

Vergaderjaar 2003–2004

29 258

Wijziging van de wijze van aanpassing van de kinderbijslag, de wet van 22 december 1994 tot nadere wijziging van de Algemene Kinderbijslagwet, de Ziekenfondswet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (Stb. 957) en de Algemene Kinderbijslagwet in verband met andere wijze van aanpassing kinderbijslagbedragen

Nr. 16

BRIEF VAN DE MINISTER EN VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2004

Aanleiding

In mei heeft het CBS de resultaten gepubliceerd van het onderzoek «Equivalentiefactoren 1995–2000», hierna te noemen «het CBS onderzoek». Het CBS onderzoek is een actualisering van het onderzoek «Equivalentiefactoren 1990–1995» uit 1998. Het CBS is gevraagd dit onderzoek te actualiseren naar aanleiding van vragen van kamerlid Noorman-Den Uyl over de inkomenspositie van gezinnen met kinderen (Handelingen II, vergaderjaar 2002–2003, nr. 42, blz. 2985–2986).

De Tweede Kamer heeft naar aanleiding van de brief van de regering d.d. 23 februari 2004 over de in de AKW-nota 2005 aan de orde te stellen thema's (Kamerstukken II, 2003–2004, 29 258, nr. 14) schriftelijke vragen gesteld over de kostendekkendheid van de kinderbijslag in relatie tot inkomen en gezinsgrootte. In reactie hierop (Kamerstukken II, 2003–2004, 29 258, nr. 15) heeft de toenmalige Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangegeven deze vragen op basis van de geactualiseerde gegevens van het CBS te zullen beantwoorden. Deze brief gaat in op de belangrijkste resultaten van het CBS onderzoek en op de vragen naar de kostendekkendheid van kindgerelateerde tegemoetkomingen in relatie tot het inkomen en gezinsgrootte.

Feitelijke uitgaven ten behoeve van kinderen

Het CBS onderzoek geeft inzicht in het bestedingspatroon van gezinnen, en meer in het bijzonder in de uitgaven van gezinnen aan kinderen. In het spraakgebruik worden deze bestedingen meestal aangeduid met «kosten van kinderen». Het is van belang te benadrukken dat het hier niet gaat om minimaal noodzakelijke bestedingen. In het onderzoek worden beste-

dingen van huishoudens aan kinderen bepaald aan de hand van de feitelijke uitgaven aan kinderen. De uitkomsten geven een schatting van het bedrag dat gezinnen *gemiddeld* aan hun kinderen uitgeven. Omdat tussen gezinnen grote verschillen bestaan is het mogelijk dat in individuele gevallen de uitgaven aan kinderen afwijken van de door het CBS weergegeven uitgaven.

In het CBS onderzoek wordt op basis van een bestedingenanalyse een set *equivalentiefactoren* afgeleid. Equivalentiefactoren vinden een toepassing in het corrigeren van het besteedbaar inkomen van huishoudens voor de omvang en de samenstelling van het huishouden. De achterliggende gedachte is dat de samenstelling van het huishouden van invloed is op de welvaart die aan een bepaald inkomen wordt ontleend. Met behulp van equivalentiefactoren kunnen de uitgaven aan kinderen in een gestandaardiseerd besteedbaar inkomen worden verdisconteerd. Daarmee wordt een objectieve welvaartsvergelijking tussen gezinnen met en zonder kinderen mogelijk. Daarnaast worden equivalentiefactoren gebruikt voor het vaststellen van de hoogte van de kinderalimentatie.

Uitkomsten CBS onderzoek

Het CBS onderzoek naar de uitgaven aan kinderen is gebaseerd op gegevens over de bestedingen van huishoudens over de periode 1995–2000. Geconcludeerd kan worden dat zich ten opzichte van het vorige onderzoek, dat betrekking had op de periode 1990–1995, geen grote wijzigingen hebben voorgedaan in de uitgaven ten behoeve van kinderen. Het meest bepalend is nog altijd het aantal kinderen. De procentuele uitgaven aan kinderen nemen toe met de stijging van het aantal kinderen, zij het minder dan evenredig. Uit tabel 1 is af te lezen dat eenverdieners met één kind gemiddeld 17 procent van de totale bestedingen aan kinderen uitgeven, terwijl dat bij een gezin met drie kinderen 32 procent is.

Zoals verwacht leidt een hoger inkomen tot gemiddeld hogere uitgaven aan kinderen. Als percentage van het besteedbaar inkomen nemen de uitgaven aan kinderen echter af bij stijging van het inkomen. Uit tabel 1 blijkt dat een eenverdienergezin met twee kinderen en een inkomen van minder dan 16 duizend euro gemiddeld 28 procent van de totale bestedingen aan de kinderen uitgeeft, terwijl dit percentage bij de hoogste inkomensklasse (40 duizend of meer) 25 procent is. In absolute bedragen geven gezinnen met een hoog inkomen gemiddeld wel meer uit aan kinderen dan gezinnen met een laag inkomen.

Tabel 1 Uitgaven aan kinderen als percentage van het besteedbaar inkomen onderscheiden naar aantal kinderen

| | bestedbaar inkomen (x 1000 euro) | | | | 40 of meer | totaal |
|-----------------------|----------------------------------|-------------|-------------------------|-----------|------------|--------|
| | tot 16 (minimum) | 16 tot 22,5 | 22,5 tot 30 (modaal) | 30 tot 40 | | |
| Eenverdieners | | | | | | |
| 1 kind | 18 | 17 | 17 | 16 | 17 | 17 |
| 2 kinderen | 28 | 27 | 26 | 26 | 25 | 26 |
| 3 kinderen | 36 | 33 | 32 | 32 | 30 | 32 |
| Tweeverdieners | | | | | | |
| 1 kind | 19 | 17 | 18 | 17 | 17 | 17 |
| 2 kinderen | 26 | 27 | 26 | 26 | 27 | 26 |
| 3 kinderen | –* | 35 | 35 | 33 | 33 | 34 |

* Percentage kon niet worden berekend door een te klein aantal gezinnen in deze categorie.
Bron: CBS 2004.

Onder andere door de kosten van kinderopvang zijn de gemiddelde uitgaven aan de allerjongsten relatief hoog. Tabel 2 laat zien dat een tweeverdienergezin met twee kinderen onder de vier jaar gemiddeld 29 procent van het totale budget uitgeeft aan de kinderen. Voor gezinnen met kinderen in de basisschoolleeftijd (oudste kind 4 tot 11 jaar) is dit 25 procent. Na de basisschoolleeftijd stijgen de uitgaven aan kinderen weer. Bij een tweeverdienergezin met twee kinderen, waarvan het oudste kind in de leeftijd 12 tot en met 17 jaar is, wordt gemiddeld 27 procent van de bestedingen voor de kinderen gedaan.

Tabel 2 Uitgaven aan kinderen als percentage van het besteedbaar inkomen naar leeftijd oudste kind

| aantal kinderen | 1 kind | 2 kinderen | 3 kinderen |
|------------------------------|--------|------------|------------|
| Eenverdieners | | | |
| <i>leeftijd oudste kind:</i> | | | |
| 0-3 jaar | 17 | 27 | 34 |
| 4-11 jaar | 15 | 25 | 32 |
| 12-17 jaar | 19 | 28 | 33 |
| Totaal | 17 | 26 | 32 |
| Tweeverdieners | | | |
| <i>leeftijd oudste kind:</i> | | | |
| 0-3 jaar | 18 | 29 | 38 |
| 4-11 jaar | 16 | 25 | 33 |
| 12-17 jaar | 17 | 27 | 35 |
| Totaal | 17 | 26 | 34 |

Bron: CBS 2004.

Kostendekkendheid tegemoetkomingen

Om een compleet beeld te geven van de kostendekkendheid van kindgerelateerde tegemoetkomingen is met alle kindgerelateerde tegemoetkomingen rekening gehouden. Deze behelzen de kinderbijslag, diverse heffingskortingen en de hogere minimumuitkering voor alleenstaande ouders. Deze uitkering is hoger dan voor alleenstaanden (maar lager dan voor samenwonenden). De kinderbijslag is bedoeld als tegemoetkoming in de uitgaven die ouders maken in verband met hun kinderen. Naast de kinderbijslag hebben ouders recht op een of meer heffingskortingen die samenhangen met het ouderschap. Het gaat daarbij om de kinderkortingen, de alleenstaande ouderkorting en de combinatiekorting. Voorts ontvangen alleenstaande ouders met een minimumuitkering naast kinderbijslag en kinderkortingen een hogere uitkering dan alleenstaanden zonder kinderen (90% versus 70%).

De uitgaven voor kinderopvang worden hier buiten beschouwing gelaten, omdat dit uitgaven zijn die alleen in specifieke gevallen worden gedaan. Hiervoor bestaat overigens een specifieke inkomensafhankelijke ouderbijdrageregeling.

Kostendekkendheid in relatie tot het inkomen

De kostendekkendheid van de kindgerelateerde tegemoetkomingen kan worden geïllustreerd door twee huishoudens met elkaar te vergelijken, namelijk een alleenverdiener met twee kinderen van acht en tien jaar oud en een alleenstaande ouder met kinderen van dezelfde leeftijd, op twee inkomensniveau's (minimum en modaal). Tabel 3 toont van deze huishoudens de gemiddelde uitgaven aan kinderen, het bedrag aan tegemoetkomingen en het aandeel van de netto uitgaven in het besteedbaar inkomen. Dit laatste cijfer geeft de feitelijke druk weer die de kinderen op het besteedbaar huishoudinkomen uitoefenen.

Tabel 3 laat ook zien in welke mate de tegemoetkomingen voor kindgerelateerde uitgaven kostendekkend zijn. Hierbij dient aangemerkt dat kostendekkendheid niet verwijst naar compensatie van *noodzakelijke kosten* van kinderen, maar naar de mate waarin de *feitelijke uitgaven* aan kinderen worden gedekt door de kindgerelateerde tegemoetkomingen. Het begrip kostendekkendheid is daarmee ook geen normatief begrip. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van de situatie waarin de tegemoetkomingen stijgen. Ouders zullen het extra bedrag geheel of gedeeltelijk gebruiken voor hogere uitgaven aan de kinderen terwijl de noodzakelijke kosten van deze kinderen gelijk zouden blijven.

Tabel 3 Kostendekkendheid kinderregelingen naar hoogte besteedbaar inkomen, 2004

| | Alleenstaande met kind 8+10 jr | | Samenwonend met kind 8+10 jr | |
|---|-----------------------------------|--------|---------------------------------|--------|
| | Minimum* | Modaal | Minimum | Modaal |
| A. Besteedbaar inkomen exclusief tegemoetkomingen voor kinderen | 9 230 | 20 130 | 12 920 | 20 490 |
| B. Uitgaven aan kinderen (gemiddeld)** | 4 900 | 8 120 | 4 200 | 6 160 |
| C. Tegemoetkomingen, waarvan | 5 100 | 4 080 | 2 370 | 2 410 |
| – Kinderbijslag | 1 715 | 1 715 | 1 715 | 1 715 |
| – Kinderkorting | 657 | 473 | 657 | 473 |
| – Combinatiekorting | – | 514 | – | 224 |
| – Alleenstaande ouderkorting | – | 1 381 | – | – |
| – Hogere uitkeringsnorm <i>alleenstaande ouder</i> | 2 731 | – | – | – |
| D. Netto uitgaven (= B – C) | – 200 | 4 040 | 1 830 | 3 750 |
| E. Netto uitgaven in % inkomen (= D/A) | – 2% | 20% | 14% | 18% |
| F. Kostendekkendheid (= C/B) | 104% | 50% | 56% | 39% |

Bron: SZW

* Uitgaande van uitkeringsnorm alleenstaande (70%). De hogere normuitkering van 20% voor alleenstaande ouders is opgenomen in C.

** Exclusief kosten van kinderopvang

Voor een paar met een minimum uitkering is de kostendekkendheid van de tegemoetkomingen hoger dan bij een paar met een modaal inkomen, namelijk 56 versus 39%. Het ontbreken van de combinatiekorting voor de uitkeringsgerechtigde wordt niet helemaal gecompenseerd door de hogere kinderkorting. De totale tegemoetkoming is daardoor op minimumniveau iets lager dan voor modaal (regel C). De hogere kostendekkendheid ontstaat doordat het gezin met een minimum inkomen minder aan de kinderen uitgeeft dan het gezin met een modaal inkomen (regel B).

De kostendekkendheid is voor alleenstaande ouders hoger dan voor samenwonenden, met name op minimumniveau (regel F). Dit wordt veroorzaakt door de alleenstaande ouderkorting van € 1381 voor werkende alleenstaande ouders en de hogere uitkeringsnorm voor alleenstaande ouders ten opzichte van alleenstaanden met een minimum uitkering. Alleenstaande ouders geven overigens meer aan kinderen uit dan samenwonenden. De alleenstaande ouder met een minimum inkomen besteedt € 700 euro meer aan de kinderen dan het vergelijkbare samenwonende gezin. Op modaal niveau is het verschil € 1960 (regel B).

Kostendekkendheid in relatie tot gezinsgrootte

Naarmate het gezin groter wordt nemen de uitgaven aan kinderen toe. Door schaalvoordelen ontstaan echter ook kostenvoordelen, waardoor de uitgaven *per kind* afnemen. De uitgaven stijgen met andere woorden minder dan evenredig met het aantal kinderen. Tegenover de hogere

uitgaven voor kinderen staat een hogere tegemoetkoming voor kind-gerelateerde uitgaven. Naarmate het aantal kinderen toeneemt, worden alleen de kinderbijslag en kinderkorting hoger¹. 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.

Tabel 4. Kostendekkendheid kinderregelingen naar gezinsgrootte, 2004

| | Alleenstaande (modaal) met kind 2 jr | Met kind 0+2+4 jr | Samenwonend (modaal) met kind 2 jr | Met kind 0+2+4 jr |
|---|--|----------------------|--|----------------------|
| A. Besteedbaar inkomen exclusief tegemoetkomingen voor kinderen | 20 120 | 20 120 | 20 460 | 20 460 |
| B. Uitgaven aan kinderen (gemiddeld)* | 6 360 | 10 220 | 3 910 | 7 750 |
| C. Tegemoetkomingen, waarvan | 3 070 | 4 490 | 1 400 | 2 820 |
| – Kinderbijslag | 706 | 2 119 | 706 | 2 119 |
| – Kinderkorting | 473 | 473 | 473 | 473 |
| – Combinatiekorting | 514 | 514 | 224 | 224 |
| – Alleenstaande ouderkorting | 1 381 | 1 381 | – | – |
| D. Netto uitgaven (= B-C) | 3 290 | 5 730 | 2 510 | 4 930 |
| E. Netto uitgaven in % inkomen (= D/A) | 16% | 28% | 12% | 24% |
| F. Kostendekkendheid (= C/B) | 48% | 44% | 36% | 36% |

Bron: SZW

* Exclusief kosten van kinderopvang

Uit tabel 4 blijkt dat bij samenwonenden met een modaal inkomen uitgaven en tegemoetkomingen bij gezinsuitbreiding gelijk opgaan. Een paar met één kind van twee jaar ontvangt een compensatie voor kind-gerelateerde uitgaven van 36% (regel F). In een vergelijkbaar gezin in een latere gezinsfase met drie kinderen zijn de tegemoetkomingen eveneens voor 36% kostendekkend. Voor een alleenstaande met één kind bedraagt de kostendekkendheid 48%; voor een alleenstaande met drie kinderen is dit 44%.

Kostendekkendheid in relatie tot de leeftijd van de kinderen

Vanaf de leeftijd van 4 jaar nemen de uitgaven voor kinderen toe naarmate de kinderen ouder worden. Tabel 5 laat zien dat kostendekkendheid voor gezinnen met drie oudere kinderen hoger is dan voor het gezin met de jonge kinderen. Dit ondanks het feit dat de uitgaven voor deze kinderen hoger zijn. De verklaring hiervoor is dat de toename van de kinderbijslag groter is dan de extra uitgaven.

¹ De kinderbijslag is een bedrag per kind (706 euro p.j. voor een kind van 0-5 jaar), en neemt dus evenredig toe met het aantal kinderen. De kinderkorting wordt beneden modaal verhoogd bij 3 of meer kinderen (met 64 euro).

Tabel 5 Kostendekkendheid kinderregelingen grote gezinnen op minimum niveau, 2004

| | Alleenstaande (minimum)* | | Samenwonend (minimum) | |
|---|--------------------------|-------------------------|-----------------------|-------------------------|
| | Met kind 0+2+4 jr | met kind 10+12+14 jr | met kind 0+2+4 jr | met kind 10+12+14 jr |
| A. Besteedbaar inkomen exclusief tegemoetkomingen voor kinderen | 9 230 | 9 230 | 13 020 | 13 020 |
| B. Uitgaven aan kinderen (gemiddeld)** | 6 240 | 7 370 | 5 370 | 6 420 |
| C. Tegemoetkomingen, waarvan | 5 570 | 6 690 | 2 840 | 3 960 |
| – Kinderbijslag | 2 119 | 3 236 | 2 119 | 3 236 |
| – Kinderkorting | 721 | 721 | 721 | 721 |
| – Hogere uitkeringsnorm alleenstaande ouder | 2 731 | 2 731 | – | – |
| D. Netto uitgaven (= B–C) | 670 | 680 | 2 530 | 2 460 |
| E. Netto uitgaven in % inkomen (= D/A) | 7% | 7% | 19% | 19% |
| F. Kostendekkendheid (= C/B) | 89% | 91% | 53% | 62% |

Bron: SZW

* Uitgaande van uitkeringsnorm alleenstaande (70%). De hogere normuitkering van 20% voor alleenstaande ouders is opgenomen in C.

** Exclusief kosten van kinderopvang

Uit de vergelijking van tabel 4 met tabel 5 blijkt dat de kostendekkendheid bij samenwonende partners op minimum niveau met drie jonge kinderen hoger is dan bij een gezin met drie jonge kinderen met een modaal inkomen, namelijk 53% (zie tabel 5, regel F) versus 36% (zie tabel 4, regel F). De hogere uitgaven van het gezin op het modale niveau worden «gecompenseerd» door de combinatiekorting die dit gezin ontvangt vanwege de baan van één van de partners. Bij de alleenstaande ouders is de kostendekkendheid op minimum niveau met drie kinderen aanzienlijk hoger dan bij het modale eenoudergezin met drie kinderen (zie tabel 4, regel F). Het modale gezin ontvangt een compensatie voor de uitgaven aan kinderen van 44%, waar de alleenstaande ouder met kinderen in dezelfde leeftijd 89% ontvangt.

Resumerend

Wanneer de tegemoetkomingen voor kinderen worden gerelateerd aan de feitelijke uitgaven blijkt resumerend dat de kostendekkendheid afneemt naarmate het inkomen stijgt. Voor eenoudergezinnen op minimum niveau worden de uitgaven nagenoeg volledig gedekt.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. J. de Geus

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. A. L. van Hoof