijze de persoonlijke verzorging van kostwinners te financieren. De mensen in *geval 3* daarentegen hebben wel de lasten van kinderen, maar niet de subsidie voor een verzorgster. Wegens vermeende welvaart als tweeverdiener worden ze extra belast. Bij éénoudergezin-

nen spreekt men van feminisering van de armoede. Bij twee-oudergezinnen is de nood wat minder nijpend. Wie echter zonder traditionele rolverdeling kinderen wil grootbrengen, doet er goed aan dit in een 'lat'-relatie te doen. Men krijgt dan alsnog de kwalificatie 'alleenstaande ouder' met de daaraan verbonden compensaties, die voor volledige gezinnen ontbreken. Het kan alweer nauwelijks de bedoeling van de overheid zijn op deze wijze het aantal éénoudergezinnen te vergroten.

Het evenwicht kan worden hersteld door het beleid meer direct te richten op kinderen. Dit kan ten koste van de voorzieningen voor afhankelijke partners gaan. Voor zover de overheidsbijdragen voor afhankelijke partners waren bedoeld voor kinderverzorging worden ze dan efficiënter, want doelgerichter besteed. Ook wat rechtvaardiging betreft ligt een directe subsidie voor kinderen meer voor de hand dan een subsidie voor partners. De overwegingen vallen uiteen in 3 groepen:

- een meer rechtvaardige inkomensverdeling op basis van behoeften. Het toekenningscriterium voor een uitkering is steeds de aanwezigheid van een kind. Gebleken is dat kinderen (die niet productief zijn) een veel grotere last vormen dan een huishoudpartner (die wel productief is) en dat huishoudpartners niet daar en slechts daar voorkomen waar ook kinderen zijn. Partners vormen een vrijere bestedingscategorie dan kinderen. Zij doen (tot op zekere hoogte) een vrije keus voor hun afhankelijk zijn; een huwelijk komt op vrijwillige basis tot stand en kan ontbonden worden. Kinderen daarentegen zijn afhankelijk zonder vrije keus. Voor hen bestaat geen equivalent van echtscheiding. Het is dus aannemelijker, dat een huishoudpartner tot de 'welvaart' van de kostwinner behoort dan dat zijn kinderen daartoe zouden behoren. Waar het gaat om behoeften is draagkrachtvermindering ten gevolge van kinderen waarschijnlijker dan ten gevolge van een afhankelijke partner. De inkomensverdeling tussen huishoudens wordt rechtvaardiger, omdat de lasten van kinderen niet langer vrijwel geheel op het betreffende huishouden worden afgewenteld. De inkomensverdeling tussen individuen wordt gelijkjer, omdat voornamelijk vrouwen die tot nu toe zonder inkomen bleven, aan hun verzorgingsarbeid een inkomen zullen ontfangen. De kinderbijslag wordt aan de verzorgster betaald. Wat zij krijgt van de tariefverlichting van haar echtgenoot moet zij afwachten;
- een rechtvaardiger inkomensverdeling, gebaseerd op prestatie. Door de verzorging van kinderen 'betaalt' men met terugwerkende kracht zijn eigen opvoeding. Een nieuwe generatie is nodig om de maatschappij en de voorzieningen ten behoeve van de ouderen in stand te houden. Waar de voorzieningen ten behoeve van ouderen gecollectiviseerd zijn (AOW), zijn kinderlozen, die niet bijdragen in de kinderopvoeding van anderen, op te vatten als 'free riders' voor hun eigen ouderdom. Wie kinderen verzorgt, levert een maatschappelijk relevante prestatie; wie een afhankelijke partner heeft of is, levert een prestatie die het belang van het huishouden niet te boven gaat;
- vereenvoudigde uitvoering. De systematiek van de huidige regelgeving is niet langer geldend. De uitzonderingen nemen een steeds massaler karakter aan. Daardoor zijn voortdurend stoplappen nodig. De oudste daarvan zijn de bijzondere behandeling van alleenstaande ouders en weduwen. Hun moeilijke positie is een afgeleide van het feit dat ze kinderen te verzorgen hebben. De categorisering is dus onnodig ingewikkeld. Een andere stoplap is de belastingtariefverlichting voor tweeverdieners met jonge kinderen. Er zijn ook stoplappen die nog ontbreken, zoals een verhoogd tarief voor alleenverdieners zonder jonge kinderen. Het verleggen van het beleid naar de kinderen in plaats van de partners maakt deze stoplappen op ter-

5) M. Ploegmakers en L. van Leeuwen, *Huishoudens in Nederland: twee decennia verandering; een statistische analyse over de periode 1960-1981*, Ministerie van VROM, 1985.

mijn overbodig. Daar komt bij dat het kindertal objectief vaststelbaar is en al gemeten wordt ten behoeve van de AKW. Het afhankelijk zijn van een partner (en het partner zijn überhaupt) is daarentegen moeilijk meetbaar en controleerbaar. De perikelen met de Tweeverdienerswet, de woningdelers en niet in de laatste plaats de bijstandmoeders maken dit duidelijk. De noodzaak tot het onderzoek naar economische eenheden en dergelijke vervalt op termijn.

## Kostendekkende kinderbijslag

Een meer eigentijdse invulling van de uitgangspunten bij de AKW moet leiden tot een substantiële verhoging van de uitkering. Uitgaan van het maatschappelijk belang van kinderen leidt eveneens tot die conclusie. Het is echter de vraag of daartoe op korte termijn middelen beschikbaar zijn. Een van de mogelijkheden is de AKW vast te stellen op het niveau van de *minimale kosten van levensonderhoud en verzorging*. Met een dergelijk niveau zou recht worden gedaan aan verschillende uitgangspunten:

- het kind komt tot zijn recht als zelfstandig individu in die zin, dat zijn bestaansminimum is gegarandeerd, onafhankelijk van de welvaart van zijn ouders;
- aan de prestaties van de verzorgers wordt recht gedaan. Immers, de noodzakelijke minimale kosten zijn te zien als het laagste bedrag waarvoor een toekomstige generatie kan opgroeien. Er ontstaat een parallel met de AOW, die eveneens voorziet in de minimale kosten van levensonderhoud;
- de eigen verantwoordelijkheid en het eigen profijt van de ouders komen tot uitdrukking. In de praktijk besteden ouders immers veel meer dan het minimale aan hun kinderen. Bij een vergoeding van de minimale kosten dragen ouders nog steeds een aanzienlijk deel bij: vaak meer dan de 20% van hun bestedingen, die de SER indertijd verantwoord achtte 6);
- ten slotte wordt recht gedaan aan het behoefte- en draagkrachtbeginsel. Naarmate de ouders een hoger inkomen hebben, ligt de eigen bijdrage aan de opvoeding van hun kinderen hoger. De jaarlijkse eigen bijdrage kan lopen van bijna nul tot f. 50.000.

Het bedrag aan kinderbijslag kan gevarieerd worden naar leeftijd en rangorde van het kind. Bij de differentiatie naar de leeftijd moet gedacht worden aan een hoog bedrag gedurende de eerste vier jaren, waarin de verzorgingsarbeid intensief is; een aflopend bedrag gedurende de lagere-schooltijd, wanneer de verzorging minder intensief wordt en de materiële kosten nog beperkt zijn; en een weer oplopend bedrag gedurende de middelbare-schooltijd, wanneer de materiële kosten gaan oplopen. Tevens kan dan de overgang naar volwassenheid en eigen inkomen geleidelijker verlopen. Door de eenzijdige oriëntatie op de consumptieve uitgaven is de huidige differentiatie in de jongere leeftijdsgroep tegenovergesteld.

Bij een differentiatie naar rangorde kan gedacht worden aan een aflopend bedrag naar rangorde, omdat cumulatie van eigen bijdragen bij een kostendekkende kinderbijslag niet van belang is. De schaalvoordelen daarentegen zijn bij de verzorging aanzienlijk. Op weg naar een kostendekkende AKW zou een vlak tarief kunnen gelden.

De minimale schatting van een kinderbijslagbedrag op minimumniveau zou komen op ruim f. 5000 per kind per jaar (zie tabel 1 rechtsboven en vergelijk huidige AKW). Met de AKW tot 18 jaar is in dat geval f. 18 mrd. gemoeid, f. 13 mrd. meer dan nu. Een reëlere inschatting van een kinderbijslag op minimumniveau ligt eerder bij f. 7.500 per kind per jaar (f. 26 mrd.). Een kostendekkende kinderbijslag op minimumniveau zal daarom binnen de huidige prioriteitenstelling niet snel haalbaar zijn. Een toenemende verzorgingsangst kan dat veranderen. Stappen in de richting van een reëlere kinderbijslag zijn wel haalbaar, omdat een verhoging van de kinderbijslag een verlaging van de

gemeenschapsuitgaven voor partners mogelijk maakt (f. 29 mrd.).

De gemeenschapsuitgaven voor partners zijn niet probleemloos af te schaffen; f. 10 mrd. ervan bestaat uit nauwelijks inbare belasting en premies. Ook de overige f. 19 mrd. zijn niet meteen verlegbaar, omdat de overheid met de tegemoetkoming voor afhankelijke partners voor een spotprijs vrouwen van de arbeidsmarkt afhoudt en omdat huishoudens bij het wegvallen van die tegemoetkoming beneden het bestaansminimum kunnen geraken. Daar staat tegenover dat in de huidige situatie veel huishoudens met kinderen beneden het bestaansminimum leven. Men zou kunnen aannemen, dat de toeslagen op de loonderingsuitkeringen, de ABW-uitkeringen voor afhankelijke partners, de AOW-toeslagen voor jongere partners en de AWW-uitkeringen niet tot de verlegbare geldstromen behoren, omdat daarmee in veel gevallen het sociale minimum zou worden aangetast. Verlegging van deze geldstromen (totaal f. 6 mrd.) zou andere bijstandachtige uitgaven oproepen. Voor andere uitgaven geldt echter globaal gezien wel dat ze verlegbaar zijn: de alleenverdienertoeslagen (f. 5,4 mrd.), de gratis medeverzekering in het ziekenfonds (f. 1,6 mrd.) en de pensioenreserveringen voor weduwen (f. 5,8 mrd.). Als verlegbare geldstroom is derhalve circa f. 13 mrd. beschikbaar. Daarbij moet worden aangetekend dat de overheid over de f. 5,8 mrd. van de pensioenvoorzieningen slechts beperkte zeggenschap heeft. Invloed via de reglementering van pensioenfondsen (w.o. het ABP) is mogelijk. Het beschikbare bedrag is niet hoog, maar ruim voldoende voor een verdrievoudiging van de kinderbijslag. In een gefaseerde invoering kan begonnen worden met het aanwenden van de alleenverdienerstoelage in de inkomstenbelasting. Hierdoor worden geen specifieke groepen in het nauw gebracht ter wille van een globale oplossing. Ook wat betreft uitvoering zijn hier de minste problemen te verwachten; integendeel, er worden problemen opgelost.

Een complicatie vormt ten slotte nog de samenhang met het individualiseringsvraagstuk. In het bovenstaande is uitgegaan van een niet-geïndividualiseerde inkomenssituatie voor volwassenen. Het is mogelijk, dat voormalige huisvrouwen zich in de nieuwe situatie als werkloos gaan melden. In de huidige situatie zijn ze niet uitkeringsgerechtigd. Het is de vraag of de overheid kan voortgaan vrouwen per definitie als afhankelijk te zien, als zij kinderen wel meer als volwaardige individuen gaat behandelen. Bij de huidige stand van zaken op de arbeidsmarkt kan het verschil tussen een huisvrouw en een werkloze niet worden vastgesteld. Een afhankelijke partner is voor de overheid dan ook een goedkope werkloze. De balans tussen erkenning (als afhankelijke partner) en ontkenning (als werkloze) kan met het omleggen van geldstromen als hierboven beschreven, op den duur verbroken worden.

Roel Jansweijer

6) SER, *Advies over de hoogte van de kinderbijslagen*, 1964, nr. 4.