

De kosten van kinderen en de herstructurering van de kinderbijslag

IR. A. E. DE ZEEUW*

Eind maart heeft staatssecretaris De Graaf van Sociale Zaken de SER gevraagd advies uit te brengen over de verdere herstructurering van de kinderbijslag. De herstructurering moet gericht zijn op de herziening van de hoogte van de kinderbijslagen en de onderlinge verhoudingen daarvan. In dit artikel worden o.a. de herstructureringsvoorstellen van De Graaf onderzocht, naar aanleiding van een studie van de auteur, waarbij op basis van een rekenkundige methode is getracht inzicht te krijgen in de kosten van kinderen. De door De Graaf voorgestelde differentiatie naar leeftijd lijkt in redelijke mate overeen te komen met de resultaten van deze studie. De hoogte van de noodzakelijke kosten van kinderen lijken te laag te zijn vastgesteld.

1. Inleiding

Van verschillende zijden is gewezen op de behoefte aan recente gegevens over de kosten van kinderen. De jongste Nederlandse studies op dit terrein dateren uit het begin van de jaren zestig 1). Deze studies hebben slechts betrekking op de gemiddelde uitgaven 2) per jaar voor een kind gedurende de eerste vijftien levensjaren bij een gemiddeld gezinsinkomen beneden de sociale-verzekeringsgrens. Meer gedifferentieerde gegevens over de kosten van kinderen zijn gewenst, b.v. onderscheiden naar leeftijd, gezinsgrootte of inkomen. Tevens dienen de berekeningen te worden aangepast aan de sinds het begin van de jaren zestig opgetreden maatschappelijke veranderingen, in samenhang waarmee ook het consumptiepatroon sterk is gewijzigd. Duidelijke voorbeelden hiervan — met name wat betreft de oudere jeugd — zijn de veranderingen in het gebruik van alcohol, cosmetica en tabakswaaren en in het bezit van geluidsapparatuur.

De duidelijke behoefte aan recente gegevens over de kosten van kinderen is voor het Centraal Bureau voor de Statistiek aanleiding geweest een studie te maken van de uitgaven voor kinderen met behulp van de resultaten van het *Werknemersbudgetonderzoek 1974/75* 3). Aangezien de totale uitgaven voor de kinderen niet rechtstreeks uit de resultaten van het budgetonderzoek kunnen worden afgeleid, moeten ze zo goed mogelijk worden geschat. Hiertoe zijn verschillende methoden beschikbaar. In verband met zijn eenvoud en goede toepasbaarheid op de resultaten van het budgetonderzoek is de z.g. rekenkundige methode gekozen.

De rekenkundige methode gaat uit van de uit de verbruiksrekeningen bekende feitelijke gezinsuitgaven naar consumptie-categorieën en tracht daaruit door middel van verdeelsleutels de uitgaven voor de kinderen vast te stellen. Berekend zijn de werkelijk gedane uitgaven voor twee kinderen in 1974/1975 in werknemersgezinnen in verschillende gezinsfasen 4) en inkomensgroepen. Met behulp van de uitgaven, die werkelijk in de gezinnen zijn gedaan, kunnen ook de additionele kosten van de kinderen — d.w.z. de extra gezinsuitgaven ten behoeve van de kinderen bij behoud van materiële welstand voor de ouders — worden geraamd. Hierbij wordt uitgegaan van de veronderstelling dat:

De indeling van dit artikel is als volgt. In paragraaf 2 wordt het doel van de studie uiteengezet. De rekenkundige methode en de wijze van berekening worden beschreven in paragraaf 3. De resultaten van de berekening zijn in paragraaf 4 vermeld. In paragraaf 5 worden deze vergeleken met de hoogte van de kinderbijslag in 1974 en 1979, terwijl tevens aandacht zal worden besteed aan de recente voorstellen voor herstructurering van het systeem van kinderbijslag en -aftrek voor 1982.

2. Doel

Gegevens over de kosten van kinderen hebben verscheidene toepassingsmogelijkheden. In de eerste plaats zijn ze te gebruiken bij de advisering over de hoogte van de kinderbijslagen, kinderalimentatie en pleegkindvergoedingen en bij de budgetvoorlichting. Een tweede toepassingsmogelijkheid betreft het uitvoeren van vergelijkingen van de welstand van huishoudens van verschillende omvang en samenstelling. Met behulp van de rekenkundige methode kunnen — via de

* De schrijfster was ten tijde van het schrijven van dit artikel tijdelijk werkzaam bij de hoofdafdeling Statistiek van Inkomen en Consumptie van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

1) SER, *Advies over de hoogte van de kinderbijslagen*, Den Haag, 1964. A. I. V. Massizzo, Proeve van benadering van de redelijke gezinsuitgaven van de werkende ongeschoolde arbeider in de grote stad, *Sociaal Maandblad Arbeid*, februari 1961 (ook verschenen als no. 68 in de serie CPB-overdrukken).

2) De begrippen „kosten van kinderen” en „uitgaven voor kinderen” worden hier zonder onderscheid gebruikt.

3) Voor uitgebreide informatie over deze studie verwijzen wij naar het nog te publiceren CBS-rapport *Kosten van kinderen — herziening rekenkundige methode, berekening van de kosten m.b.v. de resultaten van het Werknemersbudgetonderzoek 1974/75*.

4) De gezinsfase waarin een gezin verkeert, wordt bepaald door de leeftijd van de kinderen. Onderscheiden zijn:

— gezinsfase I: beide kinderen jonger dan 6 jaar;
— gezinsfase II: oudste kind 6 tot 12 jaar, jongste kind 0 tot 12 jaar;
— gezinsfase III: oudste kind 12 tot 17 jaar, jongste kind 0 tot 17 jaar.

$\frac{\text{werkelijke uitgaven voor kinderen}}{\text{werkelijke uitgaven voor ouders}}$

$= \frac{\text{additionele kosten van kinderen}}{\text{uitgaven echtpaar zonder kinderen}}$

berekening van de additionele kosten van kinderen — z.g. standaardisatiefactoren worden berekend, die aangeven hoeveel extra uitgaven ten behoeve van de kinderen nodig zijn bij behoud van materiële welstand voor de ouders 5).

Om in de behoefte aan recente gegevens over de kosten van kinderen voor genoemde doeleinden te kunnen voorzien, heeft deze studie over de uitgaven voor kinderen zowel betrekking op de herziening van de rekenkundige methode als op de berekening van de kosten van kinderen zelf door toepassing van de herziene methode op de resultaten van het *Werknemersbudgetonderzoek 1974/75*.

3. Methode

De rekenkundige methode gaat uit van de gemiddelde gezinsuitgaven van gezinnen in bepaalde inkomensklassen, zoals deze in het budgetonderzoek gedurende een jaar zijn waargenomen. Deze uitgaven worden gesplitst in z.g. vaste en variabele kosten. De vaste kosten worden geheel aan de ouders toegerekend. De variabele kosten, die geacht worden te stijgen bij toenemend kindertal, worden met behulp van een meer of minder objectieve verdeelschaal toegerekend aan ouders en kinderen. Variabele kosten omvatten tevens uitgaven voor artikelen voor collectief gebruik waarvan, in verband met het medegebruik ervan door de kinderen, een groter exemplaar of, vanwege snellere slijtage, eerder een nieuw exemplaar moet worden gekocht. Er zijn drie schalen met variabele verdeelsleutels voor de verschillende artikelgroepen opgesteld. Zij hebben betrekking op gezinnen bestaande uit een echtpaar met (meestal) twee kinderen in drie verschillende gezinsfasen.

Voor kleding en schoeisel konden de verdeelsleutels rechtstreeks aan de verbruiksrekeningen van het budgetonderzoek worden ontleend, aangezien voor deze categorieën de uitgaven voor ouders en kinderen afzonderlijk waren genoteerd. Een aantal verdeelsleutels volgde direct uit de aard van de artikelgroep; het betreft hier met name kinderoppas, speelgoed, bepaalde vervoersmiddelen (b.v. auto) en apparaten, alle verzekeringen, bijkomende huurkosten en een deel van de kosten van opleiding en lectuur. De overige verdeelsleutels zijn zo mogelijk gebaseerd op onderzoeksgegevens (met name gas, elektriciteit, water, roken, huur, en een deel van meubelen, cosmetica, geneeskundige hulp, ontspanning en vervoer) of normen (met name voeding en huishoudtextiel). Wanneer dergelijke gegevens of normen ontbraken, zijn — in overleg met anderen — verdelingsfactoren opgesteld op grond van redelijkheidsoverwegingen (met name reinigingsartikelen, lichaamsverzorgingsartikelen, genees- en verbandmiddelen, telefoon en porti en een deel van ontspanning en vervoer).

Bij de huur, na voeding de grootste uitgavenpost, zijn aanvankelijk twee verdeelsleutels in beschouwing genomen: één gebaseerd op de extra vertrekken die een echtpaar met twee kinderen in de woning heeft t.o.v. een gemiddeld echtpaar zonder kinderen, de ander op het aantal vertrekken dat twee kinderen geacht worden in beslag te nemen. Uiteindelijk is voor de eerste verdeling gekozen wat betreft de verdeling van de huuruitgaven. De tweede verdeling heeft een rol gespeeld bij het vaststellen van verdeelsleutels voor stoffering, woningonderhoud e.d.

Bij de vaststelling van de verdeelsleutels is niet gedifferentieerd naar inkomen, aangezien uit andere onderzoeken 6) is gebleken dat bij stijging van de welvaart de uitgaven voor de kinderen nagenoeg is gelijke mate toenemen als de totale uitgaven. Evenmin is bij de berekening van de uitgaven voor kinderen onderscheid gemaakt naar rangorde en geslacht van de kinderen aangezien de budgetstatistieken geen splitsing van de uitgaven toelaten naar eerste en tweede kind, resp. naar sexe.

Om de kosten van de kinderen te kunnen berekenen, is voor elke gezinsfase afzonderlijk een rekenschema opgesteld, waarin zowel een omschrijving van de artikelgroepen (incl.

artikelengroepnummers) is opgenomen, als de bij die groepen behorende factoren voor de berekening van het kinderaandeel in de uitgaven. In dit rekenschema zijn opgenomen de vermenigvuldigingsfactoren voor de kinderaandelen in de drie onderscheiden gezinsfasen. Door de waarde van het verbruik van een artikelgroep te vermenigvuldigen met de betreffende factor, krijgt men de uitgaven voor de kinderen in die artikelgroep. Door deze produkten te sommeren worden de kosten van de kinderen per hoofdbestedingscategorie en vervolgens de totale kosten verkregen.

De opzet van de rekenschema's maakt het dus mogelijk bepaalde uitgavencategorieën afzonderlijk te bekijken of juist uit de totale kosten weg te laten. Door terug te grijpen op de gedetailleerde beschrijving van de berekeningsmethode per uitgavencategorie is het ook mogelijk de uitgaven voor kinderen voor een of meer kleinere, specifieke artikelgroepen te schatten. De op deze wijze verkregen uitkomsten gelden uiteraard alleen voor het gezinstype uit het *Werknemersbudgetonderzoek 1974/75*.

Bij de berekening van de kosten van de kinderen zijn de z.g. niet-consumptieve uitgaven buiten beschouwing gebleven. Deze hebben onder meer betrekking op directe belastingen, premies voor sociale verzekeringen, overdrachten aan instellingen zonder winstoogmerk (politieke, kerkelijke en liefdadigheidsinstellingen en belangenorganisaties) overdrachten binnen de sector gezinnen (alimentatie, schenkingen), premiebetalingen voor kapitaalverzekeringen, voor zover deze als besparing van gezinnen kunnen worden beschouwd, en aflossing en rente van hypotheecaire en andere leningen. Slechts een gering deel van deze uitgaven zou mogelijk aan de kinderen ten goede kunnen komen.

4. Resultaten

De totale uitgaven voor twee kinderen blijken hoger te zijn naarmate het inkomen hoger is en de kinderen ouder zijn (zie tabel 1). De uitgaven voor twee kinderen jonger dan 6 jaar (gezinsfase I) bedroegen in 1974/1975, afhankelijk van de hoogte van het inkomen, ca. f. 3.300 tot f. 6.400 per jaar. Dit is ca. 20% van het totale gezinsverbruik of ongeveer een kwart van de uitgaven voor de ouders. Voor twee kinderen waarvan het oudste 6 tot 12 jaar is (gezinsfase II), bedragen de kosten ca. f. 4.300 tot f. 9.100 per jaar, afhankelijk van het inkomen. Dat is ongeveer een kwart van het totale verbruik en ca. een derde van de uitgaven voor de ouders. In de derde gezinsfase, waarin het oudste van de twee kinderen 12 tot 17 jaar is, lopen de uitgaven voor de kinderen bij toenemend inkomen op van ca. f. 5.700 tot f. 11.000 per jaar. In de lagere inkomensgroepen is dat ca. 30%, in de hogere 28% van het gezinsverbruik of resp. ca. 44% en 39% van de uitgaven voor de ouders.

Omrekening van de uitgaven voor kinderen op het prijsniveau van medio 1979 laat zien dat de uitgaven, onder de veronderstelling van een gelijkblijvend consumptiepatroon, sinds 1974/1975 door prijsstijging met ca. 28% zijn toegenomen. Dit is enige procenten minder dan de prijsstijging voor alle consumptieve uitgaven te zamen, die ca. 31% bedraagt. In procenten van de totale uitgaven bedragen de uitgaven voor twee kinderen op het prijsniveau van 1979 in de eerste en tweede gezinsfase resp. ca. 19 en 24, in de derde gezinsfase ca. 30 in de lagere-inkomensgroepen en ca. 27 in de hogere; in procenten van de uitgaven voor de ouders is dat resp. ca. 23 en 32 voor gezinsfase I en II en 43 en 37 in gezinsfase III.

5) Voor een uitvoerige bespreking van de berekening van standaardisatiefactoren m.b.v. de rekenkundige methode verwijzen wij naar het nog te publiceren eindrapport van de CBS-SCP-werkgroep Standaardisatie inkomens. Hierin worden ook andere standaardisatiemethoden besproken.

6) SER, *Advies over de hoogte van de kinderbijslagen*, Den Haag, 1964.

Tabel 1. Uitgaven voor twee kinderen in guldens en in procenten naar gezinsfase en inkomen

Netto inkomen	Leeftijd oudste kind in jaren								
	0-5			6-11			12-16		
	guldens/jaar			in procenten van het totale verbruik			in procenten van de uitgaven voor de ouders		
Minder dan f. 16.000	3.270	4.310	5.710	20	24	30	25	32	43
f. 16.000 - f. 19.000	3.520	4.460		18	24		22	32	
f. 19.000 - f. 21.000	3.770	5.100		19	24	31	23	32	45
f. 21.000 - f. 24.000	4.040	5.180	6.760	21	24	28	27	32	39
f. 24.000 - f. 30.000	5.170	6.290	7.920	20	24	28	25	32	39
f. 30.000 - f. 37.000	6.410	7.560	9.870	20	24	28	25	32	39
f. 37.000 - f. 44.000		9.130	10.710		24	28		32	39

In tabel 2 zijn voor respectieve gezinsfasen I, II en III de uitgaven voor twee kinderen in de verschillende inkomensgroepen weergegeven, onderscheiden naar de verschillende uitgavencategorieën. Hieruit blijkt dat in iedere gezinsfase de uitgaven voor de kinderen in guldens in alle uitgavencategorieën toenemen bij een stijgend inkomen. De uitgaven voor voeding vormen verreweg het belangrijkste onderdeel van de kosten van de kinderen. Het aandeel van de voedingskosten in de totale kosten van kinderen is echter lager naarmate het inkomen hoger is (wet van Engel): in de laagste inkomensgroep maken de voedingskosten ongeveer de helft van de totale kosten van kinderen uit, in de hoogste inkomensgroep ruim een derde. Ook het aandeel van de kosten voor kleding en schoeisel daalt iets naarmate het inkomen hoger is.

De aandelen van de kosten voor woning en ontwikkeling, ontspanning en verkeer nemen met name in gezinsfasen II en III toe bij stijgend inkomen; het aandeel van de uitgaven voor hygiëne en geneeskundige verzorging neemt in alle gezinsfasen, vooral in de hogere inkomensklassen toe bij stijgend inkomen ten gevolge van de premiekosten voor de particuliere ziektekostenverzekering. Een belangrijke factor is hierbij dat bij een particuliere ziektekostenverzekering ook voor de kinderen premie moet worden betaald, terwijl bij de ziekenfondsverzekering de kinderen „gratis” meeverzekerd zijn. De aandelen van de kosten van

maatschappelijke verplichtingen en overige uitgaven zijn nihil.

Wanneer de kosten van de kinderen in de drie gezinsfasen binnen de verschillende inkomensgroepen worden vergeleken, blijkt dat de kosten in guldens voor alle uitgavencategorieën hoger zijn naarmate de kinderen ouder zijn, behalve voor hygiëne en geneeskundige verzorging in de inkomensklassen boven f. 24.000. Dit laatste hangt samen met het feit dat oudere kinderen minder „dokterskosten” veroorzaken dan kleine kinderen; juist in de inkomensgroepen boven f. 24.000, waar men voornamelijk particulier tegen ziektekosten verzekerd is, worden dergelijke kosten veelal slechts gedeeltelijk door de verzekering vergoed (eigen risico). In procenten van de totale kosten van twee kinderen nemen de kosten van voeding en ontwikkeling toe en die van woning, kleding en hygiëne en geneeskundige verzorging af bij het ouder worden van de kinderen.

Bij de bespreking van de methode (zie par. 3) is vermeld dat de rekenkundige methode door de structuur van de gehanteerde verbruiksgegevens geen splitsing van de uitgaven toelaat voor het eerste en tweede kind. In veel gevallen zal het echter van belang zijn te weten wat de additionele kosten van het eerste en tweede kind afzonderlijk zijn. Hiertoe kan niet worden volstaan met het eenvoudig halveren van de uitgaven voor twee kinderen, omdat het tweede kind minder kosten met zich blijkt te brengen dan het eerste. Er is nl. sprake van het z.g. rangorde-effect door lagere intitiële kosten voor een tweede kind, die voortvloeien uit het kunnen gebruiken van artikelen van het eerste kind (kleding b.v.) en de „economies of scale”. Uit econometrisch onderzoek en andere becijferingen van het Centraal Planbureau blijkt dat de uitgaven voor een tweede kind gemiddeld 85% bedragen van de uitgaven voor het eerste kind 7). Hoewel uit het SER-advies niet geheel duidelijk is of het hier kinderen van verschillende of van dezelfde leeftijd betreft, is aangenomen dat het inderdaad om verschillende leeftijden gaat, aangezien juist dan de uitgaven voor het tweede kind lager kunnen zijn door het feit dat het tweede kind de

7) SER, Advies over de hoogte van de kinderblijslagen, Den Haag, blz. II-15 en II-16, tabel 5.

Tabel 2. Uitgaven voor twee kinderen naar gezinsfase en inkomen, in guldens per jaar en in procenten

Leeftijd oudste kind	Netto inkomens per jaar, in guldens													
	<16.000	16.000-19.000	19.000-21.000	21.000-24.000	24.000-30.000	30.000-37.000	37.000-44.000	<16.000	16.000-19.000	19.000-21.000	21.000-24.000	24.000-30.000	30.000-37.000	37.000-44.000
	guldens per jaar							procenten						
0 - 5 jaar														
voeding	1.608	1.660	1.780	1.745	2.062	2.147		49	47	47	43	40	34	
woning	521	614	657	761	887	1.124		16	18	17	19	17	18	
kleding, schoeisel, opschik	557	584	587	612	745	890		17	17	16	15	14	14	
hygiëne, geneesk. verzorging	219	218	266	309	852	1.362		7	6	7	8	17	21	
ontwikkeling, ontspanning, verkeer	351	415	467	597	593	861		11	12	12	15	12	13	
maatsch. verplichtingen, verzekeringen	8	7	10	9	9	19		0	0	0	0	0	0	
overige uitgaven	1	1	2	3	2	4		0	0	0	0	0	0	
Totaal	3.265	3.499	3.769	4.036	5.150	6.707		100	100	100	100	100	100	
6 - 11 jaar														
voeding	2.098	2.175	2.345	2.233	2.411	2.641	3.165	49	49	46	43	38	35	35
woning	614	586	725	731	934	1.151	1.478	14	13	14	14	15	15	16
kleding, schoeisel, opschik	652	745	809	830	937	1.097	1.215	15	17	16	16	15	15	13
hygiëne, geneesk. verzorging	193	211	273	353	778	1.029	1.418	4	5	5	7	12	14	16
ontwikkeling, ontspanning, verkeer	736	727	937	1.020	1.220	1.629	1.829	17	16	18	20	19	22	20
maatsch. verplichtingen, verzekeringen	16	16	13	13	12	12	20	0	0	0	0	0	0	0
overige uitgaven	1	1	1	2	2	1	4	0	0	0	0	0	0	0
Totaal	4.310	4.461	5.103	5.182	6.294	7.560	9.129	100	100	100	100	100	100	100
12 - 16 jaar														
voeding		3.145		3.291	3.501	3.540	4.002		55		49	44	36	37
woning		653		764	891	1.854	1.623		11		11	11	19	15
kleding, schoeisel, opschik		825		893	1.072	1.190	1.246		14		13	14	12	12
hygiëne, geneesk. verzorging		255		433	695	1.042	1.173		4		6	9	11	11
ontwikkeling, ontspanning, verkeer		818		1.363	1.752	2.227	2.644		14		20	22	23	25
maatsch. verplichtingen, verzekeringen		10		17	10	15	16		0		0	0	0	0
overige uitgaven		1		3	3	2	1		0		0	0	0	0
Totaal		5.707		6.764	7.924	9.870	10.705		100		100	100	100	100

baby-uitzet, kleding, speelgoed e.d. van het eerste kind gebruikt 8).

Met de resultaten van de rekenkundige methode zoals weergegeven in tabel 1 en voornoemde cijfers van het Centraal Planbureau, kunnen de additionele kosten van het eerste en tweede kind afzonderlijk worden benaderd. Volgens het Centraal Planbureau is 54% van de uitgaven voor twee kinderen voor het eerste kind en 46% voor het tweede kind (resp. 100/185 en 85/185). Uitgedrukt in procenten van de uitgaven voor de ouders zijn de additionele kosten voor het eerste en tweede kind dus resp. ca. 13,5 en 11,5 in gezinsfase I, 17 en 14 in gezinsfase II, 23 en 20 in de lagere inkomensgroepen van gezinsfase III en 21 en 18 in de hogere inkomensgroepen. In procenten van de totale gezinsuitgaven bedragen de uitgaven voor het eerste en tweede kind resp. 11 en 9 in gezinsfase I, 13,5 en 11,5 in gezinsfase II, 16 en 14 in de lagere inkomensgroepen van gezinsfase III en 15 en 13 in de hogere inkomensgroepen. Bij de interpretatie van deze percentages moeten wij ons realiseren dat zij zijn berekend met vrij oude gegevens betreffende het effect van de rangorde op de uitgaven voor kinderen. Het zijn voor zover ons bekend echter de enige gegevens.

5. Uitgaven voor kinderen en de kinderbijslag

Ingezetenen die kinderen tot hun last hebben, hebben recht op kinderbijslag. Het doel van de kinderbijslag is een correctie aan te brengen op de verdeling van inkomsten behoeve van gezinnen met kinderen, zodanig dat daardoor gelijke kansen en ontplooiingsmogelijkheden voor de kinderen worden bevorderd. In deze paragraaf zal worden aangegeven in welke mate de kinderbijslag de uitgaven voor de kinderen dekt, zoals die zijn berekend in de voorgaande paragraaf. Hierbij zal zowel aandacht worden besteed aan de situatie in 1974 als aan die ten tijde van de (drie-fasen)herstructurering in 1979. Tot slot zal worden ingegaan op de herstructureringsvoorstellen voor 1982, waarover onlangs door staatssecretaris De Graaf van Sociale Zaken advies is gevraagd aan de SER.

Vergelijking met de kinderbijslag in 1974 en 1979

Aan het huidige kinderbijslagstelsel liggen onder meer als uitgangspunten ten grondslag dat de hoogte van de kinderbijslag zodanig dient te zijn dat voor ouders een eigen financiële verantwoordelijkheid blijft bestaan en dat de welvaart van een gezin met kinderen niet daalt beneden een bepaald percentage 9) van de welvaart van een gezin zonder kinderen met hetzelfde basisinkomen.

Uit de voorgaande studie blijkt dat gezinnen met twee kinderen in de drie onderscheiden gezinsfasen resp. 25%, 32%, en 44% of 39% meer moeten uitgeven dan een overeenkomstig echtpaar zonder kinderen om een gelijkblijvende materiële welvaart voor de ouders te kunnen handhaven. Een deel van deze extra uitgaven ten behoeve van de kinderen wordt echter gecompenseerd door de kinderbijslag en kinderaftrek (1974) of kinderbijslag plus opslag (1979). In 1974 bedroeg de opbrengst van de kinderbijslag en kinderaftrek voor twee kinderen beneden 16 jaar ca. f. 1.900 in de laagste en ca. f. 2.300 in de hoogste onderscheiden inkomensgroep (hiervan was f. 1.582 kinderbijslag). Vergelijking van de uitgaven voor de kinderen (zie tabel 1) met deze bedragen leidt tot de conclusie dat in de jongste gezinsfase bij het laagste inkomen ca. 57% van de uitgaven voor de kinderen wordt gecompenseerd door kinderbijslag en kinderaftrek. Dit aandeel neemt af tot ca. 22% van de uitgaven in de oudste gezinsfase en de hoogste inkomensgroep.

Tijdens de eerste fase van de herstructurering 1978/1980 is de kinderaftrek vervangen door een opslag op de kinderbijslag. De kinderbijslag plus opslag bedroeg in 1979 f. 2.566 voor twee kinderen beneden 16 jaar

ongeacht het inkomen. Van de uitgaven voor de kinderen op het prijsniveau van 1979 blijkt hierdoor ca. 61% gecompenseerd te worden in de eerste gezinsfase bij de laagste inkomensgroep en ca. 19% voor de derde gezinsfase in de hoogste inkomensgroep.

Uit het voorgaande blijkt dat in 1979 ouders met grotere kinderen in de hogere-inkomensgroepen minder compensatie hebben ontvangen in de kosten van hun kinderen dan in 1974 en ouders met jonge kinderen in de lagere-inkomensgroepen meer. Uiteraard heeft bij deze nivellering de herziening van het kinderbijslagstelsel (eerste fase) een belangrijke rol gespeeld. Het niet-gecompenseerde deel van de uitgaven voor de kinderen gaat uiteraard ten koste van de bestedingsmogelijkheden die de ouders zouden hebben als ze geen kinderen hadden (eigen financiële verantwoordelijkheid). Enig rekenwerk leert bovendien dat alleen in de derde gezinsfase de materiële welvaart van de ouders tot iets beneden 80% van de welvaart van een overeenkomstig echtpaar zonder kinderen daalt.

Vergelijking met de herstructureringsvoorstellen 1982

Eind maart 1980 heeft staatssecretaris De Graaf van Sociale Zaken de SER gevraagd advies uit te brengen over de verdere herstructurering van de kinderbijslag. Deze herstructurering moet gericht zijn op de herziening van de hoogte van de kinderbijslagen en de onderlinge verhoudingen daarvan. In de uitgangspunten van de kinderbijslag wordt in die zin verandering gebracht dat de hoogte van de kinderbijslag duidelijk afhankelijk wordt gesteld van de leeftijd van het kind. Voorwaarde voor de verdere herstructurering is dat deze budgettair neutraal is.

De staatssecretaris heeft een drietal modellen voor een nieuw stelsel ontwikkeld. Het *gemeenschappelijke* in die modellen is:

- het beperken van het recht op kinderbijslag voor kinderen tot 18 jaar (thans 27 jaar);
- het afschaffen van de halvering van de kinderbijslag voor eerste kinderen van 0-2 jaar;
- een andere presentatie van de differentiatie naar rangorde: hierbij wordt niet langer gesproken van kinderbijslag voor het eerste, tweede enz. kind, maar van kinderbijslag per kind voor een gezin met een, twee enz. kinderen;
- het inbrengen van differentiatie naar leeftijd van de kinderen: hiertoe worden de kinderen verdeeld in drie leeftijdsgroepen, te weten: 0-5 jaar, 6 - 11 jaar en 12 - 17 jaar.

Wat betreft de differentiatie naar leeftijd is een verhouding van 70 : 100 : 130 aangehouden voor resp. de leeftijdsgroepen 0-5 jaar, 6-11 jaar en 12-17 jaar. Deze verhouding is gebaseerd op de verhouding van de additionele kosten van kinderen in de verschillende leeftijdsgroepen zoals deze o.a. berekend is door het Voorlichtingsinstituut voor het Gezinsbudget in 1972 t.b.v. de Nederlandse Gezinsraad en komt in redelijke mate overeen met hetgeen in de hiervoor beschreven studie is gevonden (68 : 100 : 132).

De Graaf geeft echter de voorkeur aan de noodzakelijke kosten van levensonderhoud als basis voor het kinderbijslagstelsel. Echter, omdat zowel de noodzakelijke kosten van levensonderhoud als de werkelijke uitgaven voor de kinderen toenemen met de leeftijd van het kind en per kind afnemen naarmate het aantal kinderen groter is, meent De Graaf (m.i. terecht) dat deze verhoudingscijfers betreffende de

8) In de publikatie *Alimentatienormen* van het Voorlichtingsinstituut voor het Gezinsbudget wordt dit percentage (85%) toegepast voor de uitgaven van een tweede kind met dezelfde leeftijd als het eerste kind. Omdat dit ons een minder juiste werkwijze lijkt, zijn de cijfers van dit instituut hier niet gebruikt.

9) Dit percentage is in 1964 door de SER gesteld op 80.

feitelijke uitgaven ook toegepast mogen worden op de noodzakelijke kosten van levensonderhoud.

De drie modellen hebben naast bovenvermelde gemeenschappelijke kenmerken de volgende verschillen.

Model I: leeftijdsdifferentiatie wordt ingebracht in het huidige stelsel.

Model II: leeftijdsdifferentiatie wordt ingebracht in een stelsel waarbij de differentiatie naar rangorde is afgeschaft.

Model III: leeftijdsdifferentiatie wordt ingebracht in een geheel nieuw stelsel van differentiatie naar rangorde; dit stelsel is gebaseerd op volledige vergoeding van de noodzakelijke kosten van levensonderhoud met correcties i.v.m. de eigen financiële verantwoordelijkheid c.q. neutrale bekostiging van het stelsel.

Model I

Toepassing van de verhouding 70 : 100 : 130 op de kinderbijslagbedragen voor 1982 leidt niet tot een budgetneutrale financiering, omdat door het afnemend aantal geboorten meer oudere kinderen in het totaal vertegenwoordigd zijn. In de onderscheiden leeftijdsgroepen komen nl. resp. 27,7%, 33,1% en 39,1% van alle kinderen voor (10). Wordt tevens rekening gehouden met het opheffen van de halvering van de kinderbijslag voor het eerste kind, dan dient een korting van 5,2% te worden toegepast op alle kinderbijslagbedragen.

De inkomensmutaties, voortvloeiend uit model I zijn in het algemeen positief voor gezinnen met oudere kinderen en negatief voor gezinnen met jongere kinderen. Dit is in overeenstemming met de ontwikkeling van de kosten van kinderen in de verschillende gezinsfasen.

Model I geeft een toename van het bedrag per kind naarmate er meer kinderen zijn. Dit is in strijd met het uitgangspunt dat de kosten van kinderen per kind afnemen bij toename van het aantal kinderen. Gezien vanuit de welvaartspositie van de ouders is het echter wel juist: het vermogen van de ouders om bij te dragen in de noodzakelijke kosten van levensonderhoud neemt af naarmate zij meer kinderen tot hun last hebben.

Model II

In dit model wordt de differentiatie naar rangorde afgeschaft. Dit is gebeurd vanuit de gedachte dat de afname van de noodzakelijke kosten per kind en de afname van het vermogen van de ouders bij te dragen in die kosten naarmate het kindertal toeneemt, elkaar opheffen. In dit stelsel wordt in de drie leeftijdsgroepen dus een vast bedrag per kind gegeven, ongeacht het aantal kinderen in het gezin.

Omdat dit systeem erg rigoureuus ingrijpt in de inkomenspositie van grotere gezinnen wordt in dit model tevens gerekend met gezinstoeslagen voor gezinnen met 6, 7 en 8 of meer kinderen. Deze toeslagen bedragen resp. 35%, 70% en 120% van de kinderbijslag voor een kind in de leeftijdsgroep 6-11 jaar.

Ook dit model is over het algemeen het gunstigst voor gezinnen met oudere kinderen. Grote gezinnen (5 of meer kinderen) gaan er echter in alle gevallen op achteruit vergeleken met het huidige stelsel.

Model III

Het derde model gaat uit van de noodzakelijke kosten van levensonderhoud. Wat precies die kosten zijn, zal door de SER nog onderzocht moeten worden. De Graaf geeft drie alternatieven aan, die op geen enkel kwantitatief gegeven steunen, te weten: f. 2.000, f. 2.500 en f. 3.000 voor een eerste kind in de leeftijdsklasse 6 - 11 jaar. Vervolgens is aangenomen dat de noodzakelijke kosten voor het eerste tot en met achtste kind oplopend naar rangorde zich verhouden als 100 : 85 : 79 : 73 : 69 : 67 : 65 :

63 11). Voor de leeftijdsdifferentiatie is wederom uitgegaan van de verhouding 70 : 100 : 130.

Niet alle noodzakelijke kosten zullen door de kinderbijslag vergoed worden. Er moet een eigen financiële verantwoordelijkheid voor de ouders blijven bestaan. De grootte hiervan is (mede) afhankelijk gesteld van het totale bedrag dat voor de kinderbijslaguitkeringen beschikbaar is (f. 5.815 mln.). De Graaf legt de SER verschillende alternatieven voor waarmee de ouders een eigen bijdrage zouden kunnen leveren. Zo zou de kinderbijslag voor het eerste kind beperkt kunnen worden, voor eerste en tweede kind, voor eerste, tweede en derde kind enz.

De drie alternatieven, die De Graaf aangeeft voor de noodzakelijke kosten van levensonderhoud lijken aan de lage kant te zijn. Veronderstellen we, hetgeen niet onredelijk lijkt, dat in de laagste in het *Werknemersbudgetonderzoek 1974/75* onderscheiden inkomensgroep (netto minder dan f. 16.000) de feitelijke uitgaven gelijkgesteld kunnen worden met de noodzakelijke kosten, dan bedroegen de noodzakelijke kosten voor twee kinderen in de leeftijdsgroep 6 - 11 jaar in 1974/1975 reeds ca. f. 4.400. Op het prijsniveau van 1979 was dit reeds 28% hoger, d.i. f. 5.600. Omgerekend op het prijsniveau van 1982 zal dit bedrag nog aanmerkelijk hoger zijn. De noodzakelijke kosten volgens de gunstigste variant van De Graaf bedragen voor 1982 voor dezelfde kinderen ca. f. 5.600 (1,85 x f. 3.000).

Nabeschuiving

De in dit artikel beschreven studie betreft slechts de berekening van de uitgaven voor twee kinderen in drie gezinsfasen en bij verschillende inkomensniveaus. Deze beperking is een gevolg van de gebruikte verbruiksgegevens, i.c. de resultaten van het *Werknemersbudgetonderzoek 1974/75*. De rekenkundige methode kan echter ook gebruikt worden voor de berekening van de uitgaven voor kinderen bij verschillende gezinsomvang, naar rangorde e.d., mits het budgetonderzoek de daarvoor vereiste gegevens van verschillende gezinstypen bevat. De in de nabije toekomst ter beschikking komende resultaten van het Doorlopend Budgetonderzoek zullen dergelijke gegevens bevatten.

Vergelijking van de resultaten van deze studie met de kinderbijslag leidt tot een aantal conclusies. In het huidige kinderbijslagstelsel bestaat een duidelijke eigen financiële verantwoordelijkheid voor de ouders aangezien niet alle uitgaven voor de kinderen door de kinderbijslag worden vergoed (ca. 20% tot 60%). In de herstructureringsvoorstellen van staatssecretaris De Graaf zal deze eigen financiële verantwoordelijkheid verder worden uitgebreid doordat niet alleen niet alle uitgaven voor de kinderen, maar ook niet alle noodzakelijke kosten van levensonderhoud zullen worden vergoed. Daarnaast is in deze voorstellen een differentiatie naar leeftijd ingebracht; hierbij wordt de verhouding 70 : 100 : 130 aangehouden voor resp. de leeftijdsgroepen 0 - 5 jaar, 6 - 11 jaar en 12 - 17 jaar. Deze verhouding komt in redelijke mate overeen met de verhouding van de additionele kosten van kinderen, zoals in deze studie is berekend. De hoogte van de noodzakelijke kosten van levensonderhoud lijken op grond van de resultaten van deze studie wat te laag te zijn vastgesteld.

Annelies de Zeeuw

10) CBS, *Bevolkingsprognose 1982*, gemiddelde van alternatief A en B.

11) SER, *Advies over de hoogte van de kinderbijslagen*, 's-Gravenhage, 1964. Deze verhoudingscijfers zijn reeds eerder genoemd in par. 4.