

## Kinderbijslag huishoudkundig bekeken

C. DE HOOG EN J. A. C. VAN OPHEM

**Het kinderbijslagbeleid zou meer gebaseerd moeten worden op huishoudkundig onderzoek, stellen C. de Hoog en J. A. C. van Ophem. Zij belichten de kinderbijslag in de huidige vorm en geven al vast vele suggesties voor verbetering van het op dit moment bepaald niet 'kinderachtige' beleid.**

### Inleiding

De laatste tijd vinden er, vooral op het niveau van de politiek, weer vele discussies plaats over de kinderbijslag. Deze discussies spitsen zich toe op de kwestie of de kinderbijslag afhankelijk van de inkomenshoogte moet worden gemaakt en of de laagstbetaalden geen verhoging dienen te krijgen van de kinderbijslaguitkering. Daarnaast keert in deze tijd van economische recessie steeds de vraag terug of de hoogte van de kinderbijslag binnen het huidige systeem van sociaal beleid wel gehandhaafd dient te blijven. De bezuinigingen hebben overigens de kinderbijslagbedragen al aangetast. De kinderbijslagen zijn niet inkomensafhankelijk gemaakt, maar wel leeftijdsafhankelijk. Een goed huishoudkundig beleidsonderzoek naar de kosten van kinderen en de hoogte van de kinderbijslagen heeft echter nog niet plaatsgevonden. De gevolgen hiervan zijn in het beleid merkbaar. Binnen het kinderbijslagsysteem bevinden zich enkele *onzuiverheden*, niet alleen door bezuinigingen ingegeven, o.a. arbitraire leeftijdsgrenzen, positie van het kind binnen het huishouden en bekostiging van 'oudere' onderwijsvolgende kinderen. Op deze zaken komen wij in de loop van dit artikel terug.

De bedoeling van dit artikel is om aan te geven dat de kinderbijslagbedragen kreatiever kunnen worden gebruikt dan nu het geval is. Centraal staat daarbij de gedachte, dat de door demografische oorzaken te verwachten

daling in het volume *niet* moet worden gebruikt om *schatkisttekorten* aan te vullen, maar ten goede dienen te komen aan de betrokkenen. Daarnaast pleiten wij voor een *zuivering* van de kinderbijslagen, met andere woorden de studiefinanciering dient uit andere middelen te worden betaald; hiervoor kan overigens ruimte worden gevonden bij de kinderbijslaguitkeringen, die nu aan de ouders en verzorgers van de studerende jongeren worden betaald. Wij denken hierbij aan de vaststelling van een *leeftijdsgebonden bovengrens* van de kinderbijslag. Ter illustratie van de huidige situatie zijn in tabel 1 de hoogte van de bijslagbedragen en de verschillende leeftijdsgrenzen vermeld. Vooral uit de toelichting op de tabel blijkt het arbitraire karakter van de leeftijdsgrenzen, in het bijzonder voor de jongere kinderen. Terzijde dient te worden vermeld dat de overheidsstatistieken soms nog immer ten onrechte over 'gezinnen' spreken, waar 'huishoudens' worden bedoeld.

De redenering van de kortingen voor de jongste kinderen, is van een buitengewone eenvoud. De beleidsvoerders hebben zonder meer het axioma aangenomen dat *kleine kinderen goedkoper* zijn in het levensonderhoud dan oudere kinderen en dat korting dan een logische beleidsmaatregel is. Een uitspraak die gedeeltelijk in de empirie bevestiging zal kunnen vinden. Toch dient hier een kanttekening te worden gemaakt, nog afgezien van het merkwaardige feit, dat kinderen die geboren zijn vóór 1982 in de ogen van de beleidsvoerders kennelijke *duurder* in het gebruik zijn dan de later geborenen. De kosten (exklusief het eventuele inkomensverlies van de verzorgende ouder) van het eerste kind, in zonderheid de aanschaf van een uitzet (kinderwagen, box, wieg, kinderstoel, ledikant, buggy etc.) zijn hoog. Bovendien lijkt het ons dat de onervarenheid van de ouders en verzorgers bij de opvoeding van het eerste kind ook een faktor zou kunnen zijn, die kostenverhogend

Table 1. Kinderbijslagbedragen per kind en per kwartaal 1984.

Leeftijdsklassen:	0 t/m 5 jaar			6-11 jaar	12-17 jaar	18-26 jaar
	60%	70%	90%			
Uitkeringshoogte %	60%	70%	90%	100%	115%	± 100%
Gezinnen met:						
1 kind	174,19	203,22	261,28	290,31	333,86	293,78
2 kinderen	-	266,54	342,70	380,77	437,89	385,32
3 kinderen	-	285,41	366,96	407,73	468,89	412,60
4 kinderen	-	311,75	400,83	445,36	512,17	450,68
5 kinderen	-	327,55	421,14	467,93	538,12	473,52

Toelichting: Voor de kinderen van 0 tot en met 5 jaar gelden 3 verschillende percentages, namelijk:

60% indien er slechts één kind in het gezin is, en het jonger dan 3 jaar is;

70% a. voor kinderen, die geboren zijn na 31 december 1982 (tenzij het een eerste kind is, want dan geldt weer 60%);

b. voor een oudste kind dat jonger is dan 3 jaar, in een gezin van tenminste twee kinderen;

c. voor een kind dat na 1 januari 3 jaar is geworden, wanneer er geen andere kinderen tot het gezin behoren;

90% voor alle overige kinderen in deze leeftijdscategorie.

Bron: Voorlichtingsfolder Kinderbijslag.

kan werken. In de aankoop van dure geprefabriceerde voeding kunnen 'failures' optreden, sommige kledingstukken worden niet gedragen etc. Een illustratie in dit verband zijn de ouders die bij een voordeelaanbieding een gros moderne luiers inkochten, maar waar bleek dat de zuigeling een allergie had voor luiers. Dit schijnt wellicht een gezocht voorbeeld te zijn, een kleine mondelinge, niet representatieve enquête in onze kennissenkring toonde aan dat dergelijke missers veel vaker voorkomen dan kille cijferaars aannemen.

#### Daling geboortecijfer

Alvorens verder op de kinderbijslag in te gaan, willen we mogelijke oorzaken van de daling van het kindertal in beschouwing nemen.

In economisch opzicht kunnen kinderen beschouwd worden als consumptiegoederen of als kapitaalgoederen voor ouders en voor de maatschappij. In Nederland hebben kinderen voor ouders meer een *consumptiegoedfunctie*, mede door de afwezigheid van kinderarbeid en de aanwezigheid van een stelsel van sociale zekerheid. Voor de Nederlandse maatschappij kunnen kinderen zowel een *consumptiegoed* als een *kapitaalgoedfunctie* hebben. Het laatste vooral bij arbeidsaanbodvraagstukken.

Voor de reproductie van de maatschappij zijn kinderen van belang, maar de beslissing om kinderen te krijgen is een privé-zaak. Een keuze, die overigens volgens de 'new home-economics', door prijs- en inkomensvariabelen beïnvloed wordt. Een theorie, die in het demografisch onderzoek echter geen expliciete bevestiging vindt, in die zin dat indien een verdeling 'rijk-arm' wordt aangebracht, de rijken niet kinderrijker zijn dan de armen of omgekeerd. Het belang van de 'new home-economics' is echter dat er inzicht wordt verkregen in de *mogelijke* oorzaken van een dalend kindertal. De redenering is als volgt. Kinderen vergen veel tijd van de ouders.

Tegenwoordig is het inkomen, dat tenminste een van de ouders verliest, ofwel de beperking bij het verkrijgen of behouden van een baan, een belangrijke kostenpost bij het nemen van kinderen. Volgens de theorie van de 'new home-economics' *daalt* de *vraag* naar kinderen, als de verwachte of feitelijke loonvoet *stijgt*. Dus, naarmate ouders meer loon per uur moeten inleveren om voldoende tijd voor kinderopvang te kunnen vrijmaken, zullen minder ouders voor kinderen kiezen. De *vraag* naar kinderen zou volgens deze theorie *toenemen* bij een *stijging* van het huishoudinkomen, de prijs van de tijd en het opleidingspeil konstant houdend. De hoogte van een



Tabel 2. 0 t/m 19 jarigen in de periode 1980-2000 (1980 = 100) en werkelijke cijfers tot en met 1982.

	Werkelijke cijfers			Voorspelling CBS								
				Laag			Midden			Hoog		
jaar:	1980	1981	1982	1985	1990	2000	1985	1990	2000	1985	1990	2000
index:	100	99	98	93	86	84	94	89	89	94	91	95

Bron: CBS, Statistisch Zakboek

aantal prijsvariabelen is in de jaren '80 anders dan in de jaren '60 en '70. Te verwachten is dat de voorkeur van de (vruchtbare) vrouwen om buitenshuis te werken in de jaren '80 in Nederland niet zal afnemen. Een keuze die, afgezien van prijs- en inkomensveranderingen, waarschijnlijk zal leiden tot een verminderd kindertal. Verder kost de opvoeding van kinderen ook veel geld. Deze geldbesteding moet met verschillende alternatieven concurreren. Kortom de snierende uitspraak van Henry Ford dat 'de T-Ford het belangrijkste geboortenbeperkende middel is' vindt in de wetenschap bevestiging. De daling van het geboorteniveau blijkt uit tabel 2. Deze daling heeft een autonome werking op de hoogte van de totale uitkeringsbedragen; in het slotgedeelte komen we op deze ontwikkeling terug.

### Besteding kinderbijslag

De volgende vraag is van belang. Is kinderbijslag bestemd voor het handhaven van de *welvaartpositie van de ouders* of is kinderbijslag bestemd voor de *kinderen*? Deze vraag heeft een sterk beleidsmatig karakter. Het bestaan van kinderbijslag wordt vaak gerechtvaardigd door te wijzen op de kosten, die het hebben van kinderen voor ouders heeft. Om de welvaartpositie van gezinnen met kinderen dan op peil te houden, in relatie tot vergelijkbare huishoudens zonder kinderen, zo luidt de redenering, is kinderbijslag gewenst. Bij een dergelijke redenering zijn verschillende kanttekeningen te plaatsen o.a. de verenging van het begrip welvaart tot kosten zonder lusten van het hebben van kinderen in beschouwing te nemen. Ook kan men uitvoering ingaan op de hoogte van de kosten (equivalentiefactoren). Het gevaar van een weinig vruchtbare discussie dreigt. Niet de kosten

van kinderen voor de ouders, maar het feit dat een samenleving door kinderen gereproduceerd wordt, vormt een motief voor de samenleving om kinderbijslag te verstrekken ten *behoefte van de kinderen* en niet van de ouders. Of de kinderbijslag in geld of in natura (b.v. schoolkleding) verstrekt moet worden is een vraag die hier op dit moment niet beantwoord hoeft te worden. Als kinderbijslag uitgekeerd wordt voor de *verzelfstandiging* van het individuele kind, dan dient de hoogte van de kinderbijslag niet afhankelijk te zijn van de hoogte van het inkomen van de ouders. Elk kind is in principe gelijk. Als men van mening is dat een bepaalde verdeling van inkomens voor verandering in aanmerking komt, dan zijn er andere inkomens herverdelende instrumenten, bijvoorbeeld een negatieve inkomensbelasting.

Kinderbijslag wordt door de huishoudens bepaald niet alleen gebruikt voor de kinderen.



Tabel 3. Enige gegevens over de kinderbijslagen in Nederland 1980-1982

	1980	1981	1982	
Totaal aan kinderbijslagen	4855	4761	4715	× 1000
Totaal aan ontvangenden <sup>1</sup>	2174	2189	2180	× 1000
Gemiddeld per ontvangende <sup>2</sup>	2,23	2,17	2,16	
Uitgekeerde bedragen in mld	6,95	7,01	7,27	

Bron: CBS, statisch zakboek, bewerkte gegevens.

<sup>1</sup> Aantal huishoudens met recht op kinderbijslag-ontvangst.

<sup>2</sup> In eenheden  $\approx$  het totaal aantal kinderbijslagen gerelateerd aan het totaal aan ontvangende huishoudens.

Een duidelijke voorbeeld zijn de bijstandsmoeders. Zij getuigen in de media dat deze uitkeringen direct gebruikt worden om financiële gaten te dichten (gasrekeningen, huur, reparaties e.d.). Een vestzak-broekzak rede-nering geldt hier niet, want uit dezelfde getuigenissen blijkt, dat bijvoorbeeld géén kleding van de kinderen wordt vervangen, dat er geen, zelfs in minimale zin, recreatie voor kinderen plaatsvindt etc. Daarnaast bezondigt de *staat* zich aan oneigenlijk gebruik van kinderbijslag (en deze zonde is veel groter dan de zonde van de bijstandsmoeder die haar huishouding poogt te runnen), want kinderbijslag wordt in Nederland op dit moment ook gebruikt om de kosten van levensonderhoud van studerende te financieren. Dat deze situatie tot een merkwaardig stelsel leidt, blijkt indirect uit tabel 3. Uit deze tabel kan worden opgemaakt dat het *totaal aan kinderbijslagen afneemt* sedert 1980, maar dat de *uitgekeerde bedragen* in die periode nog toenemen. Een verklaring moet in eerste instantie worden gezocht in de verwerking van een deel van de inflatiecorrectie over de beschreven periode. Daar komt echter nog een ander verschijnsel bij dat de verhoging in de hand werkt, namelijk de uitkering van dubbele en drievoudige kinderbijslag aan de verzorgers van bepaalde categorieën studerende. Studiefinanciering zal via een nieuw studiefinancieringsstelsel dienen plaats te vinden, dat een toelage geeft aan kinderen, onafhankelijk van het inkomen van de ouders.

#### Aanbevelingen

Uitgaande van de gedachte van een geleidelijk groeiende verzelfstandiging van het kind, is het zinvol om de kinderbijslag leeftijdsaf-

hankelijk te maken op een wijze, die recht doet aan het kind. Rangorde van het kind is in het hier voorgestelde systeem niet van belang, wellicht met uitzondering van het eerste kind. De maximumleeftijd van 18 jaar lijkt ons in dit verband te verdedigen. Deze leeftijd valt straks samen met de nieuwe officiële meerderjarigheidsleeftijd. De leerplichtleeftijd is gepasseerd, de jongere heeft actief kiesrecht en vele jongeren maken de banden met het ouderlijk huis losser.

Indien het kinderbijslagstelsel op de door ons genoemde wijze wordt 'schoongemaakt', waarbij een deel van de bedragen naar een nieuw studiefinancieringsstelsel, los van de economische positie van de ouders, kunnen worden overgeheveld, dan zal de daling van de uitkeringsbedragen (het kindertal neemt immers af) zichtbaar worden.

Het zou kortzichtig zijn om deze financiële daling te vertalen in een meevaller voor de schatkist. Het gaat hier om enkele honderden miljoenen guldens in de komende twee decennia. Met deze gelden kunnen dan kind- en mensvriendelijke maatregelen worden genomen. Wij stellen voor dat uit deze nieuw te vormen bron de volgende zaken kunnen worden gefinancierd, of dat aanvullende financiering hierdoor plaats kan vinden.

- a. Een uitbreiding van de kinderopvang (kinderdagverblijven, gastouderprojecten, krèches, kinderopvang op overblijffuren, peuterspeelzalen etc.).
- b. Het stimuleren van het verzorgend vaderschap (een aan de tijd gelimiteerde aanloop-subsidie, die deels aan de huishoudens wordt gegeven en deels via cursussen loopt bijvoorbeeld: babyverzorging en koken).



- c. De financiering van negatieve inkomstenbelasting (voor de armen met gezinsverantwoordelijkheid).

Ook valt er nog aan direkt kindvriendelijke maatregelen te denken als bijvoorbeeld de veiligheid van het verkeer en de veiligheidsbevordering in en om het huis. Tenslotte nog dit: wij zouden het op prijs stellen dat lezers de redactie verdere suggesties doen t.a.v. aanvullende kindvriendelijke maatregelen.

#### Summary

Policy towards child-allowances should be based more on results of research. Research of the situation within households. Some aspects of the present child-allowances system in the Netherlands are discussed. The main suggestions are: to create a difference between the direct child-allowances for children under the age of 18 and the system to support the costs of living of students, to intend the allowances not for the parents but for the children, to use the amount that will be left because of the declining fertility for childfriendly measures like the creation and growth of various ways of childnursing and -attendance, the stimulation of role-sharing and to

finance the system of negative incometax for the poor with familyresponsibility.

#### Literatuur

- ATKINSON A. B. 'The economics of inequality'. Oxford 1980.  
 BERENDS-BALLAST H. e.a. 'Welvaartsverschillen tussen huishoudens van verschillende samenstelling. Methoden van onderzoek' in CBS Select 1, Den Haag 1981.  
 Nederlandse Gezinsraad 'De kinderbijslag en kinderaftrekregelingen nader bekeken. Overheidsbeleid en het gezin'. Den Haag 1977.  
 Nederlandse Gezinsraad 'De kinderbijslag en hoe daar anno 1981 door de Nederlandse Gezinsraad over gedacht wordt'. Den Haag 1981.  
 SAWHILL I. v. 'Economic perspectives on the family' in A. AMSDEN (red.) 'Economics of women and work' Harmondsworth 1980.

#### Korrespondentieadres

SVH, Postbus 391, 6700 AJ, Wageningen.

Dr. C. de Hoog is wetenschappelijk hoofdmedewerker van de vakgroep Huishoudkunde van de Landbouw Hogeschool.

Drs. J. A. C. van Ophem is wetenschappelijk medewerker van bovengenoemde vakgroep.

## Signalement

#### Rondkomen volgens plan

Bij het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (NIBUD) is een nieuwe publikatie verschenen over het opstellen van een financieel plan. In 'Rondkomen volgens plan' wordt allereerst ingegaan op de wijzen van geld inkasseren en uitgaven (kontant, giro, bank). Vervolgens wordt aandacht besteed aan het opstellen van een plan, waarbij de verschillende rubrieken van het budget (inkomsten, vaste lasten, huishoudgeld, grote uitgaven) afzonderlijk behandeld worden. In een apart hoofdstuk wordt het belang benadrukt van wat verder in de toekomst vooruit te kijken en je af te vragen of er omstandigheden zijn om nu al rekening mee te houden (ontslag, verhuizen, kinderen enz.). In een uitgebreid laatste hoofdstuk tenslotte, wordt een opsomming en korte beschrijving gegeven van diverse (regionale) hulpinstanties. Het

door het NIBUD uitgegeven kasboek 'Wie schrijft... weet waar het blijft', kan als aanvulling op deze publikatie gezien worden.

'Rondkomen volgens plan' is voor f 7,60 te verkrijgen bij het NIBUD, Huygensstraat 21, 2515 BC, Den Haag, tel. 070-888840.

Overige recente NIBUD-uitgaven

Er zijn vernieuwde uitgaven verschenen van 'Richtlijnen voor het maken van een studentenbegroting' en van 'Zakgeld is leergeld'. In deze laatste publikatie wordt ook ingegaan op kleedgeld.

Ook is bij het NIBUD verschenen: 'Kinderbijslag voor oudere kinderen', waarin de hoogte van de kinderbijslagbedragen en de opgave van studie- en onderhoudskosten behandeld worden.