



HEROVERWEGINGSONDERZOEK

SYSTEMATIEK VAN INKOMENSAFHANKELIJKE SUBSIDIEREGELINGEN

mei 1994

BEGROTINGSVOORBEREIDING 1995
DEELRAPPORT NR. 1



HEROVERWEGINGSONDERZOEK

Eindrapport van het heroverwegingsonderzoek

"Systematiek van inkomensafhankelijke subsidieregelingen"

mei 1994

BEGROTINGSVOORBEREIDING 1995

DEELRAPPORT NR. 1

Samenvatting

Hoofdstuk 1: Inleiding

§ 1.1	Opdracht en werkwijze van de werkgroep	1
§ 1.2	Afbakening van het onderzoek; ijkpunt	1
§ 1.3	Opbouw van het rapport	4

Hoofdstuk 2: Beleidsbeschrijving en analyse: uniformering draagkrachtmaatstaf

§ 2.1	De draagkrachtmaatstaf theoretisch benaderd	5
§ 2.2	Beschrijving van de gehanteerde draagkrachtmaatstaf	8
	§ 2.2.1 Rechtsbijstand	10
	§ 2.2.2 Studiefinanciering	13
	§ 2.2.3 Tegemoetkoming Studiekosten	17
	§ 2.2.4 Individuele huursubsidie	19
	§ 2.2.5 Kinderopvang	21
	§ 2.2.6 Bejaardenoorden	22
	§ 2.2.7 Verpleeghuizen	25
	§ 2.2.8 Gezinsverzorging	27
§ 2.3	Uitvoering en controle van de draagkrachtbepaling	29
§ 2.4	Analyse van de mogelijkheden tot uniformering draagkrachtmaatstaf	31
§ 2.5	Variant(en) gericht op uniformering	42

Hoofdstuk 3: Beleidsbeschrijving en analyse: besparingsvarianten

§ 3.1	Beschrijving van de inkomenstabellen	48
	§ 3.1.1 Rechtsbijstand	48
	§ 3.1.2 Wet studiefinanciering	49
	§ 3.1.3 Tegemoetkoming studiekosten	50
	§ 3.1.4 Individuele huursubsidie	51
§ 3.2	Vergelijkende analyse inkomenstabellen	52
§ 3.3	Inleiding op besparingsvarianten	54
§ 3.4	Besparingsvarianten gericht op verhoging van eigen bijdragen	56
	§ 3.4.1 Verhoging eigen bijdrage door aanpassing inkomenstabellen	56
	§ 3.4.2 Verhoging eigen bijdrage door aanpassing systematiek subsidieregelingen	64
§ 3.5	Beperking of afschaffing inkomensafhankelijkheid door alternatieve financieringsarrangementen	71
§ 3.6	Vervanging van sector-specifieke inkomensaanvulling door een generieke centrale voorziening	83
§ 3.7	Toetsingscriteria	83

Bijlage I	:	Overzicht inkomensafhankelijke regelingen op gemeentelijk niveau
Bijlage II	:	Beschrijving controle en uitvoering van de draagkrachtmaatstaf in de inkomensafhankelijke regelingen
Bijlage III	:	De inkomenstabellen van de inkomensafhankelijke (subsidie)regelingen
Bijlage IV	:	Vergelijkende analyse inkomenstabellen
Bijlage V	:	Vergelijking huidige eigen bijdrage met eigen bijdrage bij aanpassing subsidietabellen
Bijlage VI	:	Berekening besparingsvarianten aanpassing inkomenstabellen
Bijlage VII	:	Taakopdracht
Bijlage VIII	:	Samenstelling van de werkgroep

Samenvatting

1. Doelstelling van het heroverwegingsonderzoek

Bij de inkomensafhankelijke subsidieregelingen geldt dat de hoogte van het inkomen (en vermogen) bepalend is voor het recht op en de hoogte van de inkomensoverdracht. De hoogte van het inkomen (en vermogen) geeft de draagkracht weer c.q. geeft aan in hoeverre de gebruiker van een voorziening wordt geacht zelf een bijdrage te kunnen leveren aan de kosten ervan. Bij het meten van deze draagkracht blijken er grote verschillen tussen de inkomensafhankelijke regelingen te bestaan. De inkomensafhankelijke eigen bijdrage of subsidie-tabellen, die bepalen hoe hoog de eigen bijdragen moet zijn, verschillen ook sterk per regeling. De reden voor deze verschillen is in een aantal gevallen niet duidelijk. De draagkrachtmaatstaven die in de verschillende inkomensafhankelijke regelingen gehanteerd worden, zijn niet allemaal even goed controleerbaar en de fraudegevoeligheid verschilt.

Tegen deze achtergrond is de doelstelling van het heroverwegingsonderzoek "Systematiek van inkomensafhankelijke subsidieregelingen": het ontwikkelen van een meer uniforme systematiek voor de betrokken regelingen, die een bijdrage levert aan de beperking van de fraudegevoeligheid geplaatst. Daarnaast worden er voorstellen ontwikkeld voor het verminderen van subsidies door het aanpassen van de eigen bijdrage of subsidie-tabellen in de inkomensafhankelijke regelingen.

2. De inkomensafhankelijke regelingen waarop het onderzoek zich gericht heeft

Het "Subsidie-overzicht"¹, waarin alle departementale subsidieregelingen zijn opgenomen, heeft als uitgangspunt gediend om de inkomensafhankelijke subsidieregelingen in kaart te brengen. Gelet op de overeenkomstige problematiek, is besloten om ook inkomensafhankelijke regelingen in de premiegefinancierde sector bij het onderzoek te betrekken. Van de subsidieregelingen die geselecteerd zijn uit het subsidie-overzicht is, op basis van een aantal criteria, een beperkt aantal regelingen niet meegenomen in het onderzoek (zie § 1.2). Dit heeft geresulteerd in de volgende zeven regelingen: rechtsbijstand, wet studiefinanciering, tegemoetkoming studiekosten, individuele

huursubsidie, kinderopvang, wet op de bejaardenoorden, verpleeghuizen en gezinsverzorging.

3. Uniformering van de draagkrachtmaatstaf

Bij het meten van de draagkracht, die bepalend is voor de mate van inkomensbescherming, zijn er grote verschillen tussen de inkomensafhankelijke regelingen. De belangrijkste maatstaf voor draagkracht is het inkomen, maar daarnaast is ook het vermogen en de samenstelling van het huishouden van belang. Vermogen geeft de mogelijkheid bepaalde bestedingen te doen die niet uit het inkomen kunnen worden gefinancierd. De huishoudenssamenstelling is van belang omdat bij het voeren van een gemeenschappelijke huishouding men (meestal) in elkaars lasten voorziet en in bepaalde gevallen daartoe verplicht is (namelijk bij het bestaan van een onderhoudsplicht). De mate van inkomensbescherming is in de inkomensafhankelijke regelingen niet altijd afhankelijk van elk van deze drie factoren. In een aantal regelingen speelt vermogen en huishoudsamenstelling geen rol. Tevens is in een aantal regelingen ook de prijs van de voorziening bepalend voor de mate van inkomensbescherming (zie tabel 2.1).

Naast het feit dat de factoren die meegenomen worden in de draagkrachtmaatstaf per regeling verschillen, blijkt ook dat in de verschillende regelingen verschillende begrippen voor het inkomen, vermogen en huishouden worden gehanteerd.

In de inkomensafhankelijke regelingen worden in grote lijnen twee inkomensbegrippen gehanteerd, te weten : het belastbaar inkomen (in de regelingen: studiefinanciering, tegemoetkoming studiekosten jonger dan 18 jaar en individuele huursubsidie) en een inkomensbegrip dat is afgeleid van het netto inkomen (in de regelingen: rechtsbijstand, kinderopvang, tegemoetkoming studiekosten 18 jaar en ouder, bejaardenoorden, verpleeghuizen en gezinsverzorging). Op het netto inkomen worden in de verschillende regelingen verschillende vaste lasten in mindering gebracht, zoals bijvoorbeeld particuliere ziektekostenverzekering en alimentatie partner en kinderen. Hierdoor probeert men de draagkracht zo goed mogelijk te benaderen. Het resultaat is dat er een grote diversiteit in inkomensbegrippen ontstaat.

De meeste inkomensafhankelijke regelingen nemen vermogen niet mee in de draagkrachtmaatstaf. Alleen rechtsbijstand, wet op de bejaardenoorden en individuele huursubsidie betrekken bij de bepaling van de eigen bijdrage het

vermogen. De individuele huursubsidie kent een beperkte vermogenstoets, te weten het verschuldigd zijn van vermogensbelasting. De wet op de bejaardenoorden en de rechtsbijstand kennen een betrekkelijk lage vermogensgrens waarboven geen aanspraak meer gemaakt kan worden op de inkomensafhankelijke regeling.

In de huidige regelingen bestaat er wat betreft het huishoudensbegrip een grote diversiteit. Enkele regelingen nemen naast het inkomen (en het vermogen) van de aanvrager ook het inkomen (en het vermogen) mee van de partner waarmee een gemeenschappelijke huishouding wordt gevoerd, te weten rechtsbijstand, tegemoetkoming studiekosten jonger dan 18 jaar en kinderopvang. In de individuele huursubsidie wordt niet alleen gekeken naar de partner maar naar al degenen die woonachtig zijn in de huurwoning waarop subsidie wordt verkregen. Bij de studiefinanciering en de tegemoetkoming studiekosten wordt er geen rekening gehouden met het inkomen (en vermogen) van de partner waarmee de student een gemeenschappelijke huishouding voert. Tevens wordt er bij de studiefinanciering (aanvullende beurs) geen rekening gehouden met het inkomen van de partner van de niet-samenwonende ouders. In de gezinsverzorging worden de twee hoogste inkomens van degenen die tot de leefeenheid behoren meegenomen. Bij de bejaardenoorden en verpleeghuizen worden de inkomens van degenen die verblijven in de inrichting meegenomen. Bij verpleeghuizen wordt er echter een inkomensonafhankelijke eigen bijdrage betaald als er een partner wordt achtergelaten.

Wat betreft de controle en uitvoering van de draagkracht-bepaling zijn er ook een aantal verschillen tussen de inkomensafhankelijke regelingen.

- Het niveau waarop de controle en uitvoering plaatsvindt verschilt. Bij een aantal regelingen vindt de controle en uitvoering decentraal plaats door gemeenten dan wel de instellingen zelf. Bij de studiefinanciering, tegemoetkoming studiekosten en gedeeltelijk bij de individuele huursubsidie vindt de uitvoering en controle centraal plaats. Algemeen kenmerk van deze regelingen is dat zij uitgaan van inkomens- (en vermogens)-gegevens die geautomatiseerd controleerbaar zijn bij de belastingdienst.
- Bij de meeste regelingen vindt de controle plaats aan de hand van gegevens die door de aanvrager worden overlegd (o.a. loonstroken, aanslag inkomstenbelasting, afschriften bank-, giro- en spaarrekeningen). Bij twijfel aan juistheid van de overlegde gegevens kan er een controle met gegevens van derden plaatsvinden (o.a. de belastingdienst,

GSD, bedrijfsverenigingen, sociale verzekeringsbank). Alleen in de regelingen studiefinanciering, tegemoetkoming studiekosten en individuele huursubsidie vindt er altijd een controle met gegevens van een derden plaats, te weten de belastingdienst.

- Bij kinderopvang, bejaardenoorden en verpleeghuizen vindt er alleen bij aanvang van het gebruik van voorzieningen een bepaling van de hoogte van het inkomen (en vermogen) plaats en wordt niet jaarlijks gecontroleerd of hierin wijzigingen optreden. Sommige gemeenten controleren bij bejaardenoorden wel jaarlijks of de gegevens nog juist zijn. Dit is echter geen wettelijke verplichting.

De verschillende mogelijkheden voor een (meer) uniforme systematiek wat betreft de draagkrachtmaatstaf in de betrokken inkomensafhankelijke regeling zijn getoetst aan drie criteria, te weten afspiegeling van draagkracht, controleerbaarheid en uitvoerbaarheid. Op basis van deze analyse komt de werkgroep tot de volgende varianten voor uniformering van de draagkrachtmaatstaf. De varianten richten zich op een van de drie elementen waarin de draagkrachtmaatstaf in dit onderzoek is uitgesplitst, te weten: inkomen, vermogen en huishoudenssamenstelling.

Inkomensbegrip:

Variant I: Het invoeren van het belastbaar inkomen in alle inkomensafhankelijke regelingen.

Op basis van het eerste toetsingscriterium "afspiegeling van draagkracht" is er geen eenduidige keuze te maken tussen het in de regelingen verbijzonderd netto inkomen en het belastbaar inkomen. Door uitgaven waar in de belastingwetgeving het belastbaar inkomen voor wordt gecompenseerd en door de basisaftrek of (aanvullende) alleenstaande oudertoeslag geeft het belastbaar inkomen, rekening houdend met de hierover verschuldigde loon- en inkomstenbelasting, een beter beeld van draagkracht dan het netto inkomen. Wel blijven er voor de keuze van het belastbaar inkomen een aantal bijzondere lasten buiten beschouwing die in de bestaande regelingen nog in mindering worden gebracht op het netto inkomen zoals alimentatieverplichtingen en particuliere ziektekostenpremie. Wat betreft de controleerbaarheid en uitvoerbaarheid scoort het belastbaar inkomen duidelijk beter dan het in de regelingen verbijzonderd netto inkomen.

Een belangrijk nadeel van het belastbaar inkomen is echter het gebrek aan actualiteit.

Variant II: Het hanteren van het belastbaar inkomen voor regelingen met een structureel karakter en het netto inkomen/loon voor regelingen met een incidenteel karakter.

In deze variant wordt een tweedeling gemaakt tussen inkomensafhankelijke regelingen. Ten eerste regelingen met een structureel/langdurig karakter, te weten: individuele huursubsidie, studiefinanciering, tegemoetkoming studiekosten, bejaardenoorden en verpleeghuizen. Ten tweede regelingen met een incidenteel/tijdelijk karakter, te weten: rechtsbijstand en gezinsverzorging. Voor de eerste groep wordt in deze variant het belastbaar inkomen gehanteerd, aangezien het probleem van actualiteit minder zwaar weegt, terwijl controlebaarheid belangrijker is omdat langduriger gebruik wordt gemaakt van de regeling en het om grotere bedragen gaat. Voor de tweede groep wordt in deze variant uitgegaan van het netto inkomen. Voor degenen waar loonheffing eindheffing is, kan er worden uitgegaan van het netto loon, dat kan worden afgeleid uit recente loonstroken dan wel uit een bewijs van de uitkerende instantie. Dit geeft zo een goed beeld van de huidige inkomenssituatie. Tevens wordt voorgesteld om het netto inkomen/loon niet verder te verbijzonderen door verschillende vaste lasten in mindering te brengen.

Vermogensbegrip:

Op het punt van het vermogen is het moeilijk de regelingen te uniformeren. De werkgroep heeft toch getracht een tweetal mogelijkheden voor uniformering aan te dragen. Aan beide varianten zitten echter nadelen.

Variant I: Het invoeren in alle inkomensafhankelijke regelingen van een vermogenstoets conform de Algemene Bijstandswet

Als er gekozen wordt voor een maatstaf die een zo goed mogelijke afspiegeling geeft van draagkracht, dan ligt het voor de hand het gehele vermogen zoveel mogelijk hierin te betrekken. Dit geeft echter de nodige problemen op het gebied van misbruik en oneigenlijk gebruik en uitvoerbaarheid. Daarnaast speelt bij premiegefinancierde inkomensafhankelijke regelingen een rol, dat de Raad van State geoordeeld heeft dat een vermogenstoets in strijd is met het verzekeringskarakter.

Variant II: Geen vermogenstoets in de draagkrachتماستاف

Als bij de keuze voor uniformering misbruik en oneigenlijk gebruik en uitvoerbaarheid voorop wordt gesteld, ligt het voor de hand het vermogen niet mee te nemen in de draagkrachتماستاف. Dit vanwege de fraudegevoeligheid, uitvoeringsproblemen en -kosten bij het vaststellen van de aanwezigheid en de

omvang van vermogen. Het nadeel is dat er geen rekening wordt gehouden met de draagkrachtverhogende werking van vermogen. Tevens zal het afschaffen van de vermogenstoets in de drie regelingen die nu een vermogenstoets kennen, leiden tot daling van de opbrengst aan eigen bijdragen of stijging van de uitgaven.

Huishoudensbegrip

Voorgesteld wordt om het uitgangspunt te kiezen dat de draagkracht van alle personen die profijt hebben van de voorziening, in de bepaling van de inkomensafhankelijke bijdragen wordt betrokken. Dit leidt tot de volgende tweede-ling.

Variant: Bij de draagkrachtmeting uitgaan van gemeenschappelijke huisvesting (conform ABW)

Voor de regelingen individuele huursubsidie, bejaardenoorden, verpleeghuizen en kinderopvang geldt dat al degenen die gemeenschappelijk gehuisvest zijn danwel gemeenschappelijk gebruik maken van een instelling, profijt hebben van de inkomensafhankelijke regeling. Bij de rechtsbijstand is de bepaling wie profijt heeft van een procedure afhankelijk van de zaak. Om pragmatische reden wordt ook hier voorgesteld uit te gaan van gemeenschappelijke huisvesting. Door gemeenschappelijke huisvesting als uitgangspunt te nemen voor draagkracht (conform ABW) wordt de M&O-gevoeligheid verkleind en de uitvoerbaarheid vereenvoudigd.

Voor de studiefinanciering en de tegemoetkoming studiekosten waar een ouder-kind relatie in het spel is, ligt het gezien de onderhoudsplicht voor de hand om vanuit het profijtbeginsel gedurende de hele looptijd van de regeling te kijken naar de draagkracht van de natuurlijke ouders. Dit huishoudensbegrip is goed controleerbaar, waardoor de M&O-gevoeligheid verkleind wordt. Doordat er niet meer hoeft te worden gekeken naar de huishoudenssituatie van beide natuurlijke ouders wordt de uitvoerbaarheid vergroot. Op basis van het profijtbeginsel ligt het voor de hand te kijken naar de draagkracht van de individuele student ongeacht zijn huishoudenssituatie. Dit is ook gemakkelijk uitvoerbaar en goed controleerbaar.

4. Besparingsvarianten

Voor vier van de zeven inkomensafhankelijke regelingen zijn besparingsvarianten ontwikkeld, te weten: rechtsbijstand, tegemoetkoming studiekosten, studiefinanciering en individuele huursubsidie. Voor de overige regelingen

zijn besparingsvarianten in de heroverwegingsonderzoeken "Eigen bijdragen in de kwartaire sector" en "Ouderbijdragen" ontwikkeld.

De besparingsvarianten zijn te verdelen in een tweetal categorieën:

1. Binnen de bestaande inkomensafhankelijke regelingen de eigen bijdrage vergroten dan wel de subsidiebijdrage verlagen, zonder dat de toegankelijkheid van de noodzakelijke voorziening wordt aangetast.
2. De inkomensafhankelijkheid in de bestaande regelingen afschaffen of beperken door (delen van) de subsidieregelingen om te zetten in een ander financieringsarrangement.

De besparingsvarianten zijn getoetst aan een aantal relevante toetsingscriteria, te weten: toegankelijkheid van de regeling, inkomenseffect, marginale druk, budgettaire beheersbaarheid, M&O-gevoeligheid, uitvoeringskosten en weglek naar de bijzondere bijstand.

ad 1. In de eerste categorie zijn de volgende varianten ontwikkeld.

Verhoging eigen bijdrage door aanpassing inkomensstabellen

Uitgangspunt van deze variant is om, uitgaande van het gekozen inkomensbegrip, een zo hoog mogelijke eigen bijdrage te vragen, met dien verstande dat er geen noemenswaardige weglek zal optreden naar de bijzondere bijstand. In deze variant is geen rekening gehouden met cumulatie. Gelet op dit uitgangspunt ligt het voor de hand dat de aard van de voorziening geen invloed mag hebben op de hoogte van de eigen bijdrage. Dit betekent dat de inkomensstabellen in de vier regelingen op dezelfde wijze worden aangepast.

Op het niveau van het sociaal minimum worden drie verschillende eigen bijdragen doorgerekend:

Variant A: Het handhaven van de bestaande eigen bijdrage op het niveau van het sociaal minimum in de verschillende inkomensafhankelijke regelingen, zonder het drempelbedrag in de bijzondere bijstand aan te spreken.

Variant B: Op het niveau van het sociaal minimum een eigen bijdrage vragen gelijk aan het drempelbedrag dat in de bijzondere bijstand wordt gehanteerd (f 186,- per jaar).

Variant C: Op het niveau van het sociaal minimum een vast percentage (maximaal 10%) beschikbaar te laten zijn voor eigen bijdragen. Hierbij is gekozen voor 5%.

In alle drie varianten (A,B en C) wordt van het boven-minimale netto inkomen 35% gekort voor eigen bijdrage (19,4% als de tabel gebaseerd is op belastbaar inkomen).

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de besparingen in de inkomensafhankelijke regelingen.

Hoogte eigen bijdrage op het sociaal minimum	Rechts-bijstand ²	WSF	TS	IHS ³
a. Huidige situatie	30 mln	439 mln	101 mln	-215 mln
b. Drempelbedrag bijzondere bijstand	38 mln	475 mln	121 mln	-25 mln
c. 5% van het sociaal minimum	113 mln	644 mln	186 mln	675 mln

Verhoging van eigen bijdragen door aanpassing systematiek subsidieregeling

In deze variant zijn besparingen beschreven die regelingspecifiek zijn, maar wel dezelfde gemeenschappelijke gedachtengang hebben: naarmate de kwaliteit of kwantiteit van de voorziening op basis van een vrije keuze van de gebruiker het minimaal noodzakelijke niveau te boven gaat, kan de overheidsbijdrage worden verlaagd en de eigen bijdrage worden verhoogd.

Individuele huursubsidie: aanscherping kwaliteitskortingssysteem

Het kwaliteitskortingssysteem zoals de huidige regeling dit kent houdt in, dat bij een hogere huur een hogere eigen bijdrage wordt gevraagd. Drie mogelijkheden zijn uitgewerkt om het kwaliteitskortingssysteem aan te scherpen.

1. Het ophogen van de kwaliteitskortingsschijven met 15%. Deze aanscherping van de eigen bijdrage leidt tot een budgettaire opbrengst van

2

Gezien de verdragsrechtelijke verplichtingen (EVRM) is er bij de berekeningen van uitgegaan dat er geen eigen bijdrage in strafzaken zal worden opgelegd aan verdachten die gedetineerd dan wel op of onder het bijstandsniveau zitten, conform de wetswijziging die thans bij de Eerste Kamer ligt. Het invoeren van een eigen bijdrage voor deze categorieën zou een extra besparing opleveren van maximaal f 20 miljoen. Tenslotte zijn echtscheidingszaken en asielzaken buiten beschouwing gebleven.

3

De uitwerking van deze variant is op de volgende wijze geoperationaliseerd: De eigen bijdrage-tabellen zijn benaderd met de huidige IHS-systematiek. Dat wil zeggen, dat de normhuur op minimum en modaal inkomensniveau volgens de normen van deze tabellen is aangepast. De tussenliggende normhuren worden dan automatisch op het gewenste niveau gebracht via de zogenaamde normhuurlijn, die het minimum- en modale huurijkpunt snijdt. De IHS gaat uit van een progressieve normhuurlijn; wordt deze vervangen door een lineaire normhuurlijn zoals in deze variant beschreven, dan zal de budgettaire opbrengst voor variant A circa f 8 miljoen, voor variant B circa f 10 miljoen en voor variant C circa f 9 miljoen hoger zijn.

circa f 385 miljoen.

2. Het omzetten van het kwaliteitskortingssysteem in een uniforme eigen bijdrage van de helft van het verschil tussen de feitelijke huur en de normhuur. Dit zou een aanzienlijke verhoging van de eigen bijdrage betekenen met een budgettaire opbrengst van f 900 miljoen.
3. Het verlagen van de aftoppingsgrens, de grens waarboven geen extra huursubsidie wordt verkregen, naar de grens goedkope voorraad (f 570). De budgettaire opbrengst is f 380 miljoen.

Tegemoetkoming studiekosten beperken tot les- en collegegeld

Het afschaffen van de normvergoeding voor overige studiekosten en zo de tegemoetkoming studiekosten beperken tot les- en collegegelden. De besparingsvariant zal structureel 95 miljoen per jaar opleveren.

Studiefinanciering: beperking onderscheid thuis- uitwonendheid

In dit kader worden een tweetal besparingsvarianten voorgesteld:

1. Het afschaffen van het onderscheid uit-/thuiswonendheid in de WSF kan worden vormgegeven door het bedrag aan basisbeurs te uniformeren op het niveau van twee telkinderen in de Kinderbijslag van 18 jaar voor studenten in het Hoger Onderwijs en op het niveau van één telkind van 16/17 jaar voor leerlingen in het VO/MBO. Deze variant levert structureel circa f 500 miljoen per jaar op als er geen compensatie plaatsvindt in de aanvullende beurs en f 250 miljoen met compensatie in de aanvullende beurs.
2. Het gelijkstellen van de basisbeurs voor uit- en thuiswonenden, met een compensatie in de aanvullende beurs voor de lage inkomens en voor de overige inkomens compensatie door middel van een studielening. Deze besparingsvariant levert structureel f 550 miljoen per jaar op.

ad. 2 In de tweede categorie zijn varianten ontwikkeld die als gemeenschappelijk kenmerk hebben dat de inkomensafhankelijkheid van de betrokken regelingen wordt beperkt dan wel beëindigd door de subsidieregelingen om te zetten in een leningsfaciliteit of door een verzekeringsfaciliteit.

Leningstelsel tegemoetkoming studiekosten

In navolging van de WSF zou ook in de tegemoetkoming studiekosten een (beperkt) leningstelsel kunnen worden overwogen. De omvang van de besparing die op korte termijn kan optreden indien er een leencomponent in de tegemoetkoming studiekosten wordt ingevoerd, hangt af van het feit of de lening als

relevant wordt beschouwd voor de rijksbegroting en het opnamepercentage. Wat betreft dit laatste wordt er in de WSF voor het VO en MBO van een percentage van 40% uitgegaan.

Verdere verschuiving binnen het stelsel studiefinanciering van beurs naar lening

In dit kader zijn er een drietal mogelijkheden:

1. Het afschaffen van de aanvullende beurs onder een gelijktijdige omzetting in een inkomensafhankelijke lening. Dit zou een besparing opleveren van f 920 miljoen.
2. Het afschaffen van de aanvullende beurs voor 21-plussers. Vanaf het 21e levensjaar vervalt de ouderinkomensafhankelijke aanvullende beurs en kan dit bedrag geleend worden. Deze variant zal een besparing opleveren van circa f 500 miljoen.
3. Het afschaffen van de thuiswonendenbeurs voor 21-plussers en een overeenkomstige verlaging van de uitwonendenbeurs, met compensatie in de aanvullende beurs en een leningmogelijkheid. Deze variant zal een uitgavenbeperking betekenen van circa f 200 miljoen.

Verzekeringstelsel voor de studiefinanciering

Deze variant is een specifieke kapitaalsverzekering waarbij het spaarelement op de voorgrond staat. Ouders kunnen ten behoeve van het onderwijs van hun kinderen fiscaal gefaciliteerd dan wel met een premie van de overheid een bedrag inleggen bij een verzekeraar ter financiering van een deel van de kosten van de opleiding vanaf de lesgeldplichtige leeftijd. In verband met de opbouwfase kan de variant pas op langere termijn samengaan met een besparing op de studiefinanciering. Een dergelijke besparing bepaalt langs actuariële weg tevens de maximale toegestane omvang van de periodieke inleg.

Leningstelsel in de rechtsbijstand

In deze variant zullen de kosten van toevoeging niet meer door de overheid vergoed worden, maar wordt er aan degenen die beneden de inkomens- en vermogensgrens vallen een lening verstrekt. Strafzaken waarbij het gaat om onvermogen en asielzoekersprocedures in het civielrecht zullen moeten worden uitgezonderd. Deze variant zal een besparing opleveren van f 128,9 miljoen. Opgemerkt moet worden dat deze variant gepaard zal gaan met incassokosten, uitvoeringskosten en kosten in verband met dubieuze debiteuren,

waardoor de netto opbrengst lager zal zijn⁴.

Verzekeringstelsel in de rechtsbijstand

In deze variant wordt voor een aantal rechtsgebieden, die zich lenen voor een particuliere rechtsbijstandverzekering, de door overheidswege gefinancierde rechtsbijstand opgeheven. Voor deze rechtsgebieden (zie tabel 3.5) zal men zich particulier moeten verzekeren. Deze variant levert een besparing op van f 34 miljoen.

Een woonkostenlening in de individuele huursubsidie

In deze variant wordt voorgesteld om voor de groep jongeren tot 28 jaar een woonkostenlening te introduceren. Het betreft hier circa 100.000 aanvragers met een budgettair beslag in het tijdvak 1992-1993 van f 151 miljoen. Hierbij zijn twee mogelijkheden:

1. Wanneer men binnen een bepaalde inkomensrange een bepaalde huurquote heeft, komt men in aanmerking voor een "basis-IHS", waarbij het aanvullend noodzakelijk deel tot een vooraf vastgestelde woonkostennorm kan worden geleend.
2. De individuele huursubsidie wordt volledig omgezet in een lening. Deze varianten kunnen worden aangevuld met het element van tijdelijkheid, zodat jongeren maar een beperkte tijd van deze voorziening gebruik kunnen maken (bijvoorbeeld 5 jaar).

Naast deze besparingsvarianten heeft de werkgroep een korte algemene beschouwing opgenomen over de mogelijkheid om de bestaande inkomensafhankelijke regelingen af te schaffen en te vervangen door een centrale voorziening die op decentraal niveau kan worden uitgevoerd.

Hoofdstuk 1: Inleiding

§ 1.1 Opdracht en werkwijze van de werkgroep

Bij inkomensafhankelijke subsidieregelingen zoals rechtsbijstand, individuele huursubsidie, studiefinanciering en zorgvoorzieningen is sprake van verschillende inkomensbegrippen en eigen bijdrage-tabellen. De reden voor het verschil in inkomensbegrippen en bijdrage-tabellen is in een aantal gevallen niet duidelijk. De gehanteerde inkomensbegrippen zijn niet allemaal even goed controleerbaar en de fraudegevoeligheid verschilt. Tegen deze achtergrond heeft de heroverwegingswerkgroep "Systematiek van inkomensafhankelijke subsidieregelingen" als taakopdracht meegekregen⁵: het ontwikkelen van een meer uniforme systematiek voor de betrokken regelingen, die een bijdrage levert aan de beperking van de fraudegevoeligheid. Daarna zullen er voorstellen moeten worden ontwikkeld voor het verminderen van subsidies door het aanpassen van de inkomensstabellen in de inkomensafhankelijke subsidieregelingen.

De werkgroep heeft eerst geïnventariseerd welke inkomensbegrippen worden gehanteerd in de verschillende inkomensafhankelijke subsidieregelingen en vervolgens de mogelijkheden tot uniformering onderzocht. Daarna zijn de inkomensafhankelijke subsidietabellen voor een aantal standaard-huishoudens (met nader te definiëren inkomen en samenstelling) met elkaar vergeleken en vervolgens voorstellen ontwikkeld voor het verminderen van subsidies door aanpassing van de verschillende inkomensstabellen in de inkomensafhankelijke regelingen. Vervolgens heeft de werkgroep een aantal varianten ontwikkeld waarbij de inkomensafhankelijke regelingen (voor een deel) worden omgezet in een leningsfaciliteit dan wel verzekering en tevens is er een algemene beschouwing gewijd aan de omzetting van de inkomensafhankelijke regelingen in een centrale voorziening die op decentraal niveau wordt uitgevoerd.

§ 1.2 Afbakening van het onderzoek; ijkpunt

Om de inkomensafhankelijke subsidieregelingen in kaart te brengen, is de werkgroep uitgegaan van het door Financiën opgestelde "Subsidie-overzicht"⁶, waarin alle departementale subsidieregelingen zijn opgenomen. Gelet op de overeenkomstige problematiek, is besloten om ook inkomensafhankelijke

⁵ Miljoenennota 1994, bijlage 7 pg. 259.

⁶ Rapportage geïntegreerd subsidiebeleid, bijlage.

regelingen in de premiegefinancierde sector bij het onderzoek te betrekken, te weten: de gezinsverzorging⁷ en de verpleeghuizen. Aangezien beide laatstgenoemde voorzieningen niet gebaseerd zijn op subsidieregelingen, zal in dit rapport de term "inkomensafhankelijke regelingen" gehanteerd worden.

Op de subsidieregelingen uit het "Subsidie-overzicht" heeft een beperkte selectie plaatsgevonden:

- De subsidies waarbij niet het inkomen van de consument van het gesubsidieerde goed, maar het inkomen van de producent van dit goed bepalend is voor de omvang van de subsidie, zijn buiten beschouwing gelaten (bijvoorbeeld Tijdelijke inkomenssteun in de akkerbouw).
- Inkomensafhankelijke subsidieregelingen die gedecentraliseerd zijn op het tijdstip van het ijkpunt (1998), zijn niet in het ijkpunt opgenomen. Van belang hierbij is dat vanwege deze decentralisatie, door het Rijk geen invloed meer uitgeoefend kan worden op de hoogte van de subsidie per inkomensgroep in de regeling. Dit geldt voor de regelingen "Maatschappelijke opvang" (WVC) en "Budget Sociale Sector" (VROM). Bij deze laatste regeling speelt nog mee dat de budgethouders (gemeenten) bepalen of en in welke mate er gebruik wordt gemaakt van inkomensafhankelijke regelingen. De gedecentraliseerde regeling kinderopvang is wel meegenomen omdat hierbij een adviestabel van het Rijk geldt die tevens uitgangspunt is bij de fiscale behandeling van de kosten van kinderopvang.
- Inkomensafhankelijke subsidieregelingen die passief zijn (waarop geen verplichtingen meer worden aangegaan) zijn niet in het ijkpunt opgenomen. Het is niet mogelijk om beleidsmatige aanpassingen op de nog lopende kasbedragen aan te brengen zonder dat er sprake is van contractbreuk. Dit geldt voor de regelingen "Bijdrage voor premiekoopwoningen" en "Woonwagengewoners".
- Twee kleinere inkomensafhankelijke subsidieregelingen zijn buiten beschouwing gelaten vanwege hun geringe budgettaire omvang, te weten "Studiefinanciering KABNA" 0,6 miljoen en "Universitair asiel fonds" 1,2 miljoen.

De overige inkomensafhankelijke regelingen zijn betrokken in dit heroverwegingsonderzoek. Het ijkpunt voor deze regelingen is weergegeven in de volgende tabel.

Tabel 1.1: IJkpunt

Inkomensafhankelijke regelingen	Begrotings- hoofdstuk	Kasuitgaven 1998 (in mln.)
1. Rechtsbijstand	Just.	311,3 ⁸
2. A) Wet studiefinanciering 18+; B) Regeling tegemoetkoming studiekosten	OenW	4.376,6 ⁹
3. Individuele huursubsidie	VROM	2.441,0 ¹⁰
4. Kinderopvang	WVC	196,2 ¹¹
5. Wet op de bejaardenoorden	WVC	3.022,7 ¹²
6. Verpleeghuizen		5.278,0 ¹³
7. Gezinsverzorging	WVC	2.134,0 ¹⁴
Totaal		17.759,8

Bron: Subsidie-overzicht bij de rapportage geïntegreerd subsidiebeleid; cijfers zoveel mogelijk geactualiseerd o.b.v. begrotingen 1994; Financieel Overzicht Zorg 1994

In het ijkpunt is uitgegaan van de totale subsidie-uitgaven (kasbedragen) van de betrokken regelingen.

Een aantal regelingen (4 t/m 7) komt ook aan de orde in de heroverwegings-

⁸ Dit bedrag is de totale uitgaven in 1998 aan rechtsbijstand; hiervan is 184,1 miljoen inkomensafhankelijk, exclusief eigen bijdragen.

⁹ Dit zijn de totale kasuitgaven 1998. Van deze uitgaven is echter 3.400 mln. relevant voor het genormeerde financieringstekort van het rijk.

¹⁰ In de begroting 1994 is een voor IHS in 1998 f 2.830 miljoen opgenomen. Dit is echter i.t.t. de overige uitgaven in lopende prijzen. Om ook het IHS uitgaven 1998 in constante prijzen (prijzen 1994) uit te drukken, is het bedrag gedefleerd met een percentage van 3% (inflatieverwachting voor 1994 e.v.j.).

¹¹ Vanaf 1996 zijn deze middelen opgenomen in het Gemeentefonds

¹² Exclusief eigen bijdragen

¹³ Uitgaven 1994, inclusief eigen bijdragen.

¹⁴ Uitgaven 1994, inclusief eigen bijdragen.

onderzoeken Eigen bijdragen in de kwartaire sector (inclusief de premiegefinancierde zorgsector) en Ouderbijdragen. Om overlap met deze heroverwegingsonderzoeken te voorkomen zal er bij deze subsidieregelingen alleen ingegaan worden op het eerste deel van de taakopdracht: "het ontwikkelen van een meer uniforme systematiek voor de bepaling en toetsing van het inkomen in de inkomensafhankelijke regelingen". Dit als gevolg van het feit dat het tweede deel van de taakopdracht "Het ontwikkelen van voorstellen om de verschillende inkomensafhankelijke subsidiestelsels aan te passen" moeilijk is te onderscheiden van de problematiek die in de hierboven genoemde andere onderzoeken aan de orde is. De regelingen die in het rapport bekeken zijn, zijn rijksregelingen. Dit neemt niet weg dat de voorstellen die de heroverwegingswerkgroep doet voor de rijksregelingen bruikbaar kunnen zijn voor gemeenten en provincies voor gedecentraliseerde regelingen danwel eigen regelingen. Bijlage I bevat een korte inventarisatie van terreinen waar op gemeentelijk niveau regelingen van kracht zijn die inkomensafhankelijke elementen hebben. Daarbij wordt een aantal regelingen nader toegelicht.

§ 1.3 Opbouw van het rapport

In hoofdstuk 2 wordt eerst een beschrijving gegeven van de draagkrachtmastaf, die in de verschillende regelingen wordt gehanteerd. Vervolgens wordt de wijze waarop de controle en uitvoering van de draagkrachtbepaling plaatsvindt beschreven. Na deze beschrijving worden de mogelijkheden tot een meer uniforme systematiek geanalyseerd, om vervolgens te komen tot variant(en).

In hoofdstuk 3 worden besparingsvarianten ontwikkeld voor de inkomenstabellen in de regelingen: rechtsbijstand, individuele huursubsidie, tegemoetkoming studiekosten en studiefinanciering. Hiervoor wordt eerst een beschrijving gegeven van de inkomenstabellen in de betreffende regelingen, waarna deze voor een aantal standaardhuishoudens onderling worden vergeleken. Vervolgens worden de besparingsvarianten voor de vier inkomensafhankelijke regelingen gepresenteerd. Ten slotte worden de varianten beoordeeld op basis van relevant te achten toetsingscriteria.

Hoofdstuk 2: Beleidsbeschrijving en analyse: uniformering draagkrachtmaatstaf

Het hoofdstuk is als volgt ingedeeld. In paragraaf 2.1 wordt ingegaan op het begrip draagkracht. Vervolgens zal in paragraaf 2.2 aan de orde komen welke draagkrachtmaatstaf gehanteerd is in de afzonderlijke regelingen. In paragraaf 2.3 wordt de controle en uitvoering van de draagkrachtbepaling gezien. In paragraaf 2.4 zullen de maatstaven voor draagkracht worden getoetst aan een aantal criteria te weten: afspiegeling van draagkracht, controleerbaarheid en uitvoerbaarheid. Tenslotte zullen in paragraaf 2.5 varianten voor uniformering van de draagkrachtmaatstaf worden ontwikkeld.

§ 2.1 De draagkrachtmaatstaf theoretisch benaderd

Het begrip draagkracht laat zich moeilijk exact omschrijven. In algemene zin duidt draagkracht op het vermogen om financiële lasten te dragen. Draagkracht is een belangrijk begrip in het financieel en sociaal-economisch beleid. Aan de Nederlandse inkomstenbelasting ligt een inkomensbegrip ten grondslag dat het gehele inkomen beoogt te treffen. De inhoud van het fiscale inkomensbegrip wordt van oudsher deels bepaald door maatschappelijke opvattingen omtrent hetgeen moet worden beschouwd als inkomen en deels door de praktische beoordeling van de vraag in welk opzicht het maatschappelijke inkomensbegrip correctie behoeft om het doel van de inkomstenbelasting, een evenwichtige verdeling van lasten naar draagkracht, te realiseren¹⁵.

Het recht op sommige inkomensoverdrachten, zoals die op de bijstand, is afhankelijk van de draagkracht. De hoogte van de algemene bijstandsuitkering wordt afgestemd op de aanwezige middelen. In het Bijstandsbesluit landelijke normering (Bln)¹⁶ is vastgelegd dat een recht op bijstand bestaat voor noodzakelijke kosten van bestaan¹⁷, voorzover door individuele omstandigheden deze kosten naar het oordeel van BenW niet kunnen worden voldaan uit de algemene bijstandsuitkering en de aanwezige draagkracht.

¹⁵ Memorie van Toelichting bij de Wet op de inkomstenbelasting 1964.

¹⁶ Het Bijstandsbesluit landelijke draagkrachtbepalingen, waar zeer gedetailleerd was voorgescreven hoe de draagkracht diende te worden vastgesteld, is bij de decentralisatie van de Bijstand (1 augustus 1991) vervangen door een algemene bepaling, waarin is vastgelegd dat BenW voor de vaststelling van de draagkracht het inkomen, voorzover hoger dan de relevante bijstandsnorm, en vermogen geheel of gedeeltelijk in aanmerking nemen.

¹⁷ Op gemeentelijk niveau wordt per individu vastgesteld of bepaalde uitgaven als bijzonder kunnen worden aangemerkt. Daarbij kan het zowel om bijzondere uitgaven, d.i. niet tot het dagelijkse leefpatroon behorend, als om algemene uitgaven die door bijzondere omstandigheden hoger dan normaal uitvallen.

Ten slotte zijn er inkomensafhankelijke regelingen, waar dit heroverwegingsonderzoek zich op richt, waarbij de hoogte van de subsidie dan wel eigen bijdrage afhankelijk is van de draagkracht. In de volgende paragraaf zullen de gehanteerde draagkrachtmaatstaven per regeling beschreven worden.

De belangrijkste maatstaf voor draagkracht is het inkomen. In het algemeen kan worden gesteld dat de draagkracht afneemt naarmate er bij een gegeven bruto inkomen meer betalingen zijn waaraan een huishouden niet kan ontkomen. Naarmate men dus meer betalingen als onontkoombaar aanmerkt, zal de veronderstelde draagkracht afnemen (de afpel-gedachte). Hanteert men het bruto inkomen als draagkrachtmaatstaf dan houdt men geen rekening met noodzakelijke betalingen. Dit inkomensbegrip wordt dan ook als een te grove draagkrachtmaatstaf ervaren¹⁸.

Een betere maatstaf voor draagkracht is het belastbaar inkomen¹⁹ dat in de loon- en inkomstenbelasting wordt gebruikt. Hierbij wordt onder meer een aantal aftrekbare posten zoals premies werknemersverzekeringen, pensioen- en vut-premies, buitengewone lasten en persoonlijke verplichtingen in aanmerking genomen. Het belastbaar inkomen is een nauwkeurig in de belastingwetgeving omschreven begrip. Het traject van bruto inkomen naar belastbaar inkomen is in paragraaf 2.4 weergegeven.

Een draagkrachtmaatstaf die eveneens als beter kan worden beschouwd dan het bruto inkomen, is het netto inkomen. Het netto inkomen kan omschreven worden als het bruto inkomen (inclusief overhevelingstoeslag) minus de over het inkomen verschuldigde loon- en inkomstenbelasting, sociale verzekeringspremies en pensioenpremie en vermeerderd met de werkgeversbijdrage in de ziektekosten. In de inkomensafhankelijke regelingen worden echter op het netto inkomen nog verschillende andere vaste lasten in mindering gebracht, zoals bijvoorbeeld particuliere premie ziektekostenverzekering en alimentatie ex-partner en kinderen. Hierdoor probeert men de draagkracht zo goed mogelijk te benaderen. Het resultaat is dat er een grote diversiteit in inkomensbegrippen ontstaat.

Ondanks het feit dat bij het hanteren van het belastbaar inkomen als draagkrachtmaatstaf in inkomensafhankelijke regelingen, rekening gehouden zou kunnen worden met de uit dit inkomen nog te betalen loon- en inkomsten-

¹⁸ Rapport inzake draagkrachtmaatstaf, Interdepartementale commissie inkomensprijzen.

¹⁹ Na de stelselherziening belasting- en premieheffing (Oort) wordt er in plaats van het belastbaar inkomen ook de term heffingsinkomen gehanteerd. In dit rapport wordt de term belastbaar inkomen ook gehanteerd voor de situatie na Oort.

belasting en premie volksverzekeringen, kunnen zonder additionele individuele gegevens het belastbaar inkomen en het netto inkomen niet zonder meer tot elkaar worden herleid. Individuen met hetzelfde bruto en belastbaar inkomen hoeven niet hetzelfde netto inkomen te hebben. De verdere vergelijking van deze twee inkomensbegrippen zal in paragraaf 2.4 plaatsvinden.

Naast het inkomensbegrip is ook de samenstelling van het huishouden en de aanwezigheid van vermogen van belang voor de draagkracht. De huishoudenssamenstelling is van belang omdat bij het voeren van een gemeenschappelijke huishouding men (meestal) in elkaars lasten voorziet en in bepaalde gevallen men daartoe verplicht is (namelijk bij het bestaan van een onderhoudsplicht). In de belastingwetgeving wordt hiermee rekening gehouden door de differentiatie in de belastingvrije voet. In de sociale zekerheid wordt dit verbijzonderd in de bekende 100/90/70/60 verhoudingen van de sociale minimumnormen.

Vermogen is van belang voor de draagkracht omdat de beschikkingsmacht daarover de mogelijkheid geeft bepaalde bestedingen te doen die niet uit het inkomen kunnen worden gefinancierd. Hierdoor kan er gesteld worden dat van vermogen een zekere draagkrachtverhogende werking uitgaat. De Nederlandse belastingwetgeving kent een vermogensbelasting die vermogen vanaf een bepaalde grens belast. Ook in de sociale zekerheid wordt rekening gehouden met vermogen. In de algemene bijstandswet is er een maximum vermogensgrens waarboven men eerst het vermogen boven deze grens moet aanspreken voordat men recht heeft op deze voorziening.

Bij het eerste deel van de taakopdracht van dit onderzoek, het bezien van de mogelijkheden voor een meer uniforme aanpak, zal gelet op bovenstaande, niet alleen gekeken moeten worden naar het inkomensbegrip, maar ook naar het gehanteerde vermogensbegrip en de huishoudenssamenstelling. De keuze van het inkomensbegrip en de wijze waarop rekening wordt gehouden met vermogen en samenstelling van het huishouden vormen tezamen de draagkrachtmaatstaf.

Tot slot van de paragraaf over draagkracht het volgende. Bij inkomensafhankelijke subsidieregelingen geldt dat de hoogte van het inkomen (en vermogen) bepalend is voor het recht op en de hoogte van de inkomensoverdracht. De hoogte van het inkomen (en vermogen) geeft de draagkracht weer c.q. geeft aan in hoeverre betrokkene wordt geacht zelf een bijdrage te kunnen leveren aan de collectief bekostigde individuele voorziening waarvan men gebruik maakt. De vraag komt op of er bij de inkomensafhankelijke regelingen geen nadere

voorwaarden voor het recht op de voorziening zou kunnen worden gesteld in geval van gehuwden/samenwonenden in relatie tot het aantal uren beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt. Verwacht mag worden dat als beide partners beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt en door het vinden van werk een inkomen verwerven, men minder vaak in aanmerking zal komen c.q. een beroep zal hoeven doen op een collectieve voorziening.

In dit verband is een vergelijking tussen inkomensafhankelijke regelingen en sociale voorzieningen met een inkomensvervangend/aanvullend karakter van belang. Het gaat dan met name om de bijstand (naast ook IOAW en IOAZ). Hier geldt dat waar het gaat om gehuwden/ongehuwd samenwonende partners, beiden in beginsel beschikbaar dienen te zijn voor de arbeidsmarkt²⁰. In beginsel omdat bijvoorbeeld in geval van verzorging van (jonge) kinderen, arbeidsparticipatie van de verzorgende ouder niet wordt verlangd. Echter bij inkomensafhankelijke regelingen als bijvoorbeeld de huursubsidie beperkt de overheid zich tot een inkomenstoets van het huishouden zonder zich de vraag te stellen of het inkomen niet verhoogd kan worden door van beide partners beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt te verlangen. Zowel bij de bijstand als bij de individuele huursubsidie gaat het om collectieve voorzieningen, maar er is een groot verschil in plichten²¹. Aangezien het in beide soorten regelingen gaat om het voorzien in noodzakelijke kosten van bestaan²², kan de vraag gesteld worden of het niet rechtvaardig is om de plichtenkant van de verschillende collectieve voorzieningen meer te stroomlijnen.

§ 2.2 Beschrijving van de gehanteerde draagkrachtmaatstaf

In deze paragraaf worden de zeven inkomensafhankelijke regelingen van het ijkpunt beschreven. Voor de mate van inkomensbescherming in deze regelingen blijken vier factoren een rol te spelen, te weten: de prijs van de voorzie-

20 Voor alleenstaanden geldt sowieso al de plicht beschikbaar te zijn voor de arbeidsmarkt. Additionele voorwaarden bij inkomensafhankelijke subsidieregelingen hebben zodoende geen meerwaarde ten opzichte van de bijstand.

21 Ter verduidelijking: het kan zo zijn dat het inkomen van een huishouden relatief laag is (en men dus in aanmerking komt voor huursubsidie) omdat één van beide partners er voor kiest geen betaalde arbeid te verrichten. De keuzevrijheid van die partner dient uiteraard te worden gerespecteerd. Het wordt echter anders als de gevolgen van die keuze voor rekening van de overheid komen. Met andere woorden stel een huishouden heeft recht op huursubsidie omdat het inkomen van partner A daartoe aanleiding geeft. Partner B verricht geen betaalde arbeid. Aan het recht op huursubsidie zou de voorwaarde kunnen worden verbonden dat partner B zich beschikbaar stelt voor de arbeidsmarkt (inschrijving bij arbeidsbureau). Op het moment dat partner B werk vindt, kan de huursubsidie omlaag hetgeen zal leiden tot lagere overheidsuitgaven.

22 In het geval van de Bijstand zijn de kosten van het bestaan afgestemd op generieke omstandigheden (algemene kosten). In het geval van bijvoorbeeld de individuele huursubsidie gaat het om specifieke omstandigheden/kosten in casu hoge woonlasten.

ning; het inkomen; het vermogen en de samenstelling van het huishouden. Deze vier factoren spelen echter niet voor alle regelingen een even grote rol. De onderstaande tabel geeft inzicht per regeling in de factoren die de inkomensafhankelijke component, eigen bijdrage of subsidie beïnvloeden.

Tabel 2.1: Factoren die de inkomensafhankelijke eigen bijdrage of subsidie beïnvloeden

REGELING	Inkomensafhankelijke component	P	I	V	S
Rechtsbijstand	Eigen bijdrage	j ²³	j	j	j
Wet Studiefinanciering: 1. Toekenning studie-financiering	1. Aanvullende beurs	n	j	n	j
2. Terugbetaling studie-schuld	2. Afbetalings-regeling	n	j	n	j
Wet op de tegemoetkoming studiekosten	Tegemoetkoming in de studiekosten TS18- TS18+	j j	j j	n n	j n
Wet individuele huur-subsidie	Huursubsidie	j	j	j	j
Kinderopvang	Eigen bijdrage	n	j	n	j
Wet op de Bejaardenoorden	Eigen bijdrage	j	j	j	n
Verpleeghuizen	Eigen bijdrage	n	j	n	j
Gezinsverzorging	Eigen bijdrage	n	j	n	n

P Prijsafhankelijk (bedoeld wordt de afhankelijkheid van de eigen bijdrage of subsidie van de werkelijke kostprijs van de voorziening, niet de genormeerde kosten)

I Inkomensafhankelijk

V Vermogensafhankelijk

S Afhankelijk van de samenstelling van het huishouden

Daarnaast blijkt dat het inkomens-, vermogens- en huishoudensbegrip dat in de verschillende regelingen worden gehanteerd, ter bepaling van de draagkracht, nogal verschilt.

In de volgende subparagrafen wordt er per regeling gekeken welke draagkrachtmastaf gehanteerd wordt en de motieven die daarvoor in de regelingen genoemd zijn.

§ 2.2.1 Rechtsbijstand

Het stelsel van door de overheid gefinancierde rechtsbijstand is met de invoering van de Wet op de rechtsbijstand per 1 januari 1994 sterk gewijzigd²⁴. De Wet op de rechtsbijstand geeft minder draagkrachtigen de mogelijkheid om buiten de gratis spreekuurhulp bij de stichtingen rechtsbijstand (maximaal een half uur) verdergaande rechtsbijstand zowel in als buiten rechte te verkrijgen tegen betaling van een eigen bijdrage. Verdergaande rechtsbijstand zonder toevoeging (maximale duur na het spreekuur: twee uur) kost f 30,- voor rechtzoekenden die schriftelijk hebben verklaard een inkomen beneden de hoogste in de regeling genoemde inkomensgrens te genieten en vermogen te hebben beneden de daarvoor vastgestelde grenzen. Toetsing van daartoe strekkende verzoeken vindt plaats op grond van een aantal criteria zoals de gegrondheid en het belang van de zaak, alsmede de draagkracht in het inkomen en het vermogen van de aanvrager en degene met wie deze eventueel een gezamenlijke huishouding voert. Voor wat betreft dat laatste maakt de regeling onderscheid tussen alleenstaanden²⁵ en overige huishoudingen. Zij die zelfstandig een beroep of bedrijf uitoefenen worden qua financiële beoordeling zoveel mogelijk gelijkgeschakeld met loontrekkenden en uitkeringsgerechtigden.

De hoogte van de eigen bijdrage bij verdergaande rechtsbijstand krachtens toevoeging is in het bijzonder afhankelijk van de draagkracht in het inkomen en vermogen en de huishoudingssamenstelling. Hiervoor bestaat in de Wet op de rechtsbijstand een tabel waarin de eigen bijdrage gerelateerd is aan het inkomen (zie par. 3.1). Naast het inkomen wordt de deelname aan het systeem ook bepaald door de hoogte van vermogen. Indien het vermogen groter is dan f 14.000,- (alleenstaanden) of f 20.000,- (overige huishoudingen) wordt verdergaande rechtsbijstand geweigerd. De verschuldigde eigen bijdrage

24 Bij deze wijzigingen zijn een aantal maatregelen genomen die hebben geleid tot een uitgaven besparing binnen begrotingsverband van circa f 80 miljoen en buiten begrotingsverband (het gelijktijdig verhogen van de eigen bijdragen en de vergoeding voor de advocatuur) van circa f 80 miljoen.

25 Gedefiniëerd als: Een persoon, die geen gezamenlijke huishouding voert noch minderjarige kinderen heeft die tot zijn huishouding behoren.

bedraagt nooit meer dan de vergoeding aan de rechtsbijstandverlener. Naast de eigen bijdrage komen de griffierechten en de kosten van getuigen en deskundigen voor rekening van de rechtzoekende. Daarnaast zal rechtsbijstand onder voorwaarden worden verleend, indien het verzoek om rechtsbijstand betrekking heeft op een aanmerkelijk belang waarbij dit belang getoetst wordt aan de in de wet gestelde vermogensnormen. In geval de rechtsbijstand voorwaardelijk is verstrekt kan, indien het resultaat van rechtsbijstand daartoe aanleiding geeft, de rechtsbijstand met terugwerkende kracht worden ingetrokken. Indien de kosten van rechtsbijstand verhaald kunnen worden op de tegenpartij, wordt de overheidsbijdrage ook met terugwerkende kracht ingetrokken. Onderstaande tabel die geldt voor verzoeken om verdergaande rechtsbijstand krachtens toevoeging geeft aan welke definities men hanteert in de rechtsbijstand voor het inkomens-, vermogens- en huishoudensbegrip.

Tabel 2.2: Rechtsbijstand

<u>Inkomensbegrip</u> ²⁶	<u>Vermogensbegrip</u>	<u>Huishoudensbegrip</u>
In de rechtsbijstand wordt uitgegaan van het netto inkomen: Het bruto inkomen (incl. overhevelings-toeslag) na aftrek van de over het bruto-inkomen verschuldigde belasting, sociale verzekeringspremies en pensioenpremie. Hierbij wordt uitgegaan van het inkomen direct voorafgaand aan het verzoek om rechtsbijstand. Bij natuurlijke personen die een bedrijf of zelfstandig beroep uitoefenen wordt uitgegaan van het inkomen in het jaar voorafgaand aan het verzoek. Bij de vaststelling van het inkomen worden een aantal inkomsten niet in aanmerking genomen: AKW, studietoelage t.b.v. minderjarige kinderen, vakantie-uitkeringen, huursubsidie, jaarlijkse bijdrage uit Beschikking geldelijke steun eigen woningen, bijzondere bijstand en inkomsten uit vermogen met uitzondering van verhuur uit woon- of bedrijfsruimte. Tevens kunnen een aantal uitgaven in mindering worden gebracht op het inkomen (art. 7; Besluit draagkrachtcriteria rechtsbijstand).	Tot het vermogen worden gerekend de waarde van de bezittingen: giro, bank- en spaartegoeden, kasgelden en cheques, effecten, onroerende zaken, ondernemingsvermogen, hypothecaire en andere vorderingen, het aandeel in onverdeelde boedels, alsmede overige bezittingen, ter beoordeling van het bureau voorzover zij een aanzienlijke waarde vertegenwoordigen <u>verminderd</u> met de waarde van daartegenoverstaande schulden (art. 9 lid 2; besluit draagkrachtcriteria rechtsbijstand). Tevens worden een aantal zaken niet meegenomen in de vaststelling van het vermogen o.a. de waarde van de eigen woning voorzover deze na aftrek van de nog niet afgeloste hypotheek minder dan f 75.000,- bedraagt (zie art. 9 lid 3).	Bij het vaststellen van de draagkracht worden het vermogen alsmede alle regelmatige inkomsten van degene met wie de rechtzoekende een gezamenlijke huishouding voert meegenomen. Een <u>gezamenlijke huishouding</u> is een huishouding die gevoerd wordt door twee personen van gelijk of verschillend geslacht, gehuwd of ongehuwd, niet zijnde bloedverwanten in de eerste of tweede graad, die gezamenlijk voorzien in huisvesting en bovendien beiden een bijdrage leveren in de kosten van de huishouding dan wel op andere wijze in elkaars verzorging voorzien (art. 4 resp. 1 onder i).

26

Indien de rechtzoekende minderjarig is, wordt ter bepaling van de draagkracht het inkomen en vermogen van de ouders in aanmerking genomen tenzij: de minderjarige 16 jaar of ouder is en uitwonend is, de minderjarige thuiswonend is en de ouders geen kinderbijslag voor hem ontvangen, of de rechtsbijstand waarvoor toevoeging wordt verzocht betrekking heeft op een geschil met de ouders.

Motieven

Gekozen is voor het netto inkomensbegrip, omdat dit begrip het meest aansluit bij hetgeen feitelijk besteedbaar is en daarmee direkt een beeld van de draagkracht geeft. Bovendien is het netto inkomen voor de doelgroep een herkenbaar begrip. In de meeste gevallen kan bij toetsing worden volstaan met het overleggen van het loonstrookje. Voor een incidentele voorziening als de rechtsbijstand zou het hanteren van bijvoorbeeld het belastbaar inkomen tot hogere uitvoeringskosten leiden. Ten slotte geeft het belastbaar inkomen geen actueel beeld van iemands inkomen. Het netto inkomen geeft in geval dat loonheffing eindheffing is wel een actueel beeld. In de bovenstaande tabel is zichtbaar dat een aantal inkomsten niet in aanmerking wordt genomen. Daarnaast wordt er op het netto inkomen een aantal vaste lasten in mindering gebracht, te weten: de netto alimentatielast, ziektekostenverzekering en buitengewone uitgaven die noodzakelijkerwijze ten laste van de verzoeker komen en de draagkracht voor langere tijd aanzienlijk verminderen. De alimentatielast en de bijzondere last zijn opgenomen vanwege het onvrijwillig draagkrachtverminderend karakter van beide lasten. De ziektekostenverzekering is opgenomen om gelijkheid met de ziekenfondsverzekerden te realiseren. Wat betreft de vermogenstoets is aansluiting gezocht bij de Algemene bijstandsnormen. De vermogensgrens werd in het verleden bepaald op 1,5 x de bijstandsnorm.

§ 2.2.2 Studiefinanciering

De subsidieregeling bestaat uit inkomensoverdrachten en een aflossingsregime.

Toekenning Studiefinanciering

De studiefinanciering is opgebouwd uit drie delen:

- De basisbeurs die afhankelijk is van de woonsituatie en de schoolsoorten en onafhankelijk is van het inkomen van de ouders. De basisbeurs is oorspronkelijk ontleend aan het zogenaamde vloerbedrag in de bijstand voor 18-jarigen. Later is de basisbeurs om verschillende redenen verlaagd en gedifferentieerd naar schoolsoort.
- De aanvullende beurs is afhankelijk van de woonsituatie, de schoolsoort en het inkomen van de ouders. Voor dit laatste wordt de volgende berekening gevolgd: de aanvullende beurs wordt gekort met een bedrag gelijk aan 28% van het gezamenlijke belastbaar inkomen dat uitstijgt boven de franchise

(bijdrage vrije voet). De bijdragevrije voet is voor het peiljaar 1993 f 23.000,- per individuele natuurlijke ouder ongeacht de leefsituatie. Dit cijfer wordt jaarlijks geïndexeerd.

- De rentedragende lening vormt desgevraagd het complement van basisbeurs en aanvullende beurs tot maximaal het normatief maandbudget WSF (dit is afhankelijk van woonsituatie, schoolsoort en ziektekostenverzekering; en dus niet van het inkomen van de ouders).

In het nieuwe wetsontwerp voor de studiefinanciering "Student op eigen benen" blijft de aanvullende beurs afhankelijk van de draagkracht van de ouders. Tevens wordt er bij eigen inkomsten van de student boven de f 15.000,- een deel van de studiefinanciering teruggevorderd. De inkomsten van de studerende worden achteraf op jaarbasis vastgesteld. Het gedeelte van het inkomen dat boven de vrije voet (f 15.000,-) uitstijgt geldt als meerinkomen. Het meerinkomen leidt tot een vordering van de Informatiebeheer Groep op de student.

Terugbetaling studieschuld

Studenten zijn verplicht twee jaar na het afstuderen de studieschuld af te lossen in maximaal 15x12 termijnen. Minimaal moet er f 100,- per maand afgelost worden. Indien uit de draagkrachtmeting blijkt dat zij niet aan hun aflossingsverplichting kunnen voldoen, wordt het maandelijkse aflossingsbedrag verlaagd. Dit kan er toe leiden dat de studieschuld na 15 jaar nog niet geheel is afgelost. Het dan resterende deel wordt kwijtgescholden.

De hoogte van de studiefinanciering hangt af van het inkomen van de student en voor de aanvullende beurs van het inkomen van de natuurlijke ouders. De hoogte van de studiefinanciering is echter onafhankelijk van de huishoudsamenstelling en het vermogen.

De terugbetaling van de studieschuld hangt af van het inkomen en de huishoudsamenstelling van de ex-student, maar is onafhankelijk van zijn vermogen. De onderstaande tabel geeft aan welke definities men hanteert voor het inkomens-, vermogens- en huishoudensbegrip.

Tabel 2.3: Wet studiefinanciering

<u>Inkomensbegrip</u>	<u>Vermogensbegrip</u>	<u>Huishoudingsbegrip</u>
I <u>Toekenning studiefinanciering</u> A <u>Inkomen van de ouders</u> 1. De som van de belastbare inkomens (volgens de Wet op de inkomstenbelasting 1964) van de <u>natuurlijke</u> ouders in jaar t-3. 2. Indien geen aanslag wordt vastgesteld, dan wel een aanslag wordt vastgesteld waarbij verrekening van de loonbelasting achterwege blijft, treedt het zuiver loon (volgens de Wet op de loonbelasting 1964) in de plaats van het belastbare inkomen	Geen	Natuurlijke ouders
B <u>Inkomen van de studerende</u> 1. Het loon (volgens de Wet op de loonbelasting 1964) - ingehouden premies volksverzekeringen - ingehouden loonbelasting - door de werkgever en werknemer verschuldigde premie Ziekenfondswet 2. De winst uit onderneming (Wet op de inkomstenbelasting) 3. De niet als loon uit dienstbetrekking genoten zuivere inkomsten (Wet op de inkomstenbelasting 1964)	Geen	Bij de toekenning van studiefinanciering wordt het eventuele inkomen van de partner van de studerende buiten beschouwing gelaten.

<u>II Terugbetaling studieschuld</u> Voor de draagkrachtmeting in jaar t wordt uitgegaan van het belastbaar inkomen (volgens de Wet op de inkomstenbelasting 1964) van de debiteuren in jaar t-2 en als de draagkracht hiervan niet voldoende is, wordt het belastbaar inkomen van de partner meegenomen.	Geen	Partner: 1. Degene met wie de studerende is gehuwd en van wie hij niet duurzaam gescheiden leeft. 2. De niet met de studerende gehuwde persoon van verschillend of gelijk geslacht met wie de studerende duurzaam een gezamenlijke huishouding voert, tenzij het betreft personen tussen wie bloedverwantschap in de eerste of tweede graad bestaat.
---	-------------	---

Motieven

Het belastbaar inkomen is destijds door O&W gekozen als maatstaf voor het inkomen teneinde de daadwerkelijke draagkracht van de betrokkenen optimaal te benaderen. Bij het toekennen van de studiefinanciering is voor wat betreft het inkomen van de studerende afgeweken van het belastbaar inkomen omdat dat verouderde gegevens zijn en het daadwerkelijk verdiende inkomen in jaar t bepalend is voor de omvang van de korting op de studiefinanciering in jaar t.

Het vermogen wordt buiten beschouwing gelaten. Bij de behandeling van de WSF in 1985/1986 is herhaaldelijk de draagkracht uit het vermogen aan de orde geweest. In het oorspronkelijke wetsvoorstel was een bijdrage uit het vermogen opgenomen (met tarieven in de orde van enkele procenten van het vermogen na aftrek van de vrijstelling van de vermogensbelasting). Volgens berekeningen die toen werden gemaakt zou dit ongeveer 25 miljoen opleveren bovenop de 1500 miljoen van de ouderlijke bijdragen uit het inkomen. Op aandringen van de Kamer (gesteund door een SER-advies) is deze bepaling echter geschrapt. De SER had geadviseerd om het vermogen buiten beschouwing te laten omdat daarmee bedrijfsvermogens op onevenwichtige wijze zouden worden betrokken bij het bepalen van de draagkracht.

Het vermogen van de studerende, ook bij terugbetaling studieschuld van de afgestudeerde, is buiten beschouwing gelaten in de draagkrachtbepaling gezien het feit dat dit in de praktijk nauwelijks aanwezig is.

De keuze voor natuurlijke ouders is om uitvoeringstechnische redenen gedaan en omdat er voor studerenden tot 21 jaar een onderhoudsplicht bestaat voor de ouders van de student. Uitvoeringstechnische redenen vormen ook de reden dat de partner van de studerende buiten beschouwing wordt gelaten.

§ 2.2.3 Tegemoetkoming studiekosten

De wet tegemoetkoming studiekosten bestaat uit twee delen. Ten eerste een tegemoetkoming in de studiekosten voor de kinderbijslag gerechtigde ouders van degene die nog niet de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt (TS 18-). Ten tweede voor studerenden die 18 jaar en ouder zijn maar niet onder de werking van de Wet op de studiefinanciering vallen (TS 18+). Voor zowel de TS 18- als de TS 18+ geldt dat de tegemoetkoming is opgebouwd uit twee delen, te weten:

1. Een tegemoetkoming in de kosten van de onderwijsbijdrage: collegegeld, lesgeld, cursusgeld.
2. Een normbedrag voor de overige reis- en studiekosten.

De hoogte van de tegemoetkoming studiekosten is afhankelijk van:

- het al of niet lesgeldplichtig zijn;
- de opleiding die de studerende volgt;
- TS 18-: het toetsingsinkomen van de aanvrager en diens partner (doorgaans de ouders) als het studerenden betreft die jonger dan 18 jaar zijn en volledig onderwijs volgen;
- TS 18+: het toetsingsinkomen van de studerende zelf als de studerende, die een tegemoetkoming aanvraagt, 18 jaar of ouder is en niet onder de werking van de Wet op de studiefinanciering valt. Het inkomen van de partner van de studerende wordt bij het bepalen van het toetsingsinkomen buiten beschouwing gelaten.

De hoogte van de tegemoetkoming studiekosten is onafhankelijk van het vermogen.

De onderstaande tabel geeft aan welke definitie men hanteert in de tegemoetkoming studiekosten voor het inkomens- en huishoudensbegrip.

Tabel 2.4: Tegemoetkoming studiekosten

<u>Inkomensbegrip</u>	<u>Vermogensbegrip</u>	<u>Huishoudingsbegrip</u>
<u>TS 18-</u> 1. Som van de belastbare inkomens (volgens de Wet op de inkomstenbelasting 1964) van de aanvrager en diens partner in jaar t-3 2. Indien geen aanslag wordt vastgesteld, dan wel een aanslag wordt vastgesteld waarbij verrekening van de loonbelasting achterwege blijft, treedt het zuivere loon (volgens de Wet op de loonbelasting 1964) in de plaats van het belastbare inkomen	Geen	<u>Partner van de aanvrager</u> 1. Degene met wie de aanvrager in het peiljaar is gehuwd en van wie hij niet duurzaam gescheiden leeft 2. De niet met de aanvrager gehuwde persoon van verschillend of gelijk geslacht met wie de aanvrager in het peiljaar duurzaam een gezamenlijke huishouding voert, tenzij het personen betreft tussen wie bloedverwantschap in de eerste of tweede graad bestaat
<u>TS18+</u> Het totaal van de volgende inkomsten: 1. Het netto-loon van de studerende gedurende de drie kalendermaanden voorafgaande aan de start van de studie. Netto-loon = het genoten loon van de studerende (volgens de Wet op de loonbelasting 1964) - vakantiegeld - tegemoetkoming ziektekosten op grond van de Interimregeling ziektekosten ambtenaren 1982 - ingehouden loonbelasting - ingehouden premies volksverzekeringen - door de werkgever en werknemer verschuldigde premie voor de verzekering ingevolge de ziekenfondswet. 2. Een vierde deel van de winst uit onderneming (volgens de Wet op de inkomstenbelasting 1964), door de studerende genoten in jaar t-1.		Inkomen partner wordt buiten beschouwing gelaten

Motieven

Bij de TS 18- is gekozen voor het belastbaar inkomen als maatstaf voor het inkomen teneinde de daadwerkelijke draagkracht van de betrokkenen optimaal te benaderen. Bij de TS 18+ is hiervan afgeweken. De TS 18+ is van toepassing op deeltijdstuderenden ouder dan 18 jaar in het algemeen voortgezet onderwijs en de lerarenopleidingen in de zogenaamde "tekortvakken". Het gaat om een relatief kleine bijdrage ter hoogte van het college- of cursusgeld (enkele honderden guldens per jaar). Het inkomen van de studerende over de drie maanden voorafgaande aan de inschrijving is een betere graadmeter dan het inkomen in t-2 of t-3, omdat de studerende in de meeste gevallen op het moment waarop de aanvraag betrekking heeft, geen inkomen heeft in verband met het volgen van een voltijdse opleiding. Door het gebruik van het netto loon kan men uitgaan van actuelere gegevens.

§ 2.2.4 Individuele huursubsidie

De individuele huursubsidie zorgt er voor dat op het moment dat iemand een huur moet betalen die te hoog wordt geacht voor het inkomen, een deel van deze huur onder bepaalde voorwaarden door de overheid wordt gefinancierd. Doelstelling van de huursubsidie is het mogelijk maken van goed en betaalbaar wonen voor de doelgroep van beleid.

De hoogte van de uit te keren subsidie is afhankelijk van de huur en het inkomen van het huishouden. De tabelkeuze wordt bepaald door een drietal factoren. Ten eerste de leeftijd van de aanvrager; er is een aparte jongeren- en een aparte bejaardentabel. Ten tweede de samenstelling van het huishouden. Hierbij zijn er twee mogelijkheden: een meerpersoonstabel en een éénpersoonstabel. Ten derde of er direct voorafgaand aan het subsidietijdvak wet IHS is ontvangen; voor een aantal gevallen is er een aparte overgangstabel.

In het onderstaande overzicht wordt aangegeven welke definities men in de wet IHS hanteert voor het inkomens-, vermogens- en huishoudensbegrip.

Tabel 2.5: Wet Individuele huursubsidie

<u>Inkomensbegrip</u>	<u>Vermogensbegrip</u>	<u>Huishoudensbegrip</u>
Voor de bepaling van het tabelinkomen wordt gehanteerd het belastbaar inkomen (volgens de Wet op de inkomstenbelasting) van de aanvrager, de eventuele partner en inwonende familieleden in het kalenderjaar voorafgaande aan de ingang van het subsidietijdvak (1 juli tot 1 juli). In gevallen waarin geen aanslag in de inkomstenbelasting is of wordt vastgesteld uit hoofde van de inhouding loonbelasting, wordt uitgegaan van het loon volgens de Wet op de loonbelasting (verminderd met de aftrekbare kosten art. 17 a+b Wet op de loonbelasting). Om vervolgens te komen tot het tabelinkomen wordt het belastbaar inkomen opgehoogd met het ophogingspercentage dat de verwachte gemiddelde inkomensontwikkeling voor het subsidievak weergeeft. Bestaat er de verwachting dat het belastbaar-inkomen over het kalenderjaar waarin het subsidietijdvak aanvangt 15% of meer zal afwijken van het inkomen in het kalenderjaar daaraan voorafgaande, dan wordt uitgegaan van het geschatte inkomen in het kalenderjaar waarin de subsidie aanvangt.	In geval de aanvrager, de partner of de inwonende familieleden vermogensbelasting verschuldigd zijn, bestaat er geen recht op huursubsidie.	Het inkomen dat in aanmerking wordt genomen van de huurder vermeerderd met het inkomen van personen waarmee de huurder: 1. gehuwd is en niet duurzaam gescheiden leeft. 2. duurzaam samenwoont, die op 1 juli 18 jaar of ouder dan wel meerderjarig zijn en niet tot zijn gezin behoren. 3. het hoofdverblijf in de woning deelt. Hierbij gaat het om kinderen, pleegkinderen of aangehuwde kinderen, ouders van hemzelf of van zijn echtgenoot.

Motieven

Het belastbaar inkomen is destijds door het toenmalige Kabinet gekozen als maatstaf voor het inkomen. Het belastbaar inkomen wordt geacht een aanvaardbare maatstaf te zijn voor de draagkracht en is de draagkrachtmaatstaf die het best te controleren valt.

Tevens wordt in de wet IHS verondersteld, dat wanneer men volgens de normen van de Belastingdienst vermogensbelasting betaalt, men over een zodanige draagkracht beschikt, dat voor de woonlasten geen beroep meer op de overheid

kan worden gedaan.

Wat betreft de huishoudenssamenstelling wordt er uitgegaan van de gedachte van "gelijke draagkracht, gelijke subsidiëring". Aangezien uitkeringen in de sociale zekerheid voor een alleenstaande rekening houden met de lagere kosten voor levensonderhoud t.o.v. een meerpersoonshuishouden, houdt de wet IHS met dit draagkrachtbeginsel rekening. Op basis daarvan wordt er in de wet IHS een onderscheid gemaakt tussen alleenstaanden en meerpersoonshuishoudens. Dit betekent, dat de verhouding tussen de inkomensijkpunten voor een meerpersoonshuishouden en dat van een alleenstaande wordt vastgesteld volgens de verhouding 100:70 in besteedbare termen, conform het principe zoals gehanteerd in de sociale zekerheid.

§ 2.2.5 Kinderopvang

Bij de kinderopvang worden kinderen in georganiseerd verband tegen betaling van een ouderbijdrage opgevangen en verzorgd op tijden dat de ouders zelf wegens werk of studie niet beschikbaar zijn. Voor het bepalen van de ouderbijdrage is een adviestabel opgesteld die afhankelijk is van inkomen en samenstelling van de huishouding. WVC geeft gemeenten jaarlijks een advies over de hoogte van de eigen bijdrage in de formele kinderopvang (kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang). Deze eigen bijdrage is - in dit advies - opgebouwd als volgt:

- a. elke ouder betaalt in ieder geval een bedrag dat overeenkomt met de kosten die worden bespaard doordat een kind een deel van de week niet thuis is, maar in de kinderopvang verblijft. Dit bedrag is vastgesteld op f 90,- per maand;
- b. daarenboven betalen ouders een bijdrage in de kosten van exploitatie van de kinderopvang. Deze bijdrage komt overeen met 25% van het verschil tussen het netto inkomen en het sociaal minimum.

De totale ouderbijdrage bestaat uit de optelsom van a. en b. en bedraagt minimaal f 90,- en maximaal f 995,- per maand.

Deze tabel is echter niet bindend voor de gemeenten. De enige eis is dat de bijdrage daadwerkelijk aan kinderopvang wordt besteed. Daarnaast bestaat een fiscale aftrekmogelijkheid voor betaalde kosten van kinderopvang boven de ouderbijdrage uit de adviestabel.

De onderstaande tabel geeft aan wat men in de regeling kinderopvang verstaat onder het inkomens- en huishoudensbegrip.

Tabel 2.6: Kinderopvang

Inkomensbegrip	Vermogensbegrip	Huishoudensbegrip
Het netto-maandinkomen wordt gehanteerd. Dit wordt als volgt samengesteld: belastbaar inkomen - belastingen en premies - ziektekostenpremie (omgerekend naar een bedrag per maand)	Geen	Samenwonende, dan wel gehuwde ouders dienen hun netto-inkomen bij elkaar op te tellen. Bij co-ouderschap, niet samenwonende ouders die ieder (om de beurt) het kind verzorgen, betaalt iedere ouder apart de volgens zijn netto-inkomen verschuldigde ouderbijdrage.

Motieven

Gezien het feit dat de kinderopvang veelal dient om het hebben van kinderen te combineren met werk, is het plausibel bij de eigen bijdrage in de kosten van opvang rekening te houden met het inkomen.

Vervolgens wordt voor de bepaling van de hoogte van de eigen bijdrage, gekeken naar het deel van het inkomen dat ouders besteden aan kinderen, waardoor in de regelingen is uitgegaan van een netto inkomen.

§ 2.2.6 Bejaardenoorden²⁷

De eigen bijdrage in de kosten van verblijf in een bejaardenoord wordt als volgt bepaald:

- Voor de bewoner met vermogen boven de f 5.400,- (alleenstaande) en f 10.800,- (echtpaar) is de bijdrage gelijk aan de kosten van verblijf.
- Voor de bewoner wiens bijdragegrondslag²⁸ verminderd met het in de wet vastgestelde bedrag voor persoonlijke uitgaven, hoger is dan de kosten van verblijf, is de bijdrage gelijk aan de kosten van het verblijf.

²⁷ In deze beschrijving is uitgegaan van de huidige Wet op de bejaardenoorden

²⁸ De bijdrage grondslag is 1/12 van het bedrag dat wordt verkregen na toepassing van de artikelen 10 en 11 van het bijdrage besluit. De bijdrage grondslag is in feite een netto besteedbaar inkomensbegrip. Na aftrek van de eigen bijdrage resteert slechts zak- en kleedgeld.

- Voor de bewoner wiens bijdragegrondslag hoger is dan het in de wet vastgestelde bedrag voor persoonlijke uitgaven, is de bijdrage gelijk aan het verschil tussen de grondslag en het bedrag voor persoonlijke uitgaven.
- Voor de bewoner wiens bijdragegrondslag kleiner of gelijk is aan het krachtens de wet vastgestelde bedrag voor persoonlijke uitgaven, is geen eigen bijdrage verschuldigd.

De hoogte van de eigen bijdrage is afhankelijk van de kosten van verblijf en het inkomen en vermogen van de bewoner. Een minimum voorwaarde is dat een achterblijvende partner minimaal op bijstandsniveau moet blijven.

De onderstaande tabel geeft aan welke definities in de Wet op de Bejaarden-oorden worden gehanteerd voor het inkomens-, vermogens- en huishoudensbegrip.

Tabel 2.7: Wet op de bejaardenoorden

<u>Inkomensbegrip</u>	<u>Vermogensbegrip</u>	<u>Huishoudensbegrip</u>
Onder inkomen wordt verstaan: 1) het in het jaar genoten bruto-inkomen uit tegenwoordige dan wel vroegere arbeid, verminderd met de wettelijk voorgeschreven inhoudingen. 2) het in het jaar genoten bruto-inkomen uit sociale verzekeringswetten verminderd met de wettelijk voorgeschreven inhoudingen. 3) alle overige in het jaar genoten bestanddelen van het onzuiver inkomen (volgens de Wet op de inkomstenbelasting 1964). 4) de in het jaar terugontvangen inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen. Bij de vaststelling van de bijdragegrondslag worden op het inkomen een aantal zaken in mindering gebracht (zie art. 10 lid 2; Wet op de bejaardenoorden).	Onder vermogen wordt verstaan: Vermogen volgens de Wet op de vermogensbelasting 1964 (met uitzondering van de bezittingen en schulden, bedoeld in art. 6 + 7 lid 1 b), voorzover dit een bedrag van f 5.400,- voor alleenstaanden en f 10.800,- voor echtparen overschrijdt. Een aantal zaken worden niet meegenomen als vermogensbestanddeel (zie art. 12 lid 3 t/m 5; Wet op de bejaardenoorden). Voor de peildatum wordt uitgegaan van de toestand op 1 januari van het tweede kalenderjaar voorafgaande aan het jaar waarin de commissie schriftelijk advies heeft uitgebracht dat tot opnemings in het bejaardenoord strekt.	Er wordt uitgegaan van het inkomen en vermogen van de bewoner. Een bewoner is een alleenstaande danwel een echtpaar, duurzame huisvesting gepaard met gehele of gedeeltelijke verzorging in een bejaardenoord genietend. Als slechts één van beide echtgenoten wordt opgenomen, dient er te worden uitgegaan van diens inkomen en vermogen. Bij gehuwden-AOW wordt de helft meegenomen. Het pensioen-inkomen wordt toegerekend aan degene die het inbrengt. Zeer waarschijnlijk zal dit laatste binnen een termijn van ± 1 jaar worden veranderd, en wel zodanig dat dan de helft wel wordt meegenomen. Is men in gemeenschap van goederen getrouwd dan wordt de helft van het vermogen bij de berekening van de eigen bijdrage betrokken, anders gelden de huwelijkse voorwaarden.

Motieven

In deze regeling is sprake van een netto-inkomensbegrip. De reden is dat het hier in de eerste plaats gaat om een voorziening die de gebruiker zoveel mogelijk zelf moet betalen. Vandaar dat men kijkt welke uitgaven iemand met zijn bruto-inkomen moet doen waaronder natuurlijk in de eerste plaats belasting en premiebetaling. Daarnaast worden er een aantal vaste lasten in

minderling gebracht, hier gaat het om financiële verplichtingen t.a.v. kinderen of andere verwanten (achterblijvende partner moet minimaal op bijstandsniveau worden gelaten) en uitgaven i.v.m. ziekte en in sommige gevallen aanvullende kosten van levensonderhoud. Tevens mag de bewoner een beperkt deel van zijn inkomen behouden om deel te kunnen blijven nemen aan het maatschappelijk leven²⁹.

§ 2.2.7 Verpleeghuizen

Voor de eerste zes maanden in een verpleeghuis wordt een inkomensafhankelijke eigen bijdrage gevraagd van f 210,- per maand per persoon. Indien beide echtgenoten in een verpleeghuis zijn opgenomen bedraagt de bijdrage f 105,- per maand per persoon.

Na zes maanden is een inkomensafhankelijke eigen bijdrage verschuldigd, behalve in het geval de echtgenoot thuisblijft dan blijft de eigen bijdrage f 210,- per maand. In de overige gevallen is de eigen bijdrage voor zowel ongehuwde bewoners, als voor gehuwde bewoners tezamen f 1350,- per maand, behalve indien beide bewoners 65 jaar of ouder zijn dan is de eigen bijdrage f 2200,- per maand. Het inkomensafhankelijke aspect zit in het feit dat als het bijdrageplichtig inkomen lager is dan f 1350,- respectievelijk f 2200,- per maand, de eigen bijdrage gelijk gesteld wordt aan het bijdrageplichtig jaarinkomen gedeeld door 12.

De hoogte van de eigen bijdrage is afhankelijk van het inkomen van het huishouden en de huishoudenssamenstelling.

De onderstaande tabel geeft aan welke definities bij de verpleeghuizen worden gehanteerd voor het inkomens- en de huishoudensbegrip.

Tabel 2.8: Verpleeghuizen

<u>Inkomensbegrip</u>	<u>Vermogensbegrip</u>	<u>Huishoudensbegrip</u>
Voor de vaststelling van het bijdrageplichtig inkomen geldt als inkomen het in het kalenderjaar voorafgaande aan de berekeningsperiode (juli t/m juni) genoten: 1) bruto-inkomsten uit arbeid 2) bruto-inkomsten sociale verzekeringen 3) bruto pensioen 4) fiscaal winstbedrag (niet negatief) 5) zuivere inkomsten uit vermogen (niet negatief) 6) overige bruto-inkomsten (alimentatie, huursubsidie, WSF-uitkering e.d.) 7) terugontvangen belastingen en sociale premies. Verminderd met een groot aantal zaken o.a.: 1) betaalde belastingen en sociale premies 2) premies particuliere ziektekostenverzekering 3) pensioenpremie 4) zak- en kleedgeld volgens de bijstandsnormen 5) financiële ondersteuning van kinderen 6) evt. revalidatiekosten (i.v.m. voorzieningen die het verpleeghuis niet biedt) Een aantal inkomsten worden niet bij de vaststelling van het bijdrageplichtig inkomen meegenomen.	Geen	Eigen bijdrage voor verpleeghuis is zowel voor een ongehuwde bewoner als voor gehuwde bewoners tezamen f 2200,- resp. f 1350,- per maand. Indien één van de gehuwde partners wordt opgenomen, en dus een partner met huishouden achterlaat is slechts een inkomensonafhankelijke bijdrage verschuldigd van f 210,- per maand.

Motieven

Hier staat evenals bij de Wet op de Bejaardenoorden centraal het uitgangspunt dat de gebruiker zoveel mogelijk in de kosten moet bijdragen. Het vermogen is in tegenstelling tot de bejaardenoorden niet meegenomen in de draagkrachtmastaf. De reden hiervoor is dat een vermogenstoets moeilijk te rijmen is met het verzekeringsprincipe. Voor het verzekerde risico is reeds premie naar

draagkracht betaald. Als het risico zich openbaart, dienen uit verzekerings-oogpunt in principe gelijke rechten en plichten te gelden, zonder onderscheid naar inkomen en vermogen. De eigen bijdrage is echter ook verschillend bij verschillende inkomens wat ook - maar dan in veel beperktere mate - het verzekeringsprincipe aantast.

§ 2.2.8 Gezinsverzorging

De hoogte van de eigen bijdrage wordt berekend door het aantal ontvangen zorguren te vermenigvuldigen met een maximum uursprijs (thans f 8,25), doch bedraagt per week nooit meer dan de draagkracht van de leefeenheid volgens de zogenaamde inkomensafhankelijke tabel (zie paragraaf 3.1).

In het onderstaande overzicht wordt weergegeven welke definities men in de gezinsverzorging hanteert voor het inkomens- en de huishoudensbegrip.

Tabel 2.9: Gezinsverzorging

<u>Inkomensbegrip</u>	<u>Vermogensbegrip</u>	<u>Huishoudensbegrip</u>
Het netto-maandinkomen wordt gehanteerd. Dit wordt vastgesteld op grond van de laatst ontvangen aanslag Inkomstenbelasting, dan wel op grond van een meer recente inkomensopgave(n), gedaan door degenen door wie lonen, pensioenen of inkomensvervangende uitkeringen worden uitbetaald, met dien verstande dat de vaststelling geschiedt aan de hand van die gegevens, die leiden tot de laagste bijdrage. In art. 5 (Regeling subsidiëring Ziekenfondsraad gezinsverzorging; Bijlage III: Eigen bijdrageregeling) wordt uiteengezet hoe uit de recente inkomensopgaven het voor deze regeling relevante netto-maandinkomen wordt berekend. In art. 7 van deze zelfde regeling worden een aantal situaties genoemd die tot verhoging van het voor deze regeling relevante netto-maandinkomen leiden.	Geen.	De door de leefeenheid verschuldigde bijdrage is gebaseerd op de netto-maandinkomens van ten hoogste twee tot die leefeenheid behorende personen en wel diegenen met de hoogste netto-inkomens. Onder <u>leefeenheid</u> wordt verstaan: degene of degenen die alleen onderscheidenlijk te zamen tot een huishouding behoren, met uitzondering van hun kinderen, tenzij het kinderen betreft, die de verzorging van hun ouder(s) op zich hebben genomen en de hulpvraag niet wordt veroorzaakt door de verzorgingsbehoefte van die ouder(s). Indien de hulpvraag wordt veroorzaakt door een gehandicapt kind (kleinkind) inwonend bij verzorgende ouders (grootouders) dat een eigen inkomen uit arbeid dan wel een inkomensvervangende uitkering heeft, dan wordt de eigen bijdrage gebaseerd op het netto-maandinkomen van het kind (kleinkind).

Motieven

Bij de gezinsverzorging is eveneens het uitgangspunt dat de gebruiker zoveel mogelijk in de kosten moet bijdragen. De eigen bijdrage mag echter de draagkracht van de leefeenheid niet te boven gaan. Bovendien moet gezien de omvang van de in het geding zijnde bedragen en de tijdelijkheid van de voorziening, een belangrijke overweging worden toegekend aan uitvoeringskosten. Ook al omdat aangenomen wordt dat in de 65+-doelgroep fraude minder frequent pleegt voor te komen.

§ 2.3 Uitvoering en controle van de draagkrachtbepaling

In deze paragraaf wordt gekeken naar de wijze waarop en door wie de draagkracht wordt vastgesteld en naar de controles die daarop plaatsvinden. In bijlage II vindt een beschrijving hiervan per regeling plaats.

In algemeenheid kan opgemerkt worden dat de wijze waarop de uitvoering en controle van de draagkrachtbepaling plaatsvindt nogal verschilt.

De volgende tabel geeft een kort overzicht.

Tabel 2.10: Uitvoering en controle draagkrachtbepaling

Regeling	Instanties die met de uitvoering zijn belast	Wijze van controle	tijdstip van controle t.o.v. uitkering subsidie	frequentie van controle
1. Rechtsbijstand	1. gemeenten	- gemeenten verifiëren door aanvrager verstrekte inkomens- en vermogensgegevens (o.a. loonstroken, bewijs van uitkering, afschriften bank en giro, zelfstandigen moeten aangifte IB overleggen) op juistheid. Gemeenten controleren opgave huishoudenssituatie	vooraf	bij aanvraag
	2. Bureaus rechtsbijstand voorziening	- de bureaus controleren	vooraf	bij aanvraag
		1. Zij kunnen daarvoor gegevens van derden opvragen waaronder de belastingdienst 2. Steekproefsgewijs worden er controles uitgevoerd met de belastingdienst (select bij twijfel)	achteraf	jaarlijks
2. Studiefinanciering	Informatie beheer groep	controle met belastingdienst	vooraf (ouders); achteraf (student)	jaarlijks
3. Tegemoetkoming studiekosten	Informatie beheer groep	TS 18-: controle met belastingdienst	vooraf	jaarlijks
		TS 18+ :	vooraf	
		- door aanvrager verstrekte inkomensgegevens (loonoverzicht of bewijs van uitkering) - controle met belastingdienst	achteraf	

4. Individuele huursubsidie	1. huurmatigende verhuurders 2. gemeenten 3. Hoofdafdeling IHS	- door aanvrager verstrekte inkomensgegevens (aangifte IB, jaaropgave) - controle met belastingdienst	vooraf afhanke- lijk van soort be- lasting	jaarlijks
5. Kinderopvang	de instellingen	door aanvrager verstrekte inkomensgegevens (aanslag IB, loonstrook)	vooraf	bij aanvang
6. Bejaardenoorden	gemeenten	door aanvrager verstrekte inkomens- en vermogensgegevens; bij twijfel juistheid kan controle plaatsvinden met gegevens derden (o.a. belastingdienst)	vooraf	bij aanvang, aanvrager is verplicht wijzigingen door te geven; bij sommige gemeenten vindt jaarlijks controle plaats
7. Verpleeghuizen	Centraal administratiekantoor	door aanvrager verstrekte inkomensgegevens; bij twijfel juistheid kan controle gegevens derden plaatsvinden (o.a. belastingdienst)	vooraf	bij aanvang; aanvrager is verplicht wijzigingen door te geven
8. Gezinsverzorging	de instellingen	door aanvrager verstrekte inkomensgegevens	vooraf	jaarlijks

Belangrijkste verschillen zijn:

1. Het niveau waarop de controle en uitvoering plaatsvindt. Bij een aantal regelingen vindt de controle en uitvoering decentraal plaats door gemeenten dan wel de instellingen zelf³⁰. Bij de studiefinanciering, tegemoetkoming studiekosten en gedeeltelijk bij individuele huursubsidie vindt de uitvoering en controle centraal plaats. Algemeen kenmerk van deze regelingen is dat zij uitgaan van inkomens- en vermogensgegevens die geautomatiseerd controleerbaar zijn bij de belastingdienst³¹.
2. Bij de meeste regelingen vindt de controle plaats aan de hand van gegevens die door de aanvrager worden overlegd. Hierbij gaat het om loonstroken/loonoverzicht verstrekt door de werkgever, bewijs van uitkeringen, aanslag inkomstenbelasting en afschriften van bank-, giro- en spaarreke-

30

Dit heeft als voordeel dat gemeenten en instellingen voor burgers gemakkelijk beschikbaar zijn en dat gemeenten de opgegeven huishoudenssituatie in de gemeentelijke administratie kunnen controleren.

31

Opgemerkt zij dat vermogensgegevens maar beperkt controleerbaar zijn bij de belastingdiensten en dat ook de belastingdienst te maken heeft met MenO-problematiek.

ningen. Bij twijfel aan de juistheid van de overlegde gegevens kan er een controle met gegevens van derden plaatsvinden (o.a. de belastingdienst, GSD, bedrijfsverenigingen, sociale verzekeringsbank). Alleen in de regelingen studiefinanciering, tegemoetkoming studiekosten en individuele huursubsidie vindt er altijd een controle met gegevens van een derde plaats, te weten de belastingdienst.

3. In bijna alle gevallen vindt de controle van inkomens- en vermogensgegevens vooraf plaats.
4. Bij kinderopvang, bejaardenoorden en verpleeghuizen vindt er alleen bij aanvang van het gebruik van de voorziening een bepaling van de hoogte van het inkomen en vermogen plaats en wordt niet jaarlijks gecontroleerd of hierin wijzigingen zijn opgetreden. Sommige gemeenten controleren bij bejaardenoorden wel jaarlijks of de gegevens nog juist zijn. Dit is echter geen wettelijke verplichting.
5. Bij rechtsbijstand vindt er controle op huishoudenssituatie plaats.

§ 2.4 Analyse van de mogelijkheden tot uniformering draagkrachtmaatstaf

Uit de twee voorgaande paragrafen is duidelijk geworden dat de huidige inkomensafhankelijke regelingen in een aantal opzichten van elkaar verschillen wat betreft de gehanteerde draagkrachtmaatstaf en de controle en uitvoering daarvan. Het eerste deel van de taakopdracht betreft het verkennen van de mogelijkheden voor een (meer) uniforme systematiek wat betreft de draagkrachtmaatstaf in de betrokken inkomensafhankelijke regelingen, die een bijdrage levert aan de beperking van de fraudegevoeligheid. De verschillende mogelijkheden zullen getoetst worden aan drie criteria, te weten:

- afspiegeling van draagkracht
- controleerbaarheid
- uitvoerbaarheid

1. Inkomensbegrip

In de inkomensafhankelijke regelingen worden in grote lijnen twee inkomensbegrippen gehanteerd, te weten: het belastbaar inkomen en een inkomensbegrip dat is afgeleid van het netto inkomen. Het netto inkomen wordt afgeleid van het bruto inkomen (inclusief overhevelingstoeslag) door de verschuldigde belasting, sociale verzekeringspremies en pensioenpremie in mindering te

brengen en de werkgeversbijdrage in de ziektekostenregeling erbij te tellen. Vervolgens wordt er per regeling verschillende en verschillend gemotiveerde vaste lasten op het netto inkomen in mindering gebracht. Bij de rechtsbijstand bijvoorbeeld worden als vaste lasten in mindering gebracht: o.a. de premie vrijwillige (particuliere) ziektekostenverzekering, nominale premie AWBZ en betaalde alimentatie ex-partner en kinderen.

Het belastbaar inkomen daarentegen is een eenduidig omschreven begrip, de volgende tabel geeft aan welke bijtel- en aftrekposten aangebracht worden op het bruto-inkomen om uit te komen op het belastbaar inkomen.

Tabel 2.11: Traject van bruto naar belastbaar inkomen

A. Winst uit onderneming
B. Inkomsten:
1. Uit arbeid
-/- aftrekbare kosten
(incl. pensioen en vut premies;
premies werknemersverzekering (WAO, Ziektewet, WW, ZFW))
+/- werkgeversbijdrage in de ziektekostenregeling
2. Uit vermogen
-/- aftrekbare kosten
3. In de vorm van periodieke uitkeringen en verstrekkingen
-/- aftrekbare kosten
C. Winst uit aanmerkelijk belang
Onzuiver inkomen (A+B+C)
-/- aftrekmogelijkheden (o.a. persoonlijke verlichtingen, buiten-
gewone lasten, aftrekbare giften, rente- en dividendvrijstelling)
+/- afneming oudedagsreserve en negatieve persoonlijke verplichtingen
-/- te verrekenen verliezen
Belastbaar inkomen

Afspiegeling van draagkracht:

Bij zowel het belastbaar als het netto inkomen wordt rekening gehouden met noodzakelijke betalingen, die in mindering gebracht worden op het bruto inkomen. Noodzakelijke betalingen zijn uitgaven waaraan niet kan worden ontkomen bijvoorbeeld: belastingen, sociale premies, pensioenpremies en verwervingskosten. Bij het netto inkomen als draagkrachtmaatstaf wordt in tegenstelling tot het belastbaar inkomen ook rekening gehouden met de

verschuldigde loon- en inkomstenbelasting en premie volksverzekeringen. Ondanks het feit dat bij het hanteren van het belastbaar inkomen als draagkrachtmaatstaf, in de inkomensafhankelijke regelingen rekening kan worden gehouden met de over dit inkomen verschuldigde loon- en inkomstenbelasting en premie volksverzekeringen, kunnen zonder additionele individuele gegevens het belastbaar inkomen en het netto inkomen niet zonder meer tot elkaar worden herleid. Het netto inkomen verschilt als draagkrachtmaatstaf in hoofdzaak in twee opzichten van het belastbaar inkomen.

In de eerste plaats is voor de vaststelling van de hoogte van de belasting- en premieschuld naast het belastbaar inkomen ook de samenstelling van het huishouden van belang. Door overdracht van de basisaftrek of de (aanvullende) alleenstaande oudertoeslag is de belastingvrije som hoger dan één maal de basisaftrek. Dit impliceert dat, uitgaande van een gelijk belastbaar inkomen, de verschuldigde loon- en inkomstenbelasting en premie volksverzekering lager is. Dit betekent dat, uitgaande van het netto inkomen als draagkrachtmaatstaf, een alleenverdiener in vergelijking met een alleenstaande, bij een gelijk belastbaar inkomen, een hoger netto inkomen heeft en daarmee dus bij het hanteren van het netto inkomen als draagkrachtmaatstaf op een hogere draagkracht uitkomt dan een alleenstaande. Terwijl de alleenverdiener dit inkomen met partner en eventueel kinderen moet delen en een alleenstaande niet. Bij het hanteren van het netto-inkomen als draagkrachtmaatstaf in de inkomensafhankelijke regelingen komt men wat betreft de huishoudenssamenstelling uit op een situatie die haaks staat op de algemene noties die in de belastingwetgeving en sociale zekerheid omtrent draagkracht bestaan.

In de tweede plaats leidt een toename van het verschil tussen bruto inkomen en belastbaar inkomen, bijvoorbeeld op grond van aftrekposten, tot een lagere belasting en premieschuld en daarmee tot een hoger netto-inkomen. Dit betekent dat uitgaven die voor de loon- en inkomstenbelasting aftrekbaar zijn, leiden tot een hoger netto inkomen en dus bij het hanteren van het netto inkomen als draagkrachtmaatstaf tot een hogere draagkracht. Wanneer bij een gelijk bruto inkomen van bijvoorbeeld f 3000,- per maand, huishouden A niets kan aftrekken en huishouden B f 1000,-, dan is bij een totale belasting en premiedruk van 50% het netto inkomen van A f 1500,- en van B f 2000,- en het belastbaar inkomen van A f 3000,- en van B f 2000,-. Bedacht moet echter worden dat uit dit netto inkomen nog wel de "aftrekbare" betalingen moeten worden gedaan (buitengewone lasten, persoonlijke verplichtingen etc). De belastbare inkomens geven in dit geval een betere indicatie van de draag-

kracht dan de netto inkomens omdat de netto inkomens (a) de onontkoombare aftrekbare betalingen niet in aanmerking nemen terwijl (b) de (geringere) belastingverplichting juist wel volledig doorwerkt in het netto inkomen. Wel moet de kanttekening worden gemaakt dat door het hanteren van het belastbaar inkomen als draagkrachtmaatstaf de aftrekbaarheid van o.a. rentebetalingen op consumptief krediet, hypothecaire leningen en giften de draagkracht vermindert, terwijl het aangaan van een consumptief krediet, een hypothecaire lening of het doen van giften een volledig vrije keuze is.

Daar staat echter tegenover dat naast de aftrekbaarheid van de hypothecaire lening, het huurwaarde forfait een bijtelpost is bij de bepaling van het belastbaar inkomen waardoor de draagkracht weer vermeerderd wordt. Tevens is het moeilijk een onderscheid te maken tussen consumptieve en productieve leningen. Zoals eerder werd behandeld wordt in de inkomensafhankelijke regelingen echter niet uitgegaan van het netto-inkomen, maar van een inkomensbegrip dat is afgeleid uit het netto-inkomen. Op het netto inkomen worden namelijk per regeling verschillende vaste lasten in mindering gebracht, o.a. premie vrijwillige (particuliere) ziektekostenverzekering, nominale premie AWBZ, alimentatie (alimentatie ex-partner is ook aftrekbaar voor de belasting) om zo goed mogelijk de draagkracht te benaderen. Hierbij wordt verschillend gedacht over de vraag welke uitgaven onontkoombaar zijn en dus buiten dit inkomensbegrip gehouden behoren te worden. Hierdoor ontstaat een grote diversiteit tussen de inkomensbegrippen die in de verschillende regelingen worden gehanteerd.

Bij de keuze voor het belastbaar inkomen danwel het netto inkomen als draagkrachtmaatstaf wordt er een inkomensbegrip gehanteerd dat niet alleen betrekking heeft op het inkomen uit arbeid maar ook inkomsten uit vermogen, periodieke uitkering en inkomsten uit onderneming (winst). Dit begrip verschilt dus van het netto loon, waarbij alleen gekeken wordt naar de inkomsten uit een dienstbetrekking. Op het moment dat loonheffing eindheffing is, zullen de inkomsten uit vermogen, periodieke uitkering en inkomsten uit onderneming beperkt zijn, aangezien men anders in de inkomstenbelasting valt. Het netto loon zal in dat geval een redelijke afspiegeling geven van de draagkracht. In geval men niet in loondienst is, zal het netto loon niet gehanteerd kunnen worden.

Controleerbaarheid

Het belastbaar inkomen kan (op dit moment) geautomatiseerd aangeleverd worden door de belastingdienst. Hierdoor wordt het mogelijk de inkomensgegevens van de belastingdienst en die van de aanvrager voor 100% te controleren (dus geen steekproef). Het nadeel van het belastbaar inkomen is dat de meest actuele peildatum die de belastingdienst kan aanleveren gemiddeld (t-2) is (bij de IHS wordt uitgegaan van het belastbaar inkomen op t-1 en bij de studiefinanciering is de meest actuele peildatum waarmee men kan werken t-3). Het kan zijn dat tussen de periode van de peildatum en de aanvraag er een inkomensverandering heeft plaatsgevonden, waardoor iemand ten onrechte van de voorziening gebruik danwel geen gebruik kan maken. Bij de inkomenstabellen zal er rekening moeten worden gehouden met het verouderde inkomen door de prijzen aan te passen dan wel het inkomen op te hogen met het percentage van de gemiddelde inkomensontwikkeling. Daarnaast kan er een verzoek tot peiljaarverlegging worden ingebouwd bij een sterke verlaging van het inkomen. Een dergelijke uitzondering maakt een voorlopige vaststelling van het belastbaar inkomen en controle daarvan achteraf noodzakelijk. Dit roept uitvoeringsproblemen op. Indien geen uitzondering wordt gemaakt, ondervindt de subsidiege-rechtigde een nadeel en is sprake van een onjuiste afspiegeling van de draagkracht.

Het in de regelingen gehanteerde inkomen afgeleid van het netto inkomen kan op dit moment niet door de belastingdienst aangeleverd worden. Wel zou de belastingdienst de te betalen belasting en de premie volksverzekeringen kunnen aanleveren. Ook bij het netto inkomen moet er in dat geval worden uitgegaan van een verouderd inkomen(t-2) omdat de te betalen belasting en premie volksverzekeringen bekend moeten zijn.

Het netto loon kan afgeleid worden van recente loonstroken danwel een bewijs van de uitkerende instantie. Hieruit blijkt niet welke andere inkomstenbronnen iemand heeft, waardoor de controleerbaarheid beperkt is. Ook kan dit begrip niet gehanteerd worden, wanneer iemand niet in loondienst is.

Uitvoerbaarheid

Bij het belastbaar inkomen kan men voor controle bij één instantie terecht, te weten de belastingdienst. Tevens is het mogelijk, zoals dat nu gebeurt bij de IHS en de WSF, de controle geautomatiseerd uit te voeren. De mogelijkheid van peiljaarverlegging zal extra uitvoeringskosten met zich meebrengen.

Het in de regelingen gehanteerde inkomen afgeleid van het netto inkomen is wat betreft uitvoerbaarheid een minder aantrekkelijk inkomensbegrip dan het belastbaar inkomen, aangezien bij de toetsing van de aangefeerde gegevens niet met het overleggen van een copie van de belastingaanslag of jaaropgave verstrekt door de werkgever kan worden volstaan. Dit zal ook voor de burgers grotere administratieve lasten met zich meebrengen.

Het netto loon is eenvoudig te vergelijken met een actuele loonstrook van de werknemer of een bewijs van uitkeringen. Het zal dan echter moeilijk zijn eventuele andere bronnen van inkomsten te traceren. Ook kan het begrip niet gehanteerd worden wanneer iemand niet in loondienst is.

De voordelen van het belastbaar inkomen wat betreft controleerbaarheid en uitvoerbaarheid zullen zwaarder wegen voor regelingen die een langdurige looptijd hebben en waar het gaat om grote bedragen (o.a. studietoelanningen en IHS). Terwijl het naaste dat het belastbaar inkomen niet zo actueel is, zwaarder weegt voor regelingen met een incidenteel of tijdelijk karakter. Dit laatste geldt ook voor het netto inkomen.

2. Vermogensbegrip

De huidige situatie is nogal divers. De meeste inkomensafhankelijke regelingen kennen geen vermogensstoets. De IHS kent een beperkte vermogensstoets: het verschuldigd zijn van vermogensbelasting. De wet op de bejaardenoordelen en de rechtsbijstand kennen een betrekkelijk lage vermogensgrens waarboven geen aanspraak meer gemaakt kan worden op de inkomensafhankelijke regeling.

Afspeeling van draagkracht

Zoals in paragraaf 2.1 is beschreven, kan er gesteld worden dat van vermogen een zekere draagkrachtverhogende werking uitgaat. Vermogen geeft iemand in beginsel de mogelijkheid om een bepaalde besteding te doen die niet uit het inkomen kan worden gefinancierd. In dit verband zal wel rekening moeten worden gehouden met de mogelijkheid om vermogensbestanddelen gemakkelijk te liquideren. In de studietoelanning is afgezien van een vermogensstoets omdat men het bezwaarlijk vond dat bij zelfstandigen bedrijfsvermogens zouden meelezen bij de beoordeeling of een aanvullende beurs zou worden verstrekt voor een studierend kind. Dit speelt vooral in de landbouwsector.

De mate waarin vermogen wordt meegenomen in de draagkrachtbepaling blijkt nogal te verschillen. In de algemene bijstandswet ligt de grens op f 9.000,- voor alleenstaanden en f 18.000,- voor echtparen. De vermogensbelasting kent een veel hogere belastingvrije som, namelijk f 107.000,- voor ongehuwden en gehuwden die duurzaam gescheiden leven en f 136.000,- voor gehuwden die niet duurzaam gescheiden leven. De inkomensafhankelijke regelingen die een vermogenstoets kennen, sluiten op deze tweedeling aan. De IHS volgt voor zijn vermogenstoets de vermogensbelasting, terwijl de wet op de bejaardenoorden en de rechtsbijstand een vermogensgrens hanteren die in de orde van grootte van de ABW ligt.

Geconcludeerd kan worden (zie paragraaf 2.1) dat vanuit het draagkrachtprincipe vermogen in de draagkrachtmaatstaf zou moeten worden opgenomen.

In beginsel zou daarbij zoveel mogelijk het gehele vermogen moeten worden betrokken. Bij het hanteren van een vermogenstoets conform de bijstand wordt vrijwel het gehele vermogen erbij betrokken. Een complicatie doet zich voor bij de verpleeghuizen en de gezinsverzorging. Deze hebben een bijzondere positie, aangezien zij in tegenstelling tot de rest van de inkomensafhankelijke regelingen premie-gefinancierd zijn. Een vermogenstoets conform de Algemene Bijstandswet zou volgens het advies van de Raad van State in strijd zijn met het verzekeringskarakter. Iedereen is namelijk verplicht een premie te betalen, terwijl bij aanwezigheid van vermogen er geen beroep gedaan kan worden op de voorziening. Om die reden is het kabinetsvoorstel om een vermogenstoets in de AWBZ, waar de verpleeghuizen onder vallen, in te voeren door de Tweede Kamer afgewezen.

Controleerbaarheid

Het opnemen van vermogen in de draagkrachtmaatstaf maakt deze moeilijker controleerbaar en gevoeliger voor misbruik en oneigenlijk gebruik, met name bij relatief lage vermogensgrenzen zoals in de wet op de bejaardenoorden en de rechtsbijstand. Bij de controle van vermogen is men sterk afhankelijk van gegevens die de aanvrager overlegt. Hier wordt het risico gelopen dat niet alle vermogensbestanddelen worden opgegeven. Tevens ontstaat de mogelijkheid dat er schenkingen plaatsvinden voordat een beroep wordt gedaan op de voorziening. Een andere mogelijkheid is testamentair vast te leggen dat de erfenis niet naar de langstlevende echtgenoot gaat maar naar bijvoorbeeld de kinderen. Dit laatste speelt met name bij de bejaardenoorden. De controle van

vermogens boven de grens van de vermogensbelasting is eenvoudiger omdat de belastingdienst gegevens hierover kan verstrekken, maar zal budgettair weinig opleveren.

Dit gebeurt dan ook in de IHS. Bij de belastingdienst wordt er gecontroleerd of iemand vermogensbelasting verschuldigd is, als dit het geval is wordt er geen IHS verstrekt.

Uitvoerbaarheid

Een vermogenstoets die aansluit bij de vermogensbelasting is wat betreft uitvoering eenvoudig. Echter de grens in de vermogensbelasting is dusdanig hoog dat deze toets in de praktijk weinig betekenis zal hebben. Daarbij bestaat de kans dat de vermogensbelasting in de nabije toekomst, gelet op de ontwikkelingen in de afgelopen jaren waarbij de belastingvrije som is verhoogd en de ondernemingsvrijstelling is verruimd, verder wordt beperkt danwel wordt afgeschaft.

Een vermogenstoets die aansluit bij de Algemene Bijstandswet is arbeidsintensief om uit te voeren. De gegevens die de aanvrager overlegt kunnen niet bij één instantie gecontroleerd worden. Instanties die geraadpleegd zouden kunnen worden zijn o.a. de belastingdienst. Er zal een afweging gemaakt moeten worden tussen de uitvoeringskosten die dit met zich meebrengt en de opbrengst. Het afschaffen van de vermogenstoets zou in de rechtsbijstand tot een groter aantal toevoegingen en daarmee tot hogere uitgaven leiden. Deze worden geschat op een bedrag van 4,5 miljoen³². Bij de wet op de bejaarden-oorden gaat het om een bedrag van 180 à 300 miljoen³³ op een totale opbrengst van eigen bijdragen van 2 miljard. De invoering van een vermogenstoets, zoals die in de bejaardenoorden wordt gehanteerd, in de verpleeghuizen zou naar schatting een bedrag van 150 miljoen kunnen opleveren.

Huishoudensbegrip

De onderstaande tabel geeft een overzicht welke inkomens en vermogens in de huidige inkomensafhankelijke regelingen worden meegenomen in de draagkracht-

32

Dit cijfer is gebaseerd op een steekproef in het ressort Den Bosch. Hier zijn o.b.v. de vermogenstoets 1,5 % van de verzoeken afgewezen. Dit percentage is vervolgens gezet op het totaal aantal verzoeken om rechtsbijstand. Het totaal aantal afgewezen verzoeken zou dan 45.000 bedragen. De gemiddelde kosten per verzoek zijn f888,-, zodat het totaal aan extra uitgaven 3,9 miljoen zou bedragen. Tevens wordt geschat dat het extra aantal mensen dat een beroep doet op rechtsbijstand, als afgezien wordt van een vermogenstoets, leidt tot een uitgavenstijging van 0,6 miljoen.

33

Dit cijfer is gebaseerd op een steekproef bij een aantal gemeenten. Dit cijfer is dan ook indicatief, maar op dit moment is er geen beter gegeven beschikbaar.

maatstaf.

Tabel 2.12: De inkomens en vermogens die meegenomen worden in de draagkrachtmাতstaf

Regeling	Relevante inkomens
1. Rechtsbijstand	de aanvrager en partner
2. Wet studiefinanciering a) verstrekking b) aflossing	natuurlijke ouders + student afgestudeerde en in principe partner
3. Tegemoetkoming studiekosten a) TS18- b) TS18+	aanvrager (ouder) en partner aanvrager (studerende)
4. Wet individuele huursubsidie	al degene(n) die woonachtig zijn in de huurwoning waarop subsidie is aangevraagd
5. Kinderopvang	aanvrager en partner
6. Wet op de bejaardenoorden	degene(n) die verblijven in bejaardenoord
7. Verpleeghuizen	degene(n) die verblijven in verpleeghuis; als de partner niet meegaat wordt er een inkomensonafhankelijke eigen bijdrage betaald
8. Gezinsverzorging	ten hoogste twee tot de leef-eenheid behorende inkomens en wel diegenen met de hoogste inkomens

In de huidige regelingen lijkt er wat dit betreft een grote diversiteit te zijn. Enkele regelingen nemen naast inkomen en vermogen van de aanvrager ook het inkomen en vermogen mee van de partner waarmee een gemeenschappelijke huishouding wordt gevoerd, te weten rechtsbijstand, TS18- en kinderopvang. In de IHS wordt niet alleen gekeken naar de partner maar naar al degenen die woonachtig zijn in de huurwoning waarop subsidie wordt verkregen. Bij de studiefinanciering en TS 18+ wordt er geen rekening gehouden met het inkomen en vermogen van de partner waarmee de student een gemeenschappelijke huishouding voert. Bij de studiefinanciering (aanvullende beurs) wordt er geen rekening gehouden met het inkomen van de partner van niet-samenwonende

ouders.

Afspiegeling van draagkracht

Bij de keuze van het huishoudensbegrip kunnen in beginsel twee uitgangspunten worden gekozen. Ten eerste kan bij de draagkrachtbepaling worden gekeken naar al degenen die een gemeenschappelijke huishouding voeren. Ten tweede kan de draagkracht worden bepaald door optelling van de individuele draagkracht van al degenen die profijt hebben van de voorziening, ongeacht of daarbij sprake is van een gemeenschappelijke huishouding.

Uit een oogpunt van de afspiegeling van de draagkracht, verdient het eerstgenoemde uitgangspunt de voorkeur. Zoals reeds in par. 2.1 werd opgemerkt, neemt de draagkracht toe wanneer een gemeenschappelijke huishouding wordt gevoerd met personen die eveneens een inkomen verdienen. Zoals hieronder nader aan de orde zal komen is het bestaan van een "gemeenschappelijke huishouding" echter moeilijk vaststelbaar. Om deze reden is dit begrip in de recente wijziging van de Algemene Bijstandswet geoperationaliseerd in de zin van "gemeenschappelijke huisvesting". Bij deze operationalisering worden de verschillen met de benadering op basis van het uitgangspunt "gemeenschappelijk profijt" bij sommige regelingen echter klein. In feite leidt ook deze laatste benadering ertoe dat bij de IHS en de gezinsverzorging de draagkracht van al degenen die gemeenschappelijk gehuisvest zijn, in aanmerking moet worden genomen. Bij IHS hebben medebewoners immers eveneens voordeel van de woning en bij gezinsverzorging worden de lasten van verzorgingswerkzaamheden van medebewoners verlicht.

Bij de bejaardenoorden, verpleeghuizen, de SF, de TS, de kinderopvang en de rechtsbijstand leiden beide uitgangspunten echter wel tot verschillende consequenties.

Bij de bejaardenoorden en verpleeghuizen zou het uitgangspunt gemeenschappelijke huishouding (in de zin van gemeenschappelijk gebruik van het totale inkomen) met zich meebrengen dat ook het inkomen van achterblijvende partners en anderen met wie een gemeenschappelijke huishouding wordt gevoerd, in de draagkracht worden betrokken. Bij de SF, de TS en de kinderopvang zou het uitgangspunt gemeenschappelijke huishouding met zich meebrengen dat ook partners en anderen met wie niet samenwonende ouders een gemeenschappelijke huishouding voeren, in de draagkrachtbepaling worden betrokken. Bij de SF zouden bovendien partners en anderen met wie studenten een gemeenschappelijke huishouding voeren in de draagkrachtbepaling worden betrokken.

Bij de rechtsbijstand zouden ook anderen dan partners met wie de justitiabele een gemeenschappelijke huishouding voert in de bepaling van de draagkracht worden betrokken.

In de gevallen waarin beide uitgangspunten tot verschillende resultaten leiden, verdient de benadering op basis van het uitgangspunt "gemeenschappelijke huishouding" in beginsel de voorkeur uit een oogpunt van afspiegeling van de draagkracht. In sommige van deze gevallen is "gemeenschappelijke huisvesting" echter geen geschikte indicatie voor het bestaan van gemeenschappelijke huishouding. Dit geldt bijvoorbeeld voor studenten en personen die zijn opgenomen in bejaardenoorden en verpleeghuizen. Het begrip "gemeenschappelijke huishouding" is in die gevallen feitelijk een moeilijk controleerbaar begrip.

Controleerbaarheid

Zowel wanneer wordt uitgegaan van het uitgangspunt van de gemeenschappelijke huishouding als wanneer wordt uitgegaan van het uitgangspunt van het gemeenschappelijk profijt, biedt de "gemeenschappelijke huisvesting" bij sommige regelingen een redelijke operationalisering. De gegevens over de gemeenschappelijke huisvesting kunnen verkregen worden bij de Gemeentelijke Bevolkingsadministratie. De gegevens van de Gemeentelijke Bevolkingsadministratie zijn op dit moment overigens nog niet volledig betrouwbaar en ook indien de betrouwbaarheid wordt vergroot, blijft de "woonplaats" een enigszins manipuleerbaar begrip (men kan altijd een woonplaats opgeven waar men slechts incidenteel verblijft).

Aansluiting bij de huisvestingssituatie betekent dat het inkomen en vermogen voor al degenen die woonachtig zijn op hetzelfde adres meegenomen wordt, als één van hen een inkomensafhankelijke regeling aanvraagt.

Indien gekozen wordt voor het uitgangspunt van het gemeenschappelijke huishouden kan het criterium van gemeenschappelijke huisvesting ook gebruikt worden bij de SF voor wat betreft de ouders van de student, de TS en de kinderopvang. Dit criterium is niet goed bruikbaar bij bejaardenoorden en verpleeghuizen, omdat daarbij ook zonder gemeenschappelijke huisvesting sprake kan zijn van een gemeenschappelijke huishouding zonder gemeenschappelijk gehuisvest te zijn (als een van de partners naar verpleeg- of bejaardenhuis gaat). Ook bij de SF, wat betreft studenten, is dit criterium niet goed

bruikbaar, aangezien studenten vaak gemeenschappelijke huisvesting hebben zonder dat er sprake is van een gemeenschappelijke huishouding.

Het uitgangspunt van gemeenschappelijk profijt levert bij de SF en de TS weinig problemen op: daarbij kan op grond van de onderhoudsplicht worden uitgegaan van de ouders of degenen die de ouderlijke macht uitoefenen, c.q. de individuele studenten. Deze gegevens zijn weinig fraudegevoelig. Bij de bejaardenoorden en verpleeghuizen dienen op basis van dat uitgangspunt uitsluitend al degenen die feitelijk gebruik maken danwel gemeenschappelijk gebruik maken van de instelling in de vaststelling van de draagkracht te worden betrokken.

Uitvoerbaarheid

Gegevens over gemeenschappelijke huisvesting dienen voor 100% te worden gecontroleerd bij de Bevolkingsadministratie. Dit vergt nieuwe werkwijzen en niet te verwaarlozen uitvoeringskosten. Door bij de studiefinanciering, de tegemoetkoming studiekosten en de kinderopvang uit te gaan van de ouders of degenen die de ouderlijke macht uitoefenen, c.q. de individuele studenten zal de uitvoerbaarheid vereenvoudigen.

De huishoudenssamenstelling van de ouders c.q. de individuele studenten is niet meer van belang, waardoor het probleem van de bepaling met wie een gemeenschappelijke huishouding wordt gevoerd, vermeden wordt. De bepaling van de ouders kan met behulp van gegevens van de Burgerlijke stand vrij nauwkeurig plaatsvinden.

§ 2.5 Variant(en) gericht op uniformering

Alle argumenten die in de analyse genoemd zijn afwegend, komt de werkgroep tot de volgende varianten voor uniformering van de draagkrachtmaatstaf. De varianten richten zich op één van de drie elementen waarin de draagkrachtmaatstaf in dit onderzoek is uitgesplitst, te weten: inkomen, vermogen en huishoudenssamenstelling.

Inkomensbegrip

Voor wat betreft het inkomensbegrip in de inkomensafhankelijke regelingen komt de werkgroep tot twee uniformeringsvarianten.

1. Het invoeren van het belastbaar inkomen in alle inkomensafhankelijke regelingen

Uit de analyse bleek dat op basis van het eerste toetsingscriterium "afspiegeling van draagkracht" er geen eenduidige keuze te maken valt tussen het in de regelingen verbijszonderd netto inkomen en het belastbaar inkomen. Door uitgaven waar in de belastingwetgeving het belastbaar inkomen voor wordt gecompenseerd en door de basisaftrek of de (aanvullende) alleenstaande oudertoeslag, geeft het belastbaar inkomen, rekening houdend met de hierover verschuldigde loon- en inkomstenbelasting en premie volksverzekeringen, een beter beeld van de draagkracht dan het netto inkomen (zie paragraaf 2.4). Wel blijven bij de keuze voor het belastbaar inkomen een aantal bijzondere lasten buiten beschouwing die in de bestaande regelingen nog in mindering worden gebracht op het netto inkomen, zoals alimentatieverplichtingen en particuliere ziektekostenpremie.

Wat betreft de controleerbaarheid (gevoeligheid voor misbruik en oneigenlijk gebruik) en uitvoerbaarheid scoort het belastbaar inkomen duidelijk beter dan het in de regelingen verbijszonderd netto inkomen.

Een belangrijk nadeel van het belastbaar inkomen, maar ook van het netto inkomen, als loonheffing geen eindheffing is, is echter het gebrek aan actualiteit. Dit probleem is niet aanwezig als loonheffing eindheffing is, dan kan er worden uitgegaan van het netto loon. Dit inkomensbegrip biedt met name voor regelingen met een incidenteel karakter tevens voordelen op het gebied van uitvoerbaarheid.

De consequentie van deze variant is dat in de regelingen waar nu een netto inkomen gehanteerd wordt, de inkomstenstabellen moeten worden omgezet in een belastbaar inkomen en dat de wetten en AMVB's moeten worden aangepast. Op macro niveau hoeft dit geen consequenties te hebben op de uitgaven voor de verschillende inkomensafhankelijke regelingen. Echter op individueel niveau kan de hoogte van de inkomensafhankelijke subsidie veranderen, aangezien zoals in paragraaf 2.4 is beschreven het netto inkomen en het belastbaar inkomen niet volledig tot elkaar te herleiden zijn. Wel zouden er in theorie besparingen gerealiseerd kunnen worden doordat met het belastbaar inkomen de fraude kan worden beperkt.

2. Het hanteren van het belastbaar inkomen voor regelingen met een structureel karakter en het netto inkomen/loon voor regelingen met een incidenteel karakter

In deze variant wordt een tweedeling gemaakt tussen de inkomensafhankelijke regelingen op basis van het karakter van deze regelingen. Ten eerste regelingen met een structureel/langdurig karakter, te weten: individuele huursubsidie, studiefinanciering, tegemoetkoming studiekosten, bejaardenoorden en verpleeghuizen. Ten tweede regelingen met een incidenteel/tijdelijk karakter, te weten: rechtsbijstand en gezinsverzorging.

Voor de eerste groep zal het belastbaar inkomen worden gehanteerd, aangezien het probleem van de actualiteit minder zwaar weegt terwijl controleerbaarheid veel belangrijker is omdat veel langduriger gebruik wordt gemaakt van de regeling en het om veel grotere bedragen gaat. Voor de tweede groep zal uitgegaan worden van het netto inkomen. Voor degenen waar loonheffing eindheffing is, kan worden uitgegaan van het netto loon, wat afgeleid kan worden uit recente loonstroken dan wel uit een bewijs van een uitkerende instantie. Dit geeft een goed beeld van de huidige inkomenssituatie. Tevens wordt voorgesteld om de verbijzondering van het netto inkomen door het in mindering brengen van verschillende vaste lasten op het netto inkomen, zoals dit nu plaatsvindt in de rechtsbijstand en de gezinsverzorging, te schrappen.

Deze variant houdt in dat in de wet op de bejaardenoorden en bij de verpleeghuizen, zoveel mogelijk rekening houdend met de specifieke kenmerken van de regeling, moet worden aangesloten bij het belastbaar inkomen. De gezinsverzorging en de rechtsbijstand kunnen blijven uitgaan van het netto inkomen/netto loon, maar zonder verdere verbijzondering. Ook deze variant zal besparingen kunnen opleveren op het gebied van controleerbaarheid en uitvoerbaarheid.

Vermogensbegrip

De mogelijkheden voor uniformering hangen af van het gewicht dat wordt gehecht aan de toetsingscriteria uit paragraaf 2.4. Wordt er gekozen voor een maatstaf die een zo goed mogelijke afspiegeling van de draagkracht geeft, dan zou het vermogen hierin moeten worden betrokken. Het ligt dan voor de hand om zoveel mogelijk het gehele vermogen erbij te betrekken en daarmee aan te sluiten op de vermogenstoets die in de Algemene Bijstandswet wordt gehan-

teerd. Als bij de keuze voor beleidsvarianten misbruik en oneigenlijk gebruik en uitvoerbaarheid voorop worden gesteld, ligt het eerder voor de hand dat het vermogen niet moet worden meegenomen in de draagkrachtmaatstaf, vanwege de fraudegevoeligheid, uitvoeringsproblemen en -kosten bij het vaststellen van de aanwezigheid en de omvang van vermogen. Gezien deze tweedeling zijn dan ook twee tegengestelde varianten mogelijk.

1. Het invoeren in alle inkomensafhankelijke regelingen van een vermogens- toets conform de Algemene Bijstandswet

Dit betekent dat geen beroep meer kan worden gedaan op inkomensafhankelijke regelingen als het vermogen groter is dan f 9.000,- voor alleenstaanden en f 18.000,- in de overige gevallen.

De vermogenstoets in de rechtsbijstand (f 14.000,- alleenstaanden en f 20.000,- overige gevallen) en de wet op de bejaardenoord (f 5.400,- alleenstaanden en f 10.800,- overige gevallen) zal in beperkte mate moeten worden aangepast.

In de IHS waar op dit moment de belastingvrije som uit de vermogensbelasting wordt gehanteerd, zal deze variant leiden tot een aanzienlijke verscherping van de vermogenstoets. In de overige regelingen zal een vermogenstoets moeten worden ingevoerd. Deze variant zal dan ook leiden tot besparingen, maar zal echter ook de nodige uitvoeringskosten met zich meebrengen.

Naast de geschetste problemen op het gebied van de M&O-gevoeligheid en de uitvoerbaarheid, speelt bij de premiegefinancierde inkomensafhankelijke regelingen een rol dat de Raad van State heeft geoordeeld dat een vermogenstoets in strijd is met het verzekeringskarakter.

2. Het niet opnemen van een vermogenstoets in de draagkrachtmaatstaf van de inkomensafhankelijke regelingen

Dit betekent dat de vermogenstoets in de rechtsbijstand, IHS en wet op de bejaardenoord verdwijnt. Naast het feit dat er dan geen rekening wordt gehouden met het draagkrachtverhogende werking van vermogen, leidt dit tot daling van de opbrengst aan eigen bijdragen of een stijging van de uitgaven in deze drie regelingen. Voor de rechtsbijstand wordt er geschat dat de uitgaven met een bedrag van 4,5 miljoen zullen stijgen, omdat het aantal toevoegingen zal toenemen. Bij de wet op de bejaardenoord zullen er 180 à 300 miljoen minder opbrengsten binnen komen.

Gezien de beschreven nadelen aan beide varianten en de daaraan verbonden consequenties zou evenzeer kunnen worden overwogen om de inkomensafhankelijke regelingen op dit punt niet te uniformeren en de status quo te handhaven.

Huishoudensbegrip

Voorgesteld wordt om het uitgangspunt te kiezen dat de draagkracht van alle personen die profijt hebben van de voorziening, in de bepaling van de inkomensafhankelijke bijdrage wordt betrokken. Dit leidt tot de volgende tweedeling. Ten eerste regelingen waarbij gebruikers die profijt hebben degenen zijn die gemeenschappelijk gehuistvest zijn. De gemeenschappelijke huistvesting is het huishoudingsbegrip waarvoor hier gekozen wordt. Ten tweede regelingen waarbij ouders c.q. de individuele student profijt hebben. Bij de draagkracht moet dan ook van hen uitgegaan worden.

1. Bij de draagkrachtmeting uitgaan van gemeenschappelijke huistvesting

(conform ABW)

Deze variant heeft betrekking op de regelingen IHS, bejaardenoorden, verpleeghuizen en kinderopvang. Voor deze regelingen geldt dat al degenen die gemeenschappelijk gehuistvest zijn danwel gemeenschappelijk gebruik maken van de instelling, profijt hebben van de inkomensafhankelijke regelingen. Bij kinderopvang kan gesteld worden dat degenen die profijt hebben van de kinderopvang kan gesteld worden dat degenen die profijt hebben van de voorziening degenen zijn die het kind verzorgen en samen gehuistvest zijn. Om een goede afspiegeling van de draagkracht te krijgen zouden dan ook alle inkomens en vermogens van de betrokkenen moeten worden meegenomen. Bij de rechtsbijstand is de bepaling wie profijt heeft van een procedure afhankelijk van de zaak. Om pragmatische redenen wordt voorgesteld ook hier uit te gaan van gemeenschappelijke huistvesting.

In de Algemene Bijstandswet is ervoor gekozen om een gemeenschappelijke huistvesting als uitgangspunt te nemen voor de bepaling van de draagkracht. Door een huishoudensbegrip conform de ABW te hanteren in de draagkracht-maatstaf wordt de gevoeligheid van het huishoudensbegrip voor misbruik en oneigenlijk gebruik verkleind en de uitvoerbaarheid vereenvoudigd. Een probleem hierbij is dat de Gemeentelijke Bevolkingsadministratie op dit moment nog niet volledig betrouwbaar is. Voor de gezinsverzorging, kinderopvang en de rechtsbijstand betekent deze variant een verandering van het huishoudensbegrip. In de rechtsbijstand en kinderopvang wordt op dit moment alleen gekeken naar de partner en bij de gezinsverzorging naar de twee

hoogste inkomens in de leefeenheid. In deze variant zullen alle inkomens van degenen die gezamenlijk gehuisvest zijn worden meegenomen. Tevens zullen de mogelijkheden voor fraude door dit huishoudensbegrip worden beperkt. Voor de IHS, bejaardenoorden en verpleeghuizen zal er niets hoeven te veranderen.

2. Bij de draagkrachtmeting uitgaan van de ouders c.q. de individuele student

Deze variant heeft betrekking op de regelingen studiefinanciering en tegemoetkoming studiekosten. Voorgesteld wordt om in deze inkomensafhankelijke regelingen waar een ouder-kind relatie voor de hand om gedurende de hele looptijd van de regeling te kijken naar de draagkracht van de natuurlijke ouders, voorzover deze de onderhoudsplicht hebben. Gezien de onderhoudsplicht ligt het op grond van het profijtbeginsel voor de hand om in deze inkomensafhankelijke regelingen bij de draagkrachtmeting te kijken naar de natuurlijke ouders, ongeacht hun huishoudenssituatie maar tevens in de periode dat de onderhoudsplicht is verlaten (na 21 jaar). Dit huishoudensbegrip is goed controleerbaar bij de Burgerlijke stand, waardoor de mogelijkheden op misbruik en oneigenlijk gebruik aanzienlijk worden beperkt. De controle van de huishoudenssituatie verdwijnt, wat de uitvoerbaarheid zal vergroten. In de nieuwe wet op de studiefinanciering wordt dit huishoudensbegrip dan ook voorgesteld. Voor de tegemoetkoming studiekosten zal het huidige inkomensbegrip (aanvrager en partner) moeten worden gewijzigd.

Wat betreft de draagkracht van de student heeft het ten principale wel de voorkeur te kijken naar zijn huishoudenssituatie, maar aangezien het moeilijk controleerbaar is en gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik, zal hier vanaf worden gezien. Op basis van het profijt beginsel is het logisch om te kijken naar de draagkracht van de individuele student. Dit is ook controleerbaar en uitvoerbaar en conform de nieuwe wet op de studiefinanciering en de tegemoetkoming studiekosten.

Hoofdstuk 3: Beleidsbeschrijving en analyse: besparingsvarianten

§ 3.1 Beschrijving van de inkomensstabellen

In paragraaf 2.2 is al kort beschreven hoe de inkomensafhankelijkheid in de verschillende regelingen werkt en welke draagkrachtmaatstaf hierbij gehanteerd wordt. Deze paragraaf geeft voor de vier regelingen, waarvoor in deze heroverweging besparingsvarianten worden ontwikkeld, een korte beschrijving van de werking van de inkomensstabel. In bijlage III zijn de inkomensstabellen opgenomen.

§ 3.1.1 Rechtsbijstand

In de wet op de rechtsbijstand kan verdergaande rechtsbijstand zonder of krachtens toevoeging worden verkregen tegen betaling van een eigen bijdrage. Om verdergaande rechtsbijstand te verkrijgen moet het regelings-inkomen (zie paragraaf 2.2) beneden de hoogste inkomensgrens (f 2.100,- alleenstaanden; f 3.000,- overige inkomens) blijven en mag het vermogen niet groter zijn dan f 14.000,- (alleenstaanden) en f 20.000,- (overige huishoudens). Als aan deze inkomens- en vermogensgrens wordt voldaan moet bij rechtsbijstand zonder toevoeging (tot een maximum van 2 uur) een inkomensonafhankelijke eigen bijdrage van f 30,- worden betaald. Bij rechtsbijstand op basis van een toevoeging is er een inkomensafhankelijke eigen bijdrage verschuldigd. Hiervoor wordt in de nieuwe wet een inkomensstabel gehanteerd van 13 treden, waarbij de laagste eigen bijdrage f 110,- en de hoogste eigen bijdrage f 1.305,- bedraagt (zie bijlage III). Indien de rechtzoekende alleenstaand is, worden de inkomensgrenzen met 30% verlaagd. Alleenstaand wordt gedefinieerd als een persoon die geen gezamenlijke huishouding voert noch minderjarige kinderen heeft die tot zijn huishouding behoren.

In het verleden werd aansluiting gezocht bij de ziekenfonds- en algemene bijstandsnormen.

In de huidige tabel is de laagste trede gelijk aan de ABW-norm en de hoogste trede vrijwel gelijk aan de ziekenfondsgrens. De vermogensgrens werd in het verleden bepaald op 1½ maal de bijstandsnorm.

§ 3.1.2 Wet studiefinanciering

In het nieuwe wetsvoorstel "Student op eigen benen" is alleen de aanvullende beurs nog inkomensafhankelijk. De hoogte van de aanvullende beurs wordt naast de schoolsoort en de woonsituatie bepaald door het ouderlijk inkomen. Op basis van het ouderlijk inkomen wordt er een korting berekend op de aanvullende beurs. De berekening van de korting is als volgt: de aanvullende beurs wordt gekort met een bedrag gelijk aan 28% van het gezamenlijk belastbaar inkomen dat uitstijgt boven de franchise (kortingsvrije voet). De kortingsvrije voet is voor het peiljaar 1993 f 23.000,- per individuele natuurlijke ouder ongeacht zijn leefsituatie. Deze voet zal jaarlijks worden geïndexeerd³⁴. Het ouderlijke kortingsbedrag wordt verdeeld over het totaal aantal WSF-gerechtigde kinderen en in mindering gebracht op de aanvullende beurs. De hoogte van het kortingspercentage is ingegeven door de wens van een budgettair neutrale overgang van de oude berekening, waar het kortingsbedrag afhankelijk was van de tariefgroep, naar de vereenvoudigde nieuwe berekening. In het nieuwe wetsvoorstel is niet de veronderstelling opgenomen dat de ouders een bijdrage geven ter grootte van de korting op de aanvullende beurs. Door de ouderinkomensonafhankelijkheid van het leenrecht hebben studerenden nu de ruimte om hun financiële relatie met hun ouders en met de overheid zelf in te richten. Diezelfde ruimte hebben de ouders en studerenden nu. Naast het feit dat het inkomen van de ouders een rol speelt bij de hoogte van de studiefinanciering treedt er ook een sanctie in werking als de eigen inkomsten van de student boven de f 15.000,- uitkomen (de vrije voet). De vordering bestaat dan uit de meerinkomsten boven de vrije voet plus een bedrag van f 5.000,-.

De terugbetaling van de opgebouwde studieschuld is ook inkomensafhankelijk, maar nu van het inkomen van degene die gestudeerd heeft (en het inkomen van de partner). Bij de aflossing wordt er namelijk gekeken naar de draagkracht. De Informatie Beheer Groep bepaalt het bedrag aan maandelijkse aflossing op basis van een annuïteitenlening van 15 jaar. Het minimale maandelijkse aflossingsbedrag is gesteld op f 100,- per maand. Indien niet aan de aflossingsverplichting kan worden voldaan, kan een draagkrachtmeting worden aangevraagd. Hierbij wordt ter bepaling van de draagkracht gewerkt met een

34

Indien nog slechts één van beide ouders in leven is wordt nog eens een bedrag ter grootte van de bijdragevrije voet in mindering gebracht op het belastbaar inkomen.

drietal schijven. In de eerste schijf wordt men geacht 7,9 % van het belastbaar inkomen te kunnen aflossen. In de tweede schijf is dit percentage 15,8% en in de derde schijf 25,7%. Voor het inkomen dat boven de derde schijf uitstijgt wordt een percentage van 30% gehanteerd. In bijlage III is een tabel opgenomen waaruit is af te lezen wat de draagkracht is bij een bepaald belastbaar inkomen.

§ 3.1.3: Tegemoetkoming studiekosten

In de tegemoetkoming studiekosten voor studenten jonger dan 18 jaar wordt een tweetal inkomenscategorieën gehanteerd, te weten:

- toetsingsinkomen³⁵ $\leq$ f 39.170,-
- toetsingsinkomen vanaf f 39.170,- t/m f 49.920,-

Voor de eerste categorie wordt naast de vergoeding van het collegegeld, lesgeld en cursusgeld (afhankelijk van de leeftijd³⁶ en de onderwijssoort) ook een normbedrag verstrekt voor de overige studiekosten (afhankelijk van de onderwijssoort³⁷). Deze normvergoeding vervalt als het toetsingsinkomen in de tweede categorie valt. Als het toetsingsinkomen hoger is dan f 49.920,- wordt er geen tegemoetkoming studiekosten meer gegeven.

In de tegemoetkoming studiekosten voor 18 jaar en ouder wordt maar één inkomenscategorie gehanteerd, te weten:

- toetsingsinkomen $\leq$ f 5.280,-

De tegemoetkoming bestaat uit een vergoeding van het college- of cursusgeld (afhankelijk van de schoolsoort en het aantal onderwijsuren per week) en een normbedrag voor overige studiekosten (afhankelijk van de onderwijssoort en het aantal onderwijsuren per week³⁸).

35 zie paragraaf 2.2

36 Voor studierenden die voor de aanvang van het studiejaar de leeftijd van 16 jaar hebben bereikt, in het voortgezet onderwijs, speciaal onderwijs en speciaal voortgezet onderwijs is de vergoeding voor de onderwijsbijdrage nihil.

37 Hoger en middelbaar onderwijs: f 1.195,-; overig voortgezet onderwijs: f 745,- en het speciaal onderwijs dan wel het voortgezet speciaal onderwijs: nihil.

38 Hoger onderwijs: f 600,-; voortgezet speciaal onderwijs: f 390,-, f 260,- en nihil, afhankelijk van het aantal onderwijsuren per week.

§ 3.1.4 Individuele huursubsidie

De tabellen in de individuele huursubsidie zijn gebaseerd op een tweetal principes. Ten eerste het draagkrachtprincipe, dat naarmate het inkomen stijgt het eigen aandeel in de huur stijgt (een progressieve normhuurlijn). Ten tweede het kwaliteitskortingsprincipe, wat inhoudt een stijging van het eigen aandeel in de huur bij een stijging van de huur. Immers een hogere huur impliceert de consumptie van een hogere kwaliteit, waarvoor de huurder naar verhouding meer zelf dient te betalen.

Het eerste principe vindt zijn weerslag in de normhuurlijn. Om deze normhuurlijn te bepalen worden er vastgesteld een drietal inkomensijkpunten, te weten minimum inkomen, modaal inkomen van de IHS-ontvanger en maximum inkomen en een viertal huuriijkpunten, te weten:

- de minimumnormhuur: de huur die zelf dient te worden opgebracht bij een minimum inkomen;
- de modale normhuur: de huur die zelf dient te worden opgebracht bij een modaal inkomen;
- de aftoppingsgrens: de huur waarboven een 100% (voor bejaarden 75%) eigen bijdrage geldt voor de meerdere huur;
- de maximumnormhuur: de grens tot waar huursubsidie wordt verstrekt;

De inkomensijkpunten (minimum en modaal) worden jaarlijks aangepast met de loonontwikkeling op het minimumniveau en vervolgens geactualiseerd voor de tijdvakontwikkeling (de vermenigvuldigingsfactor), omdat men uitgaat van het inkomen in het jaar $t-1$. De maximum inkomensgrens wordt aangepast met de inflatie en vervolgens geactualiseerd voor de tijdvakontwikkeling. Dit betekent dat het minimum welvaartsvast is terwijl het maximum alleen waardevast is. De huuriijkpunten worden aangepast met de gemiddelde huurstijging. Dit betekent dat het gerealiseerde niveau uit het basisjaar ($t-1$) wordt gehanteerd voor de constructie van de tabellen. Indien de feitelijke ontwikkeling in het tijdvak afwijkt van de factor die in de tabellen is gebruikt, wordt dit in het tijdvak erna gecorrigeerd. De normhuurlijn kent een progressief verloop wat betekent dat het percentage van het inkomen dat besteed wordt aan eigen bijdrage stijgt naarmate het inkomen toeneemt.

Het tweede principe vindt zijn weerslag in het kwaliteitskortingssysteem. Het kwaliteitskortingssysteem is opgebouwd uit schijven die gekoppeld zijn aan de

huur. De huurijpunten zijn hiervoor het uitgangspunt. Het minimum in het kwaliteitskortingsgebouw is gelijk aan de minimumnormhuur (f 3.700,- per jaar). De eerste schijf waar de korting 0% is heeft een breedte van f 780,-. De overige schijven zijn f 600,- breed en bij elke schijf wordt de korting op de huursubsidie met 5% verhoogd. Vanaf de aftoppingsgrens tot aan de maximumhuurgrens is er maar één schijf met een kortingspercentage van 100% (voor bejaarden 75%). De voorlaatste schijf loopt vanaf de aftoppingsgrens tot aan de bovengrens van de schijf daarvoor. Het kwaliteitskortingsstelsel kent hierdoor ook een progressief verloop.

De eigen bijdrage bij een bepaald inkomen en huurniveau, is de som van de eigen bijdrage o.b.v. de normhuur bij dat inkomen en de eigen bijdrage o.b.v. de kwaliteitskorting bij die bepaalde huurhoogte. De individuele huursubsidie is dan de te betalen huur minus de, volgens de hierboven beschreven systematiek, te betalen eigen bijdrage.

Daarnaast differentieert de IHS naast inkomen en huur ook naar huishoudensgrootte en leeftijd. Dit komt tot uitdrukking in het hanteren van verschillende tabellen, bijvoorbeeld een jongeren-tabel en een meerpersoonstabel (zie bijlage III). Enkele belangrijke verschillen ten opzichte van de standaardtabel zijn:

- bij de eenpersoons-bejaardentabel wordt er een inkomensfranchise van f 3.500,- verrekend in de inkomensijpunten en bij de meerpersoons-bejaardentabel is deze inkomensfranchise f 2.200,-.
- het minimum en het modale inkomensijpunt voor alleenstaanden zijn 70% van het inkomensijpunt van meerpersoonshuishoudens in netto termen.
- voor bejaarden is de eigen bijdrage boven de aftoppingsgrens 75% i.p.v. 100%. Daarnaast kennen de bejaarden een wat hogere aftoppingsgrens.
- voor jongeren geldt een veel lagere maximumhuurgrens te weten f 500,-.

§ 3.2 Vergelijkende analyse inkomenstabellen

In vorige paragraaf is kort de werking van de inkomenstabellen beschreven. In deze paragraaf worden de inkomenstabellen wat betreft de hoogte van de eigen bijdrage bij verschillende inkomensniveaus met elkaar vergeleken. Om dit te kunnen zijn er een aantal bruto inkomensniveaus gekozen waarbij het belast-

baar en netto-inkomen is berekend³⁹, rekening houdend met een tweetal tariefgroepen⁴⁰. Tevens zijn er om de eigen bijdrage te kunnen betalen een aantal veronderstellingen gemaakt, bijvoorbeeld over het aantal kinderen, de schoolsoort, de huurhoogte en de leeftijd. Vervolgens is gekeken wat de eigen bijdrage bij die inkomensniveaus is in de verschillende regelingen. Als er een subsidie wordt gegeven dan is de eigen bijdrage berekend door op de kostprijs de subsidie in mindering te brengen.

In de tabellen (zie bijlage IV) worden voor de verschillende inkomensniveaus een drietal zaken berekend:

- welk percentage van de toename van het netto inkomen t.o.v. het sociaal minimum wordt afgeroomd door het heffen van eigen bijdrage;
- de hoogte van de eigen bijdrage als percentage van de kostprijs;
- de marginale druk.

De belangrijkste conclusies die uit deze vergelijking getrokken kunnen worden zijn:

- De inkomenstabellen blijken nogal van elkaar te verschillen. De eigen bijdrage die betaald moet worden bij een bepaald inkomensniveau varieert nogal per regeling.
- De eigen bijdrage die op het sociaal minimum in de verschillende inkomensafhankelijke regelingen betaald moet worden, verschilt nogal. Bij de tegemoetkoming studiekosten is geen eigen bijdrage verschuldigd. Daarentegen moet bij rechtsbijstand op het sociaal minimum een eigen bijdrage van f 110,- betaald worden. Bij de studiefinanciering vindt er op het niveau van het sociaal minimum nog geen korting op de aanvullende beurs plaats, maar kan er wel een rentedragende lening worden afgesloten van f 4521,-. De IHS vormt een uitzondering omdat in het sociaal minimum rekening is gehouden met het betalen van huur, namelijk de minimum normhuur en de kwaliteitskorting op het niveau van het sociaal minimum.
- Ook het percentage van de toename van het netto inkomen ten opzichte van het sociaal minimum dat wordt afgeroomd door het heffen van eigen bijdrage verschilt. Bij de IHS en studiefinanciering voor alleenstaande ouders wordt een veel groter deel van de toename in het netto inkomen ten

39

O.b.v. Microtax 1994 van het Centraal Planbureau.

40

Tariefgroep 2 (belastingvrije som f 5.925): alleenstaand en gehuwde of samenwonende waarbij geen overdracht van de basisaftrek plaatsvindt; Tariefgroep 3 (belastingvrije som: f 11.850): gehuwde of samenwonende waarbij de partner de basisaftrek overdraagt.

opzichte van het sociaal minimum afgeroomd (globaal tussen de 20% en de 40%) dan bij de rechtsbijstand en de tegemoetkoming studiekosten (globaal tussen de 6% en 12%). Tevens stijgt dit percentage bij de IHS en de studiefinanciering naarmate het inkomen toeneemt.

- Voor de regelingen rechtsbijstand, tegemoetkoming studiekosten en studiefinanciering ligt het inkomensniveau waarbij de kostprijs wordt betaald hoger dan bij de individuele huursubsidie.
- De marginale druk verschilt sterk tussen de regelingen maar ook binnen de regelingen.

§ 3.3 Inleiding op besparingsvarianten

Zoals in hoofdstuk 1 van dit Heroverwegingsrapport is beschreven, kan bij inkomensafhankelijke subsidies de "eigen bijdrage" van de burger gezien worden als het complement van de overheidsbijdrage. In het kader van de besparingsvarianten ligt het daarom voor de hand om bij het kijken naar mogelijke besparingen op de overheidsbijdragen, te zoeken naar de mogelijkheden om van de burgers een hogere eigen bijdrage te vragen.

In dit hoofdstuk gaat het hierbij om de volgende vier subsidieregelingen: de Wet op de Rechtsbijstand, de Regeling Tegemoetkoming Studiekosten, de Wet Studiefinanciering en de Wet op de Individuele Huursubsidie.

Bij het opstellen van besparingsvarianten vormt de grondgedachte van inkomensafhankelijke subsidieregelingen uiteraard een belangrijk aandachtspunt. Deze grondgedachte is, dat de inkomensafhankelijke regelingen alleen beschikbaar zijn voor mensen die op basis van hun inkomen (lees: draagkracht) zonder de inkomensondersteuning uitgesloten zouden zijn van het gebruik van een bepaalde voorziening (respectievelijk rechtsbijstand, onderwijs en huisvesting). In de besparingsvarianten zal derhalve voorop moeten staan: het beperken van de uitgaven van de overheid aan inkomensafhankelijke subsidies zonder dat de toegankelijkheid tot de desbetreffende voorzieningen in het geding komt. De verhoging van de eigen bijdrage per afzonderlijke voorziening zal op een zodanige wijze moeten geschieden dat deze voorziening bereikbaar blijft voor de betrokken inkomensgroep. Hierbij moet een onderscheid gemaakt worden tussen toegankelijkheid en het feitelijk gebruik van de voorziening. De toegankelijkheid moet in beginsel worden gewaarborgd, terwijl de besparingsvarianten wel als gevolg kunnen hebben, dat het feitelijk gebruik afneemt. Hierbij is voorts van belang dat het begrip toegankelijkheid als

zodanig niet een eenduidig begrip is en dat derhalve de vraag wanneer de toegankelijkheid in het geding is, vanuit verschillende gezichtspunten tot verschillende antwoorden kan leiden. In dit verband kan er bijvoorbeeld op gewezen worden dat de toegankelijkheid van het onderwijs ook beperkt wordt door bijvoorbeeld een numerus fixus. Toegankelijkheid is kortom geen absoluut begrip, maar een beleidsdoeleinde waarvan de concrete betekenis naar tijd en beleidsterrein kan wijzigen. In het algemeen geldt dat het ophogen van een financiële drempel niet tot beperking van de toegankelijkheid leidt als voor de gebruikers van de overheidsvoorziening een reëel alternatief beschikbaar is (bijvoorbeeld een leningsfaciliteit). Bij cumulatie van het gebruik van voorzieningen zou het zich voor kunnen doen dat er een cumulatie van eigen bijdragen plaatsvindt. Ondanks het feit dat de toegankelijkheid van de voorzieningen afzonderlijk is gewaarborgd zou dit bij cumulatie van eigen bijdrage in gevaar kunnen komen. De vraag of voor cumulatie van eigen bijdrage een aparte inkomensvoorziening moet worden getroffen wordt behandeld in het rapport van de subgroep "Inkomensbescherming" (heroverweging "Eigen bijdragen in de kwartaire sector"). In dat rapport zal tevens ingegaan worden op de cumulatie-effecten van de voorstellen die in deze en in andere heroverwegingswerkgroepen worden gedaan.

De besparingsvarianten die in de volgende paragrafen worden uitgewerkt zijn te verdelen in twee categorieën:

1. Binnen de bestaande inkomensafhankelijke regelingen de eigen bijdrage vergroten dan wel de subsidiebijdrage verlagen, zonder dat de toegankelijkheid van de noodzakelijke voorzieningen wordt aangetast. Dit kan op een tweetal manieren:
 - het aanpassen van de inkomenstabellen (§ 3.4.1);
 - het aanpassen van de systematiek van de subsidieregelingen (§ 3.4.2).
2. De inkomensafhankelijkheid in de bestaande regelingen afschaffen of beperken door (delen van) de subsidieregelingen om te zetten in een ander financieringsarrangement (§ 3.5).

Naast deze besparingsvarianten heeft de werkgroep nog een derde variant opgenomen, waarin een algemene beschouwing wordt gegeven over de mogelijkheid om de bestaande inkomensafhankelijke regelingen af te schaffen en deze voorzover nodig te vervangen door een centrale voorziening die op decentraal niveau kan worden uitgevoerd (§ 3.6).

§ 3.4 Besparingsvarianten gericht op de verhoging van eigen bijdragen

§ 3.4.1 Verhogen eigen bijdrage door aanpassen inkomenstabellen

Uitgangspunt van deze variant is om, uitgaande van het gekozen inkomensbegrip in hoofdstuk 2, een zo hoog mogelijke eigen-bijdrage te vragen, met dien verstande dat er geen noemenswaardige weglek zal optreden naar de bijzondere bijstand. In de uitwerking van deze variant zal geen rekening gehouden worden met cumulatie. In het heroverwegingsrapport "Eigen bijdragen in de kwartaire sector" zal ingegaan worden op de cumulatie van eigen bijdragen.

Ruimte voor eigen bijdrage op het sociaal minimum

Hierbij kan van twee zienswijzen worden uitgegaan:

1. Op het niveau van het sociaal minimum is de ruimte voor eigen bijdragen voor inkomensafhankelijke regelingen beperkt tot het drempelbedrag dat in de bijzondere bijstand wordt gehanteerd voor eigen bijdragen (f 186,- per jaar). Hierbij geldt één uitzondering, de IHS, waarbij een deel van de huur (namelijk de normhuur en de kwaliteitskorting op het sociaal minimum) ook bij minima uit het inkomen kan worden gefinancierd⁴¹. Het nadeel om het drempelbedrag ineens op te souperen in één van de inkomensafhankelijke regelingen is echter, dat dit bedrag dan bij degenen (een aanzienlijk deel van de minima) die een beroep doen op een van deze regelingen niet meer gebruikt kan worden voor andere (kleine) eigen bijdragen, bijvoorbeeld ten behoeve van verschillende soorten voorzieningen in de zorgsfeer. Gezien dit nadeel worden twee varianten uitgewerkt:

Variant A: Het handhaven van de bestaande eigen bijdrage op het niveau van het sociaal minimum in de verschillende inkomensafhankelijke regelingen, zonder het drempelbedrag in de bijzondere bijstand aan te spreken.

Variant B: Op het niveau van het sociaal minimum een eigen bijdrage vragen gelijk aan het drempelbedrag dat in de bijzondere bijstand wordt gehanteerd.

2. Op het niveau van het sociaal minimum is er wel ruimte voor een hogere eigen bijdrage dan het drempelbedrag in de bijzondere bijstand. Voor

41

Men kan ook zeggen dat huursubsidie uitsluitend bestemd is ter bekostiging van de additionele woningkwaliteit die wordt gefinancierd uit het deel van de feitelijke huur dat de normhuur te boven gaat. In dat geval is ook bij de IHS de ruimte in het inkomen voor eigen bijdrage voor de minima nul (n.l. de eigen bijdrage in de financiering van de additionele woningkwaliteit).

aflossingen, strafkortingen, terugbetalingen te veel ontvangen uitkeringen en loonbeslag kan er beslag worden gelegd op circa 10% van het sociaal minimum. Om deze reden kan er derhalve ook vanuit worden gegaan dat er binnen het sociaal-minimum ruimte is voor eigen bijdragen ten behoeve van noodzakelijke voorzieningen van een bedrag groter dan f 186,- zonder weglek naar de bijzondere bijstand. Binnen de ABW wordt er van uitgegaan dat ongeveer 90% nodig is voor dagelijkse uitgaven en dat er 10% ruimte is om te reserveren voor duurzame gebruiksgoederen. Als een deel van deze 10% wordt afgeroomd voor de betaling van eigen bijdragen, kan dit echter niet meer aangewend worden voor vervanging van duurzame gebruiksgoederen, aflossing, strafkortingen, terugbetaling te veel ontvangen uitkeringen en loonbeslag.

Gezien het bovenstaande wordt in variant C voorgesteld dat op het niveau van het sociaal minimum een vast percentage (maximaal 10 %) van het sociaal minimum beschikbaar te laten zijn voor eigen bijdragen. Hierbij is gekozen voor 5%. Dit zal echter op het niveau van het sociaal minimum een aanzienlijke lastenverzwaring betekenen.

Ruimte voor eigen bijdrage boven het sociaal minimum

Boven het sociaal minimum wordt de ruimte voor eigen bijdragen bepaald door van het netto inkomen nader te bepalen (relatief) "vaste lasten" af te trekken. Vaste lasten zijn uiteraard normatief; gekozen kan worden voor de volgende definitie op basis van CBS-budgetonderzoek:

- alle bestedingen op het niveau van het sociaal minimum (minus de eigen bijdrage);
- huur, huurwaarde, onderhoud en overdrachten in verband met de woning;
- verwarming en verlichting;
- verkeer en vervoer.

Het CBS onderscheidt 4 inkomensgroepen (kwartieren) naar besteedbaar inkomen⁴²: f 19.000,- (groep 1), f 32.200,- (groep 2), f 47.100,- (groep 3), f 77.000,- (groep 4) per jaar. De eerste inkomensgroep kan ruwweg gelijk gesteld worden aan het sociaal minimum. De laatste inkomensgroep valt niet meer binnen het bereik van de inkomensafhankelijke regelingen. Op basis van

42

Op het besteedbaar inkomen dat door het CBS wordt gehanteerd zijn i.t.t. het netto-inkomen ook de particuliere ziektekostenpremie, alimentatie, rente persoonlijke leningen en premie vrijwillige loondervingsverzekering in mindering gebracht.

het CBS-budgetonderzoek is vastgesteld dat de hogere inkomensgroepen (2 en 3) te maken hebben met hogere vaste lasten dan groep 1 (het minimum). Dit is weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 3.1: Extra vaste lasten ten opzichte van groep 1 (het minimum)

	Groep 2	Groep 3
Extra huur en onderhoud	f 2.115,-	f 3.515,-
Extra verwarming en verlichting	f 255,-	f 483,-
Extra verkeer en vervoer ⁴³	f 1.196,-	f 2.006,-
Totaal extra vaste lasten	f 3.566,-	f 6.004,-

Als de besteedbare inkomens hiervoor gecorrigeerd worden komt het inkomen voor groep 2 op f 28.634,- en voor groep 3 op f 41.096,-. Om de vrij besteedbare ruimte te bepalen moet op deze inkomens het sociaal minimum in mindering worden gebracht. Een tweede factor waarvoor gecorrigeerd moet worden is het verschil in gemiddelde huishoudensgrootte op de verschillende inkomensniveaus. Het CBS hanteert hiervoor equivalentiefactoren: die aangeven hoeveel groter een huishoudensinkomen (bij aanwezigheid van een partner en/of kinderen) moet zijn dan het inkomen van een alleenstaande om de individuele leden van het gemiddelde huishouden op een vergelijkbaar welvaartsniveau te brengen. Bij de genoemde inkomensniveaus zijn de equivalentiefactoren voor de groepen 1, 2 en 3 respectievelijk gelijk aan: 1.1, 1.4 en 1.6. Dit betekent dat om groep 2 en 3 op hetzelfde welvaartsniveau als groep 1 te brengen de f 19.000,- gecorrigeerd moet worden met een factor $1.4/1.1 = 1.27$ voor groep 2 en $1.6/1.1 = 1.45$ voor groep 3 (het zogenaamde gestandaardiseerde minimum besteedbaar inkomen). Tabel 3.2 geeft een overzicht welke vrije ruimte voor eigen bijdrage boven het sociaal minimum hieruit resulteert.

43

Bij verkeer en vervoer zijn een aantal uitgaven niet meegenomen om zo goed mogelijk de extra vaste lasten die samenhangen met een hoger inkomen (woon- werkverkeer) te benaderen.

Tabel 3.2: Bepaling ruimte voor eigen bijdrage boven het sociaal minimum

	Groep 2 (f 32.200,-)	Groep 3 (f 47.100,-)
Besteedbaar inkomen	f 32.200,-	f 47.100,-
Extra vaste lasten t.o.v. sociaal minimum	f 3.566,- - f 28.634,-	f 6.004,- - f 41.096,-
Gestandaardiseerd minimum besteedbaar inkomen	f 24.182,- -	f 27.636,- -
Additioneel besteedbaar inkomen beschikbaar voor eigen bijdragen	f 4.452,-	f 13.460,-
(Als % van het additioneel besteedbaar inkomen)	34%	48%

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat de ruimte voor het bovenminimale inkomen circa 35% van het besteedbaar inkomen bedraagt voor inkomensgroep 2 en circa 50% voor inkomensgroep 3. Deze percentages komen globaal overeen met de percentages die gehanteerd zijn bij de draagkrachtmeting in de bijzondere bijstand⁴⁴ tot dat deze regeling gedecentraliseerd werd in 1991. Op dit moment past een aantal gemeenten deze draagkrachtmeting nog als vuistregel toe.

Gelet op het uitgangspunt van deze variant dat een maximaal betaalbare eigen bijdrage wordt gevraagd, ligt het voor de hand dat de aard van de voorziening geen invloed mag hebben op de hoogte van de eigen bijdrage. Om deze reden wordt er uitgegaan van hetzelfde kortingspercentage in de vier inkomensafhankelijke regelingen. Opgemerkt zij dat hoe hoger het percentage is dat wordt gekozen des te sterker de marginale druk is, maar hoe korter het inkomenstraject waarover deze marginale druk geldt. De poverty-trap zal bij een hoog percentage sterker zijn, als dit al op een laag niveau (sociaal minimum) begint.

De volgende twee tabellen geven weer wat de uitwerking is van deze variant voor een aantal inkomensniveaus als gekozen wordt voor een percentage waarbij de vrije ruimte voor inkomensgroep 2 volledig wordt afgeroomd (35%) en wanneer het voor deze inkomensgroep beperkte verschil tussen besteedbaar en netto-inkomen buiten beschouwing wordt gelaten.

44

In de Bijzondere Bijstand werd voor bijzondere kosten die zich niet lager dan een jaar voordoen uitgegaan van een beperkt schijven systeem. Hierbij wordt een percentage van 50% gehanteerd voor het gedeelte van de ruimte boven het inkomen van de modale werknemer en een percentage van 35% voor de inkomensschijf daarbeneden. Wanneer de bijstandsverlening na een jaar moet worden voortgezet, geldt 35% van de ruimte als algemeen draagkrachtcriterium.

Tabel 3.3 Hoogte van de eigen bijdrage bij verschillende inkomensniveaus voor alleenstaanden (tariefgroep 2)

Bruto inkomen	Belastbaar inkomen	Netto inkomen	Variant A	Variant B	Variant C
Sociaal minimum: 22.470	22.938	f 15.695	f 0 ⁴⁵	f 186	f 785
Minimum loon: 28.035	29.037	f 20.503	f 1.683	f 1.869	f 2.468
30.000	30.912	f 21.542	f 2.046	f 2.232	f 2.831
32.000	32.820	f 22.600	f 2.417	f 2.603	f 3.202
34.000	34.728	f 23.659	f 2.787	f 2.973	f 3.572
36.000	36.636	f 24.717	f 3.158	f 3.344	f 3.942
38.000	38.544	f 25.775	f 3.528	f 3.714	f 4.313
40.000	40.452	f 26.833	f 3.898	f 4.084	f 4.683
42.000	42.360	f 27.892	f 4.269	f 4.455	f 5.054
46.000	46.176	f 30.008	f 5.010	f 5.196	f 5.795
Modaal: 48.336	48.405	f 31.244	f 5.442	f 5.628	f 6.227
50.000	49.992	f 32.030	f 5.717	f 5.903	f 6.502

Tabel 3.4: Hoogte van de eigen bijdrage bij verschillende inkomensniveaus voor een alleenverdiener (tariefgroep 3)

Bruto inkomen	Belastbaar inkomen	Netto inkomen	Variant A	Variant B	Variant C
Minimum loon: 28.035	29.037	f 22.769	f 0	f 186	f 1.140
30.000	30.912	f 23.809	f 364	f 550	f 1.504
32.000	32.820	f 24.867	f 734	f 920	f 1.874
34.000	34.728	f 25.925	f 1.105	f 1.291	f 2.245
36.000	36.636	f 26.983	f 1.475	f 1.661	f 2.615
38.000	38.544	f 28.041	f 1.845	f 2.031	f 2.985
40.000	40.452	f 29.100	f 2.216	f 2.402	f 3.356
42.000	42.360	f 30.158	f 2.586	f 2.772	f 3.726
46.000	46.176	f 32.274	f 3.327	f 3.513	f 4.467
Modaal: 48.336	48.405	f 33.521	f 3.763	f 3.949	f 4.903
50.000	49.992	f 34.391	f 4.068	f 4.254	f 5.208

45

De huidige eigen bijdrage op het sociaal minimum is f 0,- voor de TS. In de WSF vindt op het sociaal minimum geen korting plaats op de aanvullende beurs. Wel zal er om op het normatief maandbudget te komen een lening moeten worden afgesloten van f 4.521. In de rechtsbijstand is de eigen bijdrage op het sociaal minimum f 110,-. In de IHS wordt er vanuit gegaan dat de normhuur en de kwaliteitskorting op het niveau van het sociaal minimum kan worden betaald.

Als de inkomenstabellen worden gebaseerd op het belastbaar inkomen dan zal het kortingspercentage moeten worden aangepast.

Om op dezelfde eigen bijdrage uit te komen zal uitgaande van het belastbaar inkomen 19,4% van het bovenminimale inkomen moeten worden afgeroomd. Voor alleenstaanden resulteert dit in een eigen bijdrage die voor de bovenminimale inkomens f 500,- lager is dan de eigen bijdrage uit tabel 3.3. Om dit te corrigeren zal voor de bovenminimale inkomens de op basis van het belastbaar inkomen berekende eigen bijdrage met f 500,- moeten worden verhoogd.

De inkomenstabellen in de IHS hebben een wat bijzondere positie, gezien het feit dat zij niet alleen afhankelijk zijn van het inkomen maar ook van de hoogte van de huur. Deze variant zal er in de IHS op neerkomen dat de normhuur wordt verhoogd. De normhuurlijn weerspiegelt de eigen bijdrage in de huur die de huurder op basis van het inkomen dient te betalen, voordat de kwaliteitskorting in werking treedt. De normhuurlijn wordt voor wat betreft de huur door de modale huur en de minimumhuur bepaald (het gaat hier om de normhuren op modaal, respectievelijk minimum inkomensniveau). De werkwijze die is gevolgd, is dat de normhuur in de IHS op het minimum en modaal inkomensniveau zijn verhoogd met de vrije ruimte, waarna de tussenliggende normhuren automatisch op het gewenste niveau worden gebracht via de zogenaamde normhuurlijn die het minimum- en modale huurijkpunt snijdt. Dit leidt tot een aanpassing van eigen bijdrage voor alle inkomensniveaus overeenkomstig de gedachte dat de eigen bijdrage zou kunnen worden verhoogd binnen de vrije ruimte die daartoe op de verschillende inkomensniveaus bestaat. Deze aanpak betekent een uniforme aanscherping van de eigen bijdrage voor alle inkomensniveaus die niet varieert naar huurniveau. De effecten voor de huurder zijn dan ook, dat per inkomensniveau de vrije ruimte zal moeten worden aangesproken om eenzelfde kwaliteitsniveau te kunnen consumeren.

In bijlage V wordt de huidige eigen bijdrage bij de gekozen inkomensniveaus vergeleken met de eigen bijdrage die betaald moet worden in variant A, B en C. Deze tabellen in bijlage V geven ook een beeld van de inkomenseffecten (de verandering van de eigen bijdrage t.o.v. de huidige situatie) die de varianten veroorzaken op de gekozen inkomensniveaus. In het algemeen kan worden opgemerkt dat voor de rechtsbijstand en de tegemoetkoming studiekosten de nieuwe systematiek een aanzienlijke verhoging van eigen bijdrage zal betekenen en dus een negatief inkomenseffect zal hebben. Voor de IHS zal de nieuwe

systematiek voor enkele lagere inkomenscategorieën een negatief en voor hogere inkomenscategorieën een positief inkomenseffect veroorzaken. Dit komt doordat de IHS een sterkere progressiviteit van de eigen bijdrage kent. Deze inkomenseffecten zien er als volgt uit: Variant A heeft geen koopkrachtgevolgen voor de minima. Voor de bovenminimale inkomens kan het effect oplopen tot een positief effect van 6%. Voor Variant B geldt, dat de minima er maximaal 1% op achteruit gaan en de bovennominale inkomens er tot 2% op vooruit gaan. Variant C tenslotte, betekent voor de minima een koopkrachtdaling van 8% en voor de bovenminimale inkomens een koopkrachtdaling die oploopt, naarmate het inkomen toeneemt, tot 3%. In de varianten B en C vindt dus een inkomensherverdeling plaats van lage naar hogere inkomens.

Het omslagpunt voor het inkomenseffect wordt mede beïnvloed door de hoogte van de eigen bijdrage op het niveau van het sociaal minimum. In variant A zal dit omslagpunt zich veel eerder voordoen dan in variant C, waar voor een alleenverdiener bij een jaarhuur van f 6.500,- er zelfs geen omslagpunt is. Bij de studiefinanciering ligt in de huidige regeling de kortingsvrije voet behoorlijk hoog op f 23.000,- per natuurlijke ouder. Het kortingspercentage is echter aanzienlijk hoger dan in nieuwe systematiek. Dit betekent dat in het algemeen de eigen bijdrage volgens de nieuwe systematiek behoorlijk hoger ligt, wat een negatief inkomenseffect heeft. Alleen in het geval van een alleenstaande ouder waarbij de andere natuurlijke ouder ook een inkomen heeft, zal de nieuwe systematiek voor de lagere inkomenscategorieën een negatief en voor de hogere inkomenscategorieën een positief inkomenseffect veroorzaken.

De besparingen van de varianten A, B en C in de verschillende regelingen zijn weergegeven in de onderstaande tabel. De berekening zelf wordt weergegeven in bijlage VI.

Tabel 3.5: Besparingen (x miljoen)

	Variant A	Variant B	Variant C
Rechtsbijstand ⁴⁶	30	38	113
TS	101	121	186
WSF	439	475	644
IHS ⁴⁷	-215	-25	675

In de varianten A, B en C is de marginale druk voor het gehele inkomenstraject boven het sociaal minimum waar een inkomensafhankelijke overheidsbijdrage wordt verkregen 35%. Als dit wordt vergeleken met de bestaande marginale druk die is berekend bij de gekozen inkomensniveaus (bijlage IV), dan blijkt dit met name voor de rechtsbijstand en de tegemoetkoming studiekosten een stijging te betekenen, waarbij opvalt dat de marginale druk ook op het inkomen rond het minimumloon fors toeneemt. Bijvoorbeeld voor een alleenverdiener op minimumloonniveau met een tegemoetkoming studiekosten stijgt de marginale druk met 35%-punt en voor een alleenstaande met rechtsbijstand is sprake van een stijging van de druk met 25%-punt. De IHS kent door zijn progressieve verloop nu een marginale druk die in het algemeen boven de 35% uitkomt. Ook voor de IHS geldt dat de marginale druk ten gevolge van een wijziging in de inkomensafhankelijke regeling op lage inkomensniveaus kan stijgen. Voor een alleenverdiener net boven het minimumloon stijgt de marginale druk bij een huurniveau van f 6.500,- met 18%-punt. Voor alleenstaanden en de hogere inkomensniveaus daalt de marginale druk als gevolg van

46

Bij de berekening wordt uitgegaan van het regelingsinkomen wat lager is dan het netto inkomen. Dit leidt tot een onderschatting van de besparing. Tevens is geen rekening gehouden met het feit dat naast de eigen bijdrage ook nog griffiekosten en overige bijkomende kosten, die ten laste komen van de rechtszoekende, nog moeten worden betaald en als zodanig een beslag leggen op de berekende vrije ruimte. Gezien de verdragsrechtelijke verplichtingen (EVRM) is er bij de berekeningen van uitgegaan dat er geen eigen bijdrage in strafzaken zal worden opgelegd aan verdachten die gedetineerd dan wel op of onder het bijstandsniveau zitten, conform de wetwijziging die thans bij de Eerste Kamer ligt. Het invoeren van een eigen bijdrage voor deze categorieën zou een extra besparing opleveren van maximaal f 20 miljoen. Tenslotte zijn echtscheidingszaken en asielzaken buiten beschouwing gebleven.

47

Door de huidige progressiviteit in de IHS leiden de varianten A en B niet tot besparingen maar tot extra uitgaven. De uitwerking van deze variant is op de volgende wijze geoperationaliseerd: De eigen bijdrage-tabellen zijn benaderd met de huidige IHS-systematiek. Dat wil zeggen, dat de normhuur op minimum en modaal inkomensniveau volgens de normen van deze tabellen is aangepast. De tussenliggende normhuren worden dan automatisch op het gewenste niveau gebracht via de zogenaamde normhuurlijn, die het minimum- en modale huurijspunt snijdt. De IHS gaat uit van een progressieve normhuurlijn; wordt deze vervangen door een lineaire normhuurlijn zoals in de variant beschreven, dan zal de budgettaire opbrengst voor variant A circa f 8 miljoen, voor variant B circa f 10 miljoen en voor variant C circa f 9 miljoen hoger zijn.

de maatregelen aanzienlijk. De huidige WSF kent nu een hogere marginale druk (28% i.p.v. de 19,4% bij de nieuwe systematiek), maar deze treedt pas in werking boven de kortingsvrije voet die ligt op een belastbaar inkomen van f 46.000,- van beide natuurlijke ouders. Vanaf de kortingsvrije voet vindt er een korting op de aanvullende beurs plaats met een bedrag gelijk aan 28% van het gezamenlijk belastbaar inkomen voorzover dat uitstijgt boven de kortingsvrije voet.

Bij een stijging van de marginale druk op deze lage inkomensniveaus is het risico groot dat de stimulans voor uitkeringsgerechtigden om toe te treden tot de arbeidsmarkt (verder) wordt beperkt, waardoor de werking van de arbeidsmarkt wordt geschaad. De winst die op korte termijn kan worden geboekt bij de overheidsfinanciën wordt dan uiteindelijk teniet gedaan doordat het beroep op de sociale zekerheid voor lager opgeleiden wordt vergroot dan wel bestendigd, met de gevolgen daarvan voor de premie- en belastingdruk. In variant C wordt dit risico verkleind door ook op sociaal minimumniveau de eigen bijdrage te verhogen, waardoor het inkomenstraject waarover de drukproblematiek zich voordoet voor een aantal regelingen (bijvoorbeeld rechtsbijstand, tegemoetkoming studiekosten en IHS (m.n. alleenstaanden) fors wordt ingekort (zie bijlage V). Als dit leidt tot onaanvaardbare inkomenseffecten voor grote groepen minima, zou gedacht kunnen worden aan generieke lastenverlichting mede te financieren uit de optredende besparingen.

§ 3.4.2 Verhoging eigen bijdrage door aanpassen systematiek subsidieregeling

In deze variant zijn besparingsvarianten beschreven die regelingspecifiek zijn, maar wel dezelfde gemeenschappelijke gedachtengang hebben: naarmate de kwaliteit of kwantiteit van de voorziening op basis van een vrije keuze van de gebruiker het minimaal noodzakelijke niveau te boven gaat, kan de overheidsbijdrage worden verlaagd en de eigen bijdrage daarmee worden verhoogd. Hierbij kan gedacht worden aan zaken waar de burger een keuzemogelijkheid heeft, die leidt tot hogere kosten van de voorziening, een relatief hogere eigen-bijdrage te vragen en navenant lagere subsidie te verstrekken.

Waaraan verder gedacht kan worden is het inbouwen van prikkels in de regeling om een sober gebruik te bevorderen. Deze prikkels kunnen zowel zijn gericht op de aanbieder van de voorziening, als op de gebruiker. Bij de IHS kan bijvoorbeeld worden gedacht aan decentralisatie van de budgetten onder

handhaving van de inkomensstabellen, teneinde de gemeenten te stimuleren tot een sober toelatingsbeleid. Tevens zou bij woninggebieden waar voldoende goedkope woningen aanwezig zijn gedacht kunnen worden aan een tijdshorizon in de IHS om de bewoners een prikkel te geven om naar passende huisvesting uit te zien.

Individuele huursubsidie: aanscherping kwaliteitskortingssysteem

De IHS kent de zogenaamde kwaliteitskorting. Deze kwaliteitskorting houdt in, dat bij een hogere huur een hogere eigen bijdrage in de huur wordt gevraagd. De beleidsmatige achtergrond daarvan is, dat een hogere huur gepaard gaat met een hogere kwaliteit. Bezien vanuit het profijtbeginnsel dient bij de consumptie van een hogere kwaliteit door de burger ook meer daarvoor betaald te worden. Daarnaast speelt het passendheidsbeginnsel een rol. Aangezien de korting oploopt wanneer de huur stijgt, gaat er voor de burger een prikkel van het systeem uit bij de woningkeuze de verhouding huur-inkomen mee te wegen.

De huidige IHS-systematiek kent al een autonome stijging van het profijtbeginnsel (korting) in de tijd. Door een aanpassing van het kwaliteitskortingssysteem kan men een verdere aanscherping van deze trend bereiken. Deze verhoging is echter niet uniform, maar loopt bij een verhoging van de kwaliteitskorting op als de huur stijgt en wordt niet gedifferentieerd naar inkomenshoogte. De verhoging van de kwaliteitskorting en daarmee de eigen bijdrage zal beslag leggen op de vrije ruimte zoals die in de vorige paragraaf is beschreven.

Daarnaast wordt met een dergelijke aanpassing een bijdrage geleverd aan het beleid ter bevordering van een evenwichtige woningverdeling. Woningzoekenden worden meer dan nu het geval is gedwongen een afweging te maken tussen (extra) kwaliteit en prijs. Ook verhuurders en gemeenten zullen rekening houden met de financiële passendheid bij een woningtoewijzing. Tenslotte kan als effect worden vermeld, dat de marginale druk niet zal veranderen doordat de kwaliteitskorting afhankelijk is van huur en onafhankelijk is van het inkomen. Wel zal de aanscherping van de kwaliteitskorting een negatief inkomenseffect kunnen betekenen, afhankelijk van het huurniveau.

In het onderstaande wordt een aantal varianten geschetst met als effect een stijging van de eigen bijdrage. Deze varianten zijn met een eenvoudige aanpassing van de systematiek te realiseren en ze leiden tot het aanspreken van de vrije ruimte. Per variant zijn de gevolgen voor de Rijksbegroting⁴⁸ en de gevolgen op micro-niveau aangegeven.

Variant 1: Alle schijven ophogen met 15%-punt

Zoals uit de voorgaande beschrijving van de regeling bleek bestaat het kwaliteitskortingssysteem uit schijven, waarbij de eerste schijf een korting kent van 0% en voor de overige schijven de korting per schijf met 5% wordt verhoogd. Deze variant betekent dat de kwaliteitskorting in alle schijven met 15%-punt wordt verhoogd. Deze aanscherping van de eigen bijdrage leidt tot een budgettaire opbrengst van circa f 385 miljoen. Een dergelijke ingreep in de kwaliteitskorting betekent, een koopkrachtverlies oplopend tot 7% op minimum en 4% op bovenminimaal-niveau.

Variant 2: Omzetting van het kwaliteitskortingssysteem in een uniforme bijdrage van het verschil tussen vraag- en normuur van 50%

In deze variant zal in plaats van het kwaliteitskortingssysteem de helft van het verschil tussen de feitelijke huur en de normuur moeten worden betaald door de gebruiker. Een dergelijke constructie betekent globaal een halvering van de huidige subsidiëring. Dit zou een aanzienlijke verhoging van de eigen bijdrage betekenen met een budgettaire opbrengst van f 900 miljoen. Dit betekent een koopkrachtdaling voor de minima variërend van 10% op minimum tot 3% op bovenminimaal-niveau.

Variant 3: Verlaging van de aftoppingsgrens naar de grens goedkope voorraad

Een dergelijke ingreep in de systematiek houdt in, dat huurders met een huur boven de f 570,- (grens goedkope voorraad) over het deel boven dit bedrag geen extra huursubsidie meer krijgen; m.a.w. boven dit niveau vindt er dus een korting met 100% plaats. Op dit moment ligt de aftoppingsgrens op een niveau van ca f 740,- (voor bejaarden ligt deze grens op een bedrag van f 822,-). De budgettaire opbrengst van deze variant bedraagt f 380 miljoen (meerjarig aflopende reeks, als gevolg van de werking van het kwaliteitskor-

48

Bij de budgettaire effecten is gerekend met prijspeil 1994.

tingsgebouw). Deze variant leidt tot een koopkrachtdaling die op minimumniveau oploopt tot 8% en op bovenminimaal-niveau oploopt tot 6%.

Tegemoetkoming Studiekosten

Variant: beperken TS tot les- en collegegelden

De TS-regeling geeft een subsidie aan lage inkomens met het oog op de kosten van onderwijs voor minderjarige kinderen.

In deze variant wordt voorgesteld om bij de elementen van de regeling waarbij geen één op één relatie bestaat tussen de subsidie van de overheid en de daadwerkelijke kosten voor de burger, de overheidssubsidie terug te brengen. Vanuit een andere verantwoordelijkheidsverdeling tussen private en publieke financiering wordt de tegemoetkoming in de studiekosten beperkt tot de kosten waarvan de omvang direct door de overheid wordt vastgesteld, in casu de les- en collegegelden. Dit betekent dat niet langer een (forfaitaire) vergoeding zal worden gegeven voor boek- en leermiddelen, en eventuele reiskosten of kosten voor uitwonendheid.

De hier beschreven vereenvoudiging en versobering van de TS-regeling leidt onvermijdelijk tot hogere eigen bijdragen voor lage inkomens maar tevens vervalt de tegemoetkoming aan ouders van kinderen beneden de 16 jaar, die niet lesgeldplichtig zijn. Aan de andere kant betekent deze vereenvoudiging wel een verdere stap op de door het Kabinet voorgestane weg van de vereenvoudiging van de TS-regeling. Op deze wijze kan de ruimte voor eventueel misbruik en oneigenlijk gebruik worden ingeperkt. De hier omschreven vereenvoudiging van de TS-regeling (alleen vergoeding voor les- en collegegelden) zou als besparingsvariant structureel circa f 95 miljoen per jaar opleveren.

Wet studiefinanciering

De overheid meent op grond van een aantal overwegingen (particulier en maatschappelijk profijt, merit good overwegingen, sociale rechtvaardigheid) dat het volgen van onderwijs maatschappelijk van zodanig belang is, dat een financiële tegemoetkoming in de studie- en leefkosten van studerenden gerechtvaardigd is.

De financiële tegemoetkoming dient daarom mede om de toegankelijkheid van het onderwijs voor alle maatschappelijke groeperingen te waarborgen. Daarmee wordt voorkomen dat voor de keus: wel of niet volgen van onderwijs financiële drempels worden opgeworpen.

Deze noties die tot een belangrijk aandeel van publieke financiering in de

studie- en leefkosten van studerenden leiden, worden algemeen maatschappelijk erkend. Die erkenning betekent niet dat een verdere verschuiving van publieke naar private financiering daarmee zou zijn uitgesloten. In welke mate, rekening houdend met bovenstaande noties - en dan met name het toegankelijkheidsvereiste -, een verdere verschuiving mogelijk is, valt moeilijk op voorhand exact aan te geven⁴⁹.

De noodzaak om onder de WSF te lenen is toegenomen en zal verder toenemen door de nieuwe wet "Student op eigen benen". Studerenden zonder aanvullende beurs zullen de komende jaren steeds meer (ouderinkomenonafhankelijk) moeten lenen om een zelfde maandbedrag te kunnen blijven besteden. Een effect dat in het hoger onderwijs is vergroot door de invoering van leningen voor de collegegeldverhogingen sinds 1991.

Hierbij moet tevens worden betrokken dat de lasten vanwege studieleningen aanmerkelijk zijn verzwaaard door renteberekening tijdens de studie van 1 januari 1992, tegen een structureel verhoogd rentepercentage.

Verdergaande verschuivingen van gift naar lening onder de WSF vergen nader onderzoek naar het effect op het sociaal risico en naar het risico van leenaversie. Met het eerste wordt bedoeld op het tekort dat ontstaat door de wettelijke kwijtschelding van WSF-schulden nadat 15 jaar volgens draagkracht is afgelost. Leenaversie doet zich voor als het vooruitzicht van hoge schulden leidt tot het afzien van het opnemen van leningen. Hierdoor kan als gevolg van een financiële drempel de toegang tot het onderwijs de facto beïnvloed worden.

De WSF kent in alle onderwijssoorten het onderscheid tussen uit- en thuiswonendheid. Aan dit onderscheid ligt ten grondslag dat de kosten voor levensonderhoud van studenten op kamers hoger liggen dan de kosten voor levensonderhoud van studenten die bij de ouders inwonen. In bepaalde gevallen wordt de keuze van studenten voor uitwonendheid ingegeven door het feit dat de afstand tussen het ouderlijk huis en de onderwijsinstelling te groot is voor het dagelijks heen en weer reizen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij

49

Sedert de aantreding van het huidige kabinet eind 1989, is op de uitgaven voor studiefinanciering een cumulatief bedrag omgebogen dat in 1998 oploopt tot 1700 miljoen ofwel ruim 25% van het budget dat zonder zulke ombuigingen zou zijn gerealiseerd. In dit beeld zijn ook de met de STOEB wetgeving voorgenomen maatregelen tot 1998 verwerkt. Met deze wetgeving zit een bezuinigingstaakstelling in de pijplijn van ruim 600 miljoen, hetgeen overeenkomst met circa 15% van het voor 1998 voorziene budget. Naarmate er meer op studiefinanciering bezuinigd wordt neemt het risico toe dat de toegankelijkheid aangetast wordt.

studierichtingen die slechts op een beperkt aantal plaatsen gevolgd kunnen worden. De uitwonendheid van de studerende wordt echter voor een deel bepaald door vrije keuze⁵⁰. De uitwonendheid van studenten is derhalve weliswaar een SF-zaak, maar het buiten de deur gaan wonen is als zodanig vooral een kwestie van persoonlijke ontwikkeling en rijpheid van de studerende. Voor zover het wordt gemotiveerd door overwegingen van studie kan dit worden meegenomen in de investering in de eigen toekomst die deel is van het gedachtengoed achter de WSF-leningen. Op deze manier loopt de WSF meer in de pas met het SZW-beleid rond bijstand, omdat ook daar als hoofdlijn de uitwonendheid buiten beschouwing blijft voor mensen jonger dan 21 jaar. Hier laat zich de vraag stellen of het voor de hand ligt om uit oogpunt van redelijkheid en billijkheid uitzonderingsbepalingen vast te stellen. De ervaring met eerdere voorstellen om voor VO en MBO uitwonendheid buiten de WSF te brengen leidden tot uitzonderingsvoorstellen om uitwonendheid alsnog te honoreren, daarbij speelde beperkte spreiding van opleidingen een rol. In dit kader wordt hieronder een tweetal besparingsvarianten genoemd.

Variant 1: Afschaffen van het onderscheid uit-/thuiswonendheid in de WSF

Het afschaffen van het onderscheid uit-/thuiswonendheid in de WSF kan worden vormgegeven door het bedrag aan basisbeurs te uniformeren op het niveau van twee telkinderen in de Kinderbijslag van 18 jaar voor studenten in het Hoger Onderwijs en op het niveau van één telkind van 16/17 jaar voor leerlingen in het VO/MBO.

Het maken van een onderscheid tussen de hoogte van de basisbeurs voor het HO en het MBO/VO kan worden gerechtvaardigd door de hogere gemiddelde leeftijd in het HO en de hogere studiekosten in het HO.

In onderstaande tabel zijn de relevante basisbeursbedragen weergegeven (alle bedragen zijn inclusief de vergoeding van de OV-studentenkaart ad f 90,-).

50

Omdat iedere WSF-gerechtigde beschikt over een OV-studentenkaart, zullen de kosten van het dagelijks heen en weer reizen tussen ouderlijk huis en onderwijsinstelling in ieder geval geen reden kunnen zijn om te kiezen voor uitwonendheid.

	<u>Situatie in 1998 na STOEB⁵¹</u>	<u>Situatie besparingsvariant</u>
WO/HBO-uitwonend	425	329
MBO-uitwonend	391	181
VO-uitwonend	323	181
WO/HBO-thuiswonend	125	329
MBO/VO-thuiswonend	91	181

Deze variant betekent een vereenvoudiging van de WSF, waarbij bovendien de ruimte voor misbruik en oneigenlijk gebruik verder kan worden ingeperkt. Afgezien van mogelijke gedragseffecten en weglek naar studieleningen en buitengewone lastenaftrek⁵², levert deze besparingsvariant structureel circa f 500 miljoen per jaar op als er geen compensatie plaatsvindt in de aanvullende beurs en f 250 miljoen met compensatie in de aanvullende beurs.

Variant 2: Voor uitwonendheid lening in plaats van beurs aanbieden

In deze variant wordt niet het onderscheid uit-/thuiswonend afgeschaft, maar wordt de basisbeurs voor uitwonenden gelijkgesteld met de basisbeurs voor thuiswonenden, met een compensatie in de aanvullende beurs voor de lage inkomens en compensatie door middel van een studielening voor hen die zulks wensen. In deze variant wordt de inkomensafhankelijkheid van de WSF derhalve verder vergroot. De gedachte die hieraan ten grondslag ligt, is dat een (hoge) studieschuld voor lage inkomens eerder een drempel zou kunnen zijn om te gaan studeren dan voor hogere inkomens.

In onderstaande tabel zijn de relevante basisbeursbedragen en maximale bedragen aanvullende beurs weergegeven (de bedragen basisbeurs zijn inclusief de vergoeding van de OV-studentenkaart ad f 90,-).

⁵¹ nieuwe wet "Student op eigen benen"

⁵² Door afschaffing van het onderscheid tussen uit- en thuiswonende beurs zal de studiekosten stijgen waardoor er meer kan worden afgetrokken in de sfeer van de buitengewone lastenaftrek.

	<u>Situatie in 1998 na STOEB</u>		<u>Situatie besparingsvariant</u>	
	Basis- beurs	Aanvullende beurs (max.)	Basis- beurs	Aanvullende beurs (max.)
WO-uitwonend	425	345	125	645
HBO-uitwonend	425	435	125	735
MBO-uitwonend	391	605	91	905
VO bb-uitwonend	323	520	91	750
overig VO-uitwonend	323	685	91	915
WO-thuiswonend	125	310	125	645
HBO-thuiswonend	125	400	125	735
MBO-thuiswonend	91	570	91	905
VO bb-thuiswonend	91	415	91	750
overig VO-thuiswonend	91	580	91	915

Afgezien van mogelijke gedragseffecten en weglek naar studieleningen en buitengewone lastenaftrek⁵³, levert deze besparingsvariant structureel circa 500 miljoen per jaar op.

§ 3.5 Beperking of afschaffing inkomensafhankelijkheid door alternatieve financieringsarrangementen

In het kader van deze beleidsvariant zijn enkele subvarianten ontwikkeld die als gemeenschappelijk kenmerk hebben dat de inkomensafhankelijkheid van de betrokken regelingen wordt beperkt dan wel wordt beëindigd en wordt vervangen door een leningsfaciliteit⁵⁴ of door een verzekeringsfaciliteit.

Het beperken van de inkomensafhankelijkheid biedt grote voordelen vanuit het oogpunt van marginale druk, alsmede vanuit het oogpunt van fraude-bestrijding en uitvoeringskosten.

Voor alle van de hier besproken inkomensafhankelijke regelingen blijken voor het beperken goede mogelijkheden aanwezig te zijn. In de onderstaande varianten worden deze nader uitgewerkt.

Leningstelsel Tegemoetkoming studiekosten

In navolging van de WSF zou ook voor de Tegemoetkoming Studiekosten een (beperkt) leningstelsel overwogen kunnen worden. Het gaat bij het volgen van

⁵³ zie voetnoot 38

⁵⁴ In de varianten is ervan uitgegaan dat de overheid de leningsfaciliteit verzorgt. Op de vraag of dit in bepaalde gevallen niet beter door particuliere banken of uit een nader op te richten fonds kan gebeuren is in dit onderzoek niet ingegaan.

onderwijs immers om een beperkte tijd dat er sprake is van een inkomensaanvulling door de overheid (namelijk van 12 tot en met 17 jaar en voor deeltijdstudenten van 18 jaar en ouder). Een lening (van de overheid) zou in deze tijdelijke financiële behoefte kunnen voorzien.

In dit verband is de toegankelijkheid van het onderwijs en het streven van de overheid om leerlingen ten minste een primaire startkwalificatie te laten halen van belang. Een leningstelsel zou afbreuk kunnen doen aan deze beleidsdoeleinden en is mogelijk niet verenigbaar met internationale verdragsverplichtingen. Mogelijk zou een draagkrachtmeting in de aflossingsfase terugbetaling van de aangegane schuld kunnen verminderen. Ook op basis van uitvoeringsoverwegingen (uitvoeringskosten) kleven er aan een leningstelsel voor de TS de nodige bezwaren. De omvang van de besparing die op korte termijn kan optreden indien er een leencomponent in de TS wordt ingevoerd hangt af van het feit of de lening als relevant wordt beschouwd voor de rijksbegroting en het opnamepercentage. Als de leningen als relevant worden beschouwd, treedt daarnaast op langere termijn een besparing op wanneer de leningen worden afgelost. In de WSF wordt voor het VO en het MBO gerekend met een opnamepercentage van 40%. Als dit percentage ook bij de TS wordt gehanteerd en indien de lening relevant is dan zal bij een leenvolume van 100 miljoen er op de korte termijn circa 60 miljoen bespaard worden.

Leningstelsel SF: student op eigen benen

In deze paragraaf wordt ingegaan op verdere verschuivingen binnen het SF-stelsel van beurs naar lening. De hiergenoemde besparingsvarianten houden in dat een subsidie (een gift) wordt omgezet in een leningarrangement. De hieraan ten grondslag liggende basisgedachte hangt samen met het profijtbeginsel en het verschuiven van verantwoordelijkheden van publiek naar privaat. De vraag kan gesteld worden, waarom de overheid de financiële verantwoordelijkheid zou dragen voor een groot deel van de kosten van de studieloopbaan van mensen die enkele jaren later in staat kunnen worden geacht zelf deze kosten te dragen? De meeste studenten die studiefinanciering hebben genoten, zullen immers met diploma, deelcertificaat of doctoraalbul op zak als "return on investment" in de hogere loonschalen terecht komen. En voor zover ze daartoe niet in staat zijn, zal als gevolg van de draagkrachtmeting van studenten in de terugbetaalperiode dispensatie kunnen worden verleend voor de

minderdraagkrachtigen⁵⁵.

Voorts kan in dit verband worden opgemerkt dat het huidige beleid erop is gericht om studenten steeds meer onafhankelijk (van de ouders) te maken door een voor iedereen toegankelijke leningsfaciliteit; het voorstel tot wijziging van de WSF heeft daarom de ondertitel meegekregen "Student op eigen benen". In dit verband is ook nog opgemerkt dat het wetsvoorstel "Student op eigen benen" een verruiming bevat van de bijverdienregeling; deze regeling bepaalt tot welk bedrag een WSF-gerechtigde zelf bijverdiensten mag hebben, voordat er sprake is van een korting op de basisbeurs/aanvullende beurs. Dit bedrag wordt opgehoogd van 8.600 gulden tot 15.000 gulden per jaar. Hiermee wordt de economische zelfstandigheid van de student nogeens benadrukt. Deze paragraaf bevat drie besparingsvarianten:

Variant 1: Afschaffen aanvullende beurs onder gelijktijdige omzetting in lening

Deze besparingsvariant komt erop neer dat het inkomensafhankelijke deel van de SF wordt omgezet in het recht op een inkomensonafhankelijke lening. Dit betekent dat de bijdrage van de overheid (als gift althans) in de studiekosten van studenten die afkomstig zijn uit lagere inkomensgroepen afneemt. Dit zou, zo wordt wel verondersteld, kunnen leiden tot het verhogen van de financiële drempel voor het gebruik van onderwijsvoorzieningen en derhalve afbreuk doen aan de toegankelijkheid van het onderwijs voor deze groep. Hier valt evenwel tegenin te brengen dat de overheid de mogelijkheid biedt om een studielening af te sluiten en op die manier de financiële drempel overkoombaar te maken om de toegankelijkheid de facto te kunnen waarborgen. Een en ander zou gepaard kunnen gaan met voorlichting om een eventuele leenaversie (bij lagere inkomensgroepen) zoveel mogelijk proberen te ondervangen.

Wat de uitvoeringsaspecten van de WSF betreft, zou het afschaffen van de ouderinkomensafhankelijkheid een aanzienlijke vereenvoudiging betekenen. Voorts wordt op deze manier de ruimte voor misbruik en oneigenlijk gebruik ingeperkt.

Met de aanvullende beurs is vanaf 1997 een bedrag gemoeid van 920 miljoen per jaar. Het afschaffen van de aanvullende beurs zou derhalve bruto 920 miljoen

55

Hierbij dient overigens wel te worden opgemerkt dat verder verschuiven van gift naar lening een nader onderzoek zou vergen naar het effect daarvan op het "sociaal risico"; hiermee wordt bedoeld op het tekort dat ontstaat door de wettelijke kwijtschelding van de schulden die na 15 jaar resteren door de terugbetaling naar draagkracht in de voorafgaande aflosfase.

structureel opbrengen. In hoeverre er een beroep zal worden gedaan op studieleningen zal nader onderzocht moeten worden. Ook (het beperken van) de weglek via de buitengewone lastenaftrek vormt een aandachtspunt.

Variant 2: Afschaffen van de aanvullende beurs voor 21-plussers

De achtergrond van de variant om de aanvullende beurs voor 21-plussers af te schaffen is, dat de ouderlijke onderhoudsplicht loopt tot 21 jaar. Dat betekent dat ouderinkomenafhankelijkheid van giften (in casu de aanvullende beurs) tot die leeftijd gehandhaafd wordt. Deze variant komt meer tegemoet aan de veronderstelde leenaversie voor studenten uit de lage inkomensgroepen dan de vorige variant. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat na de leeftijd van 21 jaar de student voldoende zelfstandig is om een beslissing te kunnen nemen over het aangaan van een studielening onafhankelijk van de inkomenspositie van zijn of haar ouders. Vanaf zijn 21e levensjaar staat de student wat de ouderinkomenafhankelijke aanvullende beurs betreft op eigen benen en leent hij of zij zo nodig tot het peil van het individuele SF-budget. Deze optie treft leerlingen in het VO en MBO nauwelijks, maar heeft meer betrekking op studenten in het HO. HO-studenten hebben echter een gunstiger inkomensverwachting; dit is in de huidige situatie dan ook een reden om in het HO meer te laten lenen. M.a.w. het betreft hier een verzwaring van accent en geen principieel nieuw gezichtspunt.

Tegen dit idee valt in te brengen, dat er sprake is van "drempelverhoging voor laatbloeiers"; instroom 21+. Ook kunnen bezwaren die nu hoorbaar zijn tegen de bestaande leeftijdsgrenzen (18 en 27) hier worden ingebracht: het gaat om een strikt normatieve benadering via een leeftijdsgrens; dat laatste impliceert altijd een zekere mate van willekeur. Deze variant zal een besparing opleveren van circa 500 miljoen.

Variant 3: De thuiswonendenbeurs 21+ laten vervallen onder overeenkomstige verlaging van de uitwonendenbeurs, met compensatie in de aanvullende beurs

De achtergrond van deze variant is, dat voor de oudere thuiswonende studenten die afkomstig zijn uit de hogere inkomensgroepen, een basisbeurs niet nodig zou zijn. De WSF biedt immers een leenfaciliteit die losstaat van het ouderlijk inkomen. Het gaat bij de basisbeurs om een tegemoetkoming die opvolger is van de Kinderbijslag, die op zijn beurt gemotiveerd is als voorziening naast de ouderlijke onderhoudsplicht. Bovendien valt uit de evaluatie van de WSF uit 1992 met enige creativiteit af te leiden, dat de schaalvoordelen van

thuiswonendheid ondergewaardeerd zijn in de WSF.

De bedenkingen tegen dit idee zijn ten dele overeenkomstig aan die bij variant 2, behalve dat de argumenten rond een eventuele leenaversie bij de lage inkomensgroepen niet spelen. Wel wordt bij de studerenden uit de hogere inkomensgroepen een (grotere) leennoodzaak geschapen. Deze variant zal een uitgavenbeperking betekenen van circa 200 miljoen.

Verzekeringsvariant SF

Deze variant is een specifieke kapitaalverzekering waarbij het spaarelement op de voorgrond staat. Het overlijdensrisico van deelnemers dient te worden afgedekt. Ouders kunnen ten behoeve van het onderwijs van hun kinderen fiscaal gefaciliteerd een bedrag inleggen ter financiering van een deel van de kosten van de opleiding vanaf de lesgeldplichtige leeftijd. Het jaarlijks in te leggen bedrag wordt vooraf door de overheid bepaald en bij een verzekeraar ondergebracht. Fiscale faciliteit: of de inleg aftrekbaar; of de uitkering (incl. rente-opbrengst) belastingvrij. In verband met de budgettaire beheersbaarheid en het synchroniseren van deze faciliteit en de eventuele besparing op de SF ligt dit laatste meer voor de hand.

Uitkering van het gespaarde kapitaal dient ter voldoening van lesgeld of als ouderbijdrage in studie- en levenskosten van het studerende kind. Andere dan deze beoogde aanwending leidt tot verlies van de fiscale faciliteit. Controle op de juiste aanwending is vereist teneinde fraudegevoeligheid van zo'n regeling te voorkomen. In verband met een opbouwfase kan de variant pas op langere termijn samengaan met een besparing op de SF en/of TS. Een dergelijke besparing bepaalt langs actuariële weg tevens de maximaal toegestane omvang van de periodieke inleg. De fiscale faciliteit kan gevonden worden in de reeds bestaande regelingen (rente- en dividendvrijstelling; kapitaalverzekering; lijfrentepolis; Wet Vermeend/Vreugdenhil) of daarop aanvullend zijn. Een alternatief voor de fiscale begunstiging kan een premiëring van het gespaarde kapitaal door de overheid zijn. Dit betekent een per saldo geringere uitgavenvermindering dan zonder zo'n begrotingsgefinancierde premie.

Als voordelen kunnen worden genoemd:

- Ook zonder bezuiniging op de overheidsuitgaven voor WSF en/of TS levert een dergelijke fiscaal begunstigde spaarvorm een minder riskante private financieringsvorm dan lenen. Het risico van het niet voldoen aan de aflossingsverplichting (leenvariant) wordt voor het gespaarde gedeelte

geëlimineerd.

- De aanloopperiode om een adequaat bedrag op te bouwen is medebepalend voor de mate waarin deze variant met een overeenkomstige ombuiging kan samengaan. Als na verloop van enige tijd deze variant samengaat met een bezuiniging (op WSF en/of TS) worden de kosten verbonden aan het onderwijs meer gedragen door de burger. De fiscale faciliteit kan dan worden gezien als een gedeeltelijke compensatie voor de lastenverschuiving naar meer private financiering, waardoor een financiële drempel tevens beperkt wordt.
- Als gevolg van de rente-opbrengsten hoeft voor een vooraf bepaald bedrag minder ingelegd te worden. Wel is er een risico dat onvoldoende inleg plaats vindt zodat het vooraf bepaalde bedrag niet gespaard wordt.
- Deze variant met fiscale begunstiging heeft een gunstig effect op de collectieve lastendruk, maar belast - zonder nadere maatregelen - het financieringstekort.

Als nadelen kunnen worden vermeld:

- Ouderafhankelijkheid in de SF krijgt weer meer accent. Het beleid gaat juist de andere kant op. Hieraan kan tegemoet gekomen worden door beperking van de variant tot de periode van de ouderlijke onderhoudsplicht (21 jaar) of door de beperking tot de TS-uitgaven. Oneigenlijk gebruik is een punt dat aandacht verdient.
- Voorts kan de begunstiging van hogere inkomens die met de fiscale faciliteit gepaard kan gaan als bezwaarlijk worden ondervonden.
- Ook al vindt er een fiscale begunstiging plaats, de deelname aan deze verzekeringsvorm (de periodieke storting) zal niet voor ieder mogelijk zijn, zodat een financiële drempel gecreëerd wordt. Zeker geldt dit als de variant samengaat met een ombuiging op de WSF en/of TS. Een dergelijke drempel zal met name effectief gevoeld worden naar mate het inkomen lager is.
- Voor personen die voorafgaand aan de invoering geen vermogen hebben opgebouwd zal het bestaande stelsel nog voortgezet moeten worden. Gedurende langere tijd zal overgangsrecht in stand moeten blijven. Uitvoeringstechnisch is het bezwaarlijk om met twee systemen te werken. Omdat het bij het ontbreken van een door ouders bespaard bedrag niet doenlijk is om de gevolgen daarvan geheel op het studerende kind af te wentelen, zal deze variant nooit volledig in de plaats van het WSF-stelsel

komen. Hierbij komt dat niet op voorhand duidelijk is vast te stellen welk bedrag gespaard/verzekerd dient te worden (bijvoorbeeld onzekerheid over de kosten van studie).

- Afhankelijk van het verzekeringskarakter zullen alleen ouders die goed gezond zijn een studieverzekering kunnen afsluiten. Als ook minder gezonde ouders hiertoe in de gelegenheid worden gesteld, zal de toch al hoge verzekeringspremie aanmerkelijk stijgen.

Leningstelsel Rechtsbijstand

Op dit moment voorziet de van overheidswege gefinancierde rechtsbijstand erin dat de kosten van de rechtsbijstandsverlening op basis van een toevoeging (advies dan wel procedure) van iemand die onder de inkomens- (f 3000,- netto-inkomen per maand) en vermogensgrens (f 14.000,- alleenstaanden, f 20.000,- overigen) blijft, tegen betaling van een eigen bijdrage, worden vergoed door de overheid.

De kosten van rechtsbijstand zijn gemiddeld gesproken beperkt (f 1.080,-; exclusief griffierecht en overige bijkomende kosten die thans voor rekening van de rechtszoekende komen). De vraag is aan de orde of deze voorziening geschikt is voor het omzetten in een leningsfaciliteit. In plaats van het feit dat iemand de kosten van de overheid vergoed krijgt, wordt er voor diegene die beneden de inkomens- en vermogensgrens vallen een lening verstrekt. Een leningfaciliteit geeft de mogelijkheid om de kosten van het procederen over een reeks van jaren te verspreiden, zodat de draagkracht geen echte belemmering vormt voor de procesgang. De Grondwet en EVRM stellen een aantal grenzen aan de mogelijkheden tot aanpassing, o.a.⁵⁶:

1. Beperkingen van het recht op rechtsbijstand mogen er ieder voor zich en in onderling verband niet toe leiden dat iemand van effectieve toegang tot de rechter en een eerlijke behandeling van zijn zaak wordt afgehouden;
2. Indien de rechtzoekende de kosten van rechtsbijstand niet kan betalen en het belang van de rechtspraak rechtsbijstand eist, dient in strafzaken de rechtsbijstand kosteloos te zijn.

Aan de eerste restrictie lijkt met een leningstelsel te zijn voldaan. De tweede restrictie betekent dat voor een aantal strafzaken een leningstelsel niet voldoet en de voorziening moet blijven bestaan.

⁵⁶ Rapport van de werkgroep Herooverweging Rechtsbijstand, maart 1987.

Bezwaren, die aan deze variant kleven, zijn:

1. De uitvoering van deze variant zal incasso-kosten met zich meebrengen en tevens zal er een incasso-risico gelopen worden. Zestig procent van de rechtsbijstand-aanvragers bevindt zich in de laagste inkomenscategorie en heeft veelal een of meer schulden waarop moet worden afgelost. De incasso-problematiek zal tevens een verzwaring van de werklast bij de rechterlijke macht kunnen veroorzaken.
2. In lagere sociaal economische klassen kan een lening drempelverhogend werken, waardoor hun toegang tot de rechter in de praktijk zal worden beperkt;
3. De gemiddelde kosten van rechtsbijstand zijn beperkt maar de spreiding is groot. Er zijn zaken waarbij de kosten ver uitstijgen boven deze f 1.080,- ;
4. De kosten van rechtsbijstand zijn vooraf moeilijk in te schatten. Dit hangt samen met het feit dat het verloop van een procedure onbekend is;
5. In geval van asiel-procedures zal ook moeilijk gewerkt kunnen worden met een leningstelsel. Voor deze zaken zal de huidige rechtsbijstand moeten blijven bestaan.

Om deze bezwaren te verminderen, zou overwogen kunnen worden om met verschillende aflossingsregimes te werken. Een aflossingsregiem voor de laagste inkomenscategorie (netto inkomen per maand $\leq$ f 1245,- alleenstaande en f 1775,- overige) van bijvoorbeeld f 25,- per maand en voor de overige gevallen met een aflossingsregiem van f 100,- per maand⁵⁷. Hierbij zal wel een kosten/baten-analyse moeten plaatsvinden. Tevens zou om tegemoet te komen aan het bezwaar van een grote spreiding in de proceskosten, een hardheids-clausule kunnen worden ingebouwd als de lening in relatie tot het inkomen te groot wordt.

De totale kosten van toevoegingen die in beginsel in aanmerking komen voor het omzetten in een leningstelsel bedragen in 1998 f 128,9 miljoen. Een aantal strafzaken waarbij het gaat om onvermogen (f 32,7 miljoen) maar ook asielprocedures in het civiel-recht (f 22,5 miljoen) zullen moeten worden uitgezonderd van de totale uitgaven aan inkomensafhankelijke toevoegingen (f 184,1 miljoen). Deze variant zal een aanzienlijke besparing opleveren f 128,9

57

In de studiefinanciering wordt bij de terugbetaling van de studieschuld ook uitgegaan van een aflossing van f 100,- per maand, echter als de draagkracht te beperkt is wordt dit verlaagd.

miljoen. Opgemerkt moet worden dat deze variant gepaard zal gaan met incasso-kosten, uitvoeringskosten en kosten in verband met dubieuze debiteuren, waardoor de netto opbrengst lager zal zijn⁵⁸.

Tevens zij nog opgemerkt dat door de leningsfaciliteit voor iedereen, ongeacht inkomen en vermogen, open te stellen, de rechtsbijstand volledig inkomensonafhankelijk wordt. Hierbij zal ook een kosten/baten analyse moeten worden gemaakt.

Verzekeringstelsel Rechtsbijstand

Op dit moment wordt de toegang tot de rechter voor de lagere inkomensgroepen gegarandeerd door van overheidswege gefinancierde rechtsbijstand.

Bij de behandeling in de Tweede Kamer van de nieuwe wet op de rechtsbijstand is een motie aangenomen van de leden Soutendijk en Vermeend waarin de regering wordt verzocht een onderzoek in te stellen in hoeverre en onder welke voorwaarden particuliere rechtsbijstandverzekeringen een rol kunnen spelen bij het verzorgen van rechtsbijstand.

Deze variant zou zoveel mogelijk aan moeten sluiten bij de huidige situatie in de particuliere markt voor rechtsbijstandverzekeringen. Dit betekent dat delen van de huidige van overheidswege gefinancierde rechtsbijstand omgezet kunnen worden in een particuliere verzekering. Dit heeft ook als voordeel dat voor de rechtzoekende en de verzekeraar bepaalde delen van de rechtsbijstand, die zich niet dan wel in mindere mate lenen voor een verzekering (bijvoorbeeld asielrecht, strafrecht en ontslag op staande voet), niet behoeven te worden meeverzekerd.

Daarnaast kleven aan deze variant ook een aantal bezwaren. Door het omzetten van de rechtsbijstand in een vrijwillige particuliere verzekering kan de situatie zich voordoen dat op het moment dat er geen verzekering is afgesloten en de proceskosten niet betaald kunnen worden, er geen voorziening meer is die de toegang tot de rechter waarborgt. Ondanks het feit dat de keuze om wel of geen verzekering af te sluiten een vrijwillige is (vgl. de Commissie Polak: lijkt) en daarmee het risico aanvaard is dat de kosten van rechtshulp niet betaald kunnen worden, kan de overheid aan de grondwettelijke waarborg en eventuele verdragsrechtelijke verplichtingen mogelijk alsnog inhoud geven middel van een leningsfaciliteit of de bijzondere bijstand. Het is echter de vraag of daarmee de verzekeringsgedachte niet op voorhand wordt uitgehold.

⁵⁸ Justitie schat deze kosten op circa f 39 miljoen

Het regelmatig betalen van een premie zal voor de rechtzoekende, in het bijzonder de laagste inkomensgroepen, een hogere last betekenen dan een incidenteel te betalen eigen bijdrage.

Een verzekering zou er toe kunnen leiden dat er meer geprocedeerd wordt en daarmee zouden de uitgaven voor de rechterlijke organisatie toenemen.

De rechtsgebieden die zich zouden lenen voor een particuliere rechtsbijstandverzekering zijn weergegeven in de volgende tabel. Opgemerkt moet worden dat naarmate het procederen meer is gebaseerd op een vrijwillige keuze, het moeilijker zal zijn om een rechtsbijstandverzekering ervoor af te sluiten dan wel de premie hoger zal zijn. Ten slotte zij aangetekend, dat de rechtsbijstandverzekeraars tot nog toe terughoudend staan tegenover de hier ontwikkelde ideeën, terwijl deze vorm van privatisering het risico van prijsstijging in zich draagt. Het is zeer de vraag of de verzekeraars eenzelfde tariefstelling kunnen bedingen als de overheid thans bij wetgeving dwingend heeft voorgeschreven. Het richttarief van advocaten in betaalde zaken bedraagt momenteel f 285,- per uur, terwijl het overheidstarief voor die tijdseenheid gemiddeld uitkomt op circa f 125,-.

Tabel 3.5: Rechtsgebieden die zich lenen voor een verzekering

Rechtsgebied	Bedragen 1992 in miljoenen
Arbeidsrecht	f 6,5
Ontslag ⁵⁹	f 10,1
Wonen	f 2,1
Huurovereenkomsten ⁶⁰	f 6,0
Eigen huis	f 0,4
Erfrecht	f 0,8
Zakenrecht	f 2,1
Verbintenissen recht ⁶¹	f 13,5
Totaal	f 41,5

Bron: Ministerie van Justitie

Indien de in de tabel genoemde rechtsgebieden eerder volledig zouden zijn omgezet in een particuliere verzekering, dan zou deze variant een besparing hebben opgeleverd van structureel f 41,5 miljoen (prijspeil 1992). Rekening moet worden gehouden met het feit dat die besparing, door de maatregelen die besloten zijn in de nieuwe wet onder andere intensievere controle, verhoging van de eigen bijdragen en de door beide veroorzaakte vraaguitval van 22,2%⁶², op dit moment lager zijn, te weten f 34 miljoen.

Leningstelsel IHS: Een woonkostenlening

Wanneer men de huidige financieringssysteem van inkomensoverdrachten verlaat, zou men voor wat betreft de IHS kunnen denken aan een leningsfaciliteit.

Het verstrekken van een lening heeft slechts zin indien er redelijke zekerheid bestaat dat de lener in de toekomst zijn lening zal kunnen terugbetalen. Wanneer men naar de woonkosten kijkt is het enige onderpand de toekomstige

⁵⁹ exclusief ontslag op staande voet

⁶⁰ exclusief huurachterstand, ontruiming en wanprestatie

⁶¹ exclusief schuldsanering/betalingsregeling en 25% wanprestatie

⁶² Bij de opstelling van de begroting 1994 is door Justitie met deze vraaguitval gewerkt

verdien capaciteit van de lener. Dit betekent dat in de praktijk ouderen niet voor een lening in aanmerking komen. Deze groep betreft ca. 370.000 IHS-ontvangers of te wel 40% van het totaal aantal IHS-ontvangers met een budgettair beslag van ca. f 750 miljoen. Daarnaast zou ook voor kansarmen op de arbeidsmarkt de realisatie van een dergelijke faciliteit op problemen stuiten.

In de praktijk zal dit betekenen dat voornamelijk de groep jongeren in aanmerking komt voor zo'n faciliteit. Men zou voor bijvoorbeeld de groep "jongeren tot 28 jaar" kunnen kiezen voor een stelsel, waarin huurders een lening kunnen afsluiten waarmee onevenredig hoge woonkosten worden opgevangen. Het betreft ca. 100.000 aanvragers met een budgettair beslag van f 151 miljoen in het tijdvak 1992-1993; overigens neemt dit budgettaire beslag in de loop der jaren af vanwege de jongerenmaatregelen in de IHS en de autonome trend van een dalend aantal jongeren.

Voor de leningsvariant van jongeren zijn er twee mogelijkheden. Ten eerste wanneer men binnen een bepaalde inkomensrange een bepaalde huurquote heeft, komt men in aanmerking voor een "basis-IHS", waarbij het deel dat aanvullend noodzakelijk is om tot een vooraf vastgestelde woonkostennorm te komen kan worden geleend. Een verdergaande variant is dat jongeren tot 28 jaar i.p.v. IHS voor de volle 100% een lening kunnen afsluiten.

Aan een dergelijke opzet blijft een potentieel risico kleven. Immers ook een deel van de IHS-jongeren behoort tot de harde kern van IHS-gebruikers die langdurig van de regeling gebruik maken en weinig vooruitzicht hebben op een inkomensverbetering. De samenstelling van de groep gebruikers wijkt af van de jongeren in de studiefinanciering, die ook studieleningen moeten aangaan. Dit risico zou marktpartijen afschrikken en daarnaast incassoproblemen opleveren. Men zou zich daarom kunnen voorstellen dat deze groep wordt geprikkeld goedkopere woonruimte te zoeken en daarmee ruimte creëert om de lening zo snel mogelijk af te kunnen betalen. Een element van tijdelijkheid in de regeling zou daartoe een oplossing kunnen bieden. Men zou dan de horizon waarbinnen men aanspraak kan maken op een leningsfaciliteit moeten beperken (bijvoorbeeld tot 5 jaar). Bij de eerste variant zou dit ook kunnen gelden voor de zogenaamde "basis IHS". Gemeenten en/of verhuurders zouden dan de verplichting moeten krijgen binnen de tijdshorizon betere woonruimte aan te bieden.

Naast de gedachte, dat met het element van tijdelijkheid de leningsfaciliteit beter betaalbaar wordt, leidt het tot een beheersing van de uitgaven van de IHS en tot een grotere uitstroom van IHS-ontvangers naar meer passende woningen. De huurder heeft zo een prikkel om naar goedkopere woonruimte om te zien. Dit betekent een bijdrage aan de "scheefheidsbestrijding". Bij de toepassing van een dergelijk tijdelijkheidsbeginsel moet echter rekening gehouden worden met het feit, dat de woningvoorraad waar zonder IHS zou kunnen worden gewoond niet in alle regio's groot genoeg is.

Wat betreft uitvoerbaarheid betekent dit voor gemeenten en verhuurders een extra belasting ten opzichte van de huidige situatie. Zij zullen immers e.e.a. moeten administreren en hebben tevens de verplichting van het aanbieden van passende woonruimte.

§ 3.6 Vervangen van sector-specifieke inkomensaanvulling door een generieke centrale voorziening die gedecentraliseerd uitgevoerd wordt

In de werkgroep is de gedachte naar voren gebracht dat de inkomensbescherming die in de inkomensafhankelijke regelingen besloten ligt, wellicht kan worden ondergebracht in één regeling (een soort Algemene Voorzieningenwet). Volgens deze gedachte worden voor alle betrokken voorzieningen kostendekkende eigen bijdragen gevraagd en wordt in de centrale inkomensbeschermende regeling bepaald dat er één loket is waar burgers terecht kunnen voor eventuele inkomensaanvulling. Bij deze optie kunnen naast rechten op een inkomensaanvulling, bij gebruik van de betrokken voorzieningen ook plichten aan de kant van de gebruiker staan, bijvoorbeeld gericht op het verbeteren van de inkomenspositie. De verschillende voor- en nadelen van een centrale voorziening opgezet langs deze lijnen behoeven nader onderzoek. In het rapport van de subcommissie "Inkomensbescherming" van de heroverweging "Eigen bijdragen in de kwartaire sector" wordt onder andere nader op deze gedachte ingegaan.

§ 3.7 Toetsingscriteria

Bij de beschrijving van de varianten zijn de voor- en nadelen al aangegeven. Het doel van deze paragraaf is om in een kort totaaloverzicht aan te geven hoe de varianten scoren op een aantal criteria, te weten: toegankelijkheid van de regeling, inkomenseffect, marginale druk, budgettaire beheersbaarheid,

MenO-gevoeligheid, uitvoeringskosten en weglek naar de bijzondere bijstand. In de onderstaande tabel wordt dit weergegeven, waarbij een drietal scores gehanteerd zijn:

- verbetering ten opzichte van de huidige situatie (+);
- neutraal (0);
- verslechtering ten opzichte van de huidige situatie (-).

Bij het criterium toegankelijkheid van de regeling wordt gekeken in hoeverre de varianten de toegankelijkheid van de voorziening beïnvloeden. Toegankelijkheid is gewaarborgd als een huishouden dat tot de doelgroep behoort van de voorziening gebruik kan maken, ongeacht het inkomen waarover dat huishouden beschikt. Relevant is niet of een huishouden tot de doelgroep behoort, maar feitelijk van de regeling gebruik maakt. Het feit dat een huishouden dat aan de criteria voor toelating voldoet afziet van gebruik, vormt in deze benadering geen aantasting van de toegankelijkheid. Niet getoetst is of de voorstellen in overeenstemming zijn met de grondwettelijke en verdragsrechtelijke verplichtingen. Een dergelijke toets valt dan ook buiten de taakopdracht van de werkgroep. Met name voor rechtsbijstand is van belang deze toets alsnog te laten plaatsvinden.

Bij het criterium inkomenseffect wordt gekeken naar de verandering van de eigen bijdrage die de gebruiker moet betalen voor de voorziening. Een variant die de eigen bijdrage voor de gebruiker laat toenemen en waar dus de overheidsbijdrage wordt beperkt, heeft een negatief inkomenseffect.

De marginale druk geeft aan welk deel van de inkomenstoename teniet wordt gedaan door de betaling van hogere eigen bijdrage voor de desbetreffende voorziening. Bij dit criterium wordt gekeken in hoeverre de varianten leiden tot een hogere marginale druk en daarmee tot een verslechtering ten opzichte van de huidige situatie. Varianten die, afhankelijk van bijvoorbeeld huur of uitwonend zijn maar onafhankelijk van de hoogte van het inkomen, leiden tot hogere eigen bijdragen maar zullen de marginale druk niet beïnvloeden.

Bij het criterium budgettaire beheersbaarheid wordt gekeken of het open einde karakter van de rijksregelingen in de varianten vermindert, doordat bijvoorbeeld de overheidsbijdrage per gebruiker omlaag gaat.

Bij het criterium misbruik en oneigenlijk gebruik is gekeken of de gevoeligheid van de inkomensafhankelijke regeling hiervoor in de varianten verandert. Een afname van de inkomensafhankelijkheid dan wel een vereenvoudiging van de regeling (bijvoorbeeld het afschaffen van het onderscheid tussen uit- en

thuiswonendheid) zullen M&O-gevoeligheid beperken.

Bij het criterium uitvoeringskosten wordt gekeken in hoeverre de varianten leiden tot verandering in uitvoeringskosten voor de overheid. Bij het afschaffen van de uitwonende beurs zullen bijvoorbeeld de uitvoeringskosten verminderen, terwijl bij het omzetten van een inkomensafhankelijke gift in een lening de incasso-kosten waarschijnlijk leiden tot extra uitvoeringskosten voor de overheid.

Bij het criterium weglek naar de bijzondere bijstand wordt gekeken in hoeverre de varianten leiden tot een extra beroep op de bijzondere bijstand. De huidige IHS, SF en TS gelden voor de bijstand als passende en toereikende voorzieningen, waarvoor in zijn algemeenheid geen beroep kan worden gedaan op de bijzondere bijstand. Wel kan op basis van individuele omstandigheden, waar de desbetreffende voorzieningen geen rekening mee houden, bijzondere bijstand worden verleend.

Tabel 3.6 : Toetsingscriteria

	<u>Variant I</u>	<u>Variant II</u>		
	Aanpassing Inkomenstabellen aan de vrije ruimte	IHS: - Kortingspercentage - Aftoppingsgrens	TS: Beperken tot cursus of collegegeld	WSF: Afschaffing thuis/uit Uitwonende lening i.p.v. beurs
Toegankelijkheid	0	0	0	0
Inkomenseffect	- (IHS +/-)	0/-	-	0/-
Marginale druk	- (IHS +/-)	0	+	0/-
Budgettaire beheersbaarheid	+	+	+	+
M en O	0	0	+	+
Uitvoeringskosten	0	0	+	+
Weglek naar bijzon- dere bijstand	alleen bij cumulatie	0	0	0

Vervolg tabel 3.6 : Toetsingscriteria

	<u>Variant III</u>						
	Rechtsbijstand		TS	WSF			WSF
	Lening	Verzekering	Lening	I	Lening II	III	Verzekering
Toegankelijkheid	0/- ⁶³	0/- ⁶⁴	0/-	0/-	0	0	0
Inkomenseffect	-	-	-	0/-	0/-	0/-	-
Marginale druk	0/+	+	0/+	+	+	-	+
Budgettaire beheersbaarheid	+	+	+	+	+	0	.
M en O	+	0/+	0/+	+	+	-	+
Uitvoeringskosten	-	0/+	-	+	+	0	+ (KT-)
Weglek naar bijzondere bijstand ⁶⁵	0	0	0	0	0	0	0

⁶³ De verdrags- en grondrechtelijke complicaties dienen nader te worden onderzocht

⁶⁴ zie voetnoot 60

⁶⁵ Afbetalingen van schulden en premies voor dergelijke verzekeringen kunnen niet in aanmerking komen voor een vergoeding uit hoofde van de bijzondere bijstand

Inkomensafhankelijke gemeentelijke regelingen

Het algemene inkomensbeleid is voorbehouden aan de rijksoverheid. Dit betekent niet dat gemeenten geen invloed uit (kunnen) oefenen op het besteedbaar inkomen van inwoners die een beroep doen op een bepaalde voorziening. Dit mag echter geen categoriaal beleid zijn (beleid t.a.v. een bepaalde categorie personen). Op het individu gerichte inkomensafhankelijke gemeentelijke regelingen kunnen derhalve wel tot de mogelijkheden behoren. Er zijn puur gemeentelijke regelingen zoals kwijtscheldingsregelingen voor gemeentelijke belastingen en kinderopvang. Daarnaast zijn er gedecentraliseerde regelingen waarbij gemeenten de bevoegdheid hebben een inkomensafhankelijke eigen bijdrage te vragen voor een voorziening (de Wet gemeentelijke regelingen leerlingenvervoer en de Wet voorzieningen gehandicapten). Tenslotte kunnen gemeenten in de sfeer van de bijstand (bijzondere bijstand, in de nabije toekomst de toeslagen ABW) aan betrokkenen op de individuele omstandigheden afgestemde bijstand/toeslag verstrekken.

Hieronder is een aantal voorbeelden nader toegelicht.

1) Wet gemeentelijke regelingen leerlingenvervoer

De wet geeft de gemeenteraad de opdracht een regeling vast te stellen omtrent het leerlingenvervoer naar scholen voor basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs. De verordening dient de aanspraken van ouders op een gehele of een gedeeltelijke vergoeding van vervoerskosten vast te leggen. Gemeenten zijn verplicht tot het heffen van een eigen bijdrage van

f 200,- bij een belastbaar inkomen van meer dan f 34.000,-. Daarnaast is het college van B en W bevoegd tot het heffen van een inkomensafhankelijke bijdrage van ouders, indien de afstand woning-school groter is dan 20 km voor het basisonderwijs, LOM-en MLK-onderwijs. Deze draagkrachtregeling is facultatief en kan door gemeenten naar eigen inzicht worden vorm gegeven. De regeling over leerlingenvervoer moet voorschriften bevatten omtrent de financiële draagkracht van ouders.

2) Wet voorzieningen gehandicapten

De wet bepaalt dat gemeenten een zorgplicht hebben voor de verlening van woonvoorzieningen, vervoersvoorzieningen en rolstoelen ten behoeve van in de gemeente woonachtige gehandicapten.

Gemeenten hebben de bevoegdheid om de hoogte van financiële tegemoetkomingen af te stemmen op het inkomen van de gehandicapte en zijn partner, c.q. op het inkomen van de (pleeg)ouders van de gehandicapte indien hij jonger is dan 18 jaar.

Daarnaast hebben gemeenten de bevoegdheid te bepalen dat de gehandicapte een eigen bijdrage is verschuldigd voor zover de aan hem verleende voorziening niet bestaat uit een financiële tegemoetkoming (natura verstrekkingen). De minister van SZW bepaalt in een ministerieel besluit de maximum eigen bijdrage voor de lagere inkomensgroepen (thans f 500,- per gezin per jaar). Deze bepaling is er op gericht doorkruising te voorkomen van het door de centrale overheid voorgestane inkomensbeleid (met name het minimabeleid).

3) Kinderopvang

Sinds de decentralisatie van het kinderopvangbeleid via de Welzijnswet in 1987 zijn gemeenten vrij in het toepassen van een ouderbijdrageregeling voor kinderopvang die gerelateerd is aan het inkomen. Gemeenten die in het kader van de stimuleringsmaatregel kinderopvang een bijdrage van het rijk ontvangen zijn vrij zelf hun tarieven te bepalen. Zij kunnen daarvoor gebruik maken van de WVC-adviestabel ouderbijdragen (die gerelateerd is aan het inkomen), maar zijn dat niet verplicht. Wel moeten gemeenten WVC op de hoogte stellen van de gehanteerde tarieven.

4) Bijzondere bijstand

Gemeenten hebben de wettelijke verplichting in voorkomende gevallen voor bijzondere noodzakelijke bestaanskosten bijstand verstrekken. Dit geldt indien betrokkene geen beroep kan doen op een voorliggende voorziening en er bovendien geen of onvoldoende draagkracht aanwezig is. Gemeenten hebben de bevoegdheid om te bepalen welk gedeelte van het inkomen voor bijzondere noodzakelijke bestaanskosten moet worden aangewend (draagkrachtpercentage). Het gaat bij de bijzondere bijstand om noodzakelijke uitgaven die vanwege hun aard en hoogte afwijken van het gebruikelijke bestedingspatroon. Modaliteiten waaraan gedacht kan worden zijn leenbijstand voor duurzame gebruiksgoederen, tijdelijke woonkostentoeslagen bij woonkosten boven de maximum huurgrens voor huursubsidie en het in individuele gevallen hoger vaststellen van de bijstand.

5) toeslagen ABW

In het wetsontwerp "Herinrichting ABW" wordt bepaald dat de bijstandsuitkering wordt gesplitst in een landelijke norm (50% van het wettelijk minimumloon) en een gemeentelijke toeslag. Deze toeslag (maximaal 20% van het wettelijk minimumloon) geldt voor alleenstaanden en alleenstaande ouders. In dit wetsvoorstel wordt vastgelegd dat deze categorieën recht hebben op de 20% toeslag indien zij werkelijk alleen wonen en hun kosten op geen enkel opzicht met een ander kunnen delen. Voorts wordt bepaald dat deze toeslag door gemeenten verlaagd kan worden voor krakers, schoolverlaters en voor 21 of 22-jarigen. Dit betreft een limitatieve opsomming.

Wet op de tegemoetkoming studiekosten

<u>Uitvoering</u>	<u>Controle</u>
De Informatie Beheer Groep beslist op een aanvraag van tegemoetkoming studiekosten en kent deze toe aan degene die daartoe een aanvraag heeft ingediend en voldoet aan de voorschriften van de wet.	<u>TS 18-</u> De aanvrager en de partner van de aanvrager dienen bij een aanvraag (TS 18-) voor tegemoetkoming studiekosten voor hun minderjarig kind opgave te doen van hun sofifnummer. Hierdoor kunnen de relevante inkomensgegevens bij de belastingdienst worden achterhaald. Eventueel kan nog gebruik gemaakt worden van opgegeven personalia. Indien geen belastingaangifte wordt gedaan, zullen de inkomensformulieren moeten worden ingevuld. <u>TS 18+</u> De controle van de inkomens in de categorie 18+ vindt in eerste instantie plaats aan de hand van loonoverzichten van de werkgever van betrokkene of een inkomensoverzicht van de GSD. Achteraf vindt controle plaats via de belastingdienst. Op de manier zoals hierboven is beschreven voor TS 18-. De sanctie voor het niet tijdig verstrekken van inlichtingen is het beëindigen van de toekenning met terugwerkende kracht. Verder kan de IBGroep inzage in schriftelijke stukken verlangen, en worden onderwijsinstellingen en publiekrechtelijke organen via een ministeriële regel en een algemene maatregel van bestuur verplicht om inlichtingen te verstrekken.

Wet studiefinanciering

<u>Uitvoering</u>	<u>Controle</u>
Studerende dient een verzoek in waarin hij aangeeft of hij naast de basisbeurs, gebruik wenst te maken van de mogelijkheid van een rentedragende studielening en of hij meent aanspraken te hebben op een aanvullende beurs. Daarbij zal moeten worden aangegeven welk bedrag de studerende per maand als lening uitgekeerd wil hebben (maximaal de totale aanvullende financiering). De Informatie Beheer Groep beslist op een verzoek om studiefinanciering en kent deze toe aan degene die daartoe een verzoek heeft ingediend en voldoet aan de voorschriften van de wet.	In de wijziging van de WSF (student op eigen benen) wordt de controle van het ouderinkomen vereenvoudigd doordat de Informatie Beheer Groep het mogelijk wordt gemaakt om gegevens over het ouderlijk inkomen direct bij de belastingdienst op te vragen. Het gebruik van ouderinkomenformulieren wordt daardoor beperkt. Alleen als het inwinnen van gegevens bij de belastingdienst op individueel geval niet mogelijk blijkt, zullen de gegevens nog moeten worden aangeleverd door ouderinkomenformulieren. De eigen inkomsten van de studerende (toetsingsinkomen) worden alleen nog maar op jaarbasis achteraf bekeken door de IBG. Tijdens een kalenderjaar vindt er geen interactie plaats tussen de studenten en IBG m.b.t. bijverdiensten. De bijverdiensten worden achteraf vastgesteld door gegevensuitwisseling met de belastingdienst.

Individuele huursubsidie

Uitvoering

Bij de uitvoering zijn drie instanties betrokken. De verhuurder voor zover er sprake is van huurmatiging. Deze helpt mee bij de invulling van het aanvraagformulier en beoordeelt of dit juist is ingevuld. Vervolgens stuurt de verhuurder het aanvraagformulier na ondertekening naar de gemeente. Deze controleert de formulieren eveneens op juistheid en volledigheid m.b.t. inkomen, huurprijs en de bewoningssituatie voor zover dit nog niet is gebeurd door de verhuurder. Daarbij controleren de gemeenten de bewoningssituatie a.h.v. het bevolkingsregister. Uiteindelijk komen de formulieren bij de Hoofdafdeling Individuele subsidiering, waar ze ingevoerd worden in een geautomatiseerd systeem. Bij continueringsaanvragen worden de gegevens vergeleken met de gegevens die reeds opgeslagen zijn in het bestand. Zijn er dan relevante afwijkingen, dan wordt het aanvraagformulier handmatig beoordeeld. Zo niet dan volgt de beschikking via het systeem. De aanvrager is verplicht tijdens het subsidietijdvak wijzigingen die tot bijstelling IHS leiden door te geven.

Controle (Inkomen)

De eerste beoordeling van de inkomensgegevens vindt plaats bij de matigende verhuurder of gemeente aan de hand van jaaropgave of afschriften van de aangifte inkomstenbelasting en, in geval van continueringsaanvragen, een vergelijking met het op het aanvraagformulier voorbedrukte inkomen dat voor het voorgaande tijdvak is gehanteerd. De matigende verhuurder en de gemeente zijn sterk afhankelijk van de door de aanvrager overlegde gegevens. De verificatie bij het ministerie is hiervan veel minder afhankelijk. Deze vindt plaats aan de hand van gegevens afkomstig van de belastingdienst. Het aantal door het ministerie t.b.v. huursubsidie gecontroleerde inkomens is sinds 1987 sterk geïntensiveerd ondermeer door de tape-uitwisseling met de Centrale Heffingsadministratie Particulieren van Financiën. Inmiddels is er nagenoeg sprake van een 1 op 1 controle van inkomensgegevens. Hiermee wordt tevens gecontroleerd of de aanvrager dan wel partner en/of familieleden vermogensbelasting verschuldigd zijn. De inkomenscontrole vindt zowel voor, tijdens als na de aanvraagbehandeling plaats. Dit is afhankelijk van het soort inkomen dat gecontroleerd wordt: basisinkomen loonbelasting (voor), basisinkomen IB (tijdens), schattingsinkomen (na), vermogensbelastingplicht (na). Controles die leiden tot aanpassingen van het subsidiebedrag worden - afhankelijk van het soort controle - zo mogelijk nog bij de subsidiebepaling meegenomen en anders leidt dit tot een aanpassing tijdens het tijdvak of een incasso. Er wordt naar gestreefd het controlebeleid per 1 juli 1994 verder aan te scherpen. Een voorstel van wet daartoe is op dit moment in behandeling in de Tweede Kamer

Kinderopvang

<u>Uitvoering</u>	<u>Controle</u>
De instelling voor kinderopvang stelt bij de aanvang van de hulpverlening de ouderbijdrage vast op basis van door de aanvrager te overleggen inkomensgegevens. Worden er geen inkomensgegevens overlegd, dan geldt de maximale ouderbijdrage. De instelling voor kinderopvang verzorgt verder de inning en de uitvoering. De instelling verplicht de aanvrager wijzigingen in het inkomen (15% of meer) aan haar te melden.	Door de instelling voor kinderopvang vindt de controle van het inkomen aan de hand van door de aanvrager verstrekte inkomensgegevens plaats. In principe wordt er gekeken naar de definitieve aanslag inkomstenbelasting. Voor degenen die geen aanslag inkomstenbelasting ontvangen geldt de loonstrook van de werkgever of uitkerende instantie. Deze dient aan de instelling te worden overlegd. Nu kinderopvang gedecentraliseerd is, is de controle een zaak van instellingen en gemeente geworden.

Gezinsverzorging

<u>Uitvoering</u>	<u>Controle</u>
De instelling voor gezinsverzorging stelt bij de aanvang van de hulpverlening en vervolgens éénmaal per jaar het netto-maandinkomen vast (behoudens evt. optredende wijzigingen). De instelling verplicht de leefeenheid wijziging in het inkomen of andere omstandigheden, die tot een wijziging in de verschuldigde bijdrage leidt, aan haar te melden.	Door de instelling voor gezinsverzorging vindt de controle van het inkomen plaats aan de hand van door de aanvrager verstrekte inkomensgegevens (loonstroken, giroafschriften).

Wet op de bejaardenoorden

<u>Uitvoering</u>	<u>Controle</u>
De houder van het bejaardenoord zendt aan BenW een bericht dat de bejaarde is opgenomen in het bejaardenhuis. BenW zendt vervolgens een standaard-formulier ter vaststelling van de eigen bijdrage WBO. BenW stelt de eigen bijdrage vast en int hem vervolgens, waarna deze bijdrage maandelijks wordt afgedragen aan het bejaardenoord.	Bij intreding moeten de inkomens- en vermogensgegevens worden doorgegeven aan BenW. Indien de bewoner de volledige verzorgingsprijs kan betalen houdt de controle op. Zo niet, dan dient de bejaarde bewijsstukken van inkomen en vermogen te verschaffen. Er wordt gekeken of de bewoner in de referentieperiode schenkingen heeft gedaan. Zo ja, dan bekijkt de gemeente of deze kunnen worden verhaald op de begiftigden. Indien de gemeente twijfelt over de juistheid van de gegevens, kan er aan de belastingdienst een verzoek worden gedaan om een onderzoek in te stellen naar de juistheid en volledigheid. Momenteel wordt gekeken of deze bevoegdheid niet beter omgezet kan worden in een verplichting. Ook kunnen door de gemeenten andere instanties/persoonen geraadpleegd worden. Indien de juiste gegevens alsnog beschikbaar komen, dan wordt de eigen bijdrage met terugwerkende kracht gewijzigd. Sommige gemeenten controleren jaarlijks of de gegevens nog juist zijn. Dit is echter geen wettelijke verplichting. Wettelijk gezien is de bejaarde verplicht evt. wijzigingen (bv. erfenis) aan de gemeente door te geven.

Rechtsbijstand

<u>Uitvoering</u>	<u>Controle</u>
De gemeenten verzorgen de afgiften van de Verklaringen omtrent Inkomen en Vermogen (VIV). De rechtzoekenden overleggen de bescheiden die noodzakelijk zijn voor de vaststelling van de juistheid van de gegevens in de verklaring en ondertekenen een verklaring dat de verstrekte gegevens juist en volledig zijn. De rechtsbijstandverlener zendt bij het verzoek om toevoeging de verklaring naar het bureau rechtsbijstandvoorziening die vervolgens na een financiële en inhoudelijke beoordeling een beslissing over de aanvraag neemt. Bij een positieve beslissing stelt het bureau tevens de hoogte van de eigen bijdrage vast. Na afloop van de toegevoegde zaak stelt het bureau aan de hand van de door de rechtsbijstandverlener over te leggen stukken de vergoeding vast.	1) Controle en verificatie door de gemeenten aan de hand van eigen gegevens en door de aanvrager te overleggen originele bescheiden (loon- en uitkeringsstroken), uitmondend in de afgifte van een Verklaring omtrent Inkomen en Vermogen (VIV). De door de gemeenten afgegeven VIV's worden door het bureau rechtsbijstandvoorzorg getoetst aan de hand van een aantal bij de VIV mee te zenden bewijsstukken. Het bureau kan aanvullende informatie vragen. 2) Het bureau rechtsbijstandvoorziening <u>kan</u> voordat hij beslist over de aanvraag nadere gegevens opvragen bij: de aanvrager, de rijksbelastingdienst, de districtskantoren van de Sociale Verzekeringsbank, de bedrijfsverenigingen, de gemeentelijke sociale diensten, de afdelingen bevolking van de gemeenten. Deze controle zal vanaf 1 januari 1994 ter hand worden genomen. 3) Het bureau rechtsbijstandvoorziening controleert achteraf steekproefsgewijs de VIV's bij de administratie van de belastingen (dit moet nog ingevoerd worden).

Verpleeghuizen

<u>Uitvoering</u>	<u>Controle</u>
De aanvraag moet ingediend worden bij het ziekenfonds, toegelaten particuliere instellingen en instituten ziektekostenvoorziening ambtenaren. Deze neemt de beslissing over aanvraag. Het Centraal Administratiekantoor int de eigen bijdrage.	Door het Centraal Administratiekantoor vindt de controle van het inkomen plaats aan de hand van door de aanvrager verstrekte inkomensgegevens (loonstroken, giroafschriften). Bij vermoeden van fraude kunnen derden geraadpleegd worden waaronder de belastingdienst.

Rechtsbijstand

inkomen alleenstaande	inkomen overige	eigen bijdrage	eigen bijdrage per april 1994
≤ 1.245	≤ 1.775	60	110
1.245 - 1.370	1.775 - 1.960	105	180
1.370 - 1.450	1.960 - 2.070	155	255
1.450 - 1.520	2.070 - 2.170	225	350
1.520 - 1.595	2.170 - 2.275	300	450
1.595 - 1.665	2.275 - 2.375	390	565
1.665 - 1.735	2.375 - 2.480	475	675
1.740 - 1.805	2.480 - 2.580	570	795
1.805 - 1.880	2.580 - 2.685	685	935
1.880 - 1.955	2.685 - 2.790	785	1.060
1.955 - 2.030	2.790 - 2.895	880	1.180
2.300 - 2.100	2.895 - 3.000	980	1.305

Individuele huursubsidie

De individuele huursubsidie kent tien tabellen, te weten:

- Tabel 1: meerperoonstabel
- Tabel 1a: meerpersoons-bejaardentabel
- Tabel 2: eenpersoonstabel
- Tabel 2a: eenpersoons-bejaardentabel
- Tabel 2b: eenpersoonstabel overgang
- Tabel 2c: eenpersoons-bejaardentabel overgang
- Tabel 3: eenpersoons-jongerentabel
- Tabel 3a: meerpersoons-jongerentabel
- Tabel 3b: eenpersoons-jongerentabel overgang
- Tabel 3c: meerpersoonsjongerentabel overgang

In deze bijlage zijn hiervan twee tabellen opgenomen.

**tabel 1. Meerpersoonstabel (partner met het hoogste inkomen is op de peildatum 23 jaar of ouder, maar op 31 december 1993 jonger dan 65 jaar).
(Huur mag niet lager dan f 324,58 en niet hoger dan f 913,33 per maand zijn.)**

subsidie per jaar in guldens	tabelinkomen per jaar																			
	0 31000	31001 31500	31501 32000	32001 32500	32501 33000	33001 33500	33501 34000	34001 34500	34501 35000	35001 35500	35501 36000	36001 36500	36501 37500	37501 38500	38501 39500	39501 40500	40501 41500	41501 42500	42501 43500	43501 43600
300....	3895	3960	4085	4210	4340	4475	4615	4755	4895	5035	5185	5335	5555	5870	6185	6520	6860	7235	7590	7795
360....	3955	4020	4145	4270	4400	4540	4680	4820	4955	5105	5250	5405	5625	5940	6260	6595	6945	7320	7680	7890
420....	4015	4080	4205	4330	4465	4605	4745	4880	5020	5170	5320	5470	5695	6015	6335	6670	7030	7405	7775	7980
480....	4075	4140	4265	4390	4530	4665	4805	4945	5090	5235	5385	5535	5765	6085	6410	6745	7115	7500	7865	8080
540....	4135	4200	4325	4455	4590	4730	4870	5010	5155	5305	5450	5605	5835	6155	6485	6825	7200	7590	7960	8180
600....	4195	4260	4385	4520	4655	4790	4930	5075	5220	5370	5520	5675	5905	6225	6560	6910	7285	7685	8055	8280
660....	4255	4320	4450	4580	4715	4855	4995	5145	5290	5435	5585	5745	5980	6300	6635	6995	7370	7775	8155	8380*
720....	4315	4380	4510	4645	4780	4920	5065	5210	5355	5505	5655	5815	6050	6375	6710	7080	7465	7870	8255	
780....	4375	4440	4575	4710	4845	4980	5130	5275	5420	5570	5725	5885	6120	6450	6785	7170	7555	7960	8355*	
840....	4440	4505	4635	4770	4905	5050	5195	5345	5490	5640	5795	5955	6190	6525	6870	7255	7650	8060		
900....	4505	4570	4700	4835	4970	5115	5265	5410	5555	5710	5870	6025	6265	6600	6955	7340	7740	8160		
960....	4565	4630	4765	4895	5035	5180	5330	5475	5625	5780	5940	6100	6340	6675	7040	7430	7835	8260		
1020....	4630	4695	4825	4960	5105	5250	5395	5545	5695	5850	6010	6170	6415	6750	7125	7520	7925	8360*		
1080....	4695	4760	4890	5025	5170	5315	5465	5610	5765	5920	6080	6245	6490	6835	7210	7610	8020			
1140....	4755	4820	4955	5095	5235	5380	5530	5680	5835	5990	6150	6320	6565	6920	7300	7705	8120			
1200....	4820	4885	5020	5160	5305	5450	5595	5755	5905	6065	6225	6395	6640	7005	7385	7795	8220			
1260....	4885	4950	5085	5225	5370	5515	5670	5825	5975	6135	6300	6470	6715	7090	7475	7890	8320*			
1320....	4945	5015	5150	5295	5435	5580	5740	5895	6050	6205	6375	6545	6790	7175	7570	7980				
1380....	5010	5080	5220	5360	5505	5650	5810	5965	6120	6280	6450	6620	6875	7260	7660	8080				
1440....	5075	5145	5285	5425	5570	5725	5880	6035	6190	6355	6525	6695	6960	7350	7755	8180				
1500....	5145	5215	5355	5495	5640	5795	5950	6105	6265	6430	6600	6770	7045	7435	7845	8280				
1560....	5210	5280	5420	5560	5710	5865	6020	6175	6340	6505	6675	6850	7130	7530	7935	8380*				
1620....	5275	5345	5485	5630	5780	5935	6090	6250	6415	6580	6750	6940	7220	7620	8030					
1680....	5345	5415	5555	5700	5850	6005	6160	6325	6490	6655	6830	7025	7305	7715	8130					
1740....	5410	5480	5620	5770	5920	6075	6235	6400	6565	6730	6915	7110	7390	7805	8230					
1800....	5475	5545	5685	5840	5990	6145	6310	6475	6640	6810	7000	7195	7480	7900	8330*					
1860....	5545	5615	5760	5910	6065	6220	6385	6550	6715	6895	7085	7280	7575	8000						
1920....	5610	5685	5830	5980	6135	6295	6460	6625	6790	6980	7170	7365	7665	8090						
1980....	5685	5755	5905	6050	6205	6370	6535	6700	6875	7065	7255	7455	7760	8190						
2040....	5755	5825	5975	6125	6280	6445	6610	6775	6960	7150	7345	7550	7850	8290						
2100....	5825	5895	6045	6195	6355	6520	6685	6860	7045	7235	7430	7640	7945	8390*						
2160....	5895	5965	6115	6270	6430	6595	6760	6950	7130	7320	7525	7735	8040							
2220....	5965	6040	6185	6345	6505	6670	6845	7035	7220	7410	7615	7825	8140							
2280....	6035	6110	6260	6420	6580	6745	6930	7120	7305	7500	7710	7920	8240							
2340....	6105	6180	6335	6495	6655	6825	7015	7205	7390	7595	7800	8010	8340*							
2400....	6175	6255	6410	6570	6730	6910	7100	7290	7480	7685	7895	8110								
2460....	6250	6330	6485	6645	6810	6995	7185	7375	7575	7775	7985	8210								
2520....	6325	6405	6560	6720	6895	7080	7270	7470	7665	7870	8085	8310*								
2580....	6400	6480	6635	6795	6980	7165	7360	7560	7760	7960	8185									
2640....	6475	6555	6710	6880	7065	7250	7450	7655	7850	8060	8285									
2700....	6550	6630	6785	6965	7150	7340	7540	7745	7945	8160	8385*									
2760....	6625	6705	6870	7050	7235	7425	7635	7840	8040	8260										
2820....	6700	6780	6955	7135	7320	7520	7725	7930	8140	8360*										
2880....	6775	6865	7040	7225	7410	7610	7815	8025	8240											
2940....	6855	6950	7130	7310	7500	7705	7910	8125	8340*											
3000....	6950	7035	7215	7395	7595	7795	8000	8225												
3060....	7035	7120	7300	7485	7685	7890	8100	8325*												
3120....	7120	7210	7385	7580	7775	7980	8200													
3180....	7205	7295	7475	7670	7870	8080	8300													
3240....	7290	7380	7570	7765	7960	8180	8400*													
3300....	7375	7470	7660	7855	8060	8280														
3360....	7470	7565	7755	7950	8160	8380*														
3420....	7560	7655	7845	8045	8260															
3480....	7655	7750	7940	8145	8360*															
3540....	7745	7840	8035	8245																
3600....	7840	7935	8135	8345*																
3660....	7930	8025	8235																	
3720....	8025	8125	8335*																	
3780....	8125	8225																		
3840....	8225	8325*																		
3900....	8325*																			

Zo rekent u het subsidiebedrag uit:

1. Zoek op de bovenste regel, waar "tabelinkomen" staat, de twee onder elkaar staande

Zo rekent u het subsidiebedrag uit:

1. Zoek op de bovenste regel, waar "tabelinkomen" staat, de twee onder elkaar staan de getallen waartussen uw jaarinkomen ligt.
2. Vermenigvuldig uw maandhuur met 12 (=tabelhuur per jaar).
3. Zoek in de kolom onder uw tabelinkomen het bedrag dat overeenkomt met uw tabelhuur; als uw tabelhuur tussen 2 huurbedragen in ligt, moet u het laagste bedrag aanhouden.
4. Ga op dezelfde regel helemaal naar links, dan vindt u een bedrag in de kolom "subsidie in guldens per jaar".
5. Dit bedrag gedeeld door 12 is de huursubsidie per maand waarvoor u in aanmerking komt.

* tot en met 10.960.

**tabel 2. Eenpersoonstabel (op de peildatum 23 jaar of ouder, maar op 31 december 1993 jonger dan 65 jaar).
(Huur mag niet lager zijn dan f 324,58 en niet hoger dan f 913,33 per maand zijn.)**

subsidie per jaar in guldens	tabelinkomen per jaar																	
	0 21900	21901 22000	22001 22500	22501 23000	23001 23500	23501 24000	24001 24500	24501 25000	25001 25500	25501 26000	26001 26500	26501 27000	27001 27500	27501 28500	28501 29500	29501 30500	30501 31500	31501 32500
300	3895	3915	4015	4180	4350	4535	4720	4905	5095	5295	5490	5695	5910	6220	6665	7145	7625	8120
360	3955	3975	4075	4240	4415	4600	4785	4965	5165	5365	5560	5765	5980	6295	6740	7235	7720	8220
420	4015	4035	4135	4300	4475	4660	4850	5035	5230	5430	5625	5835	6050	6370	6815	7320	7810	8320*
480	4075	4095	4195	4360	4540	4725	4910	5100	5295	5495	5700	5905	6120	6445	6905	7405	7905	
540	4135	4155	4255	4425	4605	4785	4975	5165	5365	5565	5770	5975	6190	6520	6990	7495	7995	
600	4195	4215	4315	4485	4665	4850	5040	5235	5430	5635	5840	6050	6265	6595	7075	7590	8095	
660	4255	4275	4375	4550	4730	4915	5105	5300	5495	5705	5910	6120	6340	6670	7160	7680	8195	
720	4315	4335	4435	4610	4790	4975	5175	5365	5565	5775	5980	6190	6415	6745	7245	7775	8295	
780	4375	4395	4500	4675	4855	5045	5240	5435	5630	5845	6050	6265	6490	6825	7330	7865	8395*	
840	4440	4460	4560	4740	4920	5110	5305	5500	5705	5915	6120	6340	6565	6910	7420	7960		
900	4505	4520	4625	4800	4980	5175	5375	5565	5775	5985	6190	6415	6640	6995	7510	8055		
960	4565	4585	4690	4865	5050	5245	5440	5635	5845	6055	6265	6490	6715	7080	7605	8155		
1020	4630	4645	4750	4930	5115	5310	5505	5705	5915	6125	6340	6565	6790	7165	7695	8255		
1080	4695	4710	4815	4990	5180	5375	5575	5775	5985	6200	6415	6640	6875	7255	7790	8355*		
1140	4755	4775	4880	5060	5250	5445	5645	5850	6055	6275	6490	6715	6960	7340	7880			
1200	4820	4835	4940	5125	5315	5510	5715	5920	6125	6350	6565	6790	7045	7425	7975			
1260	4885	4900	5005	5190	5380	5575	5785	5990	6200	6425	6640	6875	7135	7520	8070			
1320	4945	4965	5070	5260	5450	5645	5855	6060	6275	6500	6715	6960	7220	7610	8170			
1380	5010	5030	5140	5325	5515	5720	5925	6130	6350	6575	6790	7045	7305	7705	8270			
1440	5075	5095	5205	5390	5580	5790	5995	6200	6425	6650	6880	7130	7390	7795	8370*			
1500	5145	5160	5270	5460	5655	5860	6070	6275	6500	6725	6965	7215	7480	7890				
1560	5210	5230	5340	5525	5725	5930	6140	6350	6575	6800	7050	7305	7575	7980				
1620	5275	5295	5405	5590	5795	6000	6210	6425	6650	6885	7135	7390	7665	8080				
1680	5345	5360	5470	5665	5865	6070	6285	6500	6725	6970	7220	7480	7760	8180				
1740	5410	5430	5540	5735	5935	6140	6360	6575	6800	7055	7305	7575	7850	8280				
1800	5475	5495	5605	5805	6005	6215	6435	6650	6885	7140	7390	7665	7945	8380*				
1860	5545	5560	5675	5875	6075	6290	6510	6725	6970	7230	7485	7760	8040					
1920	5610	5630	5750	5945	6145	6365	6585	6805	7055	7315	7575	7850	8140					
1980	5685	5700	5820	6015	6220	6440	6660	6890	7140	7400	7670	7945	8240					
2040	5755	5775	5890	6085	6295	6515	6735	6975	7225	7490	7760	8040	8340*					
2100	5825	5845	5960	6155	6370	6590	6815	7060	7315	7585	7855	8140						
2160	5895	5915	6030	6230	6445	6665	6900	7145	7400	7675	7945	8240						
2220	5965	5985	6100	6305	6520	6740	6985	7230	7490	7770	8040	8340*						
2280	6035	6055	6170	6380	6595	6815	7070	7320	7585	7860	8140							
2340	6105	6125	6245	6455	6670	6905	7155	7405	7675	7955	8240							
2400	6175	6195	6320	6530	6745	6990	7240	7495	7770	8050	8340*							
2460	6250	6270	6395	6605	6825	7075	7330	7590	7860	8150								
2520	6325	6345	6470	6680	6910	7160	7415	7680	7955	8250								
2580	6400	6420	6545	6755	6995	7245	7505	7775	8050	8350*								
2640	6475	6495	6620	6835	7080	7330	7600	7865	8150									
2700	6550	6570	6695	6925	7165	7420	7690	7955	8250									
2760	6625	6645	6770	7010	7255	7510	7785	8055	8350*									
2820	6700	6720	6855	7095	7340	7605	7875	8155										
2880	6775	6800	6940	7180	7425	7695	7970	8255										
2940	6865	6885	7025	7265	7520	7790	8065	8355*										
3000	6950	6970	7115	7350	7610	7880	8165											
3060	7035	7055	7200	7440	7705	7975	8265											
3120	7120	7140	7285	7535	7795	8070	8365*											
3180	7205	7225	7370	7625	7890	8170												
3240	7290	7310	7460	7720	7980	8270												
3300	7375	7400	7555	7810	8080	8370*												
3360	7470	7490	7645	7900	8180													
3420	7560	7585	7740	7995	8280													
3480	7655	7675	7830	8095	8380*													
3540	7745	7765	7925	8195														
3600	7840	7860	8015	8295														
3660	7930	7950	8115	8395*														
3720	8025	8050	8215															
3780	8125	8150	8315*															
3840	8225	8250																
3900	8325*	8350*																

Zo rekent u het subsidiebedrag uit:

1. Zoek op de bovenste regel, waar "tabelinkomen" staat, de twee onder elkaar staan de getallen waartussen uw jaarinkomen ligt.
2. Vermenigvuldig uw maandhuur met 12 (=tabelhuur per jaar).
3. Zoek in de kolom onder uw tabelinkomen het bedrag dat overeenkomt met uw tabelhuur; als uw tabelhuur tussen 2 huurbedragen in ligt, moet u het laagste bedrag aanhouden.
4. Ga op dezelfde regel helemaal naar links, dan vindt u een bedrag in de kolom "subsidie in guldens per jaar".
5. Dit bedrag gedeeld door 12 is de huursubsidie per maand waarvoor u in aanmerking komt.

* tot en met 10.960.

Deze tabel is eveneens van toepassing op alleenstaanden, jonger dan 23 jaar die in juni 1993 voor dezelfde woning huursubsidie ontvingen op basis van tabel 3c.

Studiefinanciering (draagkrachtmeting)

Belastbaar jaarinkomen 1992 (in guldens)	Tariefgroep 2	Tariefgroep 3,4 en 5
10.000	0	0
12.500	0	0
15.000	0	0
17.500	17,61	0
20.000	34,07	0
22.500	52,26	0
25.000	85,17	0
27.500	118,09	0
30.000	153,31	0
32.500	202,69	18,76
35.000	252,06	35,22
37.500	301,44	51,68
40.000	350,81	68,14
42.500	400,19	84,60
45.000	449,56	104,51
47.500	498,94	137,43
50.000	548,31	170,34

Tariefgroep 2: alleenstaande en gehuwde of samenwonende waarbij geen overdracht basisaftrek plaatsvindt;

Tariefgroep 3: gehuwde of samenwonende waarbij de partner de basisaftrek overdraagt;

Tariefgroep 4: alleenstaande ouder;

Tariefgroep 5: alleenstaande ouder met tenminste één kind jonger dan 12 jaar en werkzaam buitenshuis.

Alleenstaande (tariefgroep 2)

Bruto in- komen	Belastbaar inkomen	Netto inkomen	Kostprijs	Eigen bij- drage	Cumulatieve toename van E.B. als % van het addi- tioneel netto inkomen	Eigen bijdra- ge als % van de kostprijs	Marginale druk
Sociaal minimum: 22.470	22.938	jaar maand 15.695 (1308)	f 1.080,=	180	X	16,7%	X
Minimum loon: 28.035	29.037	20.503 (1709)	f 1.080,=	675	10,3%	62,5%	10,3
30.000	30.912	21.542 (1795)	f 1.080,=	795	10,5%	73,6%	11,5
32.000	32.820	22.600 (1883)	f 1.080,=	1000	11,9%	92,6%	19,4
34.000	34.728	23.659 (1972)	f 1.080,=	1180	12,6%	100%*	17,0
36.000	36.636	24.717 (2060)	f 1.080,=	1305	12,5%	100%*	11,8
38.000	38.544	25.775 (2148)	f 1.080,=			100%	
40.000	40.452	26.833	f 1.080,=	geen		100%	
42.000	42.360	27.892	f 1.080,=	rechts-		100%	
46.000	46.176	30.008	f 1.080,=	bijstand		100%	
Modaal: 48.336	48.405	31.244	f 1.080,=			100%	
50.000	49.992	32.030	f 1.080,=			100%	

* Als de kostprijs gelijk is aan de gemiddelde kostprijs van civiele en straf toevoegingen, exclusief de griffierechten en overige directe kosten die ten laste komen van de rechtzoekende.

RechtsbijstandAlleenverdiener (tariefgroep 3)

Bruto in- komen	Belastbaar inkomen	Netto inkomen	Kostprijs (gemiddeld)	Eigen bij- drage	Cumulatieve toename van E.B. als % van het ad- ditioneel netto inko- men	Eigen bij- drage als % van de kostprijs	Marginale druk
Minimum loon: 28.035	29.037	jaar maand 22.769 (1897)	f 1.080,=	180	X	16,7%	X
30.000	30.912	23.809 (1984)	f 1.080,=	255	7,2%	23,6%	7,2
32.000	32.820	24.867 (2072)	f 1.080,=	350	8,1%	32,4%	9,0
34.000	34.728	25.925 (2160)	f 1.080,=	450	8,6%	41,7%	9,5
36.000	36.636	26.983 (2249)	f 1.080,=	450	6,4%	41,7%	0
38.000	38.544	28.041 (2337)	f 1.080,=	565	7,3%	52,3%	10,9
40.000	40.452	29.100 (2425)	f 1.080,=	675	7,8%	62,5%	10,4
42.000	42.360	30.158 (2513)	f 1.080,=	795	8,3%	73,6%	11,3
46.000	46.176	32.274 (2690)	f 1.080,=	1060	9,3%	98,1%	12,5
Modaal: 48.336	48.405	33.521 (2793)	f 1.080,=	1180	9,3%	100%*	9,6
50.000	49.992	34.391 (2866)	f 1.080,=	1180	8,6%	100%*	0

* Als de kostprijs gelijk is aan de gemiddelde kostprijs van civiele en straf toevoegingen, exclusief de griffierechten en overige directe kosten die ten laste komen van de rechtzoekende

Wet studiefinanciering

Alleenstaande (tariefgroep 2)

Voor de alleenstaande ouder (of tweeverdiener) in tariefgroep 2 is de korting op de aanvullende beurs wegens het inkomen van die ouder aangegeven. Het inkomen van de andere ouder kan leiden tot een grotere of lagere korting op de aanvullende beurs.

Hier is ervan uitgegaan dat de andere natuurlijke ouder een inkomen heeft dat gelijk is aan de kortingsvrije voet (f 23.000.-).

Bruto inkomen	Belastbaar inkomen*	Netto inkomen	Kost-prijs**	Eigen bijdrage***	Cumulatieve toename van E.B. als % van het additioneel netto inkomen	Eigen bijdrage als % van de kost-prijs	Marginale druk
Sociaal minimum: 22.470	22.938	15.695	f 14.354	f 4.521	X	31,5%	X
Minimum loon: 28.035	29.037	20.503	f 14.354	f 5.984	30,4%	41,7%	30,4%
30.000	30.912	21.542	f 14.354	f 6.509	34,0%	45,3%	50,5%
32.000	32.820	22.600	f 14.354	f 7.044	36,5%	49,1%	50,6%
34.000	34.728	23.659	f 14.354	f 7.578	38,4%	52,8%	50,4%
36.000	36.636	24.717	f 14.354	f 8.112	39,8%	56,5%	50,5%
38.000	38.544	25.775	f 14.354	f 8.646	40,9%	60,2%	50,5%
40.000	40.452	26.833	f 14.354	f 9.181	41,8%	64,0%	50,6%
42.000	42.360	27.892	f 14.354	f 9.254	38,8%	64,5%	6,9%
46.000	46.176	30.008	f 14.354	f 9.254	33,1%	64,5%	0%
Modaal: 48.336	48.405	31.244	f 14.354	f 9.254	30,4%	64,5%	0%
50.000	49.992	32.030	f 14.354	f 9.254	29,0%	64,5%	0%

* De basis van de inkomensmeting is t-3, in dit voorbeeld dus het jaar 1995.

** Het normatief maandbudget.

*** De eigen bijdrage bestaat uit een rentedragende lening en een korting op de aanvullende beurs.

Wet studiefinanciering

Alleenverdiener (tariefgroep 3)

Ten behoeve van de vergelijkbaarheid is voor de alleenverdiener in tariefgroep 3 verondersteld dat de andere natuurlijke ouder een nul inkomen heeft. De korting op de aanvullende beurs is dan 28% van het gezamenlijk ouderlijk inkomen boven de kortingsvrije voet.

Bruto inkomen	Belastbaar inkomen*	Netto inkomen	Kostprijs**	Eigen bijdrage***	Cumulatieve toename van E.B. als % van het additioneel netto inkomen	Eigen bijdrage als % van de kostprijs	Marginale druk
Minimum loon: 28.035	29.037	22.769	f 14.354	f 4.521	X	31,5%	X
30.000	30.912	23.809	f 14.354	f 4.521	0%	31,5%	0%
32.000	32.820	24.867	f 14.354	f 4.521	0%	31,5%	0%
34.000	34.728	25.925	f 14.354	f 4.521	0%	31,5%	0%
36.000	36.636	26.983	f 14.354	f 4.521	0%	31,5%	0%
38.000	38.544	28.041	f 14.354	f 4.521	0%	31,5%	0%
40.000	40.452	29.100	f 14.354	f 4.521	0%	31,5%	0%
42.000	42.360	30.158	f 14.354	f 4.521	0%	31,5%	0%
46.000	46.176	32.274	f 14.354	f 4.521	0%	31,5%	0%
Modaal: 48.336	48.405	33.521	f 14.354	f 4.740	2,0%	33,0%	17,6%
50.000	49.992	34.391	f 14.354	f 5.184	5,7%	36,1%	51,0%

* De basis van de inkomensmeting is t-3, in dit voorbeeld dus het jaar 1995.

** Het normatief maandbudget.

*** De eigen bijdrage bestaat uit een rentedragende lening en een korting op de aanvullende beurs.

Tegemoetkoming studiekosten 18- (o.b.v. nieuwe wet)Alleenstaande (tariefgroep 2)

Bruto in- komen	Belastbaar inkomen	Netto inkomen	Kostprijs*	Eigen bij- drage	Cumulatieve toename van E.B. als % van het additio- neel netto inkomen	Eigen bijdrage als % van de kostprijs	Marginale druk
Sociaal minimum: 22.470	22.938	15.695	f 2095,=	0	X	0%	X
Minimum loon: 28.035	29.037	20.503	f 2095,=	0	0%	0%	0
30.000	30.912	21.542	f 2095,=	0	0%	0%	0
32.000	32.820	22.600	f 2095,=	0	0%	0%	0
34.000	34.728	23.659	f 2095,=	0	0%	0%	0
36.000	36.636	24.717	f 2095,=	0	0%	0%	0
38.000	38.544	25.775	f 2095,=	0	0%	0%	0
40.000	40.452	26.833	f 2095,=	745	6,7%	35,6%	70,4
42.000	42.360	27.892	f 2095,=	745	6,1%	35,6%	0
46.000	46.176	30.008	f 2095,=	745	5,2%	35,6%	0
Modaal: 48.336	48.405	31.244	f 2095,=	745	4,8%	35,6%	0
50.000	49.992	32.030	f 2095,=	2095	12,8%	100%	171,8

* 1 kind (leeftijd 16+) in voorgezet onderwijs (normbedrag f 745,- plus lesgeld f 1350,-)

Tegemoetkoming studiekosten 18- (o.b.v. nieuwe wet)

Alleenverdiener (tariefgroep 3)

Bruto in- komen	Belastbaar inkomen	Netto inkomen	Kostprijs*	Eigen bij- drage	Cumulatieve toename van EB als % van het ad- ditioneel netto inko- men	Eigen bij- drage als % van de kostprijs	Marginale druk
Minimum loon: 28.035	29.037	22.769	f 2095,=	0	X	0%	X
30.000	30.912	23.809	f 2095,=	0	0%	0%	0
32.000	32.820	24.867	f 2095,=	0	0%	0%	0
34.000	34.728	25.925	f 2095,=	0	0%	0%	0
36.000	36.636	26.983	f 2095,=	0	0%	0%	0
38.000	38.544	28.041	f 2095,=	0	0%	0%	0
40.000	40.452	29.100	f 2095,=	745	11,8%	35,6%	70,3
42.000	42.360	30.158	f 2095,=	745	10,1%	35,6%	0
46.000	46.176	32.274	f 2095,=	745	7,8%	35,6%	0
Modaal: 48.336	48.405	33.521	f 2095,=	745	6,9%	35,6%	0
50.000	49.992	34.391	f 2095,=	2095	18,0%	100%	155,2

* 1 kind (leeftijd 16+) in voortgezet onderwijs (normbedrag f 745,- plus lesgeld f 1350,-)

Individuele huursubsidieAlleenstaande (tariefgroep 2)

Bruto inkomen	Belastbaar inkomen	Netto inkomen	Kostprijs*	Eigen bijdrage	Cumulatieve toename van E.B. als % van het additioneel netto inkomen	Eigen bijdrage als % van de kostprijs	Marginale druk
Sociaal minimum: 22.470	22.938	15.695	f 6500,=	3860	X	59,4%	X
Minimum loon: 28.035	29.037	20.503	f 6500,=	6500	54,9%	100%	54,9
30.000	30.912	21.542	f 6500,=			100%	0
32.000	32.820	22.600	f 6500,=			100%	0
34.000	34.728	23.659	f 6500,=			100%	0
36.000	36.636	24.717	f 6500,=			100%	0
38.000	38.544	25.775	f 6500,=			100%	0
40.000	40.452	26.833	f 6500,=			100%	0
42.000	42.360	27.892	f 6500,=			100%	0
46.000	46.176	30.008	f 6500,=			100%	0
Modaal: 48.336	48.405	31.244	f 6500,=			100%	0
50.000	49.992	32.030	f 6500,=			100%	0

* Dit is de gemiddelde IHS-jaarhuur

Individuele huursubsidieAlleenverdiener (tariefgroep 3)

Bruto in- komen	Belastbaar inkomen	Netto inkomen	Kostprijs*	Eigen bij- drage	Cumulatieve toename van E.B. als % van het ad- ditioneel netto inko- men	Eigen bij- drage als % van de kostprijs	Marginale druk
Minimum loon: 28.035	29.037	22.769	f 6500,=	3860	X	59,4%	X
30.000	30.912	23.809	f 6500,=	4040	17,3%	62,2%	17,3
32.000	32.820	24.867	f 6500,=	4580	34,3%	70,5%	51,0
34.000	34.728	25.925	f 6500,=	5120	39,9%	78,8%	51,0
36.000	36.636	26.983	f 6500,=	5720	44,1%	88,0%	56,7
38.000	38.544	28.041	f 6500,=	6500	50,1%	100%	73,7
40.000	40.452	29.100	f 6500,=			100%	0
42.000	42.360	30.158	f 6500,=			100%	0
46.000	46.176	32.274	f 6500,=			100%	0
Modaal: 48.336	48.405	33.521	f 6500,=			100%	0
50.000	49.992	34.391	f 6500,=			100%	0

*

Dit is de gemiddelde IHS-jaarhuur

Individuele huursubsidieAlleenstaande (tariefgroep 2)

Bruto inkomen	Belastbaar inkomen	Netto inkomen	Kostprijs*	Eigen bijdrage	Cumulatieve toename van E.B. als % van het additioneel netto inkomen	Eigen bijdrage als % van de kostprijs	Marginale druk
Sociaal minimum: 22.470	22.938	15.695	f 5100,=	3660	X	71,8%	X
Minimum loon: 28.035	29.037	20.503	f 5100,=	5100	30,0%	100%	30,0%
30.000	30.912	21.542	f 5100,=			100%	0%
32.000	32.820	22.600	f 5100,=			100%	0%
34.000	34.728	23.659	f 5100,=			100%	0%
36.000	36.636	24.717	f 5100,=			100%	0%
38.000	38.544	25.775	f 5100,=			100%	0%
40.000	40.452	26.833	f 5100,=			100%	0%
42.000	42.360	27.892	f 5100,=			100%	0%
46.000	46.176	30.008	f 5100,=			100%	0%
Modaal: 48.336	48.405	31.244	f 5100,=			100%	0%
50.000	49.992	32.030	f 5100,=			100%	0%

* Gemiddelde jaarhuur van f 5100,-, dit is een geprikte huur

Individuele huursubsidieAlleenverdiener (tariefgroep 3)

Bruto inkomen	Belastbaar inkomen	Netto inkomen	Kostprijs*	Eigen bijdrage	Cumulatieve toename van E.B. als % van het additioneel netto inkomen	Eigen bijdrage als % van de kostprijs	Marginale druk
Minimum loon: 28.035	29.037	22.769	f 5100,=	3660	X	71,8%	X
30.000	30.912	23.809	f 5100,=	3840	17,3%	75,3%	17,3%
32.000	32.820	24.867	f 5100,=	4380	34,3%	85,9%	51,0%
34.000	34.728	25.925	f 5100,=	5100	45,6%	100%	68,1%
36.000	36.636	26.983	f 5100,=			100%	0%
38.000	38.544	28.041	f 5100,=			100%	0%
40.000	40.452	29.100	f 5100,=			100%	0%
42.000	42.360	30.158	f 5100,=			100%	0%
46.000	46.176	32.274	f 5100,=			100%	0%
Modaal: 48.336	48.405	33.521	f 5100,=			100%	0%
50.000	49.992	34.391	f 5100,=			100%	0%

* Gemiddelde jaarhuur van f 5100,-, dit is een geprikte huur

Rechtsbijstand

In deze tabel is uitgegaan van de gemiddelde kostprijs van een toevoeging f 1.080,-. In de rechtsbijstand is er echter sprake van een aanzienlijke spreiding in de kostprijs.

Alleenverdiener (tariefgroep 3)

Netto inkomen	Kostprijs	Eigen bijdrage nu	Eigen bijdrage Variant A	Eigen bijdrage Variant B	Eigen bijdrage Variant C
22.769	f 1080,-	f 180,-	f 110,-	f 186,-	Kostprijs
23.809	f 1080,-	f 255,-	f 474,-	f 550,-	Kostprijs
24.867	f 1080,-	f 350,-	f 844,-	f 920,-	Kostprijs
25.925	f 1080,-	f 450,-	Kostprijs	Kostprijs	Kostprijs
26.983	f 1080,-	f 450,-	Kostprijs	Kostprijs	Kostprijs
28.041	f 1080,-	f 565,-	Kostprijs	Kostprijs	Kostprijs
29.100	f 1080,-	f 675,-	Kostprijs	Kostprijs	Kostprijs
30.158	f 1080,-	f 795,-	Kostprijs	Kostprijs	Kostprijs
32.274	f 1080,-	f 1060,-	Kostprijs	Kostprijs	Kostprijs
33.521	f 1080,-	Kostprijs	Kostprijs	Kostprijs	Kostprijs
34.391	f 1080,-	Kostprijs	Kostprijs	Kostprijs	Kostprijs

Alleenstaande (tariefgroep 2)

Netto inkomen	Kostprijs	Eigen bijdrage nu	Eigen bijdrage Variant A	Eigen bijdrage Variant B	Eigen bijdrage Variant C
15.695	f 1080,-	f 180,-	f 110,-	f 186,-	f 785,-
20.503	f 1080,-	f 675,-	Kostprijs	Kostprijs	Kostprijs
21.542	f 1080,-	f 795,-	Kostprijs	Kostprijs	Kostprijs
22.600	f 1080,-	f 1000,-	Kostprijs	Kostprijs	Kostprijs
23.659	f 1080,-	Kostprijs	Kostprijs	Kostprijs	Kostprijs
24.717	f 1080,-	Kostprijs	Kostprijs	Kostprijs	Kostprijs
25.775	f 1080,-	Kostprijs	Kostprijs	Kostprijs	Kostprijs
26.833	f 1080,-	Kostprijs	Kostprijs	Kostprijs	Kostprijs
27.892	f 1080,-	Kostprijs	Kostprijs	Kostprijs	Kostprijs
30.008	f 1080,-	Kostprijs	Kostprijs	Kostprijs	Kostprijs
31.244	f 1080,-	Kostprijs	Kostprijs	Kostprijs	Kostprijs
32.030	f 1080,-	Kostprijs	Kostprijs	Kostprijs	Kostprijs

Wet StudiefinancieringAlleenverdiener (tariefgroep 3)

Netto inkomen	Kostprijs*	Eigen bijdrage nu**	Eigen bijdrage Variant A**	Eigen bijdrage Variant B**	Eigen bijdrage Variant C**
22.769	f 14.354,-	f 4521,-	f 4521,-***	f 4707,-	f 5661,-
23.809	f 14.354,-	f 4521,-	f 4885,-	f 5071,-	f 6025,-
24.867	f 14.354,-	f 4521,-	f 5255,-	f 5441,-	f 6395,-
25.925	f 14.354,-	f 4521,-	f 5626,-	f 5812,-	f 6766,-
26.983	f 14.354,-	f 4521,-	f 5996,-	f 6182,-	f 7136,-
28.041	f 14.354,-	f 4521,-	f 6366,-	f 6552,-	f 7506,-
29.100	f 14.354,-	f 4521,-	f 6737,-	f 6932,-	f 7877,-
30.158	f 14.354,-	f 4521,-	f 7107,-	f 7293,-	f 8247,-
32.274	f 14.354,-	f 4521,-	f 7848,-	f 8034,-	f 8988,-
33.521	f 14.354,-	f 4740,-	f 8284,-	f 8470,-	f 9424,-
34.391	f 14.354,-	f 5184,-	f 8589,-	f 8775,-	f 9729,-

Alleenstaande (tariefgroep 2)

Netto inkomen	Kostprijs*	Eigen bijdrage nu**	Eigen bijdrage Variant A**	Eigen bijdrage Variant B**	Eigen bijdrage Variant C**
15.695	f 14.354,-	f 4521,-	f 4521,-***	f 4707,-	f 5306,-
20.503	f 14.354,-	f 5984,-	f 6204,-	f 6390,-	f 6989,-
21.542	f 14.354,-	f 6509,-	f 6567,-	f 6753,-	f 7352,-
22.600	f 14.354,-	f 7044,-	f 6938,-	f 7124,-	f 7723,-
23.659	f 14.354,-	f 7578,-	f 7308,-	f 7494,-	f 8093,-
24.717	f 14.354,-	f 8112,-	f 7679,-	f 7865,-	f 8464,-
25.775	f 14.354,-	f 8646,-	f 8049,-	f 8235,-	f 8834,-
26.833	f 14.354,-	f 9181,-	f 8419,-	f 8605,-	f 9204,-
27.892	f 14.354,-	f 9254,-	f 8790,-	f 8976,-	f 9575,-
30.008	f 14.354,-	f 9254,-	f 9531,-	f 9717,-	f 10316,-
31.244	f 14.354,-	f 9254,-	f 9963,-	f 10149,-	f 10748,-
32.030	f 14.354,-	f 9254,-	f 10238,-	f 10424,-	f 11023,-

* Het normatief maandbudget.

** De eigen bijdrage bestaat uit een rentedragende lening en een korting op de aanvullende beurs.

*** Op het sociaal minimum is de korting op de aanvullende beurs f 0,-.

Tegemoetkoming studiekosten 18-Alleenverdiener (tariefgroep 3)

Netto	Kostprijs*	Eigen bijdrage nu	Eigen bijdrage Variant A	Eigen bijdrage Variant B	Eigen bijdrage Variant C
22.769	f 2.095,-	0	0	f 186,-	f 1140,-
23.809	f 2.095,-	0	f 364,-	f 550,-	f 1504,-
24.867	f 2.095,-	0	f 734,-	f 920,-	f 1874,-
25.925	f 2.095,-	0	f 1105,-	f 1291,-	Kostprijs
26.983	f 2.095,-	0	f 1475,-	f 1661,-	Kostprijs
28.041	f 2.095,-	0	f 1845,-	f 2031,-	Kostprijs
29.100	f 2.095,-	f 745,-	Kostprijs	Kostprijs	Kostprijs
30.158	f 2.095,-	f 745,-	Kostprijs	Kostprijs	Kostprijs
32.274	f 2.095,-	f 745,-	Kostprijs	Kostprijs	Kostprijs
33.521	f 2.095,-	f 745,-	Kostprijs	Kostprijs	Kostprijs
34.391	f 2.095,-	f 2095,-	Kostprijs	Kostprijs	Kostprijs

Alleenstaande (tariefgroep 2)

Netto	Kostprijs*	Eigen bijdrage nu	Eigen bijdrage Variant A	Eigen bijdrage Variant B	Eigen bijdrage Variant C
15.695	f 2.095,-	0	0	f 186,-	f 785,-
20.503	f 2.095,-	0	f 1683,-	f 1869,-	Kostprijs
21.542	f 2.095,-	0	f 2046,-	Kostprijs	Kostprijs
22.600	f 2.095,-	0	Kostprijs	Kostprijs	Kostprijs
23.659	f 2.095,-	0	Kostprijs	Kostprijs	Kostprijs
24.717	f 2.095,-	0	Kostprijs	Kostprijs	Kostprijs
25.775	f 2.095,-	0	Kostprijs	Kostprijs	Kostprijs
26.833	f 2.095,-	f 745,-	Kostprijs	Kostprijs	Kostprijs
27.892	f 2.095,-	f 745,-	Kostprijs	Kostprijs	Kostprijs
30.008	f 2.095,-	f 745,-	Kostprijs	Kostprijs	Kostprijs
31.244	f 2.095,-	f 745,-	Kostprijs	Kostprijs	Kostprijs
32.030	f 2.095,-	f 2095,-	Kostprijs	Kostprijs	Kostprijs

* Eén kind (leeftijd 16+) in voortgezet onderwijs (normbedrag f 745,-, plus lesgeld f 1350,-)

Individuele huursubsidie (bij de gemiddelde jaarhuur in de IHS: f 6500,-)

Alleenverdiener (tariefgroep 3)

Netto inkomen	Kostprijs	Eigen bijdrage nu	Eigen bijdrage Variant A	Eigen bijdrage Variant B	Eigen bijdrage Variant C
22.769	f 6.500,-	f 3860,-	f 3860,-	f 4046,-*	f 5000,-*
23.809	f 6.500,-	f 4040,-	f 4224,-	f 4410,-	f 5364,-
24.867	f 6.500,-	f 4580,-	f 4594,-	f 4780,-	f 5734,-
25.925	f 6.500,-	f 5120,-	f 4965,-	f 5151,-	f 6105,-
26.983	f 6.500,-	f 5720,-	f 5335,-	f 5521,-	f 6475,-
28.041	f 6.500,-	kostprijs	f 5705,-	f 5891,-	kostprijs
29.100	f 6.500,-	kostprijs	f 6076,-	f 6262,-	kostprijs
30.158	f 6.500,-	kostprijs	f 6446,-	kostprijs	kostprijs
32.274	f 6.500,-	kostprijs	Kostprijs	kostprijs	kostprijs
33.521	f 6.500,-	kostprijs	Kostprijs	kostprijs	kostprijs
34.391	f 6.500,-	kostprijs	Kostprijs	kostprijs	kostprijs

* Is de huidige eigen bijdrage op sociaal minimum plus f 186,- in variant A en f 1140,- in variant B.

Alleenstaande (tariefgroep 2)

Netto inkomen	Kostprijs	Eigen bijdrage nu	Eigen bijdrage Variant A	Eigen bijdrage Variant B	Eigen bijdrage Variant C
15.695	f 6.500,-	f 3860,-	f 3860,-	f 4046,-*	f 4645,-*
20.503	f 6.500,-	kostprijs	f 5543,-	f 5729,-	f 6328,-
21.542	f 6.500,-	kostprijs	f 5906,-	f 6092,-	kostprijs
22.600	f 6.500,-	kostprijs	f 6277,-	f 6463,-	kostprijs
23.659	f 6.500,-	kostprijs	kostprijs	kostprijs	kostprijs
24.717	f 6.500,-	kostprijs	kostprijs	kostprijs	kostprijs
25.775	f 6.500,-	kostprijs	kostprijs	kostprijs	kostprijs
26.833	f 6.500,-	kostprijs	kostprijs	kostprijs	kostprijs
27.892	f 6.500,-	kostprijs	kostprijs	kostprijs	kostprijs
30.008	f 6.500,-	kostprijs	kostprijs	kostprijs	kostprijs
31.244	f 6.500,-	kostprijs	kostprijs	kostprijs	kostprijs
32.030	f 6.500,-	kostprijs	kostprijs	kostprijs	kostprijs

* Is de huidige eigen bijdrage op sociaal minimum plus f 186,- in variant A en f 785,- in variant B.

Rechtsbijstand

V A R I A N T A (exclusief bijkomende kosten)

	<u>alleenstaanden</u>	<u>samenwonenden</u>
sociaal minimum (SM)	15695	22769
laagste eigen bijdrage	110	110 (huidig niveau)

<u>frequentie</u>						
EB cat. (huidig)	gemiddeld inkomen	aantal	eigen bijdrage	kostprijs gew. gem.	subsidie	totale uitgaven (x 1000)
<u>alleenstaanden</u>						
110	14940	23586	110	1080	970	22871
180	15690	2268	110	1080	970	2199
255	16920	4082	539	1080	541	2208
350	17820	3175	854	1080	226	717
450	18690	2268	1158	1080	0	0
565	19560	2268	1463	1080	0	0
675	20400	1361	1757	1080	0	0
795	21240	1361	2051	1080	0	0
935	22110	2268	2355	1080	0	0
1060	23010	907	2670	1080	0	0
1180	23910	1361	2985	1080	0	0
1305	24780	454	3290	1080	0	0
		-----				-----
		45358				27996
<u>samenwonenden</u>						
110	21300	55034	110	1080	970	53366
180	22410	5292	110	1080	970	5131
255	24180	9525	604	1080	541	4532
350	25440	7408	1045	1080	226	258
450	26670	5292	1475	1080	0	0
565	27900	5292	1906	1080	0	0
675	29130	3175	2336	1080	0	0
795	30360	3175	2767	1080	0	0
935	31590	5292	3197	1080	0	0
1060	32850	2117	3638	1080	0	0
1180	34110	3175	4079	1080	0	0
1305	35370	1058	4520	1080	0	0
		-----				-----
		105835				63287
TOTALE KOSTEN VARIANT A1 (X f 1.000)						91283
HUIDIGE KOSTEN (X f 1.000)						<u>120891</u>
BESPARING (X f 1.000)						<u>29608</u>

frequentie							EB cat. (huidig)	gemiddeld inkomen	aantal	eigen bijdrage	kostprijs gew. gem.	subsidie	totale uitgaven (x 1000)
alleenstaanden													
110	14940	23586	186	186	1080	894	894	21078	2027	1898	476	0	0
180	15690	2268	186	186	1080	894	1080	2027	1898	476	0	0	0
255	16920	4082	615	615	1080	465	1080	1898	476	0	0	0	0
350	17820	3175	930	930	1080	150	1080	476	0	0	0	0	0
450	18690	2268	1234	1234	1080	0	1080	0	0	0	0	0	0
565	19560	2268	1539	1539	1080	0	1080	0	0	0	0	0	0
675	20400	1361	1833	1833	1080	0	1080	0	0	0	0	0	0
795	21240	1361	2127	2127	1080	0	1080	0	0	0	0	0	0
935	22110	2268	2431	2431	1080	0	1080	0	0	0	0	0	0
1060	23010	907	2746	2746	1080	0	1080	0	0	0	0	0	0
1180	23910	1361	2061	2061	1080	0	1080	0	0	0	0	0	0
1305	24780	454	3366	3366	1080	0	1080	0	0	0	0	0	0
samenwonenden													
110	21300	55034	186	186	1080	894	1080	49183	4729	3808	0	0	0
180	22410	5292	186	186	1080	894	1080	4729	3808	0	0	0	0
255	24180	9525	680	680	1080	400	1080	3808	0	0	0	0	0
350	25440	7408	1121	1121	1080	0	1080	0	0	0	0	0	0
450	26670	5292	1551	1551	1080	0	1080	0	0	0	0	0	0
565	27900	5292	1982	1982	1080	0	1080	0	0	0	0	0	0
675	29130	3175	2412	2412	1080	0	1080	0	0	0	0	0	0
795	30360	3175	2843	2843	1080	0	1080	0	0	0	0	0	0
935	31590	5292	3273	3273	1080	0	1080	0	0	0	0	0	0
1060	32850	2117	3714	3714	1080	0	1080	0	0	0	0	0	0
1180	34110	3175	4155	4155	1080	0	1080	0	0	0	0	0	0
1305	35370	1058	4596	4596	1080	0	1080	0	0	0	0	0	0
TOTALE KOSTEN VARIANT A1 (X f 1.000)													
HUDDIGE KOSTEN (X f 1.000)													
RESPARING (X f 1.000)													

V A R I A N T C (exclusief bijkomende kosten)

	<u>alleenstaanden</u>	<u>samenwonenden</u>
sociaal minimum (SM)	15695	22769
laagste eigen bijdrage minimum)	785	1138 (5% sociaal

<u>frequentie</u>						
EB cat. (huidig)	gemiddeld inkomen	aantal	eigen bijdrage	kostprijs gew. gem.	subsidie	totale uitgaven (x 1000)
<u>alleenstaanden</u>						
110	14940	23586	785	1080	295	6956
180	15690	2268	785	1080	295	669
255	16920	4082	1214	1080	0	0
350	17820	3175	1529	1080	0	0
450	18690	2268	1833	1080	0	0
565	19560	2268	2138	1080	0	0
675	20400	1361	2432	1080	0	0
795	21240	1361	2726	1080	0	0
935	22110	2268	3030	1080	0	0
1060	23010	907	3345	1080	0	0
1180	23910	1361	3660	1080	0	0
1305	24780	454	3965	1080	0	0
		-----				-----
		45358				7625
<u>samenwonenden</u>						
110	21300	55034	1138	1080	0	0
180	22410	5292	1138	1080	0	0
255	24180	9525	1632	1080	0	0
350	25440	7408	2073	1080	0	0
450	26670	5292	2504	1080	0	0
565	27900	5292	2934	1080	0	0
675	29130	3175	3365	1080	0	0
795	30360	3175	3795	1080	0	0
935	31590	5292	4226	1080	0	0
1060	32850	2117	4667	1080	0	0
1180	34110	3175	5108	1080	0	0
1305	35370	1058	5549	1080	0	0
		-----				-----
		105835				0
TOTALE KOSTEN VARIANT A1 (X f 1.000)						7625
HUIDIGE KOSTEN (X f 1.000)						<u>120891</u>
BESPARING (X f 1.000)						<u>113266</u>

TOELICHTING BIJ DE BESPARINGSVARIANTEN RECHTSBIJSTAND

In de berekeningen is geen rekening gehouden met de volgende factoren:

1. Bij het gemiddelde inkomen is uitgegaan van het huidige regelingsinkomen waarin geen rekening wordt gehouden met ontvangen vakantiegeld. Het regelingsinkomen is tevens lager dan het netto inkomen, doordat een aantal vaste lasten in mindering zijn gebracht.
2. Met betrekking tot de hoogte van de eigen bijdragen wordt bij de varianten uitgegaan van een genormeerde draagkracht. Het ligt dus in de rede dat alle directe kosten die een rechtzoekende moet maken, bij de kostprijs worden betrokken. Ook de recente parlementaire behandeling over de verhoging van de eigen bijdragen wijst in die richting. Dit betekent dat de kosten van rechtsbijstand die thans ten laste komen van de rechtzoekende bij de kostprijs dienen te worden betrokken. Het gaat hierbij om griffierechten, kosten van getuigen en deskundigen, uitreksels, rolverrichtingen en reiskosten.
3. Als gevolg van het verhogen van de eigen bijdrage zal de vraag naar rechtsbijstand afnemen (vraaguitval). Deze besparingen zijn moeilijk te ramen.
4. Omdat de berekeningen uitgaan van de gemiddelde kosten van rechtsbijstand, vindt er in de categorieën waar opbrengst geraamd wordt een overschatting van de besparingen plaats als gevolg van het feit dat de te betalen kosten veelal lager zullen uitvallen dan het gehanteerde gemiddelde. In de categorieën waar geen kosten zijn geraamd (de totale uitgaven zijn in de modellen op nihil gesteld) blijft er sprake van een rijksbijdrage in de kosten van rechtsbijstand indien de uiteindelijke kosten boven het gehanteerde gemiddelde liggen.
5. In de modellen is ervan uitgegaan dat de inkomensverdeling bij strafzaken gelijk is aan die bij civiele zaken. De ervaring heeft echter geleerd dat bij strafzaken de lagere inkomenscategorieën meer zijn vertegenwoordigd.

Wet studiefinanciering

V A R I A N T A

Uitwonende WSF-er, gewogen gemiddelde aanvullende beurs in 1998 f 4.710

Inkomensniveau	aantal wsf-ers	eigen bijdrage ¹⁾ variant A	max aan- vullende beurs	aanvul- lende beurs	Totale uitgaven huidig systeem	Totale uitgaven variant A
0 - 29037	62907	0	4710	4710	296	296
29037 - 30000	6700	187	4710	4523	32	30
30000 - 34000	18846	963	4710	3747	89	71
34000 - 38000	18388	1739	4710	2971	87	55
38000 - 42000	24462	2515	4710	2195	115	54
42000 - 46000	30714	3291	4710	1419	145	44
46000 - 50000	34053	4067	4710	643	122	22
50000 - 54000	32806	4843	4710	0	81	0
54000 - 58000	28872	5619	4710	0	39	0
58000 - 62000	22058	6395	4710	0	5	0
62000 - 66000	14726	7171	4710	0	0	0
					1010	571

¹⁾ Deze eigen bijdrage is exclusief de lening van f 4540,- per jaar.

V A R I A N T B

Inkomensniveau	aantal wsf-ers	eigen bijdrage ¹⁾ variant B	max aan- vullende beurs	aanvul- lende beurs	Totale uitgaven huidig systeem	Totale uitgaven variant B
0 - 29037	62907	186	4710	4524	296	285
29037 - 30000	6700	376	4710	4334	32	29
30000 - 34000	18846	1149	4710	3561	89	67
34000 - 38000	18388	1925	4710	2785	87	51
38000 - 42000	24462	2701	4710	2009	115	49
42000 - 46000	30714	3477	4710	1233	145	38
46000 - 50000	34053	4253	4710	457	122	16
50000 - 54000	32806	5029	4710	0	81	0
54000 - 58000	28872	5805	4710	0	39	0
58000 - 62000	22058	6581	4710	0	5	0
62000 - 66000	14726	7357	4710	0	0	0
					1010	535

¹⁾ Deze eigen bijdrage is exclusief de lening van f 4540,- per jaar.

V A R I A N T C

Inkomensniveau	aantal wsf-ers	eigen bijdrage ¹⁾ variant C	max aan- vullende beurs	aanvul- lende beurs	Totale uitgaven huidig systeem	Totale uitgaven variant C
0 - 29037	62907	1140	4710	570	296	225
29037 - 30000	6700	1327	4710	3383	32	23
30000 - 34000	18846	2103	4710	2607	89	49
34000 - 38000	18388	2879	4710	1831	87	34
38000 - 42000	24462	3655	4710	1055	115	26
42000 - 46000	30714	4431	4710	279	145	9
46000 - 50000	34053	5207	4710	0	122	0
50000 - 54000	32806	5983	4710	0	81	0
54000 - 58000	28872	6759	4710	0	39	0
58000 - 62000	22058	7535	4710	0	5	0
62000 - 66000	14726	8311	4710	0	0	0
					1010	366

¹⁾ Deze eigen bijdrage is exclusief de lening van f 4540,- per jaar.

Tegemoetkoming Studiekosten

V A R I A N T A

Inkomensniveau	aantal TS-ers	eigen bijdrage variant A	WTS Subsidie ¹⁾	Subsi- die variant A	Totale uitga- ven huidig systeem	Totale uitga- ven variant A
0 - 29037	51642	0	1286	1286	66	66
29037 - 30570	30695	297	1214	917	37	28
30570 - 32720	20705	715	1248	534	26	11
32720 - 34870	17367	1132	1325	423	23	7
34870 - 37020	11416	1549	1270	245	14	3
37020 - 39170	11443	1966	1307	124	15	1
39170 - 41320	3985	2383	1348	0	5	0
41320 - 43470	5062	2800	1346	0	7	0
43470 - 45620	4658	3217	1346	0	6	0
45620 - 47770	6435	3634	1346	0	9	0
47770 - 49920	6408	4051	1347	0	9	0
49920 - 52070	0	4468	0	0	0	0
					218	117

- 1) Het gewogen gemiddeld bedrag aan subsidie per rechthebbende zoals dit op grond van de WTS zou zijn uitgekeerd

V A R I A N T B

Inkomensniveau	aantal TS-ers	eigen bijdrage variant B	WTS Subsidie ¹⁾	Subsi- die variant B	Totale uitga- ven huidig systeem	Totale uitga- ven variant B
0 - 29037	33872	186	1286	1100	66	57
29037 - 30570	21540	483	1214	731	37	22
30570 - 32720	14109	901	1248	440	26	9
32720 - 34870	10851	1318	1325	353	23	6
34870 - 37020	7593	1735	1270	186	14	2
37020 - 39170	7351	2152	1307	61	15	1
39170 - 41320	0	2569	1348	0	5	0
41320 - 43470	0	2986	1346	0	7	0
43470 - 45620	0	3403	1346	0	6	0
45620 - 47770	0	3820	1346	0	9	0
47770 - 49920	0	4237	1347	0	9	0
49920 - 52070	0	4654	0	0	0	0
					218	97

¹⁾ Het gewogen gemiddeld bedrag aan subsidie per rechthebbende zoals dit op grond van de WTS zou zijn uitgekeerd.

V A R I A N T C

Inkomensniveau	aantal TS-ers	eigen bijdrage variant C	WTS Subsidie ¹⁾	Subsi- die variant C	Totale uitga- ven huidig systeem	Totale uitga- ven variant C
0 - 29037	33872	1138	1286	392	66	20
29037 - 30570	21540	1436	1214	250	37	8
30570 - 32720	14109	1853	1248	145	26	3
32720 - 34870	10851	2270	1325	39	23	1
34870 - 37020	7593	2687	1270	0	14	0
37020 - 39170	7351	3104	1307	0	15	0
39170 - 41320	0	3521	1348	0	5	0
41320 - 43470	0	3938	1346	0	7	0
43470 - 45620	0	4356	1346	0	6	0
45620 - 47770	0	4773	1346	0	9	0
47770 - 49920	0	5190	1347	0	9	0
49920 - 52070	0	5607	0	0	0	0
					218	32

¹⁾ Het gewogen gemiddeld bedrag aan subsidie per rechthebbende zoals dit op grond van de WTS zou zijn uitgekeerd.

TAAKOPDRACHT¹

" Systematiek van inkomensafhankelijke subsidieregelingen"

Bij de inkomensafhankelijke subsidieregelingen zoals rechtsbijstand, IHS, studiefinanciering en zorgvoorzieningen is sprake van verschillende inkomensbegrippen en eigen bijdrage-tabellen. De reden voor het verschil in inkomensbegrippen en bijdragetabellen is in een aantal gevallen niet duidelijk. Ook bemoeilijkt het verschil in inkomensbegrippen de controle en leidt het tot mogelijke fraudegevoeligheid. Het onderzoek heeft tot doel een meer uniforme systematiek voor de betrokken regelingen te ontwikkelen die een bijdrage levert aan de beperking van de fraudegevoeligheid. Ook dient te worden gezien of het wenselijk is om voor alle of een deel van de inkomensafhankelijke subsidieregelingen een uniforme eigen bijdrage van een nader te bepalen percentage van de kostprijs van de voorziening vast te stellen. Hierbij kan zonedig ook betrokken worden de discussie over het subsidiebegrip.

Deelnemende departementen: Justitie, AZ, Financiën, VROM, O&W, SZW en WVC.

SAMENSTELLING VAN DE WERKGROEP

dr. H. de Groot (voorzitter)	Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven
drs. J.P.J. Wensveen (secretaris)	Ministerie van Financiën, Inspectie der Rijksfinanciën
drs. L.H. Kok	Ministerie van Financiën, Inspectie der Rijksfinanciën
drs. P.A. Menting (plv. drs. C. Stob)	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Directie Bewonerszaken en Individuele Huursubsidie
drs. A.S.W. de Vries	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Directie Financiële en Economische Zaken
drs. G.D. Johanns	Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, Directie Studiefinancieringsbeleid
drs. F. Vos	Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Directie Algemeen Sociaal Beleid
drs. M. Bottema	Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Centrale Directie Financiële en Economische Zaken
mw. drs. K.H. Montizaan (plv. drs. J. Wijnhoud)	Ministerie van Algemene Zaken, Kabinet van de Minister-President
mw. drs. W.J.A.M. Geurds	Ministerie van Economische Zaken, Directie Algemene Economische Politiek

mw. drs. A.L.C.P. Desson
(plv. drs. C. Laan)

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Directie Algemeen Economisch Inkomensbeleid

mw. drs. B.H.M. Nijland

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Directie Bijstand en Voorzieningen

dhr. P. van Leeuwen
(plv. dhr. B. Riemens)

Ministerie van Justitie,
Directie Rechtshulp