

1. Inleiding

Tijdens de parlementaire behandeling eind 2003 van het wetsvoorstel tot wijziging van de aanpassing van de kinderbijslagbedragen voor de jaren 2004 en 2005 (Kamerstukken 29258) heeft VVD-lid Weekers verzocht om een AKW-nota die als basis zou moeten dienen voor een discussie tussen kabinet en parlement over de toekomst van de AKW. In die AKW-nota zou ook moeten worden ingegaan op de vraag of er niet een degressief stelsel moet komen¹. Bij een degressief kinderbijslagstelsel neemt de kinderbijslag per kind af naarmate er meer kinderen zijn in het huishouden. Omdat het verzoek van de Kamer naar degressiviteit verband houdt met vragen naar kostendeckendheid en gezinsgrootte betrekken we bij onderstaand onderzoek naar degressiviteit de resultaten van het CBS-onderzoek "Equivalentiefactoren 1995-2000". De Kamer is reeds in juni 2004 over de resultaten van dit onderzoek geïnformeerd (TK 29258 nr. 16).

2. Huidige benaderingswijze AKW

De doelstelling van de kinderbijslag is het verkleinen van de inkomensverschillen tussen gezinnen met en gezinnen zonder kinderen. Dit met het oog op vergroting van de ontplooiingsmogelijkheden van kinderen. Het huidige kinderbijslagstelsel is daarom gebaseerd op een combinatie van twee benaderingswijzen voor de hoogte van de tegemoetkoming in de kosten van kinderen, namelijk

1. de gezinswelvaartsbenadering.
2. kosten-per-kind benadering

Ad 1. De gezinswelvaartbenadering

Deze benadering houdt in dat het stelsel ervoor zorgt dat de welvaartspositie van een echtpaar met kinderen niet daalt onder een bepaald niveau van de welvaartspositie van een echtpaar zonder kinderen op het zelfde inkomensniveau. Uitgangspunt hierbij is, dat het vermogen van ouders zelf bij te dragen in de kosten van kinderen afneemt, naarmate meer kinderen tot het gezin behoren. In een zuiver op dit uitgangspunt gebaseerd stelsel, is het bedrag van de tegemoetkoming hoger, naarmate het kind tot een groter gezin behoort (progressief stelsel). Tot 1995 was de kinderbijslag per kind hoger naarmate het gezin meer kinderen telde. De nadruk lag tot die tijd op de zogenaamde "gezinswelvaartstheorie".

Ad 2. De kosten per kind benadering

Deze benadering is gebaseerd op het uitgangspunt, dat de kosten van een kind toenemen met de leeftijd van het kind en dalen met de rangorde die het kind binnen het gezin inneemt. In een dergelijk stelsel is het bedrag van de tegemoetkoming hoger, naarmate het kind ouder is én het bedrag per kind lager naarmate het kind tot een groter gezin behoort (degressief stelsel).

Benadering huidig stelsel

Met ingang van 1 januari 1995 is evenwicht aangebracht tussen beide theorieën. Sinds die tijd is het kinderbijslagbedrag per kind niet meer afhankelijk van de grootte van het gezin² en is het kinderbijslagstelsel nu gebaseerd op een combinatie van de kosten-per-kind benadering en de gezinswelvaartstheorie. De kinderbijslagregeling kent een lineair stelsel, waarbij de hoogte van het

¹ De letterlijke tekst van het verzoek van Weekers is te vinden op blz.26-1849 Handelingen TK 19 nov.2003.

² Alleen voor kinderen geboren voor 1 januari 1995 gelden in het kader van overgangsrecht (Art IV, onder 1, van de Wet 22 dec.1994, Stb 957) nog gezinsgroottebedragen.

kinderbijslagbedrag per kind gelijk is en onafhankelijk van de grootte van het gezin waartoe het behoort (of van de rangorde die het binnen het gezin inneemt in geval van overgangsrecht).

De combinatie van enerzijds op de gezinssweltaartstheorie gebaseerd kinderbijslagstelsel en anderzijds rekening houdend met de afnemende kosten per kind dragen bij aan de doelstelling van de kinderbijslag, zijnde het verkleinen van de verschillen in inkomensverhoudingen tussen gezinnen met en gezinnen zonder kinderen.

Wel zijn de kinderbijslagbedragen afhankelijk van de leeftijd van het kind. De verhouding van de kinderbijslagbedragen voor de leeftijdscategorieën 0 t/m 5-jarigen, 6 t/m 11-jarigen en 12 t/m 17-jarigen is 70:85:100.

3. CBS-onderzoek

Het CBS gebruikt in het onderzoek “equivalentiefactoren 1995-2000” een methode om de kosten van kinderen te berekenen. Bij gebruik van dit cijfermateriaal voor onderbouwing van tegemoetkomingen in de kosten voor kinderen zijn een aantal zaken van belang:

1. Uitgangspunt van het onderzoek zijn de feitelijke *bestedingen* van gezinnen aan kinderen dus *niet* de kosten van kinderen. De cijfers van dit onderzoek kunnen daarom slechts als indicatief beschouwd worden voor de (werkelijke) kosten van kinderen. Het onderzoek beschrijft hoe de bestedingen aan kinderen samenhangen met kenmerken van het huishouden. Daaruit blijkt dat de bestedingen met name worden bepaald door het aantal kinderen, en daarnaast door het inkomen van de ouders, de leeftijd van de kinderen en de inkomenspositie van de ouders (één- of tweeverdieners).
2. Op basis van de resultaten van het onderzoek is zowel een progressief als degressief tegemoetkomingsstelsel te onderbouwen. Uit het CBS-onderzoek blijkt namelijk dat de totale bestedingen aan kinderen toenemen met het aantal kinderen. Dit betekent dat de bestedingsruimte van gezinnen, met het toenemen van het aantal kinderen, afneemt. Dit kan als basis dienen voor een progressief stelsel van tegemoetkomingen gebaseerd op gezinsdraagkracht. Aan de andere kant blijkt ook dat de bestedingen aan kinderen minder dan evenredig toenemen met het aantal kinderen. Dit komt onder andere doordat de kosten per kind dalen. Dit kan degressiviteit in de tegemoetkoming rechtvaardigen.

De dalende kosten van kinderen verklaart het CBS doordat zich schaalvoordelen voordoen. Deze houden in dat bijvoorbeeld een deel van de kleding en speelgoed, maar ook de woning, door de kinderen wordt gedeeld. Dergelijke schaalvoordelen leiden bij een toename van het aantal kinderen tot een afname van de bestedingen per kind. Een relevante vraag is *waarom* gezinnen van deze schaalvoordelen gebruik maken. Een voor de hand liggende verklaring is dat schaalvergroting de gelegenheid creëert om te besparen zonder al te grote concessies te hoeven doen. Soms zullen deze besparingen niet eens bewust plaatsvinden. Een voorbeeld daarvan is dat niet iedereen bij de geboorte van het tweede kind zal verhuizen naar een grotere woning. De kosten van de kinderkamers, dat is het deel van de kosten van de woning dat moet worden toegerekend aan de kinderen, worden daardoor lager.

Een andere verklaring kan zijn dat grote gezinnen het beschikbare inkomen over meer kinderen moeten verdelen. Naarmate er meer kinderen zijn worden de totale kosten van deze kinderen hoger. De tegemoetkomingen die ouders voor hun kinderen ontvangen (w.o. kinderbijslag) compenseren slechts een deel van de kosten. Een groter aantal kinderen betekent derhalve dat er per kind minder geld overblijft. Beperking van de bestedingen aan kinderen, zoals hergebruik van kleding of het niet toestaan van een hobby van een kind, kan dan een middel zijn om de kosten van kinderen te beheersen.

Wanneer het CBS onderzoek als uitgangspunt wordt genomen voor het vaststellen van een stelsel voor kinderbijslag dan geven de twee genoemde verklaringen aanleiding tot tegengestelde conclusies. Als de besparingen ‘als vanzelf’ voortvloeien uit de schaalvergroting zou dit een argument kunnen zijn voor een *degressieve* kinderbijslag. Immers, als de kosten van een extra kind afnemen dan zou dit er voor pleiten om de tegemoetkoming evenredig te verminderen. Als de schaalvoordelen daarentegen voortkomen uit een behoefte om kosten te beheersen dan pleit dit juist voor een *progressieve* kinderbijslag. De besparingen wijzen in dit geval immers op gerichte bezuinigingen als gevolg van gestegen kosten voor kinderen.

Zoals hierboven gemeld is uit het CBS onderzoek gebleken, dat naarmate het gezin groter wordt de uitgaven aan kinderen toenemen, zij het minder dan evenredig. Tegenover de hogere uitgaven voor kinderen staat een hogere tegemoetkoming voor kindgerelateerde uitgaven. Naarmate het aantal kinderen toeneemt, wordt alleen de kinderbijslag hoger (alleen voor gezinnen met 3 en meer kinderen en met een inkomen tot ongeveer 26.000 euro geldt nog een extra toeslag op de kinderkorting). De alleenstaande ouderkorting, de hogere minimumuitkering voor alleenstaande ouders en de combinatiekorting zijn niet afhankelijk van het aantal kinderen. Per saldo nemen de tegemoetkomingen hierdoor, net als de uitgaven, niet evenredig toe met het aantal kinderen. De mate waarin de tegemoetkomingen gelijke tred houden met de uitgaven is afhankelijk van de gezinssituatie. Ter illustratie dient de volgende tabel.

Tabel 1 Kostendekkendheid kinderregelingen naar gezinsgrootte, 2005

	Alleenstaande (modaal)		Samenwonend (modaal)	
	met kind 1+3 jr	met kind 1+2+4+5 jr	met kind 1+3 jr	met kind 1+2+4+5 jr
A. Besteedbaar inkomen exclusief tegemoetkomingen voor kinderen	18.850	18.850	20.220	20.230
B. Uitgaven aan kinderen (gemiddeld) *	8.739	12.178	6.281	9.463
C. Tegemoetkomingen, waarvan	5.326	6.738	2.257	3.669
- Kinderbijslag	1.413	2.825	1.413	2.825
- Kinderkorting	616	616	616	616
- Combinatiekorting	617	617	228	228
- Alleenstaande ouderkorting	2.680	2.680	-	-
D. Netto uitgaven (= B – C)	3.413	5.440	4.024	5.794
E. Netto uitgaven in % inkomen (= D / A)	18%	29%	20%	29%
F. Kostendekkendheid (= C / B)	61%	55%	36%	39%

Bron: SZW

* Exclusief kosten van kinderopvang

Uit tabel 1 blijkt dat bij samenwonenden met een modaal inkomen de kostendekkendheid bij vier kinderen groter is dan bij twee kinderen (39% versus 36%). Voor een alleenstaande met vier kinderen bedraagt de kostendekkendheid echter 55%, tegenover 61% voor een alleenstaande met twee kinderen.

4. Degressiviteit

Ter illustratie is hieronder een voorbeeld uitgewerkt indien het principe van gezinsdraagkracht zou worden losgelaten en bijvoorbeeld overgegaan wordt op een stelsel uitsluitend gebaseerd op de kosten per kind. Het degressief stelsel wordt in dit voorbeeld uitsluitend toegepast op gezinnen die in en na 2006 het eerste kind krijgen. Bestaande gezinnen met kinderen vallen bij gezinsuitbreiding onder nieuw overgangsrecht. Dit nieuwe overgangsrecht houdt in dat op bestaande gezinnen het bestaande regime

van toepassing blijft. Voor bepaling van de kinderbijslagbedragen in ons voorbeeld van een degressief stelsel zijn wij uitgegaan van de verhouding in feitelijke bestedingen van gezinnen met kinderen op basis van het CBS onderzoek. Deze zijn weergegeven in tabel 2.

Tabel 2 Verhouding kosten

Aantal kinderen	Aandeel totale kosten kinderen	Kostenaandeel per kind
1	19%	19%
2	27%	13,5%
3	33%	11%

Dit heeft geresulteerd in een degressief stelsel, weergegeven in tabel 3. Hierbij is uitgegaan van het huidige 100%-bedrag, zijnde €252,31 en is vanaf gezinnen met 4 kinderen het kinderbijslagbedrag gelijk gesteld aan het kinderbijslagbedrag van gezinnen met 3 kinderen. Achtergrond hiervan is dat ook in het CBS-onderzoek gezinnen met meer dan 3 kinderen buiten beschouwing zijn gelaten omdat het aantal gezinnen met meer dan 3 kinderen relatief klein is. Tot slot is ook de huidige leeftijdsclassenverhouding gehandhaafd.

Tabel 3 Degressief stelsel

Aantal kinderen	100%: 12-17 jaar	85%: 6-11 jaar	70%: 0-5 jaar
Structurele situatie	€ 252,31	€ 214,46	€ 176,62
Degressief stelsel (100%-bedrag = € 252,31):			
1 kind	€ 252,31	€ 214,46	€ 176,62
2 kinderen	€ 179,27	€ 152,38	€ 125,49
3 kinderen	€ 146,07	€ 124,16	€ 102,25

Budgettaire en inkomenseffecten en effecten op kostendekkendheid

De uitkeringslasten voor kinderbijslag zijn voor 2006 begroot op circa.€ 3,2 miljard. De uitkeringslasten van het huidige systeem zullen in de loop der jaren dalen omdat er steeds minder kinderen zullen zijn in de leeftijd van 0-18 jaar. In 2024 zal het structurele niveau van de uitkeringslasten bereikt worden. In 2024 zijn alle kinderen die voor 1-1-2006 geboren zijn, ouder dan 18 jaar. De budgettaire effecten staan weergegeven in tabel 3. Omdat het 100%-bedrag van het huidige lineaire systeem à € 252,31 gehandhaafd blijft, zijn de uitgaven voor de uitkeringslasten vrijwel budgettair neutraal voor 2006-2008. Pas als gezinnen meer dan één kind krijgen, worden er besparingen gerealiseerd. Deze treden gemiddeld op vanaf 2009, omdat gezinnen die meerdere kinderen krijgen, hun tweede kind gemiddeld drie jaar na hun eerste kind krijgen.

Tabel 4 Budgettair beslag

	Besparingen degressief stelsel (*1 mln Eur)					
Jaren	2006	2007	2008	2009	2010	2011
100%-bedrag = € 252,31	-	-	-	-32	-64	-96

Positief: extra uitgaven voor SZW

Negatief: besparingen voor SZW

Voor gezinnen vanaf 2 kinderen groot dalen de kinderbijslagbedragen ten opzichte van de huidige situatie. Dit betekent ook dat nieuwe gezinnen met meerdere kinderen minder bestedingsruimte

overhouden in vergelijking met gezinnen met kinderen uit het huidige lineaire stelsel. Daarom is het voor een goede beoordeling van de optredende effecten noodzakelijk deze inkomensverschillen in kaart te brengen. In onderstaande tabel is een vergelijking gemaakt tussen de niveau's van tegemoetkoming voor gezinnen die in het huidige lineaire systeem zitten en voor vergelijkbare fictieve gezinnen in een degressief stelsel voor 2006. Dit is voor een tweetal gezinnen gedaan, namelijk een gezin met 2 kinderen van 1 en 3 jaar en een gezin met 4 kinderen van 1, 2, 4 en 5 jaar.

Tabel 5 Verschil in bestedingsruimte

	2kind. 1 en 3 j.	4 kind. 1, 2, 4 en 5 j.
Alleenverdiener mk		
WML	-2,4%	-4,0%
120%WML	-2,2%	-3,6%
modaal	-1,8%	-2,9%
2*modaal	-1,1%	-1,8%
Paar mk		
sociaal minimum	-2,6%	-4,2%
1,5*modaal	-1,2%	-2,1%
2,5*modaal	-0,8%	-1,4%
Alleenstaande ouder		
sociaal minimum	-2,8%	-4,5%
WML	-2,4%	-3,9%
modaal	-1,6%	-2,7%

Uit tabel 5 blijkt dat een gezin met 4 kinderen in de leeftijd van 1 tot en met 5 jaar op minimumniveau ongeveer 4% minder te besteden heeft door het invoeren van een degressief stelsel dan een zelfde gezin die nog onder het kinderbijslag regime met lineair stelsel valt. Dit betekent dat de inkomensverschillen tussen gezinnen met en gezinnen zonder kinderen met dit percentage toe gaan nemen.

Ter illustratie van de effecten van een degressief stelsel op de kostendekkendheid dient de volgende tabel, waarin de kinderbijslagbedragen zijn verwerkt volgens het gepresenteerde degressief stelsel

Tabel 6 Kostendekkendheid kinderregelingen naar gezinsgrootte, 2005

	Alleenstaande (modaal)		Samenwonend (modaal)	
	met kind 1+3 jr	met kind 1+2+4+5 jr	met kind 1+3 jr	met kind 1+2+4+5 jr
A. Besteedbaar inkomen exclusief tegemoetkomingen voor kinderen	18.850	18.850	20.220	20.230
B. Uitgaven aan kinderen (gemiddeld) *	8.739	12.178	6.281	9.463
C. Tegemoetkomingen, waarvan	5.326	6.738	2.257	3.669
- Kinderbijslag	1.004	1.636	1.004	1.636
- Kinderkorting	616	616	616	616
- Combinatiekorting	617	617	228	228
- Alleenstaande ouderkorting	2.680	2.680	-	-
D. Netto uitgaven (= B – C)	3.822	6.629	4.433	6.983
E. Netto uitgaven in % inkomen (= D / A)	20%	33%	21%	33%
F. Kostendekkendheid (= C / B)	56%	46%	29%	26%

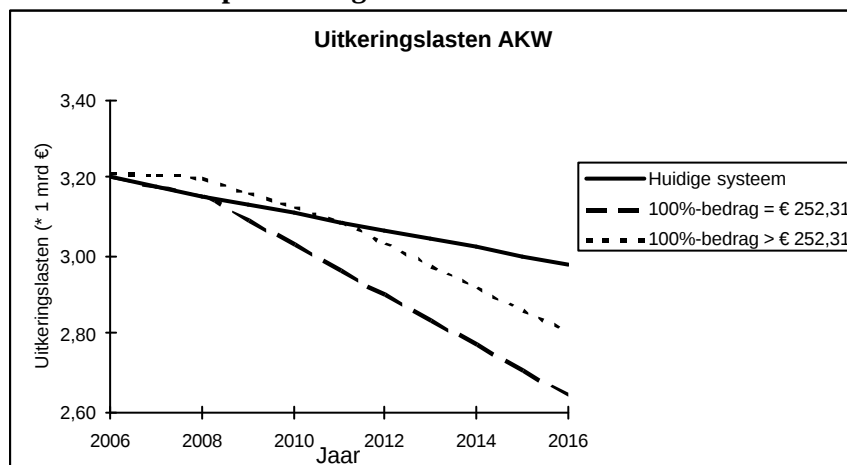
Bron: SZW

* Exclusief kosten van kinderopvang

Uit een vergelijking van de tabellen 1 en 6 (regels F) kan geconcludeerd worden dat over de hele linie de kostendekkendheid ingeval van een degressief stelsel lager is. De kostendekkendheid voor gezinnen met 4 kinderen en een modaal inkomen is zelfs 13% lager in geval van een degressief kinderbijslagstelsel in vergelijking met het huidige lineaire kinderbijslagstelsel.

Andere mogelijkheid is het vaststellen van een hoger 100%-bedrag (nu gelijk aan € 252,31). In dit geval nemen de uitkeringslasten in eerste instantie toe waarna deze dalen en uiteindelijk beneden het huidige niveau komen. Dit wordt weergegeven in grafiek 1. Pas als de hogere kinderbijslagbedragen voor het eerste kind gecompenseerd worden door lagere uitgaven voor tweede en latere kinderen, worden bij deze variant besparingen gerealiseerd.

Grafiek 1 Verloop uitkeringslasten



Als wordt uitgegaan van een hoger bedrag dan het huidige 100%-bedrag wordt de bestedingsruimte voor gezinnen met hun eerste kind ruimer dan voor vergelijkbare gezinnen in het huidige lineaire kinderbijslagregime. Bij gezinsuitbreiding zal dit met ieder kind afnemen ten opzichte van kinderbijslaggerechtigden vallend onder het huidige lineaire stelsel.

Tot slot is het ook mogelijk om het 100%-bedrag onder het huidige niveau vast te stellen. In dit geval zullen er vanaf 2006 besparingen optreden, omdat alle kinderbijslagbedragen vanaf 2006 lager zijn dan het huidige systeem. De inkomensverschillen zullen dan echter al vanaf 2006 vergroot worden met meer dan de hiervoor berekende 4% op minimumniveau.

5. Conclusie

De conclusie om op basis van het CBS-onderzoek over te gaan op een degressief stelsel is ambivalent: op basis van het onderzoek kan zowel een progressief als degressief AKW-stelsel worden onderbouwd. Daarnaast wijst het argument van de optredende schaalvoordelen bij een onderzoek naar *bestedingen* niet eenduidig in de richting van afnemende *kosten*, omdat de verklaring voor de optredende schaalvoordelen juist kan liggen in de afnemende bestedingsruimte van (grote) gezinnen. Dit zou betekenen bij een degressief stelsel deze bestedingsruimte nog meer wordt verkleind. Dit heeft gevolgen voor de ruimte die gezinnen hebben om bij te dragen aan de ontplooiing van hun kinderen. Ook zouden de inkomensverschillen tussen gezinnen met en gezinnen zonder kinderen worden

vergroot. Dit staat op gespannen voet met de onlangs door het kabinet en parlement³ onderschreven doelstelling van de kinderbijslag, namelijk het verkleinen van inkomensverschillen tussen gezinnen met en gezinnen zonder kinderen.



Bijlage

Huidige kinderbijslagbedragen

Kinderbijslag

De kinderbijslag is een financiële tegemoetkoming voor ouders die kinderen verzorgen en opvoeden. De hoogte van de kinderbijslag is afhankelijk van de leeftijd van het kind (zie figuur 1, structurele situatie). Kinderen die geboren zijn op of na 1 januari 1995 met een leeftijd van:

*0 t/m 5 jaar krijgen per kwartaal € 176,62 (=70%) aan kinderbijslag.

*6 t/m 11 jaar krijgen per kwartaal € 214,46 (=85%) aan kinderbijslag.

*12 t/m 17 jaar krijgen per kwartaal € 252,31 (=100%) aan kinderbijslag.

Voor kinderen die geboren zijn vóór 1 januari 1995 gelden op grond van overgangsrecht gezinsgroottebedragen. Dit betekent dat het kinderbijslag bedrag toeneemt naarmate er meer kinderen zijn in een huishouden. (zie figuur 1, overgangsrecht). Dit kan oplopen, bij een gezin met tien kinderen, tot € 380,77 per kind voor een kind in de leeftijd 12 t/m 17 jaar. De groep kinderen die vóór 1995 is geboren zal steeds kleiner worden en uiteindelijk uitstromen uit de kinderbijslag.

Figuur 1: Huidig kinderbijslag stelsel

Overgangsrecht				structurele situatie per 1-1-1995			
Kinderbijslag bedragen 2005				Kinderbijslag bedragen 2005			
	12-17 jr	6-11jr	0-5 jr	12-17 jr	6-11jr	0-5 jr	
	100%	85%	70%	100%	85%	70%	
1	252,31	214,46	176,62	252,31	214,46	176,62	
2	285,01	242,25	199,50				
3	295,90	251,52	207,13				
4	319,86	271,88	223,90				
5	334,23	284,10	233,96				
6	343,81	292,24	240,67				
7	350,66	298,06	245,46				
8	363,20	308,72	254,24				
9	372,96	317,02	261,07				
10	380,77	323,66	266,54				
11 of meer	387,16	329,09	271,01				

³ AO over Rapport Hamonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen (HIAR), 1 december 2004

Er bestaat recht op kinderbijslag als het kind:

*jonger is dan 16 jaar en thuiswonend

*jonger is dan 18 jaar en door de ouders in belangrijke mate wordt onderhouden en het kind studeert (213 klokuren per kwartaal), is gehandicapt of werkloos. Een thuiswonend (uitwonend) kind van 16 of 17 jaar mag niet meer inkomsten per kwartaal hebben dan € 1175 (€ 1662). Eventueel eigen inkomen van een thuiswonend (uitwonend) kind van 16 of 17 jaar moet per kwartaal lager zijn dan € 1175 (€ 1662).