



Tegemoetkomingen in de kosten van levensonderhoud van kinderen

DRS. P. KAVELAARS*

1. Inleiding

In Nederland wordt via het stelsel van sociale zekerheid rekening gehouden met de kosten die inkomensafhankelijke kinderen met zich meebrengen (AKW). Deze voorziening is in 1941 tot stand gekomen, zij het dat de reikwijdte en de structuur sindsdien aanzienlijk zijn gewijzigd. De eerste algemene kinderbijslagvoorziening beperkte zich tot het verstrekken van een tegemoetkoming aan loontrekkenden, waarbij de tegemoetkoming toenam (!) met het inkomen en onderworpen was aan de inkomstenbelasting. De huidige AKW is een volksverzekering hetgeen met zich meebrengt dat een ieder recht heeft op een uitkering. De uitkeringen zijn rangorde- en leeftijdsafhankelijk 1) en worden niet belast. Naast de kinderbijslagvoorziening bestond er tot 1978 2) het recht op kinderaftrek in de inkomstenbelasting 3). Met ingang van dat jaar zijn kinderaftrek en kinderbijslag geïntegreerd in één algemene kinderbijslagwet 4).

Het systeem van tegemoetkomingen in de kosten van kinderen is door de tijd heen een uiterst controversieel onderdeel van het stelsel van sociale zekerheid geweest. Met name de rechtsgrond en de uitwerking daarvan zijn veelvuldig bediscussieerd. Ten eerste – aldus een opvatting – is er in feite geen enkele reden een verzekering in het leven te roepen nu er niet gesproken kan worden van risico's. Ten tweede is het aanvaarden van een dergelijk systeem sterk afhankelijk van de opvatting die men heeft t.a.v. het karakter van de kosten van kinderen: liggen deze uitgaven zuiver in de sfeer van de consumptieve bestedingen of zijn het draagkrachtbeïnvloedende uitgaven. Hoewel beschouwingen daaromtrent wel van belang zijn voor het al dan niet aanvaarden van een stelsel van tegemoetkomingen aan kinderen en tevens van betekenis zijn voor de structuur van een dergelijk stelsel past het niet daar in dit kader nader op in te gaan.

In dit artikel zal aan een drietal punten 5) aandacht worden besteed welke van belang zijn voor de beoordeling van een recent (opnieuw) opgekomen 6) gedachte de kinderbijslag inkomensafhankelijk te maken. Eerst komen de uitgangspunten voor een kinderbijslagregeling aan de orde,

daarna volgt een beoordeling van de methoden welke gehanteerd kunnen worden ter berekening van de kosten van kinderen en de consequenties daarvan; afgesloten wordt met een inventarisatie van de stand van zaken in de landen van de EG zowel met betrekking tot de stelsels van kinderbijslag als ten aanzien van de kinderaftrekregelingen in de respectievelijke inkomstenbelastingen.

2. Uitgangspunten voor een kinderbijslagstelsel

De vraag of, en zo ja op welke wijze, in beginsel met het houden van kinderen rekening dient te worden gehouden is onder meer verwoord door Drees jr. (in de kop van zijn artikel "Kind: ding of individu"), Stevens en De Vries en De Kam 7). Immers, in beginsel dienen consumptieve bestedingen (het kind wordt als ding beschouwd) noch via de inkomstenbelasting, noch via het stelsel van sociale zekerheid te worden gefinancierd. Deze opvatting echter wordt nauwelijks nog aangehangen; ook kinderen zijn individuen met rechten en plichten waarmee ook bij de heffing van inkomstenbelasting en in de sociale zekerheid rekening moet worden gehouden. Ook in dit artikel wordt daar vanuit gegaan.

De ratio van de kinderaftrekregeling in de inkomstenbelasting is gelegen in de draagkrachtgedachte: net als het onderhouden van de levenspartner, beïnvloedt ook het onderhouden van kinderen de draagkracht van de inkomensvormende partner, zodat een tegemoetkoming terzake in beginsel in de belastingvrije som dient te zijn verwerkt 8).

In 1980 is een aantal uitgangspunten geformuleerd 9) welke de basis moeten vormen voor een stelsel van kinderbijslag:

1. ingezetenen die kinderen tot hun last hebben, hebben recht op kinderbijslag;
2. het recht op kinderbijslag geldt in beginsel voor kinderen tot 18 jaar;
3. de hoogte van de kinderbijslag dient zodanig te zijn dat voor de ouders eigen financiële verantwoordelijkheid blijft bestaan;
4. de hoogte van de kinderbijslagbedragen dient te worden afgestemd op de uit de

gezinsgrootte voortvloeiende verschillen in het vermogen van ouders om bij te dragen in het onderhoud van hun kinderen;

5. kinderbijslagen zijn belastingvrij;
6. het recht op kinderbijslag geldt vanaf het eerste kind;
7. de kostenverschillen o.g.v. leeftijdsverschillen dienen in de kinderbijslag tot uitdrukking te komen.

Een korte toelichting is op zijn plaats. Het eerste uitgangspunt is de basis om de

* Dit artikel is gebaseerd op, en een verdere uitwerking van, een scriptie waarop de auteur aan de Erasmus Universiteit Rotterdam is afgestudeerd.

1) Het betreft hier een overgangssituatie naar een systeem waarin de kinderbijslagen geheel leeftijdsafhankelijk moeten worden (1989).

2) Vooreerst in 1914 opgenomen in de Wet op de Inkomstenbelasting 1914, echter beperkt tot belastingplichtigen met een inkomen van f. 5.000 per jaar of minder.

3) In de vermogensbelasting bestaat er nog steeds een kinderaftrekregeling. Verder kende de personele belasting (afgeschaft in 1979) eveneens een dergelijke tegemoetkoming.

4) De integratie is in drie fasen tot stand gekomen en uiteindelijk in 1980 afgerond.

5) Er is in dit kader een zeer groot aantal zaken van belang. Ik beperk mij evenwel tot de hoofdlijnen.

6) De gedachte dat kinderbijslag (en kinderaftrek) inkomensafhankelijk zou moeten zijn is vanaf het begin een uiterst controversieel en veelvuldig bediscussieerd standpunt geweest.

7) Zie o.m. W. Drees jr., Kind: ding of individu?, *ESB*, 61e jg., nr. 3057 16 juni 1976, blz. 571-573; L.G.M. Stevens, *Belasting naar draagkracht*, Deventer, Kluwer, 1980, blz. 179 (diss.) en: T. de Vries en C.A. de Kam, *KITS*; wel dege-lijk voor de bakker, *WFR*, 105e jg., nr. 5267, 15 april 1976, blz. 347-350.

8) Ingevolge de Wet Tweeverdieners wordt op de volgende wijze met een gehuwde partner of een partner waarmee men een gezamenlijke huishouding voert, rekening gehouden:

– verdient de minst verdienende partner minder dan f. 5.027 dan ontvangt de andere partner een toeslag op diens basis belastingvrije som van f. 5.538;

– idem, doch nu verdient de partner f. 5.027 of meer, doch minder dan f. 7.663; de toeslag bedraagt dan f. 2.636;

– idem; de partner verdient meer dan f. 7.662: geen toeslag.

Opvallend is dat de toeslag voor de echte alleenverdiener (f. 5.538) even hoog is als die voor een alleenstaande. Het houdt in dat de draagkrachtvermeerderende elementen (bij voorbeeld huishoudactiviteiten) van een (niet-verdienende) partner in beginsel de draagkrachtverminderende elementen (extra kosten van levensonderhoud) geacht worden te neutraliseren. Aan kinderen kunnen wel draagkrachtverminderende elementen worden toegeschreven, maar nauwelijks draagkrachtvermeerderende; op basis van die overweging bestaat er alle aanleiding in de (inkomsten-)belasting een kinderaftrekregeling op te nemen.

9) Adviesaanvraag aan de SER verwerkt in een brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken van 31 maart 1980; opgenomen in het SER-rapport, *Interim-advies structuur kinderbijslag*, nr. 6, 7 april 1981, bijlage blz. 6-7. De tot dan toe geldende uitgangspunten zijn geformuleerd in het SER-advies, *Advies over de hoogte van de kinderbijslagen*, nr. 4, 1964.

tegemeetking in de vorm van een volksverzekering te gieten: kinderen van loontrekkers kosten evenveel als kinderen van zelfstandigen. Tevens heeft het als consequentie dat een ieder die in Nederland woont recht kan doen gelden op de kinderbijslag.

De leeftijdsgrens van 18 jaar (het tweede uitgangspunt) hangt onder meer samen met het moment waarop men meerderjarig wordt (althans in de nabije toekomst 10)).

M.b.t. het derde uitgangspunt is het evident dat ook de ouders een deel van de uitgaven c.q. kosten van levensonderhoud moeten dragen.

Met het vierde uitgangspunt wordt bedoeld dat de basis voor de hoogte van de kinderbijslagbedragen de noodzakelijke kosten van levensonderhoud dienen te zijn. Voorheen werd aangesloten bij het niveau van de uitgaven t.b.v. kinderen, welk begrip vanzelfsprekend veel omvattender is. De uitgangspunten 3 en 4 sluiten nu ook beter bij elkaar aan. Overigens is het niet alleen voor de hoogte, maar ook voor de structuur van de kinderbijslag van belang of wordt uitgegaan van noodzakelijke kosten of van uitgaven. Zie paragraaf 3.

Het vijfde uitgangspunt is opgenomen omdat belastbare kinderbijslag zou impliceren dat netto een lager bedrag resteert naarmate het inkomen hoger is. Dit is niet in overeenstemming met de gedachte dat de noodzakelijke kosten van levensonderhoud moeten worden gedekt nu deze ongeacht het inkomensniveau gelijk blijven. Zou de kinderbijslag belast worden bij het kind dan zal materieel veelal toch een inkomensafhankelijke tegemoetkoming bestaan. Tot 1973 werd de kinderbijslag belast bij de ouders (hetgeen naar mijn mening – als voor belastbaarheid gekozen wordt – juist is), zodat het zojuist geschetste bruto-netto-effect zich toen in alle hevigheid voordeed. Het is echter tevens van belang reeds hier te wijzen op het effect van een kinderaftrek nu de effecten van de kinderbijslag en de kinderaftrek steeds gezamenlijk moeten worden beoordeeld (ze hebben immers ook – gedeeltelijk – een zelfde doelstelling): bij stijgend inkomen neemt het netto voordeel toe. Bestaat er naast een kinderaftrek een belastbare kinderbijslag dan is er per saldo sprake van een onbelaste kinderbijslag: de marginale druk van de kinderaftrek en de kinder-

bijslag zijn immers even groot doch tegengesteld zodat zij elkaar compenseren (tenzij het bruto kinderbijslagbedrag ongelijk is aan het bruto kinderaftrekbedrag). De „voorbeelden” in tabel 1 illustreren het even en ander.

Gaat men ervan uit dat: a. de kinderaftrek een geïntegreerd onderdeel is van de inkomstenbelasting; b. kinderaftrek en kinderbijslag gezamenlijk moeten worden beoordeeld; c. beide moeten aansluiten bij de noodzakelijke kosten van levensonderhoud; en d. inkomensafhankelijk moeten zijn; dan dient het bruto bedrag aan (bij de ouders) belastbare kinderbijslag even groot te zijn als de kinderaftrek. Of vervolgens nog leeftijds- of rangordeafhankelijkheid moet worden toegepast is een andere (volgende) vraag.

Met betrekking tot het zesde uitgangspunt is op te merken dat elk kind kosten met zich brengt, ook het eerste. Er is daarom geen enkele reden voor dit kind geen tegemoetkoming te verschaffen. De gedachte pas bijslag toe te kennen vanaf bij voorbeeld het derde kind is gebaseerd op de theorie van het absolute gezinsloon: het normale loon is afgestemd op een gemiddeld gezin, d.w.z. een echtpaar met twee kinderen. Deze opvatting is reeds lang verlaten. Ook in Europees verband wordt in de meeste gevallen een bijdrage verleend vanaf het eerste kind. (zie paragraaf 4 hierna).

Het zevende uitgangspunt is naar mijn mening ten onrechte toegevoegd. Het houdt n.l. impliciet in dat een keuze wordt gemaakt voor de methode ter berekening van de noodzakelijke kosten per kind (zie onderdeel 3 hierna).

In het navolgende zal bij één der belangrijkste pijlers van een kinderbijslagstelsel worden stilgestaan, te weten de berekening van de kosten van kinderen (met name de hoogte en de structuur).

3. Benaderingen van de kosten van kinderen

De basis voor de vaststelling van de hoogte en de structuur van de kinderbijslagbedragen is gelegen in de noodzakelijke kosten van levensonderhoud en niet in de uitgaven in het algemeen 11). Dit onderscheid is niet altijd eenvoudig te maken

en het lijkt daarom aanbevelenswaardig een vast normatief inkomensniveau als uitgangspunt te nemen en daarbij een normatief verbruikspatroon vast te stellen. Op goede gronden is het te verdedigen het modale inkomen te nemen. In verband met de eigen verantwoordelijkheid van de ouders zou op het daaruit ontwikkelde kostenpatroon een (arbitrair) kortingspercentage moeten worden toegepast 12).

Voor het meten van de (noodzakelijke) kosten van levensonderhoud kunnen in hoofdzaak twee methoden worden gevolgd, nl. de empirisch-objectieve en de empirisch-subjectieve methoden 13). De empirisch-objectieve methoden sluiten nauw aan bij de feitelijke bestedingen en gedragingen van individuen welke ontleend zijn aan enquêtes en budgetonderzoeken. De empirisch-subjectieve methoden (ook wel inkomenswaarderingsmethoden) stelen op de overweging dat er een relatie bestaat tussen behoeftepatronen van verschillende gezinssamenstellingen en gewenste inkomensniveaus. Door geënkquêteerden te vragen naar het inkomen wat zij nodig denken te hebben om een gegeven welvaartsniveau te kunnen bereiken, kan de gewenste informatie worden verkregen. Met name kan worden afgeleid welke extra bedragen nodig zijn bij een veranderende gezinssamenstelling. Met name dit laatste punt is een overwegend voordeel t.o.v. de empirisch-objectieve methoden, omdat daarbij geen rekening wordt gehouden met vrijwillige veranderingen in het uitgavenniveau bij wijziging van de gezinssamenstelling. Hieronder zal in het kort op de resultaten van enkele onderzoeken worden ingegaan.

Empirisch-objectieve methoden

De meest voorkomende en toegepaste variant is de rekenkundige benadering 14). Een drietal instanties hebben hun onderzoek op basis van deze methode uitgevoerd: het CBS (op het moment houdt zij doorlopende budgetonderzoeken), de Nederlandse Gezinsraad en het Voorlich-

Tabel 1 Het verband tussen bruto en netto kinderbijslag en kinderaftrek bij verschillende marginale IB-tarieven.

		Bruto kinderbijslag: 100; bruto kinderaftrek: 100									
		Marginaal IB-tarief									
		10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
Kinderbijslag-netto		90	80	70	60	50	40	30	20	10	0
Kinderaftrek-netto		10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
Totaal		100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
		Bruto kinderbijslag: 200; bruto kinderaftrek: 100									
		Marginaal IB-tarief									
		10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
Kinderbijslag-netto		180	160	140	120	100	80	60	40	20	0
Kinderaftrek-netto		10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
Totaal		190	180	170	160	150	140	130	120	110	100

10) Zie noot g bij tabel 7.

11) Het is bij voorbeeld evident dat de kinderbijslag er niet is voor de aanschaf van een stereo-installatie. Moeilijker ligt het evenwel met sport: echt noodzakelijk is het niet; toch dient het een essentieel onderdeel te zijn van de opvoeding. Daarnaast is er het gegeven dat bij stijgend inkomen relatief meer wordt uitgegeven aan niet-noodzakelijke goederen (zie *Sociale Maandstatistiek*, december 1982, blz. 67, n.a.v. het budgetonderzoek 1980).

12) Tot 1 oktober 1980 hanteerden de Raden van Arbeid interne normen voor de kosten van levensonderhoud. Deze waren zeer globaal en hadden ook geen rechtskracht. Bij tegenbewijs werd vrijwel zonder meer met de hogere kosten rekening gehouden.

13) Daarnaast bestaat er nog een categorie normatieve methoden, waartoe de fiscale methode en de methode van de voedingsschalen behoren. Zie hiervoor H. Berends-Ballast, Welvaartsverschillen tussen huishoudens van verschillende samenstelling, *CBS-Select*, nr. 1, september 1980.

14) Verder zijn er nog de methoden van Nicholson en Van Barten.

Tabel 2. *Vergelijking basisgegevens budgetonderzoeken 1974/1975 en 1980 a)*

Verbruik	Totaal verbruik		Uitgaven voor kinderen in procenten			
			van totaal verbruik		van verbruik van de ouders	
Inkomen b)	1980	1974/1975	1980	1974/1975	1980	1974/1975
Gezinsfase c)						
Gezinsfase I						
- inkomen A	30.255	18.696	19	19	24	24
- inkomen B	36.436	22.788	19	20	24	23
- inkomen C	47.550	-	19	-	23	-
Gezinsfase II						
- inkomen A	29.662	19.182	23	24	30	32
- inkomen B	36.107	23.374	23	24	30	32
- inkomen C	46.759	34.336	23	24	30	32
Gezinsfase III						
- inkomen A	30.119	-	29	-	42	-
- inkomen B	37.226	25.223	28	29	40	41
- inkomen C	48.651	36.612	29	28	40	39

a) De verdeelsleutels van het meest recente onderzoek zijn identiek aan die uit dat van 1974/1975. De inkomensklassen uit beide onderzoeken in reële guldens zijn identiek. Ook bij dit onderzoek heeft het CBS zich in hoofdzaak beperkt tot gezinnen met twee kinderen.

	1980	1974/1975
Inkomensgroep A:	- 31.000	- 21.000
Inkomensgroep B:	31.000 - 45.000	21.000 - 30.000
Inkomensgroep C:	45.000 - 64.000	30.000 - 44.000

c) De gezinsfasen verlopen als volg:
 I : beide kinderen jonger dan 6 jaar
 II : oudste kind tussen de 6 en 12 jaar oud
 III: oudste kind tussen de 13 en 18 jaar oud

tingsinstituut voor het Gezinsbudget. Uit elk van de onderzoeken blijkt dat er een leeftijds- en rangorde-afhankelijkheid bestaat. In tabel 2 is een overzicht van de resultaten gegeven van twee budgetonderzoeken uitgevoerd door het CBS in respectievelijk 1974/1975 en 1980. De berekening is hier achterwege gebleven.

De resultaten in 1980 wijken niet fundamenteel af van die uit 1974/1975. De afwijking is m.n. ontstaan doordat het aandeel

Tabel 3. *Verhoudingscijfers tussen de verschillende gezinsfasen op basis van het budgetonderzoek 1980*

Gezinsfase	I II III		
	in % van de uitgaven voor de ouders (fase II is 100)		
Inkomen			
groep A - 1e kind	81	100	144
2e kind	78,5	100	136
groep C - 1e kind	78	100	134
2e kind	75	100	133

Tabel 4. *Overzicht van onderzoeksresultaten met betrekking tot de verschillende levensfasen.*

Gezinsfase	I II III		
	in % van de uitgaven voor de ouders (fase II is 100)		
Onderzoeken			
Nationaal budgetonderzoek 1974/1975			
Inkomensgroep A			
- 1e kind	73,5	100	135
- 2e kind	70	100	133,5
Inkomensgroep C			
- 1e kind	73,5	100	123,5
- 2e kind	70	100	120
Voorlichtingsinstituut			
- 1e kind	80,5	100	136,5
- 2e kind	80,5	100	136,5
Nederlandse Gezinsraad			
- 1e kind	70	100	137,5
- 2e kind	70	100	136

in de uitgaven voor wonen is toegenomen en het voedingsaandeel is afgenomen. Uit de tabel blijkt inkomensafhankelijkheid en leeftijdsafhankelijkheid m.b.t. de kosten van kinderen. In tabel 3 is aangegeven hoe de kostenverhouding bij twee kinderen ligt in het budgetonderzoek 1980. In tabel 4 is hetzelfde gedaan voor de resultaten van het onderzoek uit 1974/1975 en die van de onderzoeken van het Voorlichtingsinstituut voor het Gezinsbudget en de Nederlandse Gezinsraad.

De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat een leeftijdsafhankelijke kinderbijslag juist is, doch dat de verhouding zich zou moeten wijzigen, bij voorbeeld voor de laagste-inkomensgroepen: 80-100-140 en voor de hoogste 75-100-135.

Empirisch-subjectieve methode (inkomenswaarderingmethode)

Bij deze methode worden verbale kwalite

Tabel 5. *De invloed van veranderingen in gezinsomstandigheden en gezinssamenstelling*

Gezinssamenstelling	Standaarddisatiefactor	Toename van de standaarddisatiefactor	Gezinssamenstelling	Standaarddisatiefactor	Toename van de standaarddisatiefactor
(27,25,-)	0,92	-	(52,50,-)	1,16	
(27,25,1)	1,00	0,08	(52,50,15)	1,26	0,10
(27,25,2,1)	1,04	0,04	(52,50,18,15)	1,31	0,05
(27,25,4,2,1)	1,07	0,03	(52,50,22,18,15)	1,34	0,03
(27,25,6,4,2,1)	1,08	0,01	(52,50,25,22,18,15)	1,37	0,03

Tabel 6. *Vergelijking rekenkundige-en inkomenswaarderingmethode*

	Rekenkundige methode (I)	Inkomenswaarderingmethode (II)
Leeftijdsafhankelijk	ja	nee
Rangorde-afhankelijk	ja, namelijk 100-85-79-73-69-65-63	ja, namelijk 100-91-87-84-83
Inkomensafhankelijk	absoluut: ja procentueel: nee	absoluut: ja procentueel: nee
Kostenniveau	hoog	laag

tatieve antwoorden op vragen betreffende de waardering van het inkomen 15) omgezet in kwantitatieve grootheden. Dit cijfermateriaal vormt de input voor een nutsfunctie welke kan worden benaderd door een lognormale verdelingsfunctie 16). De technische uitwerking daarvan blijft hier verder buiten beschouwing. Op basis van deze functie is het mogelijk om equivalentiefactoren te berekenen welke zijn gerelateerd aan het standaardhuishouden en welk als referentiepunt dient. Omdat de equivalentiefactoren onafhankelijk van het inkomen, van het welvaartsniveau en van het gekozen standaardhuishouden zijn, is de methode zeer bruikbaar. Met name ook, nu in de factoren het gezinsgrootte-effect, het rangorde-effect en het leeftijds-effect wel tot uitdrukking komen. Veranderingen in de gezinsomstandigheden en gezinssamenstelling komen daardoor tot uitdrukking in de hoogte en de verhouding van de factoren. In 1979 heeft het CBS een dergelijke exercitie uitgevoerd. In tabel 5 is hiervan een sterk verkort resultaat gegeven.

Bij een vergelijking van de resultaten van bovengenoemde exercitie met de resultaten van de rekenkundige methode komen de volgende verschillen en overeenkomsten naar voren (zie tabel 6):

Dit overzicht toont aan dat er drie verschillen zijn waar te nemen.

Methode I houdt geen rekening met de leeftijd van de ouders; methode II daarentegen wel. Dat impliceert dat bij methode I elke uitgavenstijging die optreedt bij hogere leeftijden van het kind ook aan het kind wordt toegerekend. Een stijging van de

15) De wijze waarop dit geschiedt is veelal als volgt bij elk van de onderstaande zinnen dient een bedrag ingevuld te worden dat daar volgens de geënquêteerde het beste bijpast: onder de huidige gezinsomstandigheden zou een netto-gezinssinkomen per (periode) beschouwd worden als: zeer slecht, als het ongeveer f. zou bedragen; onvoldoende, als het ongeveer f. zou bedragen; bijna voldoende, als het ongeveer f. zou bedragen; ruim voldoende, als het ongeveer f. zou bedragen; zeer goed, als het ongeveer f. zou bedragen. De verbale kwalificaties worden vervolgens in getallen omgezet.

leeftijd van het kind gaat echter vanzelfsprekend gepaard met het ouder worden van de ouders, en het is dus de vraag of deze leeftijdstoename van de ouders niet gepaard gaat met een hoger eigen uitgavenniveau. De resultaten van methode II wijzen daar wel op, hetgeen onder andere kan samenhangen met het feit dat bij het ouder worden het inkomen van de ouders stijgt en daarmee hun eigen uitgavenniveau hoger komt te liggen. Alvorens tot een definitief oordeel te komen, zou de rekenkundige methode in die zin moeten worden uitgebreid dat het verband tussen de leeftijd van de ouders en het uitgavenniveau voor hen zelf blijkt.

Het rangorde-effect is bij methode I veel sterker aanwezig dan bij methode II. De oorzaak van het verschil zit in het verband dat er bestaat tussen de leeftijd en de rangorde: kinderen met een hoger rangordenummer zijn gemiddeld veelal jonger. Jongere kinderen en kinderen met een hoger rangnummer kosten (relatief) steeds minder. Doordat in methode II de leeftijd van het kind geen rol speelt en een (deel van de) uitgavenstijging aan de ouders wordt toegerekend, wordt automatisch het rangorde-effect zwakker.

Het kostenniveau is bij methode II aanmerkelijk lager dan bij methode I. De oorzaak daarvan is gelegen in de omstandigheid dat bij de inkomenswaarderingmethode tot uitdrukking komt dat ouders hun kinderen positief waarderen, dat wil zeggen er nut aan ontlene. Een gedeelte van de kosten wordt daarmee gecompenseerd waardoor per saldo een lager kostenniveau resulteert. Bij de rekenkundige methode blijft een dergelijke waardering buiten beschouwing, hetgeen mij onjuist voorkomt. De methode schiet hier daarom in te kort.

De oorzaak van bovengenoemde verschillen kan in tweeën gesplitst worden 17):

1. een verschillend welvaartsbegrip: in methode I wordt uitgegaan van gelijke materiële welvaart van de ouders en de kinderen en fluctuerende uitgavenniveaus, terwijl bij methode II wordt uitgegaan van gelijkblijvende waarderingen van welvaartsposities van het gezin en fluctuerende inkomens. Bij de ene methode is het inkomen dus de variabele, bij de andere de uitgaven;
2. bij methode II heeft een echtpaar een hoger inkomen nodig als het ouder wordt om eenzelfde welvaartsniveau te kunnen handhaven. De rekenkundige methode geeft daarentegen voor een aantal uitgaven categorieën een daling van de reële uitgaven te zien.

Door deze onderling verschillende definities van welvaart is een vergelijking van beide methoden niet mogelijk. Nu elk van de methoden tot wezenlijk andere resultaten komt, is het voor de onderhavige problematiek essentieel bij welke methode de uitgangspunten het meest aansluiten met die van de kinderbijslaggedachte.

Vooralsnog lijkt de inkomenswaarderingmethode de meest juiste. Hoewel zij sterk subjectief van karakter is, heeft zij een aantal zeer belangrijke voordelen:

- a. de leeftijd van de ouders wordt in de beschouwingen betrokken. Het is een bekend gegeven dat – tot circa 55 jaar – het inkomen van de ouders toeneemt (anciënniteitseffect). Het is eveneens een bekend feit dat in de periode tot circa 50 jaar de consumptie toeneemt. Na die leeftijd treedt een vermindering op; worden kinderen bij een leeftijd van de ouders tussen de 20 en 30 jaar geboren (hetgeen overwegend het geval is), dan zijn de kinderen maximaal 25 jaar. Juist gedurende de periode dat bij de ouders het inkomen en de consumptie toeneemt, zijn er dus ook de extra kosten van kinderen. Dat dit effect bij de rekenkundige methode buiten beschouwing blijft, is een overwegend bezwaar;
- b. een tweede voordeel van de inkomenswaarderingmethode is het feit dat de waardering van de ouders voor de kinderen impliciet in de benadering is opgenomen. Er mag immers aangenomen worden dat als men kinderen wil men hen positief waardeert. In feite komt op deze wijze de eigen verantwoordelijkheid tot uitdrukking in het kostenniveau. Het zou dan ook zeer wel mogelijk moeten zijn de volgens deze methode berekende kosten volledig te dekken door kinderbijslag. De kosten berekend volgens de rekenkundige methode kunnen wel als basis dienen doch nimmer voor volledige dekking in aanmerking komen;
- c. een nadeel van de rekenkundige methode is het feit dat slechts met gezinnen met twee kinderen wordt gewerkt. De mogelijkheid om het rangorde-effect te meten wordt daardoor vrijwel onmogelijk. Daar dit effect verwacht mag worden aanwezig te zijn, is dit een ernstige tekortkoming.

4. De stand van zaken in de EG

In alle EG-lidstaten bestaan er voorzieningen die de strekking hebben met de kosten van kinderen rekening te houden. Hun belangrijkste uitgangspunt stemt geheel overeen, namelijk een herverdeling te bewerkstelligen tussen gezinnen met en gezinnen zonder inkomensafhankelijke kinderen opdat een min of meer gelijk welvaartsniveau bestaat in overigens gelijke posities. Demografische doeleinden worden veelal niet expliciet genoemd doch blijken vaak wel uit de structuur van de nationale wetgevingen te kunnen worden afgeleid, met name uit het verloop van het uitkeringsniveau bij toenemend aantal kinderen.

In de EG-verordening Vo. 1408/71 wordt in art. 1, sub u, een onderscheid gemaakt in:

- I gezinsbijslagen of „prestations familiales”. Dit zijn alle verstrekkingen of uitkeringen ter bestrijding van de gezinslasten in het kader van een in artikel 4, lid 1, sub b, bedoelde wettelijke regeling (gezinsbijslagen), met uitzondering van de in bijlage I vermelde bijzondere uitkering bij geboorte 18);

II kinderbijslagen of „allocations familiales”. Dit zijn periodieke uitkeringen welke uitsluitend op grond van het aantal gezinsleden en eventueel van hun leeftijd worden toegekend.

De gezinsbijslagen zijn sinds 1971 opgenomen in Vo. 1408/71. Regelingen die overwegend een demografische doelstelling hebben, behoren er, in theorie, niet toe. De kinderbijslagen mogen rangorde- of leeftijdsafhankelijk zijn; een koppeling aan het inkomen is blijkens bovenstaande definitie niet toegestaan. Inkomensafhankelijke kinderbijslagsystemen komen in de landen van de EG dan ook niet voor. Verder vallen de in de fiscale wetgeving opgenomen faciliteiten geheel buiten de reikwijdte van de Verordening. Dit is begrijpelijk nu alleen het stelsel van sociale zekerheid wordt bestreken.

De stelsels in de EG-landen kunnen in de praktijk globaal worden gesplitst in twee groepen indien wordt gekeken naar één van de doelstellingen van de wettelijke voorzieningen, namelijk het beïnvloeden van de demografie. In Nederland is dat nimmer een doelstelling geweest; hetzelfde geldt (in mindere mate) ook voor Duitsland, Denemarken, Ierland, Italië en Engeland. In deze landen is wel gesteld dat de regelingen met die opzet zijn ingevoerd, in de praktijk blijkt daar weinig van nu: a. de uitkeringen relatief laag zijn; b. er geen progressie naar kindertal bestaat; en c. bijzondere, daarop gerichte uitkeringen, vrijwel ontbreken.

In de tweede groep landen (Frankrijk, België en in mindere mate Luxemburg 19), is dit anders: de doelstelling van het beïnvloeden van de demografie wordt veelal expliciet genoemd en blijkt ook uit de hoogte en de vormgeving van de uitkeringsstructuur (hoog niveau uitkeringen), alsmede uit het aantal verschillende regelingen. De landen die mede demografische doeleinden met de kindertoelageregelingen nastreven hanteren het territorialiteitsprincipe veelal het sterkst. Dat wil zeggen dat alleen t.b.v. kinderen die in het land wonen een toeslag wordt verstrekt. Soms wordt tevens de eis gesteld dat ook de aanvrager in het land moet wonen. Alleen Nederland wijkt op dit punt sterk af: de kinderbijslag wordt onbeperkt geëxporteerd indien de gerechtigde hier te lande woont en het kind in het buitenland verblijft (woont).

16) Zie voor de uitwerking daarvan verder B.M.S. van Praag, *Individual welfare functions and consumer behaviour*, Amsterdam, North Holland, 1968.

17) A.E. de Zeeuw, *Uitgaven voor kinderen; een toepassing van de rekenkundige methode, Sociale Maandstatistiek*, april 1980, blz. 69.

18) Deze uitkeringen zijn voor:

- België en Luxemburg: uitkeringen bij geboorte;
- Frankrijk: zwangerschapsuitkeringen, uitkeringen bij bevalling;
- overige: geen.

19) Voor Griekenland zijn niet alle recente gegevens voorhanden.

Tabel 7. Uitkeringen per maand in de EG-landen (resp. per 1 juli 1980 en 1 juli 1982; in guldens)

Landen	Kinderen		eerste		tweede		derde		vierde		vijfde	
België	109	105	173	167	236	229	241	233	243	235		
Denemarken a)	59	58	59	58	59	58	59	58	59	58		
Duitsland	-	55	55	111	110	243	219	265	219	265		
Engeland	79	107	79	107	79	107	79	107	79	107		
Frankrijk	-	b)	-	120	169	217	211	194	214	184	208	
Griekenland	16	17	47	59	58	128	58	184	58	240		
Ierland c)	18	43	29	43	29	43	29	43	29	43		
Italië	45	39	45	39	45	39	45	39	45	39		
Luxemburg	87	85	131	127	262	295	262	253	262	253		
Nederland a) d)	86	97	143	157	144	157	174	190	174	190		

Toelichting:

a) De kinderbijslag is belastingvrij.

b) Voor het eerste kind bestaat alleen recht op de gezinstoeslag bij gezinnen met een bescheiden inkomen met 1 kind jonger dan drie jaar of met ten minste drie kinderen. Deze bedraagt in de resp. jaren f. 251 en f. 236 per kind.

c) In Ierland wordt voor elke drieling of vierling het bedrag verdubbeld.

d) Voor een eerste kind jonger dan 3 jaar bedraagt de kinderbijslag in de resp. jaren f. 43,33 en f. 48,66.

In tabel 7 zijn de uitkeringen per maand voor de eerste vijf kinderen vermeld voor de EG-landen.

De kinderbijslagbedragen zijn zeer gevarieerd zowel wat betreft de hoogte als het verloop bij meerdere kinderen. Met name uit de bedragen in België blijkt duidelijk de doelstelling van het beïnvloeden van de demografie van de kinderbijslagregeling. Voor Frankrijk valt een dieptepunt waar te nemen bij het tweede kind. Dit wordt veroorzaakt door de bijslag aan het eerste kind. In de praktijk wordt deze echter niet vaak toegekend omdat de inkomensgrens vrij laag ligt.

Tabel 8 bevat een overzicht van enkele algemene kenmerken van de stelsels in de EG. Opvallend is dat met betrekking tot een aantal elementen in hoge mate gelijk gedacht wordt. Met name betreft dit enkele essentiële kenmerken, zoals de rechtheb-

bende kinderen (in het algemeen vanaf het eerste kind), de maximum leeftijd (gemiddeld circa 17 jaar, bij een zeer geringe spreiding) en de financieringsvorm: slechts in één land betaalt de werknemer zelf mee, terwijl de overheid in alle gevallen geheel of gedeeltelijk (mee)financiert. Met name dit laatste wijst erop dat het verzekeringskarakter geleidelijk vervangen is door de voorzieningsvorm 20).

Rangorde-afhankelijkheid komt in 6 van de 10 landen voor (inmiddels 5 nu Nederland is overgestapt op een leeftijdsafhankelijke kinderbijslag). Ook vanaf het derde kind gerekend komt in 6 landen een rangorde-afhankelijkheid voor. Leeftijdsafhankelijkheid komt in 5 van de 10 landen voor (21). De grensleeftijden variëren echter nogal; wel worden de bedragen in alle gevallen hoger bij een hogere leeftijd.

Naast de echte kinderbijslaguitkeringen

voorziet een aantal wettelijke regelingen nog in aanvullende - bijzondere - uitkeringen. Allereerst zijn dat de uitkeringen bij zwangerschap zoals die in Frankrijk en Luxemburg 22) bestaan. Beide landen stellen als voorwaarde dat er regelmatig een medische zwangerschapscontrole plaatsvindt. Daarnaast heeft een aantal landen een kraamgeldvoorziening in de kinderbijslagwetgeving opgenomen. Dit zijn België, Frankrijk, Ierland en Luxemburg. (Engeland en Griekenland hebben dergelijke tegemoetkomingen in zogenaamde Moederschapsregelingen opgenomen). In België nemen de bedragen af bij een toenevend kindertal en in Frankrijk wordt het bedrag in drie termijnen uitgekeerd over een periode van twee jaar. België kent verder nog een vakantie-uitkering die even hoog is als een maandbedrag aan kinderbijslag.

Naast de tegemoetkomingen op grond van het stelsel van sociale zekerheid kennen ook bijna alle landen een voorziening welke opgenomen is in het belastingstelsel en met name in de inkomstenbelasting. De vorm waarin de tegemoetkoming is verwerkt verschilt evenwel per land, d.w.z. sommige landen hanteren de „tax allowance“-methode, andere het „tax credit“-systeem. Een „tax allowance“ is een vermindering op het belastbare inkomen (verhoging van de belastingvrije voet), terwijl een „tax credit“ het te betalen belastingbedrag direct vermindert. De landen waar op geen enkele wijze met inkomensafhankelijke kinderen via de belastingwetgeving rekening wordt gehouden zijn Denemarken, Engeland en Nederland. België en Italië hebben „tax credit“-systemen en de overige landen passen een kinderaftrek-systeem toe. Frankrijk en Luxemburg kennen geen directe voorziening maar passen een splitsingsstelsel toe: het totale gezinsinkomen wordt op basis van verhoudingscijfers aan de gezinspartners (incl. kinderen) toegerekend (zie tabel 9).

Tabel 8. Algemene kenmerken van de stelsels in de EG-landen per 1 juli 1982

	datum van invoering	Algemene kenmerken			
		vanaf welk kind	maximum leeftijd c)	financiering d)	zwangerschaps-/kraamgeld-uitkering?
België	1930	eerste	16	wg/O	ja
Denemarken	1950	eerste	16	O	nee
Duitsland	1954	eerste	16	O	nee
Engeland	1945	eerste	16	O	nee f)
Frankrijk	1932	tweede b)	17	wg	ja
Griekenland	1958	eerste	16	wn/wg/o e)	nee f)
Ierland	1944	eerste	18	O	ja
Italië	1937	eerste	18	wg/O	nee
Luxemburg	1947	eerste	18	wg/O	ja
Nederland	1939	eerste	17 g)	wg/O	nee

Toelichting:

a) Recht op kinderbijslag bestaat er reeds voor wettige en gewettigde kinderen uit een ander huwelijk, erkende natuurlijke kinderen en geadopteerde kinderen. In België en Italië is ook kinderbijslag mogelijk voor andere personen, t.w.: broers, zusters, neven en nichten. In Duitsland: ten laste komende broers, zusters en kleinkinderen.

b) Voor het eerste kind jonger dan 3 jaar geldt een gezinstoeslag.

c) Deze leeftijden gelden in de normale situatie; voor bepaalde categorieën zijn er uitzonderingen.

d) wg = werkgever; wn = werknemer; O = overheid

e) Werknemer en werkgever ieder 1% van het loon; overheid dekt het tekort.

f) Wel uitkeringen mogelijk op grond van moederschapsregelingen. Deze vloeien voort uit ziektekostenverzekeringen.

g) Voor kinderen tot 16 jaar bestaat altijd een recht op kinderbijslag. In principe bestaat dit recht ook onverkort voor 16- en 17-jarige kinderen. Voor hen bestaat er echter slechts een partiële leerplicht, zodat indien zij daarnaast een werkkring hebben het recht op kinderbijslag vervalt. Voor 18-jarigen bestaat er geen leerplicht meer. tevens zal dat in de nabije toekomst (Wetsontwerp 15 974. Het Eindverslag is in de Tweede Kamer vastgesteld op 28 juli 1982.) de meerderjarigheidleeftijd zijn. Vanaf die leeftijd bestaat er daarom in beginsel geen recht op kinderbijslag meer. Uitzonderingen zijn degenen die doorstuderen.

Inmiddels ligt er het voorstel de kinderbijslag voor studerende (kinderen van 18 jaar en ouder) tezamen met het huidige studiefinancieringsstelsel te vervangen door een nieuw stelsel van studiefinanciering. De kinderbijslag voor studerende wordt dan afgeschaft.

5. Slot

Uit het voorgaande blijkt duidelijk dat de gedachten over kinderbijslag en kinderaftrek nog alles behalve geordend zijn. De uitgangspunten voor de kinderbijslag liggen, in Nederland althans, duidelijk vast. In grote lijnen komen mij deze juist voor.

Uitgaande van de gedachte dat moet worden aangesloten bij de noodzakelijke kosten van levensonderhoud is het gewenst dat een diepgaand onderzoek wordt ge-

20) Er heeft zich ook een verschuiving voorgedaan van financiering door middel van premies naar financiering uit de algemene middelen. Voor Nederland ligt er op dit moment een wetsontwerp dat voorziet in het terugtrekken van de overheidsbijdrage, waardoor alleen de werkgevers de premies moeten betalen.

21) België, Denemarken, Frankrijk, Luxemburg en Nederland.

22) In 1982 bedroeg de uitkering in Luxemburg ongeveer f. 720.

Tabel 9. Tegemoetkomingen t.b.v. kinderen verwerkt in de resp. inkomstenbelastingen van de landen in de EG (in guldens)

Land	Situatie per	Vorm a)	Omschrijving			
			aantal kinderen	percentage of basic inc. tax	Aftrek (in gld.)	
					min	max.
België b)	juli 1983	credit	1	7,5	335	447
			2	20,0	817	1.090
			3	35,0	1.844	2.459
			4	55,0	3.772	5.030
			5	75,0	6.035	8.047
			6 c)	95,0	8.299	11.065
Denemarken	geen voorziening in belastingwetgeving verwerkt					
Duitsland	juli 1983	allowance	per kind: f. 484 d)			
Engeland	geen voorziening in belastingwetgeving verwerkt					
Frankrijk	april 1979	- e)	factor: geen kinderen f) : 2 één kind: 2½ twee kinderen: 3 drie kinderen: 3½ etc.			
Griekenland	jan. 1984 g)	credit	1e	:	f. 377	
			2e	:	f. 464	
			3e e.v.	:	f. 638	
			het huurwaardeforfait wordt verminderd met f. 5.220 indien de woning wordt bewoond met echtgenote en met f. 1.044 voor elk inwonend afhankelijk kind.			
Ierland	1982	allowance	per kind: f. 380			
Italië	juli 1983	credit h)		I j)	II	
			1e kind	f. 35	f. 462	
			2e kind	f. 69	f. 497	
			3e kind	f. 104	f. 531	
			4e kind	f. 139	f. 566	
			5e kind	f. 196	f. 601	
			6e kind	f. 277	f. 658	
			7e kind	f. 358	f. 739	
			8e kind	f. 531	f. 820	
voor elke volgende	f. 219	f. 219				
Luxemburg	1982	- j)	factor k)			
Nederland	geen voorziening in belastingwetgeving l)					

Toelichting:

- a) credit: reductie van het belastingbedrag; allowance: reductie van het belastbare inkomen
 b) De tegemoetkoming geldt alleen voor kinderen die ook bij de belastingbetaler inwonen en een inkomen hebben dat minder bedraagt dan f. 1.677 per jaar.
 c) Bij meer dan 6 kinderen bedraagt de tegemoetkoming het maximum bij zes kinderen verhoogd met f. 3018 voor elk kind daarboven.
 d) Er ligt een voorstel de kinderaftrek te verhogen van f. 484 tot f. 2.689 per kind. Deze operatie geschiedt in twee fasen, resp. per 1 januari 1986 en 1 januari 1988. Gezinnen met kinderen die een inkomen hebben dat minder gedraagt dan f. 33.600 en die nauwelijks belasting betalen krijgen tevens meer kinderbijslag, nl. f. 49 per kind. De kinderaftrekoperatie kost naar schatting f. 5,8 mrd.
 e) Splittingsstelsel.
 f) Afhankelijke kinderen dienen steeds jonger dan 18 jaar of invalide te zijn. Studenten en dienstplichtige militairen tussen de 18 en 25 kunnen ook als afhankelijke kinderen worden beschouwd. Het aan hen toegerekende aandeel mag echter niet hoger zijn dan f. 4128 (niveau 1978).
 g) Tot 1984 bestond er een „allowance“-stelsel. Voor de eerste twee kinderen was de aftrek f. 435 per kind. Voor elk volgend kind f. 725.
 h) Voor de belastingbetaler die onder kolom I valt (zie noot i hierna) wordt het bedrag verdubbeld indien de echtgenote minder verdient dan f. 2.618 per jaar.
 i) I: Belastingplichtige die gehuwd is en duurzaam met zijn echtgenote samenleeft
 II: Idem, doch die duurzaam gescheiden leeft.
 j) In Luxemburg wordt het splittingsstelsel toegepast; alleen boven een bepaald inkomen en indien er meer dan drie kinderen zijn wordt een credit systeem toegepast:

	Credit van 1% van het belastbaar inkomen (in gld.) verhoogd met:	
	Belastbaar inkomen	Belastbaar inkomen
	> 33.490 en < 73.400	> 73.400 en < 95.680
1 kind	909	1.643
2 kinderen	1.780	3.242
3 kinderen	2.687	4.889
4 kinderen	3.273	6.209
elk volgend kind	586	1.329

Indien het belastbare inkomen meer bedraagt dan f. 95.680 doch minder dan f. 100.137 wordt elke credit (behalve voor het eerste kind) verlaagd met 2% van het verschil tussen het belastbare inkomen en f. 95.680. Bedraagt het belastbare inkomen meer dan f. 100.137 dan is de korting f. 89 per kind.

k) I.v.m. complexiteit hier niet toegelicht.

l) Alleen voor alleenstaande ouders wordt de belastingvrije som verhoogd met de alleenstaande-oudertoeslag en event. de aanvullende alleenstaande oudertoeslag.

daan op welke wijze deze het best kunnen worden benaderd. De berekeningsmethode is namelijk van essentieel belang voor de structuur van het stelsel, met name betreffende de keuze tussen een leeftijdsafhankelijk en een rangordeafhankelijk systeem. De huidige keuze van het stelsel is betwistbaar omdat nog niet zonder meer aangetoond is dat oudere kinderen meer kosten. Inkomensafhankelijkheid dient zonder meer te worden verworpen, althans wanneer men zich baseert op de huidige uitgangspunten; ook op basis van de terzake zijnde EG-verordening is inkomensafhankelijkheid niet toegestaan. Slechts op rechtvaardigheidsgronden (inkomensverdeling) is een pleidooi voor aan het inkomen gerelateerde bijlagen te houden.

Ook in de landen van de EG bestaat er allerminst communis opinio over de structuur en de kenmerkende elementen van het kinderbijslagstelsel. Alleen inkomensafhankelijkheid komt niet voor. Op het punt van de toekenning van kinderbijslag aan het eerste kind is men redelijk eensgezind. Hoewel in dit artikel niet uitgebreid behandeld, blijkt tevens dat in het kader van de internationale begrenzing van de groep der gerechtigden een vrij grote mate van overeenstemming bestaat. Alleen Nederland wijkt in dit opzicht duidelijk af (onbeperkte export van kinderbijslag).

Is er in de sfeer van de kinderbijlagen in EG-verband nog enige overeenstemming zichtbaar, duidelijk anders ligt dat op het gebied van de tegemoetkomingen in de inkomstenbelasting. De verschillen zijn hier enorm. In beginsel dient een faciliteit in een belasting naar draagkracht te zijn opgenomen.

Een groot aantal onderwerpen is hier buiten beschouwing gebleven, gedeeltelijk omdat ze van relatief geringe betekenis zijn, gedeeltelijk vanwege de noodgedwongen in acht te nemen ruimte. Eén onderdeel in het bijzonder is nog van belang n.l. of kinderbijslaguiteringen zouden moeten worden belast. Deze problematiek van de al dan niet belastbaarheid is in wezen terug te voeren naar de aard van het inkomensbegrip dat aan de inkomstenbelasting ten grondslag ligt. Van belang is de beantwoording van de vraag of dit soort uitkeringen draagkrachtverhogend zijn of object- of subjectsubsidies zijn. Deze problematiek is m.n. weer interessant geworden nu de regering een wetsvoorstel heeft ingediend de huursubsidie, bepaalde bijstandsuitkeringen en studiebeurzen te defiscaliseren 23).

P. Kavelaars

23) Zie wetsontwerp 18 413.