

Kinderen en sociale zekerheid

De Nederlandse Gezinsraad wil minimumuitkeringen differentiëren naar kindertal. Dit sluit aan bij het christen-democratisch gezinsbeleid. Armoede treft kinderen het hardst. De voorstellen van de Nederlandse Gezinsraad zijn echter niet ingebed in een visie op familie- en gezinsbeleid. Het is schrijnend dat in de voorstellen over de toekomst van de sociale zekerheid geen aandacht is voor de nabestaandenproblematiek en de combinatie van zorg en werk. Een bespreking van het rapport 'Gezinnen en sociale zekerheid'.

Op 1 september 1997 heeft de Nederlandse Gezinsraad (NGR) een rapport gepresenteerd over 'Gezinnen en sociale zekerheid'. Nadat eerder de Sociaal-Economische Raad (SER) en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) over de toekomst van de sociale zekerheid hebben gepubliceerd, draagt nu ook de NGR bij aan de door het kabinet gewenste maatschappelijke discussie over de sociale zekerheid.¹

Interessant punt is hierbij dat de NGR de invalshoek van gezinnen kiest. In het rapport staan in scenariovorm drie alternatieve modellen, namelijk een individualiseringsscenario, een ministelsel en een differentiatiescenario.

Het eerste model betekent volledige individualisering. Uitkeringsrechten zijn afgestemd op individuele burgers

zonder hun zorg voor anderen en de bestaansmiddelen van anderen in hun leefvorm in acht te nemen. Dit scenario kost 17 tot 23 miljard gulden meer dan het huidige systeem, bij een individueel sociaal minimum van 70% van het minimumloon.

Het tweede model, het ministelsel, betekent dat de wettelijk gegarandeerde uitkeringsrechten worden beperkt tot een minimumniveau. Bijverzekering is mogelijk, maar wordt overgelaten aan particuliere initiatieven. Dit leidt tot een forse verlaging van de overheidsuitgaven. Hierbij past de kanttekening dat werknemers zich op grote schaal zullen moeten bijverzekeren.



Dr. M. Kastelein

Het derde model, het differentiatiescenario, betekent differentiatie op minimumniveau en leidt tot betere afstemming van de uitkeringsniveaus op de samenstelling en de omvang van de leefvorm. Dit leidt tot een verhoging van de overheidsuitgaven van iets minder dan 1 miljard.

Keuze scenario's

Een keuze van de drie scenario's sluit aan bij drie grote maatschappelijke stromingen.

Het individualiseringsmodel past in de socialistische stroming, het ministelsel kent aanhangers onder de liberalen en het differentiatiescenario kent een christen-democratische bedding. Te leerstellend is echter dat de drie scenario's ongelijksoortig zijn. Het individualiserings- en het ministelsel geven een beeld van het totale sociale zekerheidsstelsel, bij het differentiatiestelsel gaat het alleen om de minimumuitkeringen. Logischer was het geweest om voor het hele stelsel van sociale zekerheid na te gaan hoe rekening kan worden gehouden met de positie van kinderen en hun ouders. De naam van dit derde scenario is niet aansprekend; 'gezinsscenario' zou beter passen.

Uitgangspunten

De Nederlandse Gezinsraad hanteert bij de beoordeling van de drie scenario's een aantal uitgangspunten:

*De garantie van bestaanszekerheid voor alle leefvormen; *de mate waarin rekening wordt gehouden met de aanwezigheid van kinderen in gezinnen; *een redelijke onderlinge verhouding tussen de uitkeringsrechten van leefvormen; *gelijke kansen en gelijke rechten en plichten voor mannen en vrouwen op uitkeringen en arbeidsparticipatie;

*tenslotte dat veranderingen moeten leiden tot grotere rechtvaardigheid en doelmatigheid in regelgeving.

De uitgangspunten zijn tamelijk vaag aan de ene kant en tegelijkertijd vrij specifiek gericht op de verhoudingen tussen leefvormen.

De WRR heeft in zijn advies over de toekomst van de sociale zekerheid ook drie modellen geschetst (polismodel, activeringsmodel en toeslagenmodel). Als criteria voor de keuze hanteert de WRR vijf criteria: rechtvaardigheid, rechtmatigheid, doelmatigheid, doeltreffendheid en houdbaarheid.² De criteria van de WRR geven meer houvast voor de beoordeling van toekomstige ontwikkelingen.

Opmerkelijk genoeg ontbreekt het uitgangspunt dat ouders zoveel mogelijk in staat zijn zelf voor hun kinderen te zorgen, in trefwoorden: keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid van ouders.³ Dit heeft consequenties voor de inrichting van de sociale zekerheid.

Differentiatiescenario

De NGR kiest voor het differentiatiescenario. De inkomenspositie van gezinnen met kinderen op minimuminkomensniveau is namelijk niet alleen in absolute zin slecht (minimum), maar ook in relatieve zin, namelijk in vergelijking met huishoudens zonder kinderen. Dit komt omdat de kinderbijslag niet kostendekkend is, zelfs verre van dat en in de minimumnormen voor twee-oudergezinnen geen rekening wordt gehouden met kinderen en voor eenoudergezinnen slechts ten dele. De NGR pleit ervoor om de kosten van kinderen op minimumniveau volledig te compenseren. De maatschappij is er bij gebaat dat mensen ook financieel in

staat zijn hun kinderen op een fatsoenlijke manier op te voeden. In het concept-verkiezingsprogramma pleit het CDA ervoor dat de kinderafhankelijke minimumuitkeringen tezamen met de kinderbijslag 80% van de kosten dekken. Het CNV noemt hetzelfde percentage in de Armoedenota.⁴ Alomgroeit het besef dat armoede kinderen hard treft. Ook minister Melkert van Sociale Zaken en Werkgelegenheid noemde in zijn toespraak bij het in ontvangst nemen van het NGR-rapport de positie van laagbetaalde ouders met kinderen een klemmend probleem. Echter hij wijst de kinderafhankelijke minimumuitkeringen direct af omdat deze volgens hem mensen op langere termijn vasthouden in hun armoedesituatie. Hij kiest voor de weg van de bijzondere bijstand en de individuele huursubsidie.⁵

Twee punten zijn opvallend in de vergelijking tussen de NGR-voorstellen en andere ideeën.

Ten eerste is het de vraag of ouders met een minimuminkomen nog een financiële verantwoordelijkheid hebben voor hun kinderen of dat de kosten volledig moeten worden gecompenseerd. Dit is een lastig punt. Uitgaande van de eigen verantwoordelijkheid van de ouders is een zekere financiële verantwoordelijkheid acceptabel. Een beperkte bijdrage, namelijk 20% van de kosten, is een reële uitwerking van die verantwoordelijkheid. Overigens is objectivering een vraag apart wat de kosten van kinderen precies zijn. Zonder daar nu diep op in te gaan is duidelijk dat objectivering lastig is.

Een tweede punt is de mix tussen kinderbijslag en kinderafhankelijke minimumuitkeringen. De NGR pleit ervoor het sociaal minimum voor gezinnen te

verhogen met het verschil tussen de kinderbijslag en de kosten van kinderen. Om het systeem niet al te ingewikkeld te maken kiest de NGR voor een differentiatie die niet verder gaat dan drie kinderen. Een- en tweoudergezinnen met één kind gaan er ten opzichte van de huidige situatie ruim 261 gulden per maand op vooruit (13%), met twee kinderen bedraagt de inkomensverbetering bijna 350 gulden per maand (18%) en met drie of meer kinderen is het verschil bijna 441 gulden per maand (22%). Doordat de NGR niet de kinderbijslag verhoogt, maar volledig kiest voor verhoging van het sociaal minimum zijn de kosten geringer. Echter de problematiek van de armoedeval neemt toe, het is lastiger om via werk aan de armoede te ontkomen (het punt van minister Melkert). Daarnaast lost het de problemen voor gezinnen boven het minimumniveau niet op.

Een meerderheid van de SER heeft al in 1990 gepleit voor een mix van verhoging van de kinderbijslag en introductie van een differentiatie naar kindertal in de bijstandsnormen en de daarmee samenhangende minimumuitkeringen.⁶ De SER noemt een percentage van drie procent per kind met een maximum van drie kinderen. Het rapport van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA over familie- en gezinsbeleid stelt voor een verhoging van 5% voor twee ouders met 1 of 2 kinderen en een verhoging met 10% als er 3 of meer kinderen zijn. Bij zulke percentages is de problematiek van de armoedeval veel geringer en worden de kosten van kinderen voor een groter deel vergoed via de kinderbijslag. De financiële problematiek van ouders is niet alleen toegespitst op minimumniveau, daarom is het goed ook het instrument van de kinderbijslag in de afweging te betrekken.

Verbreiding differentiatiescenario

De Nederlandse Gezinsraad kiest bij het differentiatiescenario voor een beperkte invalshoek. In feite is er alleen aandacht voor het sociaal minimum. Het stelsel van sociale zekerheid is veel breder. De problematiek van kinderen en hun ouders heeft gevolgen voor het hele stelsel. Meest schrijnende punt is hierbij de door het paarse kabinet fors uitgekledde Nabestaandenwet. Door de beperking van de doelgroep en de invoering van een inkomenstoets is de Algemene Nabestaandenwet een bijstandsachtige voorziening geworden. Dit betekent dat ouders die zelf hun kinderen opvoeden forse financiële risico's lopen, met name op langere termijn. In het concept-verkiezingsprogramma pleit het CDA voor bijstelling van de Algemene Nabestaandenwet.⁷ Iedere nabestaande moet tenminste een inkomensonafhankelijke uitkering van 30% van het minimumloon ontvangen.

**Gezins- en
familiebeleid heeft
gevolgen voor het
hele stelsel van
sociale zekerheid.**

Nabestaanden met kinderen onder de 18 jaar krijgen een volledig ongetoetste uitkering. Een ander punt is het recht op verlof. Als ouders werk en zorg willen combineren is het nodig het zorgverlof goed te regelen. Het CNV pleit voor een wettelijk recht op verlof, waarin zorgverlof en loopbaanonderbreking worden gecombineerd. Dit verlof kan meerdere keren worden opgenomen met een maximum van zes maanden per verlof.⁸

Een verbreiding van het differentiatiescenario is dringend nodig.

Conclusie

Het rapport van de Nederlandse Gezinsraad beklemtont terecht de knel-

lende problematiek van gezinnen met kinderen op minimumniveau. Armoede treft gezinnen met kinderen het hardst. Het kabinet beperkt zich tot specifiek beleid. Structurele maatregelen zijn nodig. Invoering van kinderafhankelijke minimumuitkeringen is broodnodig. Hier ligt een belangrijke uitdaging voor een nieuw kabinet.

Het is te betreuren dat de NGR in de beleidsvoorstellen alleen naar de minimumuitkeringen heeft gekeken. Een gezins- en familiebeleid heeft gevolgen voor het hele stelsel van sociale zekerheid. Met name aanpassing van de Algemene Nabestaandenwet en verbetering van verlofregelingen is nodig.

Drs. M. Kastelein is beleidsmedewerker bij het CNV en voorzitter van de commissie familie- en gezinsbeleid van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Noten

1. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Van verdelen naar verdienen*, 1997 en SER-advies *Werken aan Zekerheid*, 97/05, 1997.
2. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Van verdelen naar verdienen*, 1997, 77.
3. Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *De verzwaagde keuze van Nederland*, 1997, hoofdstuk 1.
4. CNV, nota *Armoedebelid*, 1997, 3.
5. Toespraak van minister A.P.W. Melkert in het in ontvangst nemen van het rapport 'Gezinnen en sociale zekerheid' op 1-9-1997.
6. SER-advies *Structuur van de kinderbijlagen*, 90/12, 1997, 47-52.
7. *Concept-verkiezingsprogramma CDA 1998-2002*, 'Samen leven doe je niet alleen', 1997, 13.
8. CNV, nota 'Wie zorgt er voor de kinderen?', 1996, 14.