



HEROVERWEGINGSONDERZOEK

**EIGEN BIJDRAGEN IN DE KWARTAIRE SECTOR**

APRIL 1994

BEGROTINGSVOORBEREIDING 1995

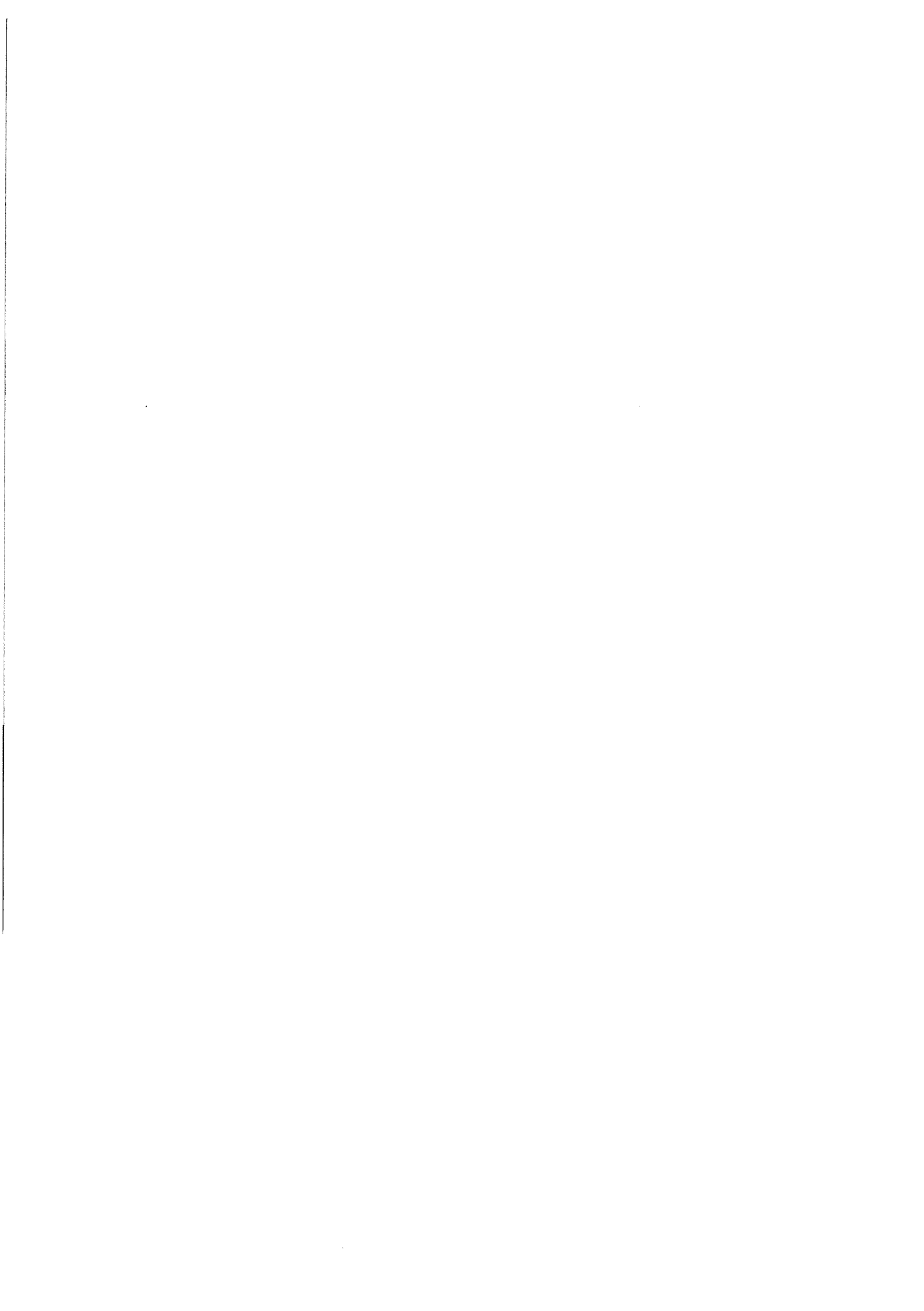
DEELRAPPORT NR. 3





*Eindrapport van de heroverwegingswerkgroep*

*"Eigen bijdragen in de kwartaire sector"*



<u>Inhoudsopgave</u>	<u>Pagina</u>
Hoofdstuk 1 Inleiding	1
Hoofdstuk 2 Motivering van eigen bijdragen in de kwartaire sector	6
Hoofdstuk 3 Sector-analyses	
3.1 Onderwijs	15
3.2 Zorg	23
Hoofdstuk 4 Inkomensbescherming	
4.1 Doelstelling en instrumenten	36
4.2 Evaluatie	39
4.3 Gevolgen van de beleidsvarianten voor de inkomensbescherming	41
Bijlage I : Subgroep Onderwijs	
Bijlage II : Subgroep Zorg	
Bijlage III : Subgroep Inkomensbescherming	
Bijlage IV : Taakopdracht	
Bijlage V : Samenstelling van de werkgroep	



## Samenvatting

### De onderzoeksopdracht

De onderzoeksopdracht voor het heroverwegingsonderzoek "Eigen bijdragen in de kwartaire sector" bestaat uit drie elementen.

1. Het onderzoek dient een systematische en consistente motivering voor alle relevante eigen bijdrageregelingen in de kwartaire sector te leveren.
2. Het onderzoek dient uit te monden in concrete voorstellen tot aanpassing van bestaande eigen bijdrageregelingen voor deze voorzieningen.
3. Bij het onderzoek dient te worden betrokken de samenloop van inkomensbeschermende elementen in de diverse regelingen enerzijds en de generieke inkomensbescherming in de vorm van bijzondere bijstand en buitengewone lastenaftrek anderzijds.

De resultaten van het onderzoek worden hieronder per onderdeel van de taakopdracht gepresenteerd.

De werkgroep heeft voor het tweede deel van de onderzoeksopdracht twee terreinen geselecteerd, namelijk Onderwijs en Zorg. De werkgroep heeft geen beleidsvarianten ontwikkeld voor andere terreinen binnen de kwartaire sector. De werkgroep beveelt aan om betreffende andere delen van de kwartaire sector nader onderzoek te doen naar de mogelijkheden die daar liggen.

### 1. Motivering van eigen bijdragen

De werkgroep maakt een tweedeling naar concrete overheidsdoelstellingen van kwartaire diensten.

In de eerste plaats zijn er voorzieningen waarbij de overheid doelstellingen heeft geformuleerd voor het gebruik van voorzieningen op macro- of meso-niveau maar niet voor het gebruik door de afzonderlijke huishoudens. Hierbij valt te denken aan cultuur, recreatie en openbaar vervoer.

Het beleid wordt vooral bepaald door de volumedoelstelling van de overheid en het effect dat uitgaat van de eigen bijdrage op de omvang van het gebruik (het gedragseffect). Het uitgangspunt voor de eigen bijdragen voor deze voorzieningen is het profijtmotief. In beginsel is volledige toerekening van de kosten aan de gebruiker mogelijk. De overheidsdoelstelling ten

aanzien van het voorzieningenniveau op macro- en meso-niveau kan worden gerealiseerd door een bepaalde overheidsbijdrage. Deze is mede afhankelijk van de prijselasticiteit van de voorziening.

In de tweede plaats zijn er voorzieningen waarbij de overheid doelstellingen heeft geformuleerd voor de toegankelijkheid van de voorzieningen voor afzonderlijke gebruikers die deze nodig hebben. Hierbij valt te denken aan onderwijs, algemene en specifieke zorgvoorzieningen. Bij deze voorzieningen wordt het beleid vooral bepaald door het effect dat uitgaat van de eigen bijdrage op de inkomenspositie van de potentiële gebruiker (het inkomenseffect). De werkgroep heeft het begrip toegankelijkheid in stringente zin opgevat. De toegankelijkheid van de voorziening betekent in deze opvatting dat een gebruiker die tot de doelgroep hoort gebruik kan maken van de voorziening, ongeacht het inkomen van het huishouden. Relevant is niet of huishoudens feitelijk afzien van de voorziening in verband met de hoogte van de eigen bijdrage.

De werkgroep onderscheidt drie motieven voor het vragen van eigen bijdragen bij deze voorzieningen. Dit zijn het medefinancieringsmotief, het besparingsmotief en het vraagreguleringsmotief. Deze drie motieven leveren nog geen sluitende conclusie op voor de hoogte van de eigen bijdragen voor de afzonderlijke voorzieningen. Daartoe is een nadere afweging noodzakelijk, waarbij naast de toegankelijkheidsdoelstelling ook doelstellingen van het sociaal-economisch beleid aan de orde zijn.

Het **medefinancieringsmotief** is een voorwaardelijk profijtmotief waarbij de toegankelijkheid van de voorziening voor de doelgroep, voor zover deze van de eigen bijdrage afhankelijk is, als voorwaarde geldt. De eigen bijdrage mag dus geen prohibitieve belemmering vormen voor het gebruik.

Daarnaast onderscheidt de werkgroep het **besparingsmotief**. Dit motief is van toepassing indien het gebruik van de voorziening ertoe leidt dat de gebruiker bespaart op andere kosten (bijvoorbeeld op kosten van voeding en huisvesting bij opname in een intramurale voorziening). Deze uitgespaarde kosten leiden tot financiële ruimte in het budget van de gebruiker van de voorziening. Daarom kunnen deze kosten de gebruiker in rekening worden gebracht zonder dat de toegankelijkheid van de voorziening daardoor wordt beperkt.



Tenslotte onderscheidt de werkgroep het vraagreguleringsmotief. Op grond van dit motief kan de overheid een eigen bijdrage vragen ter voorkoming van ongewenst gebruik van de voorziening. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan fysiotherapie of diensten van huisartsen. Bij onnodig gebruik maken de baten slechts een klein deel van de kosten uit. Onnodig gebruik kan dan worden tegengegaan door een prijs te vragen die boven de baten bij onnodig gebruik uitgaat en die dus slechts een klein deel van de kostprijs behoeft te bedragen. Een eigen bijdrage op grond van het vraagreguleringsmotief heeft alleen zin indien deze wordt betaald uit het vrij besteedbaar inkomen of uit een marge van vrij besteedbaar inkomen onder een maximumbedrag dat voor eigen rekening komt (bijvoorbeeld een eigen risico in een zorgverzekering).

Om de toegankelijkheid van de voorziening te waarborgen kunnen verschillende vormen van inkomensbescherming worden onderscheiden. Voor de vaststelling van de hoogte van de eigen bijdrage, met name op grond van het medefinancieringsmotief, en voor de bepaling van een vorm van inkomensbescherming in samenhang daarmee, kan naar het oordeel van de werkgroep geen leidraad worden vastgesteld die gebaseerd is op algemeen aanvaarde uitgangspunten. De reden hiervan is dat verschillende vormen van inkomensbescherming uiteenlopende effecten hebben op doelstellingen van het sociaal-economisch beleid betreffende de omvang van de collectieve uitgaven, de arbeidsparticipatie en de eenvoud van regelgeving (mede gelet op uitvoeringskosten en fraudebestrijding). Hierbij is een afweging in het geding die mede wordt bepaald door politieke uitgangspunten.

## 2. Concrete voorstellen op twee terreinen

De werkgroep heeft twee terreinen geselecteerd voor toepassing van de drie ondercheiden motieven, namelijk Onderwijs en Zorg. Hier worden de verschillende beleidsvarianten genoemd die op de beide terreinen zijn ontwikkeld.

### Onderwijs

1. Een bedrijfseconomische variant, in eerste instantie gericht op de collegegelden, die voorziet in het volgende arrangement:
  - a. de overheid zorgt voor de basisbekostiging, op onderscheiden niveaus voor de verschillende opleidingen;

- b. de instelling bepaalt zelf de benodigde aanvullende bekostiging en stelt op basis daarvan per opleiding het collegegeld vast;
  - c. de student kan het te betalen collegegeld rentedragend lenen via het studiefinancieringsstelsel;
  - d. overwogen kan worden om de marges waarbinnen het collegegeld mag variëren vooralsnog te beperken tot plus of min 50% (van f 1125,- tot f 3375,-).
2. Een maatschappelijke variant waarin een relatie wordt gelegd tussen de hoogte van de eigen bijdrage en de kosten en baten voor samenleving en individu anderzijds. De werkgroep constateert echter dat nog veel aanvullend onderzoek moet worden gedaan om deze variant te operationaliseren in concrete bedragen.
  3. Een variant gericht op verhoging van alle retributies met 20% (variant 3a) en een variant gericht op verhoging van de ontvangsten uit retributies met 20% (dus na aftrek van additionele uitgaven ten behoeve van tegemoetkoming studiekosten en studiefinanciering; variant 3b).

Van de varianten 3a en 3b is de opbrengst berekend. Variant 3a levert een bruto-besparing op van 331,3 miljoen (186,5 miljoen na aftrek weglek naar tegemoetkoming studiekosten en studiefinanciering). Variant 3b levert een bruto-besparing van 376,1 miljoen op (203,1 miljoen na aftrek weglek naar tegemoetkoming studiekosten en studiefinanciering).

#### Zorg

Bij alle varianten wordt een deel van de huidige eigen bijdrageregelingen in de AWBZ gehandhaafd (de inkomensafhankelijke eigen bijdrageregeling). In variant 3 zijn de eigen bijdragen additioneel aan de thans bestaande eigen bijdragen.

1. Onder handhaving van de huidige inkomensafhankelijke eigen bijdrageregeling voor AWBZ-instellingen, een verplichte uniforme eigen bijdrage voor alle (overige) AWBZ en ZFW-voorzieningen van 13% van de zorgkosten met maximering op f 200,- per verzekerde equivalent. Opbrengst: 816 miljoen.
2. Onder handhaving van de huidige inkomensafhankelijke eigen bijdrageregeling voor AWBZ-instellingen, een verplicht uniform eigen risico aan de voet voor alle (overige) ZFW en AWBZ-voorzieningen van in

totaal 200,- per jaar per volwassen verzekerde (ZFW f 100,- en AWBZ f 100,-) en van in totaal f 100,- per verzekerd kind (ZWF f 50,- en AWBZ f 50,-).

Opbrengst: 846 miljoen.

3. Verplichte nominale eigen bijdragen voor medicijnen (f 5,- per recept), huisarts (f 5,- per consult), paramedische dienstverlening (f 10,- per consult), tandarts (f 10,- per consult) en specialist (f 10,- per consult).

Opbrengst: 1175 miljoen.

4. Onder handhaving van de huidige inkomensafhankelijke eigen bijdrage-regeling voor AWBZ-instellingen, een geïntegreerde variant van eigen bijdragen bestaande uit:

- a. 13% van de kosten voor alle AWBZ- en ZFW-voorzieningen behoudens de hierna onder (b) genoemde, en
- b. niet-procentuele eigen bijdragen voor medicijnen, huisarts, paramedische dienstverlening, tandarts en specialist volgens variant 3.

Er geldt een maximering van het totaal aan eigen bijdragen op f 200,- per verzekerde equivalent.

Opbrengst: 1325 miljoen.

5. Een bonus-malussysteem (no claim-korting op de premie).

### 3. Inkomensbescherming

Het doel van de inkomensbescherming is te voorkomen dat het inkomen van een huishouden c.q. gebruiker een belemmering vormt voor het doen van een minimum aan bestedingen in het algemeen en voor de toegankelijkheid van bepaalde voorzieningen in het bijzonder. Gezien de toegankelijkheidsdoelstelling voor voorzieningen van de tweede soort is de inkomensbescherming van groot belang voor dit heroverwegingsonderzoek.

Er zijn vier instrumenten van inkomensbescherming:

1. het generiek inkomensbeleid, dat onderdeel uitmaakt van het sociaal-economisch beleid.
2. Het beleid met betrekking tot eigen bijdragen en andere maatregelen met inkomenseffecten, dat ieder jaar in de memorie van toelichting bij de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt gezien.
3. De inkomensafhankelijke bijdrageregelingen (voorliggende regelin-

gen), die voorzien in inkomensbescherming die gebonden is aan het gebruik van een specifieke voorziening, bijvoorbeeld rechtsbijstand, studiefinanciering, individuele huursubsidie.

4. De vangnetregelingen:

- a. de bijzondere bijstand, die kan worden verleend voor bijzondere bestaanskosten.
- b. de buitengewone lastenaftrek in de inkomstenbelasting. Buitengewone lasten zijn op de belastingplichtige drukkende uitgaven voorzover zij een drempel overschrijden. Deze regeling dient als ultimum remedium.
- c. beslagvrije voet, schuldsanering en kwijtschelding.

Het generiek inkomensbeleid is niet specifiek gericht op het waarborgen van de toegankelijkheid van voorzieningen. De overige drie vormen van inkomensbescherming zijn daarop wel gericht.

In het huidige beleid van inkomensbescherming blijken zich drie inconsistenties voor te doen.

1. Bij verschillende voorzieningen wordt een verschillend beleid gevoerd ten aanzien van de hoogte van de eigen bijdrage die moet worden betaald door huishoudens met een minimum-inkomen. Zo moet voor sommige zorgvoorzieningen steeds een bijdrage worden betaald op minimum-niveau, voor andere niet. Hoewel er op zich aanleiding kan bestaan voor een verschillend regime met het oog op de aard van de voorziening, is het wenselijk om in dit opzicht tot een uniforme en consistente benadering te komen. Het drempelbedrag in de bijzondere bijstand en de hoogte daarvan is hierbij van belang.
2. Bij sommige voorzieningen doet zich een discrepantie voor tussen het bestuursniveau waarop de inkomensbescherming wordt verleend en het bestuursniveau waarop wordt beslist over de toewijzing van de voorziening en daarmee over de omvang van de gebruikersgroep. Uit een oogpunt van allocatie is het gewenst om de verantwoordelijkheid voor de inkomensbescherming te leggen op hetzelfde bestuursniveau als dat waarop beslist wordt over de toewijzing van voorzieningen, ongeacht de vorm van de inkomensbescherming.
3. De inkomensstabellen van de voorliggende regelingen kennen een verschillende structuur, zowel naar vorm (proportioneel of progressief) als naar parameters (oploop en progressie). Deze structuur

wijkt ook weer af van de structuur van de bijzondere bijstand die besloten ligt in het desbetreffende gemeentelijk beleid (waarbij zich tevens grote verschillen voordoen tussen de gemeenten). Voor deze verschillen zijn geen duidelijke redenen aan te wijzen. Ook moet worden bezien welke structuur de voorkeur verdient.

#### 4. Slotbeschouwing

Om de eerder vermelde redenen is het naar het oordeel van de werkgroep niet mogelijk om een leidraad op te stellen voor de bepaling van de hoogte van de eigen bijdrage en de daarbij behorende vorm van inkomensbescherming, die berust op algemeen aanvaarde uitgangspunten.

Bij de afweging van de daarbij relevante doelstellingen van sociaal-economisch beleid (beperking collectieve uitgaven, arbeidsparticipatie en eenvoud van regelgeving) zouden ook de resultaten van het heroverwegingsonderzoek "Systematiek van inkomensafhankelijke subsidieregelingen" van belang kunnen zijn. In dat rapport worden beleidsvarianten beschreven die zijn gericht op (uitbreiding van) leen-, spaar- en verzekeringsfaciliteiten. Duidelijk is dat deze varianten tal van haken en ogen kennen, die ten dele in het genoemde heroverwegingsrapport zijn beschreven en ten dele nog nadere bestudering behoeven. Indien voor concrete voorzieningen beleidsvarianten van deze aard zouden worden uitgevoerd, zou dit ook gevolgen hebben voor de behoefte aan inkomensbescherming.

Een ander aspect dat bij de afweging moet worden betrokken is het uiteenlopen van verantwoordelijkheden tussen de rijksoverheid en de lagere overheid voor de toewijzing van de voorzieningen en daarmee het volumebeleid enerzijds en voor de financiering van de inkomensbescherming anderzijds. Decentralisatie van de inkomensbescherming gericht op het in één hand brengen van volumebeleid en inkomensbescherming zal naar verwachting tevens leiden tot beperking van de uitgaven ten behoeve van inkomensbescherming. Ook deze mogelijkheid kent echter voetangels en klemmen.

Tenslotte constateert de werkgroep dat er verschillende opties denkbaar zijn voor de verhouding tussen de hoogte van de eigen bijdragen en de omvang van het beroep op de vangnetregeling van de bijzondere bijstand.

Het is bijvoorbeeld mogelijk om de hoogte van eigen bijdragen voor de afzonderlijke (sectoren van) voorzieningen op zodanige wijze te bepalen dat, in combinatie met eventuele voorliggende sectorale voorzieningen en in combinatie met overige sectorale financieringsfaciliteiten, geen beroep meer gedaan behoeft te worden op de bijzondere bijstand voor het gebruik van de betrokken voorzieningen. Deze gedachte kan zodanig worden uitgewerkt dat een eigen bijdrage voor een voorziening niet meer in aanmerking komt voor vergoeding via de bijzondere bijstand, of uitsluitend nog in het geval van cumulatie van de eigen bijdrage met andere eigen bijdragen of bijzondere bestaanskosten. De werkgroep acht het wenselijk dat voor iedere betrokken voorziening een heldere afweging en een duidelijke besluitvorming tot stand komt.

## Hoofdstuk 1 Inleiding

### De onderzoekopdracht

De onderzoekopdracht die aan dit rapport ten grondslag ligt bevat drie hoofdelementen. In de eerste plaats is gevraagd om "een systematische en consistente motivering voor alle relevante eigen bijdrage-regelingen in de kwartaire sector". In de tweede plaats is bepaald dat "het onderzoek dient uit te monden in concrete voorstellen tot aanpassing van bestaande eigen bijdrage-regelingen voor deze voorzieningen". In de derde plaats is bepaald dat bij het onderzoek dient te worden betrokken: "de samenloop van inkomensbeschermende elementen in de diverse regelingen enerzijds en de generieke inkomensbescherming in de vorm van bijzondere bijstand en buitengewone fiscale lastenaftrek anderzijds".

### Afbakening van het onderzoek

Een eerste taak waarvoor de heroverwegingswerkgroep zich gesteld zag, was een nadere afbakening van het onderzoek. Ten dele kon hierbij worden voortgebouwd op de bewoordingen van de opdracht, ten dele heeft de werkgroep hierbij zelf lijnen getrokken, mede gelet op de uitvoerbaarheid van het onderzoek binnen het gegeven tijdpad.

Bij het onderzoek als geheel, en in het bijzonder bij het eerste deel van de onderzoekopdracht, heeft de werkgroep de volgende drie beperkingen in acht genomen: (1) het onderzoek strekt zich uit tot voorzieningen die toerekenbaar zijn aan individuele consumptiehuishoudens, (2) deze voorzieningen hebben het karakter van gebonden overdrachten, en (3) deze voorzieningen worden verstrekt door producenten in de kwartaire sector. Deze beperkingen kunnen als volgt worden toegelicht.

#### 1. Aan individuele consumptiehuishoudens toerekenbare voorzieningen

De voorzieningen die uit de collectieve uitgaven worden gefinancierd zijn slechts ten dele toerekenbaar aan individuele consumptiehuishoudens. Niet toerekenbaar zijn bijvoorbeeld defensie, politie, ontwikkelingshulp. Het onderscheid tussen toerekenbare en niet toerekenbare voorzieningen komt in hoofdzaak overeen met dat tussen collectieve en individuele goederen uit de leer van de openbare financiën<sup>1</sup>. Daarnaast

---

<sup>1</sup> Goederen met een collectief karakter waarvoor niettemin een prijs kan worden gevraagd omdat consumenten kunnen worden uitgesloten, worden als toerekenbaar beschouwd (musea, openbaar vervoer, etc.).

zijn toerekenbare voorzieningen aan bedrijfshuishoudingen buiten beschouwing gelaten (bijvoorbeeld technologie-subsidies).

## 2. Gebonden overdrachten

Het onderzoek beperkt zich tot voorzieningen die in hoofdzaak in natura aan de burger ter beschikking worden gesteld. Het betreft dus geen inkomensoverdrachten zoals bijstandsuitkeringen en kinderbijslag. De overheidsbijdrage bij gebonden overdrachten kan drie vormen aannemen, te weten: (1) een subsidie aan een producent die niet tot de overheid behoort, bijvoorbeeld een openbaar vervoer bedrijf, of aan een consument, bijvoorbeeld een student, (2) overheidsfinanciering van (een deel van) de kostprijs van een voorziening die wordt verstrekt door een producent die tot de overheid behoort, bijvoorbeeld een Rijksmuseum of een gemeentelijke bibliotheek, en (3) financiering van een (deel van een) voorziening uit een fonds dat geheel of ten dele wordt gevoed uit sociale verzekeringspremies.

## 3. Voorzieningen verstrekt door producenten in de kwartaire sector

De kwartaire sector omvat de producenten van voorzieningen die grotendeels uit de opbrengst van publieke heffingen worden gefinancierd (SCP/CPB 1980)<sup>2</sup>. Aangezien de financiering van voorzieningen in de loop van de tijd verandert en aangezien het onpraktisch is om daaraan telkens consequenties te verbinden voor de omvang van de kwartaire sector, wordt in de praktijk doorgaans een conventionele afbakening gebruikt die is vastgelegd in de Nationale Rekeningen<sup>3</sup>. Deze afbakening wordt ook in dit rapport gehanteerd.

Tabel 1 bevat een overzicht van de collectieve uitgaven waarin de genoemde beperkingen kwantitatief worden geïndiceerd.

---

<sup>2</sup> Dit betekent niet dat alle subsidieregelingen in dit onderzoek zijn betrokken. Veel subsidies worden verstrekt aan producenten die niet tot de kwartaire sector behoren (bijvoorbeeld bedrijfs-subsidies) of aan consumenten van voorzieningen die niet in de kwartaire sector worden geproduceerd (bijvoorbeeld de individuele huursubsidie).

<sup>3</sup> Een gedetailleerde afbakening is te vinden in SCP/CPB 1980.



Tabel 1: Collectieve uitgaven in 1991 (mrd gld)

Niet toerekenbaar aan consumptiehuishoudens <sup>a)</sup>	125		
Toerekenbaar	191		
Ongebonden overdrachten		97	
Gebonden overdrachten <sup>b)</sup>		94	
Marktsector <sup>c)</sup>			8
Kwartaire sector			86
Totaal	316	191	94

a) Investerings, overdrachten aan bedrijven, rente op overheidsschuld, ontwikkelingshulp, buitenlandse betrekkingen, openbaar bestuur, defensie, politie en justitie.

b) Inclusief ZFW en AWBZ-uitkeringen (f 34 miljard gulden).

c) Sector volkshuisvesting, exclusief huurwaardevoordeel.

Bron: SCP

Uit de tabel blijkt dat de totale uitgaven van de voorzieningen waarop het onderzoek betrekking 86 miljard bedroegen in 1994. Dit is 27% van de totale collectieve uitgaven.

Bij het tweede gedeelte van de onderzoekopdracht (de ontwikkeling van uitgewerkte beleidsvarianten) heeft de werkgroep twee beperkingen in acht genomen. In de eerste plaats heeft de werkgroep uit het totaal van de in het onderzoek betrokken uitgaven een tweetal beleidsterreinen geselecteerd waarvoor concrete beleidsvarianten zijn uitgewerkt. Geselecteerd zijn de grootste sectoren namelijk de zorgsector en de sector van het regulier bekostigde onderwijs. De werkgroep beveelt aan om betreffende andere delen van de kwartaire sector nader onderzoek te doen naar de mogelijkheden die daar liggen.

In de tweede plaats heeft de werkgroep, conform de taakopdracht, op het terrein van de zorg de ouderbijdragen ten behoeve van intramurale voorzieningen voor kinderen en jongeren buiten beschouwing gelaten omdat hieraan in het kader van de heroverwegingsprocedure een afzonderlijk onderzoek wordt gewijd. De werkgroep die het genoemde onderzoek uitvoert, beschrijft beleidsvarianten voor alle ouderbijdragen ten behoeven van intramurale voorzieningen die door kinderen of jongeren worden gebruikt ongeacht of deze voorzieningen ook openstaan voor ouderen. Deze beleidsvarianten worden afgestemd met de beleidsvarianten voor eigen bijdragen die in dit rapport worden beschreven.

Bij het derde deel van de onderzoekopdracht (heroverweging van de inkomensbescherming) was het nodig om uit een oogpunt van hanteerbaarheid van de onderzoeksresultaten, een beperking aan te brengen in het aantal varianten waarvan de financiële consequenties voor de inkomensbescherming daadwerkelijk zijn berekend. Met dat doel heeft de werkgroep op het terrein van de zorg en het regulier bekostigde onderwijs één hoofdvariant geselecteerd en in de berekening betrokken. Daarnaast heeft de werkgroep één variant uit het rapport van de heroverwegingswerkgroep "Systematiek van inkomensafhankelijke subsidieregelingen" in de berekening betrokken.

#### **Gevolgte aanpak**

Ter uitvoering van de onderzoekopdracht heeft de werkgroep drie subgroepen ingesteld. Twee subgroepen hebben zich bezig gehouden met het tweede deel van de onderzoekopdracht: de uitwerking van concrete beleidsvarianten op de terrein van zorg en regulier bekostigd onderwijs. Eén subgroep heeft zich bezig gehouden met het derde deel van de onderzoekopdracht: de inkomensbescherming inclusief de berekening van de financiële consequenties van de beleidsvarianten. De rapportages van de subgroepen zijn besproken in de heroverwegingswerkgroep en als zelfstandig leesbare documenten toegevoegd aan dit rapport (bijlagen 1, 2 en 3).

De hoofdwergroep heeft zich bezig gehouden met: (a) het eerste deel van de onderzoekopdracht: de opstelling van een consistente en systematische motivering van eigen bijdrage regelingen, (b) de verzameling van cijfermatige gegevens, betreffende alle in het onderzoek betrokken uitgaven (in samenwerking met het SCP) en (c) de coördinatie van het onderzoek.

#### **Opbouw van het rapport**

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt een overzicht gegeven van de kosten van de in het onderzoek betrokken voorzieningen en de verdeling van de financiering over overheidsbijdragen en eigen bijdragen. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de motieven voor eigen bijdragen en de wijze waarop meer systeem gebracht zou kunnen worden in de hoogte van de eigen bijdragen bij de in het onderzoek betrokken voorzieningen.

In hoofdstuk 3 komen de resultaten van sector-analyses aan de orde. Hierbij wordt een beknopt overzicht gegeven van de door de subgroepen voor de zorg

en het regulier bekostigde onderwijs ontwikkelde beleidsvarianten.

In hoofdstuk 4 komt de inkomensbescherming aan de orde. Tevens komen de budgettaire consequenties aan de orde van de ontwikkelde beleidsvarianten op de terreinen zorg en regulier bekostigd onderwijs.

Het rapport wordt afgesloten met een slotbeschouwing waarin aandacht wordt besteed aan enkele mogelijkheden om, in het licht van de motieven voor eigen bijdragen, zoals behandeld in hoofdstuk 2, en gegeven de kenmerken van vormen van inkomensbescherming zoals behandeld in hoofdstuk 4, meer uniformiteit en consistentie te brengen in het beleid met betrekking tot eigen bijdragen binnen de Rijksoverheid.

## Hoofdstuk 2 Motivering van eigen bijdragen in de kwartaire sector

### Financiering van de kwartaire dienstverlening

De rol die eigen bijdragen spelen bij de financiering van de in het onderzoek betrokken voorzieningen loopt zeer uiteen. Tabel 2 geeft hiervan een globaal beeld.

Tabel 2: Kosten en financiering van toerekenbare kwartaire diensten in 1991  
(in mrd gld en als percentage van de kosten)

	Kosten	Financiering							
		Overheidsbijdrage		Sociale premies		Gebruikersbijdragen		Overige bijdragen	
Onderwijs <sup>a)</sup>	21,8	20,6	94%	-	-	1,2	6%	-	-
Studiekosten <sup>b)</sup>	8,5	4,7	55%	-	-	3,8	45%	-	-
Algemene Zorg	36,9	4,0	11%	22,0	60%	2,2	6%	8,7 <sup>d)</sup>	24%
Specifieke zorg <sup>c)</sup>	13,8	3,0	22%	8,3	60%	2,5	18%	-	-
Dienstverlening <sup>e)</sup>	3,1	2,6	84%	-	-	0,4	13%	0,1	3%
Vorming, cultuur en recreatie	5,6	3,9	70%	-	-	1,3	23%	0,4	7%
Openbaar vervoer <sup>f)</sup>	6,4	3,7	58%	-	-	2,5	41%	0,2	3%
Overig, niet gespecificeerd <sup>g)</sup>	13,2	13,2	100%	pm	-	pm	-	pm	-
Totaal	109,3	55,7	51%	30,3	28%	13,9	13%	9,4	9%

- a) Betreft uitsluitend exploitatiekosten. Tot 16 jaar wordt geen gebruikersbijdrage gevraagd.  
b) Kosten: budget voor WSF en kosten van kinderen (16, 17 jaar) voor tegemoetkoming studiekosten en kinderbijslag 16-plussers.  
c) Zorg voor bejaarden en gehandicapten.  
d) Overige bijdragen betreffen particuliere premies.  
e) Gezinsverzorging, maatschappelijk werk, kinderopvang, rechtshulp, bejaardenwerk.  
f) Inclusief 0,2 miljard overheidsbijdrage zakelijk vervoer.  
g) Het betreft hier overdrachten voor diverse kleine individuele voorzieningen (sportorganisaties, informatie- en adviescentra, internaatvoorzieningen, welzijnswerk voor bijzondere bevolkingsgroepen, enz.), en diverse semi-collectieve voorzieningen (jeugdbescherming, monumentenzorg, reclassering, beeldende kunst, enz.). Deze laatste voorzieningen zouden met goed recht ook onder de niet-toerekenbare voorzieningen (zie tabel 1) worden gerangschikt. Een dergelijke afsplitsing is evenwel niet goed te maken.

Bron: SCP

Uit de tabel blijkt dat eigen bijdragen alleen in de sectoren studiekosten, specifieke zorg (met name bejaardenoorden), vorming, cultuur en recreatie en openbaar vervoer een substantiële bijdrage (boven de 10%) leveren aan de financiering van de kwartaire dienstverlening. Voor de sector onderwijs geldt dat pas gebruikersbijdragen worden gevraagd voor leerlingen vanaf 16 jaar. Vanaf deze leeftijd wordt wel een substantiële bijdrage geleverd aan de financiering (dit komt in hoofdstuk 3 nader aan de orde, zie met name tabel 4). In de overige sectoren worden zeer lage eigen bijdragen gevraagd of worden de voorzieningen om niet ter beschikking gesteld.

### Beleid betreffende eigen bijdragen

In 1985 heeft de regering zich op het standpunt gesteld dat het beleid met betrekking tot uitgaven en eigen bijdragen voor gebonden overdrachten niet gericht is op het bereiken van zelfstandige inkomenspolitieke doeleinden<sup>4</sup>. Wel was de regering van mening dat inkomensgevolgen van specifieke overheidsuitgaven voor gebonden overdrachten kritisch moesten worden gezien. In dit licht werden onder meer kanttekeningen geplaatst bij de uitgaven voor de studiefinanciering en voor cultuur en recreatie<sup>5</sup>. Dit standpunt komt erop neer dat de doelstellingen die de overheid nastreeft op het terrein van kwartaire voorzieningen afhankelijk zijn van de aard van de voorzieningen en dat, behoudens bepaalde randvoorwaarden betreffende het sociale minimum inkomen, de gevolgen van hoge overheidsbijdragen voor de (tertiaire) inkomensverdeling in dat verband van ondergeschikt belang worden geacht.

Wanneer men nu acht slaat op de concrete overheidsdoelstellingen op de verschillende terreinen van kwartaire dienstverlening zoals die uit officiële beleidsdocumenten naar voren komen, dan kan worden geconstateerd dat zich daarbij een tweedeling voordoet. In de eerste plaats zijn er voorzieningen waarbij de overheid doelstellingen geformuleerd heeft voor het voorzieningengebruik op macro- of mesoniveau maar niet voor het gebruik door afzonderlijke huishoudingen. Hierbij valt vooral te denken aan vorming, cultuur, recreatie en openbaar vervoer. In de tweede plaats zijn er voorzieningen waarbij de overheid doelstellingen heeft geformuleerd voor de toegankelijkheid van voorzieningen voor afzonderlijke huishoudingen die deze nodig hebben. Hierbij valt vooral te denken aan onderwijs, studiekosten, algemene en specifieke zorgvoorzieningen, en dienstverlening. Bij voorzieningen van de eerste soort wordt het beleid vooral bepaald door het effect dat van de eigen bijdrage uitgaat op de omvang van het gebruik (het gedragseffect). Bij voorzieningen van de tweede soort wordt het beleid vooral bepaald door het effect dat van de eigen bijdrage uitgaat op de

---

<sup>4</sup> Kabinetsstandpunt Rapport van de Interdepartementale Commissie Tertiaire Inkomensverdeling (TK 1984/1985 18600 hoofdstuk XV nr. 14).

<sup>5</sup> Uit het SCP-rapport "Profijt van de overheid in 1983" komt naar voren dat uitgaven ten behoeve van onderwijs, studiekosten, vorming, cultuur en recreatie vooral ten goede komen aan hogere inkomensgroepen (naar secundair inkomen). Uitgaven ten behoeve van algemene zorg, specifieke zorg en dienstverlening komen vooral ten goede aan lagere inkomensgroepen. De uitgaven voor openbaar vervoer komen min of meer evenredig ten goede aan alle inkomensgroepen.

inkomenspositie van de potentiële gebruikers (het inkomenseffect) en daarmee op de toegankelijkheid van de voorziening voor deze gebruikers. Naar het oordeel van de werkgroep dient dit onderscheid een belangrijke rol te spelen bij de motivering van eigen bijdragen en de bepaling van de hoogte van eigen bijdragen.

#### **Motieven voor eigen bijdragen**

Bij voorzieningen van de eerste soort (waarbij de volumedoelstelling voorop staat) dient naar het oordeel van de werkgroep het profijtmotief uitgangspunt van het beleid te zijn. De overheid is zich veelal met deze voorzieningen gaan bemoeien omdat sprake is van een natuurlijk of wettelijk monopolie, dan wel omdat sprake is van externe effecten, maar dat neemt niet weg dat volledige toerekening van de kosten aan de gebruiker bij deze voorzieningen in beginsel mogelijk is. Wanneer de reden van de overheidsbemoeienis vooral gelegen is in het optreden van externe effecten dan zullen bij volledige toerekening van de kosten, de overheidsdoelstellingen ten aanzien van het voorzieningenniveau op macro- of mesoniveau in het algemeen niet gerealiseerd worden. Deze doelstellingen zijn als het ware de operationalisering van het (positieve) externe effect dat de overheid minimaal noodzakelijk acht. Bij subsidies op het terrein van podiumkunsten is bijvoorbeeld de realisering van een minimum-aanbod op het terrein van de verschillende artistieke disciplines een belangrijke doelstelling en bij openbaar vervoer speelt de bereikbaarheidsdoelstelling een centrale rol. Dit impliceert dat bij voorzieningen van de eerste soort de overheid een zodanige bijdrage aan de financiering van de voorziening kan geven dat de doelstellingen ten aanzien van het voorzieningenniveau op macro- of mesoniveau worden gerealiseerd. De overheidsbijdrage zal daarbij mede afhankelijk zijn van de autonome vraag naar de voorziening en de prijselasticiteit van de vraag. Een verhoging van eigen bijdragen is mogelijk indien er sprake is van een autonome toename van de vraag naar de voorziening of wanneer de prijselasticiteit van de vraag toeneemt (bij gelijkblijvende vraag), of wanneer de overheidsdoelstellingen worden bijgesteld. De werkgroep onderkent dat deze motivering van de eigen bijdragen betreffende voorzieningen van de eerste soort gebruikelijk is en aansluit bij de traditionele benadering in de leer van de openbare financiën.

Bij het denken over de motivering van de eigen bijdragen bij voorzieningen van de tweede soort (waarbij de toegankelijkheidsdoelstelling voorop staat) heeft de werkgroep in mindere mate kunnen voortbouwen op bestaand gedachtegoed. De werkgroep heeft een drietal motieven onderscheiden die een rol behoren te spelen bij de invoering van eigen bijdragen bij deze voorzieningen. Dit zijn het medefinancieringsmotief, het besparingsmotief en het vraagreguleringsmotief. Zoals hieronder wordt toegelicht, levert de toepassing van deze motieven echter nog geen sluitende conclusies op voor de hoogte van de eigen bijdrage bij de afzonderlijke voorzieningen. Daartoe is een nadere afweging nodig, waarbij behalve de toegankelijkheidsdoelstelling ook doelstellingen van algemeen sociaal-economisch beleid aan de orde zijn, met name op de gebieden van omvang van de collectieve uitgaven, arbeidsparticipatie en eenvoud van regelgeving (deregulering).

Aangezien het bij voorzieningen van de tweede soort eveneens gaat om diensten die worden gebruikt door individuele huishoudens, is ook bij deze voorzieningen het profijtmotief in beginsel van toepassing. Echter bij voorzieningen van de tweede soort vormt de toegankelijkheid voor alle huishoudens die tot de doelgroep behoren, een randvoorwaarde. Uit deze randvoorwaarde vloeit voort dat de eigen bijdrage geen prohibitieve belemmering mag vormen voor het gebruik. Om het belang van de randvoorwaarde van toegankelijkheid te beklemtonen stelt de werkgroep voor om het motief voor het vragen van een eigen bijdrage bij deze voorzieningen aan te duiden als het "medefinancieringsmotief". Het gaat hierbij dus om een voorwaardelijk profijtmotief waarbij de voorwaarde bestaat in de toegankelijkheid van de voorziening voor de doelgroep, voorzover deze van de eigen bijdrage afhankelijk is.

Voor de concretisering van het medefinancieringsmotief is essentieel wat onder toegankelijkheid van de voorziening moet worden verstaan. De werkgroep meent dat hierbij een stringente benadering moet worden gevolgd. Volgens deze benadering is een voorziening toegankelijk wanneer gewaarborgd is dat een huishouden dat tot de doelgroep behoort daarvan gebruik kan maken, ongeacht het inkomen waarover dat huishouden beschikt. Relevant is niet of een huishouden dat tot de doelgroep behoort, feitelijk gebruik maakt. Het feit dat een huishouden dat aan de criteria voor toelating voldoet, afziet van gebruik in verband met de hoogte van de eigen bijdrage,

vormt volgens deze benadering geen aantasting van de toegankelijkheid. De toegankelijkheid wordt in deze benadering uitsluitend beperkt indien een huishouden geen enkele mogelijkheid heeft om de eigen bijdrage te financieren zonder aantasting van het bestaansminimum dat overeenkomstig de sociale wetgeving aan ieder huishouden is gegarandeerd. Daarbij moet worden bedacht dat de toegankelijkheid alleen een relevante voorwaarde is bij voorzieningen waarvoor dit uitdrukkelijk door de overheid is bepaald (voorzieningen van de tweede soort). Uiteraard kan ten alle tijde worden beslist om de toegankelijkheid van een voorziening niet langer te waarborgen (de voorziening voortaan te beschouwen als een voorziening van de eerste soort). Dit kan bijvoorbeeld worden geëffectueerd door een voorziening te verwijderen uit het verzekerde pakket van een sociale verzekering. Ook moet worden bedacht dat het bestaansminimum dat relevant is in relatie tot de toegankelijkheidsvoorwaarde niet zonder meer gelijk gesteld mag worden met het netto-minimumloon of de netto-minimumuitkering. In dit verband speelt ook het zogenaamd "drempelbedrag" in de bijstandswet dat voor eigen rekening komt een belangrijke rol. Hierop zal hieronder nader worden ingegaan.

De wijze waarop de overheid de toegankelijkheid van voorzieningen garandeert loopt uiteen. In beginsel kunnen drie mogelijkheden worden onderscheiden: (1) de overheid kan een eigen bijdrage achterwege laten of vaststellen op een lager dan kostendekkend niveau, (2) de overheid kan een inkomensafhankelijke eigen bijdrage vaststellen en (3) de overheid kan een "vangnet-voorziening" zoals de bijzondere lastenaftrek en de bijzondere bijstand voor een voorziening openstellen ten behoeve van huishoudens die door betaling van de eigen bijdrage onder het bestaansminimum dreigen te geraken. In de praktijk wordt van alle drie mogelijkheden gebruik gemaakt, soms ook in combinatie. Zo wordt bij vele voorzieningen geen eigen bijdrage gevraagd, dan wel een eigen bijdrage die slechts een klein deel van de kostprijs dekt. Dit geldt met name bij de algemene zorg, de jeugdzorg, de gehandicaptenzorg en de justitiële voorzieningen. Verder is voor enkele voorzieningen met grote doelgroepen een "voorliggende" inkomensafhankelijke regeling in het leven geroepen. Dit betreft met name de studiefinanciering, de rechtsbijstand, de tegemoetkoming studiekosten, de individuele huursubsidie, de bejaardenoorden, de gezinszorg en de kinderopvang. Op de vangnetregeling van de bijzondere bijstand wordt onder het bestaande beleid vooral



een beroep gedaan in geval cumulatie van eigen bijdragen.

Het tweede motief dat een rol kan spelen bij de bepaling van de eigen bijdrage voor voorzieningen van de tweede soort (waarbij de toegankelijkheidsdoelstelling voorop staat) is het uitgespaarde kosten motief. Dit kan worden opgevat als een verbijzondering van het medefinancieringsmotief voor het geval het gebruik van de voorziening ertoe leidt dat de gebruiker bespaart op andere kosten. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan kosten van voeding en huisvesting in geval van opneming in een intramurale zorgvoorziening. Aangezien uitgespaarde kosten leiden tot financiële ruimte in het budget van de gebruiker van de voorziening, kan een eigen bijdrage ten bedrage van deze besparingen de toegankelijkheid van de voorziening niet aantasten. De werkgroep stelt dan ook voor dat de uitgespaarde kosten stelselmatig aan de gebruikers in rekening worden gebracht.

Het derde motief dat een rol kan spelen bij de bepaling van de eigen bijdrage voor voorzieningen van de tweede soort is het vraagreguleringsmotief. Dit motief is met name van belang bij voorzieningen waarbij gebruik voorkomt dat door de overheid onnodig wordt geacht en dat tevens moeilijk te bestrijden is door scherpe afbakening van de doelgroep. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan gebruik van geneesmiddelen, fysiotherapie, diensten van huisartsen, etc. In geval van onnodig gebruik maken de baten die de gebruiker aan een voorziening ontleent slechts een klein deel van de kosten uit. In dergelijke gevallen kan onnodig gebruik worden tegengegaan door een prijs te vragen die boven de baten bij onnodig gebruik uitgaat en die dus ook slechts een klein deel van de kostprijs behoeft te betreffen. In algemene zin zal de hoogte van de optimale "vraagreguleringsprijs" afhankelijk zijn van de grens die getrokken wordt tussen nodig en onnodig gebruik alsmede van de baten die de gebruiker bij het grensniveau aan de voorziening ontleent. De basisgedachte van het vraagreguleringsmotief brengt met zich mee dat de eigen bijdrage die op grond van dit motief wordt geheven, betaald moet worden uit het vrij besteedbaar inkomen, dan wel, indien ter waarborging van de toegankelijkheid een maximum gesteld is aan het totaal van de eigen bijdragen voor de voorzieningen in een bepaalde sector (bijvoorbeeld in de vorm van een verplicht eigen risico in een sociale zorgvoorziening), uit de vrij besteedbare marge onder dat maximum. Dit leidt voor huishoudens met een minimum inkomen tot een betrekkelijk

lage vraagreguleringsprijs<sup>6</sup>. Een moeilijkheid is dat voor huishoudens met een hoog inkomen een hogere optimale vraagreguleringsprijs geldt dan bij huishoudens met een laag inkomen (een gebruiker met een hoog inkomen is bereid bij een gegeven gebruiksniveau meer te betalen). Dit impliceert dat wanneer een eigen bijdrage op basis van het vraagreguleringsmotief wordt afgestemd op de laagste inkomensgroep, een zeker onnodig gebruik bij hogere inkomensgroepen kan blijven bestaan. In algemene zin geldt overigens dat de optimale vraagreguleringsprijs een theoretisch begrip is dat bij concrete voorzieningen moeilijk is te operationaliseren en te scheiden van het medefinancieringsmotief. Dit behoeft overigens geen probleem te zijn indien op grond van het medefinancieringsmotief een eigen bijdrage wordt verlangd die de vraagreguleringsprijs te boven gaat zodat automatisch voldoende vraagregulering tot stand komt. Alleen wanneer de optimale eigen bijdrage uit hoofde van vraagregulering de optimale eigen bijdrage uit hoofde van medefinanciering te boven gaat, vervult het vraagreguleringsmotief een zelfstandige rol bij motivering van de eigen bijdrage. Ten behoeve van invoering zal in dat geval op pragmatische wijze een vraagreguleringsprijs moeten worden bepaald. De werkgroep beveelt tevens aan om nader wetenschappelijk onderzoek te doen naar de werking van vraagreguleringsprijzen bij voorzieningen van de tweede soort.

#### Het waarborgen van de toegankelijkheid

In relatie tot het medefinancieringsmotief werd vermeld dat de toegankelijkheid van een voorziening op drie wijzen kan worden gewaarborgd, te weten door het achterwege laten of laag vaststellen van de eigen bijdrage, door het instellen van een inkomensafhankelijke voorliggende regeling of door het openstellen van beroep op een vangnetregeling. Deze maatregelen kunnen worden aangeduid als vormen van inkomensbescherming gericht op het garanderen van de toegankelijkheid van concrete voorzieningen. Om de toegankelijkheid van een voorziening te waarborgen zijn alle drie vormen van inkomensbescherming effectief, maar uit een oogpunt van andere doel-

---

<sup>6</sup> Indien een maximum gesteld is aan het totaal van de eigen bijdragen in een bepaalde sector, dan kan het voorkomen dat ondanks de betrekkelijk lage vraagreguleringsprijzen, het maximum wordt overschreden. Denk bijvoorbeeld aan geneesmiddelengebruik bij chronische patiënten bij een vraagreguleringsprijs van bijvoorbeeld f 5,- per recept en een verplicht eigen risico AWBZ van f 100,- per verzekerde. Duidelijk is dat na overschrijding van het maximum de vraagreguleringsprijs niet effectief meer is. Hetzelfde kan gebeuren indien bij cumulatie van eigen bijdragen in verschillende sectoren een beroep kan worden gedaan op de vangnetregeling van de bijzondere bijstand. In het algemeen zal dit echter slechts een klein deel van de gebruikers betreffen en derhalve slechts in beperkte mate afbreuk doen aan de beoogde vraagregulerende werking.

stellingen van het overheidsbeleid, met name op het terrein van algemeen sociaal-economisch beleid, zijn er belangrijke verschillen tussen deze vormen. Relevante verschillen betreffen met name (a) het effect op de totale programma-uitgaven (uitgaven ten behoeve van de voorziening minus ontvangsten uit hoofde van eigen bijdragen, plus uitgaven op grond van vangnetregelingen), (b) het effect op de marginale lastendruk in ruime zin op het inkomen (het totaal van lasten uit hoofde van belastingen, premies en eigen bijdragen) en daarmee op de arbeidsparticipatie, en (c) het effect op complexiteit van de regelgeving en daarmee op de uitvoeringskosten en de omvang van de fraude.

De vangnetregeling van de bijzondere bijstand is uit een oogpunt van programma-uitgaven minder kostbaar dan de meeste voorliggende regelingen omdat de bijzondere bijstand een groter deel van het additionele inkomen boven het sociale minimum afroemt. De voorliggende regelingen zijn anderzijds minder kostbaar dan uniforme lage eigen bijdragen omdat de laatste ook ten goede komen aan hogere inkomensgroepen.

De inkomensafhankelijke vormen van inkomensbescherming - voorliggende regelingen en bijzondere bijstand - verhogen de marginale druk en hebben uit dien hoofde minder gunstige effecten op het functioneren van de arbeidsmarkt. Ook kunnen deze regelingen afbreuk doen aan het beleid gericht op het vergroten van de financiële voordelen van werken ten opzichte van een uitkering en uit dien hoofde ongunstig zijn uit een oogpunt van arbeidsparticipatie. Naarmate in de inkomensafhankelijke regelingen een hoger percentage van het boven-minimale inkomen wordt afgeroomd is de marginale druk hoger, maar het inkomenstraject waarover de hoge marginale druk geldt, korter (omdat eerder het inkomensniveau wordt bereikt waarop een kostendekkende eigen bijdrage wordt betaald). Dit impliceert dat naarmate het afromingspercentage hoger is, het marginale drukprobleem sterker wordt geconcentreerd aan de onderzijde van de arbeidsmarkt, waar de problemen op het gebied van de arbeidsparticipatie het grootst zijn. Dit impliceert ook dat bij de huidige inkomensstabellen, het marginale drukprobleem bij de vangnetregeling van de bijzondere bijstand groter is dan bij de voorliggende regelingen.

In hoofdstuk 4 zal nader worden ingegaan op de kenmerken van de drie vormen van inkomensbescherming gericht op het garanderen van de toegankelijkheid van concrete voorzieningen. Daarbij zal tevens aandacht worden besteed aan de relatie met het beleid gericht op generieke lastenverlichting. Dit beleid kan niet worden gezien als een vorm van inkomensbescherming die gericht is op het waarborgen van de toegankelijkheid van concrete voorzieningen, maar het oefent anderzijds een mitigerende werking uit op de behoefte aan vormen van inkomensbescherming die gericht zijn. In hoofdstuk 5 zullen enkele conclusies getrokken worden over mogelijkheden voor de aanpak van de inkomensbescherming.

Uit een oogpunt van complexiteit van de regelgeving, uitvoeringskosten en fraudegevoeligheid, is het achterwege laten of het laag vaststellen van de eigen bijdrage het gunstigste alternatief. Zowel voor de voorliggende regelingen als voor de vangnetregeling van de bijzondere bijstand geldt dat deze inkomensafhankelijk zijn en uit dien hoofde relatief complex en fraudegevoelig. Ook is sprake van relatief hoge uitvoeringskosten. Voorts zijn uit een oogpunt van complexiteit, uitvoeringskosten en fraudegevoeligheid de voorliggende regelingen gunstiger dan de bijzondere bijstand omdat bij de laatste genoemde regeling sprake is van individuele gevalshandeling waarbij aandacht wordt geschonken aan verschillende moeilijk controleerbare feiten en omstandigheden naast het inkomen.

## Hoofdstuk 3 Sector-analyses

### 3.1 Onderwijs

#### Kosten en financiering van de onderwijssector

De sector van het regulier bekostigd onderwijs wordt ten dele gefinancierd uit collectieve middelen en ten dele uit eigen bijdragen in de vorm van retributies. De retributies bestaan uit lesgelden die worden geheven in het voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs, en het (voortgezet) speciaal onderwijs vanaf het cursusjaar waarin de leeftijd van 16 jaar wordt bereikt, cursusgelden die worden geheven in het deeltijd middelbaar beroepsonderwijs, het leerlingwezen met uitzondering van de leerlingen van 16 en 17 jaar, de avondschool en de dag- avondschool, collegegelden die worden geheven in het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs en het cursusgeld open universiteit dat wordt geheven van studenten aan de open universiteit. De wettelijke basis van de lesgelden en cursusgelden is gelegen in de Les- en cursusgeldwet (Wet van 7 juli 1987), en van de collegegelden in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (Wet van 8 oktober 1992). De financiering van de studiekosten blijft in deze sectoranalyse buiten beschouwing.

Het lesgeld bedraagt 20% van de begrote personele en materiële kosten per leerling. Het cursusgeld bedraagt f 1,- per wekelijkse les met uitzondering van cursussen Nederlands als tweede taal waarvoor een tarief van f 0,25 per wekelijkse les geldt. Naast de cursusgelden per les is voor de leerlingen van het secundair en tertiair leerlingwezen een jaarlijkse extra bijdrage van f 500,- verschuldigd. Deze f 500,- is drie jaar geleden ingevoerd in het kader van de bevordering van medefinanciering van het beroepsonderwijs door het bedrijfsleven. Er wordt dan ook vanuit gegaan dat de werkgever de cursist hiervoor compenseert. Het collegegeld bedraagt f 2250,- voor het wetenschappelijk onderwijs en het hoger beroepsonderwijs vanaf 1995 (voor het studiejaar 1994/1995 lag dit bedrag op f 2150,-). Voor studenten die niet meer over inschrijvingsduur beschikken, de zogenaamde auditoren, geldt een collegegeld van f 3150,-. Extraneï (examenstudenten) betalen een inschrijvingsgeld van f 1000,-. Het cursusgeld van de open universiteit wordt bepaald door het aantal studiepunten van de onderwijseenheid waarvoor de inschrijving geldt te vermenigvuldigen met f 72,- bij de inschrijving

als student en met f 90,- bij de inschrijving als auditor<sup>7</sup>.

Tabel 4 bevat een overzicht van de geraamde kosten en financiering van het regulier bekostigde onderwijs in 1994 met uitzondering van de Open Universiteit.

Tabel 4: Kosten en financiering van het regulier bekostigde onderwijs  
(1994)

	Kosten	Financiering			
		Overheidsbijdrage		Gebruikersbijdragen	
Lesgeld					
1. VO	1585	1285	81%	300	19%
2. MBO	1692	1337,8	79%	354,2	21%
Cursusgeld					
1. Deeltijd MBO	55,9	48,5	87%	7,4	13%
2. BBO	320,3	267	83%	53,3	17%
3. DAO (incl. NT2)	264,8	224,3	85%	40,5	15%
Collegegeld					
1. HBO	2372,6	1849,7	78%	522,9	22%
2. WO	1647	1260	77%	387	23%
Totaal	7937,6	6272,3	79%	1665,3	21%

#### Beheersbaarheid van de uitgaven in de onderwijssector

De onderwijssector is gedurende decennia een groeisector, enerzijds als gevolg van de demografische ontwikkeling, anderzijds als gevolg van de gewijzigde en langduriger deelnamepatronen. Dit laatste hangt vooral samen met de toegenomen kennisintensiteit van onze samenleving en de brede toegankelijkheid van het onderwijs voor alle lagen van de bevolking. Daarmee is de groei van de onderwijssector, mede gezien de belangrijke bijdrage aan de economische en maatschappelijke ontwikkeling, te kenschetsen als een gewenste ontwikkeling. Dit neemt niet weg dat er vanuit het oogpunt van de beheersbaarheid van de overheidsuitgaven grenzen gesteld moeten worden aan de deelname aan het van overheidswege bekostigde onderwijs, het zogenaamde leerrecht.

<sup>7</sup> Met ingang van 1994/1995 wordt beoogd van de studenten Open Universiteit een eigen bijdrage te vragen die de marginale kosten dekt. Voor bijzondere doelgroepen kan de Open Universiteit zelf een tegemoetkoming in de studiekosten bieden.

Het leerrecht is naar zijn aard begrensd. Dit betekent dat de wet bepaalde condities stelt waaronder het individu van onderwijs gebruik kan maken, zoals toelatingsvoorwaarden en betaling van eigen bijdragen. Beperkende condities gelden eveneens voor de individueel toegekende subsidies (studiefinanciering en andere tegemoetkomingen in studiekosten). Tevens wordt het doelmatig gebruik van onderwijsvoorzieningen bevorderd door het optimaliseren van verwijzing, selectie en doorstroom in alle leertrajecten, volgend op de eerste fase van het voortgezet onderwijs.

Van vraagregulering via het heffen van (hogere) eigen bijdragen kan sprake zijn wanneer het uitdrukkelijke doel is onbedoeld gebruik van gesubsidieerde onderwijsvoorzieningen af te remmen. Het gaat dan om de instrumentering van de beleidsmatige keuzes inzake het leerrecht.

Overigens is er in termen van beheersbaarheid van de onderwijsuitgaven reeds lang een ontwikkeling gaande naar het beperken van de financiële risico's op de O&W-begroting. Daartoe kennen het hoger onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs de zogenaamde lump-sumfinanciering, inhoudende dat de onderwijsinstellingen niet meer hun daadwerkelijke kosten kunnen declareren, maar een normatief budget toegewezen krijgen op grond van hun leerlingen- en studentenaantallen. Voor het voortgezet onderwijs is een dergelijke lump-sumfinanciering in ontwikkeling en ook in het primair onderwijs wordt de bekostiging in steeds grotere mate gebaseerd op normatieve elementen.

Een additioneel instrument voor het vergroten van de beheersbaarheid van de onderwijsuitgaven is gelegen in meerjarige budgettaire afspraken met het betreffende onderwijsveld gekoppeld aan een zogenaamde bandbreedte-systematiek voor leerlingen- en studentenaantallen.

### **Internationale aspecten**

Nederland is op het gebied van onderwijs gebonden aan verschillende internationale verdragen. In dit kader zijn twee verdragen van belang:

- het Internationale Verdrag inzake economische sociale en culturele rechten (Verdrag van New York) en
- het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind, dat thans ter ratificatie voorligt bij de Staten-Generaal.

Deze verdragen kennen dwingende bepalingen betreffende kosteloos primair

onderwijs. De ondertekenende landen verplichten zich voorts om diverse vormen van voortgezet en hoger onderwijs aan te moedigen, deze beschikbaar en toegankelijk te maken voor alle kinderen en daartoe passende maatregelen te nemen, zoals invoering van gratis onderwijs en het aanbieden van financiële ondersteuning (indien noodzakelijk).

In de Europese Gemeenschap worden geen eigen bijdragen gevraagd voor kinderen in de leerplichtige leeftijd. Ook voor de resterende periode in het voortgezet onderwijs worden geen eigen bijdragen gevraagd. Nederland vormt hier een uitzondering.

In het hoger onderwijs worden geen eigen bijdragen gevraagd in Denemarken, Duitsland, Griekenland en Luxemburg. Nederland vraagt relatief hoge eigen bijdragen. In het Verenigd Koninkrijk worden hogere collegegelden gevraagd, doch deze vormen feitelijk een vorm van studentgebonden bekostiging van het hoger onderwijs.

In deze vergelijking van eigen bijdragen zijn de vigerende stelsels van inkomensbescherming overigens buiten beschouwing gelaten.

### Leerplicht

Voor het onderwijs in de leerplichtige leeftijd wordt in Nederland, evenals in alle met Nederland vergelijkbare landen, geen lesgeld geheven. Voor het primair onderwijs vloeit dat voort uit internationale verdragen waaraan Nederland is gebonden. Voor het leerplichtig voortgezet onderwijs is dat een politieke keuze die nauw samenhangt met de redenen voor het verplichte karakter van dit onderwijs. Een belangrijke overweging is daarbij dat het heffen van lesgeld voor deze categorie hoge uitvoeringskosten met zich mee brengt.

### Rondpompen

In algemene zin kan de vraag gesteld worden of (verhogingen van) onderwijsretributies niet leiden tot het zinloos rondpompen van geld. Naar aanleiding van een desbetreffende motie van de leden van de Tweede Kamer Netelenbos en Huibers heeft het kabinet deze vraag voor advies voorgelegd aan de SER. Hierbij is met name aandacht gevraagd voor de relaties lesgeld/kinderbijslag, lesgeld/regeling tegemoetkoming studiekosten, lesgeld/loon- en inkomstenbelasting van ouders of verzorgers, lesgeld/basisbeurs en collegegeld/basisbeurs. De SER heeft zich na uitvoering



onderzoek op het standpunt gesteld dat er in het huidige beleid geen sprake is van zinloos rondpompen. Er vindt thans beraad plaats omtrent het naar aanleiding van het SER-advies in te nemen standpunt. Het resultaat van dat beraad dient tevens een rol te spelen in de discussie over de eigen bijdragen in het onderwijs.

### **Pakketverkleining**

De werkgroep heeft zich bezonnen op de mogelijkheid om voor bepaalde vormen van onderwijs een kostendekkende eigen bijdrage te vragen.

Een dergelijke maatregel komt overeen met wat in de sociale verzekeringen wordt aangeduid met de term "pakketverkleining". De werkgroep ziet op dit terrein weinig mogelijkheden ten opzicht van wat reeds is gerealiseerd. In dit verband is van belang dat de tweede fase beroepsopleidingen in het wetenschappelijk onderwijs reeds door de deelnemers worden bekostigd. Ook is het beleid erop gericht geen bedrijfsopleidingen meer op te nemen in de reguliere bekostiging zoals in de jaren vijftig en zestig nog wel is gebeurd. Voor het niet voor bekostiging in aanmerking laten komen van bepaalde soorten opleidingen in het secundair beroepsonderwijs bestaat op dit moment geen wettelijke mogelijkheid. Het buiten de bekostiging brengen van het volwassenenonderwijs (avondschoon, dag- avondschoon) is in strijd met het toegankelijkheidsvereiste dat daarop van toepassing is.

### **Kabinetsbeleid**

#### **a. lesgeld**

In de begroting 1992 is een verhoging van de eigen bijdragen voorgesteld die uitging boven de wettelijke norm van 20%. De Tweede Kamer heeft daar bezwaar tegen gemaakt. De regering heeft toen afgezien van verdere verhoging en de aanpassing beperkt tot het toepassen van de wettelijke indexering. De kabinet wil verdere aanpassing van de lesgeelden bezien in de context van het beleid gericht op duidelijker selectiepatronen bij de keuzes rond leerwegen: het stroomlijnen van programma's in doorstroomprofielen en het ontwikkelen van instrumenten inzake selectie-onderzoek. Een kleine groep van deskundigen is benaderd om over deze problematiek te adviseren (Commissie Kemner).

#### **b. cursusgeld**

Met de harmonisatie van de cursusgeelden per 1993 is het beleid voor de komende jaren vastgelegd. De hoogte van de tarieven wordt jaarlijks

middels indexering aangepast. Momenteel wordt gewerkt aan een vereenvoudiging van de inningsprocedure.

c. collegegeld

De gelijke hoogte van het collegegeld voor het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs, als gevolg van de harmonisatiewet (1988) vormt een uitdrukking van de gelijke waardering die de overheid aan beide onderwijssoorten hecht. In het hoger beroepsonderwijs is daardoor het verband met de kosten losser geworden dan voorheen het geval was. Sinds 1990 zijn de collegegelden in het hoger onderwijs geharmoniseerd en worden stapsgewijze verhogingen van f 100,- per jaar doorgevoerd.

In het voorbereidings- en behandeltraject van de Wet op hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek is uitvoerig aandacht besteed aan het regeeringsvoornemen om de collegegelden binnen bepaalde marges door de instellingen te laten vaststellen. Een grotere variëteit van collegegelden schept een doelmatigheidsprikkel voor de instellingen omdat de student de kosten van de opleiding gaat betrekken bij de keuze van een opleiding en instelling.

Er zijn echter ook risico's aan verbonden. Kartelvorming tussen de instellingen kan de prijzen opdrijven en de toegankelijkheid van het onderwijs belemmeren. Anderzijds kan een overmatige concurrentie volgens sommigen leiden tot een algehele kwaliteitsverlaging van het onderwijs. De Tweede Kamer achtte deze risico's te groot en het kabinet heeft vooralsnog ingestemd met een wettelijke vastlegging van de collegelden.

In het Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan (Hoop) 1994 worden enkele aanscherpingen van het beleid betreffende de collegelden aangekondigd. Onder meer wordt voorgesteld om de periode gedurende welke inschrijving tegen een laag tarief mogelijk is te verkorten tot vijf jaar. Nadien wordt de instelling vrijgelaten het collegegeld vast te stellen. Verder wordt voorgesteld de vaststelling van het collegegeld voor studenten vanaf 27 jaar aan de instellingen over te laten.

d. cursusgeld open universiteit

Een wetsvoorstel om de cursusgelden voor de open universiteit kostendekkend te maken en de vaststelling daarvan over te laten aan de open universiteit is onlangs aanvaard door de Tweede Kamer.

### Beleidsvarianten

De werkgroep heeft naast een variant (100% eigen bijdragen) die bedoeld is om het terrein af te bakenen, de volgende beleidsvarianten ontwikkeld:

1. Een bedrijfseconomische variant in eerste instantie gericht op de collegegelden die voorziet in het volgende arrangement:
  - a. de overheid zorgt voor de basisbekostiging, op onderscheiden niveaus voor de verschillende opleidingen;
  - b. de instelling bepaalt zelf de benodigde aanvullende bekostiging en stelt op basis daarvan per opleiding het collegegeld vast;
  - c. de student kan het te betalen collegegeld rentedragend lenen via het studiefinancieringsstelsel;
  - d. overwogen kan worden om de marges waarbinnen het collegegeld mag variëren vooralsnog te beperken tot plus of min 50% (van f 1125,- tot f 3375,-).
2. Een maatschappelijke variant waarin een relatie wordt gelegd tussen de hoogte van de eigen bijdrage en de kosten en baten voor samenleving en individu anderzijds; deze variant kent veel haken en ogen en de werkgroep constateert dat nog veel aanvullend onderzoek moet worden gedaan om deze variant te operationaliseren in concrete bedragen.
3. Een variant gericht op verhoging van alle retributies met 20% (variant 3a) en een variant gericht op verhoging met 20% van de netto-opbrengsten van retributies (na aftrek van additionele uitgaven ten behoeve van tegemoetkoming studiekosten en studiefinanciering; variant 3b).

Tabel 5 bevat een overzicht van de budgettaire bruto-opbrengsten van beleidsvariant 3 en de uit deze beleidsvariant voortvloeiende financieringsverschuiving. Eventuele opbrengsten van variant 1 hangen af van het beleid van de universiteiten. Bij variant 2 hangen de opbrengsten af van de uitwerking die, zoals in het subgroep rapport is aangegeven, pas mogelijk is op basis van thans niet beschikbare onderzoeksgegevens (en dan nog een arbitrair karakter draagt).

Tabel 5: Budgettaire besparingen beleidsvarianten onderwijs<sup>8</sup>

	Kosten	Overheidsbijdrage <sup>9</sup>					
		Huidig beleid		Variant 3a		Variant 3b	
<b>Lesgeld</b>							
1. VO	1585	1285	81%	1225	77%	1222	77%
2. MBO	1692	1337,8	79%	1267	75%	1263,4	75%
<b>Cursusgeld</b>							
1. Deeltijd MBO	55,9	48,5	87%	47	84%	47	84%
2. BBO	320,3	267	83%	256,3	80%	256,3	80%
3. DAO (incl. NT2)	264,8	224,3	85%	216,2	82%	216,2	82%
<b>Collegegeld</b>							
1. HBO	2372,6	1849,7	78%	1745,1	74%	1724,2	73%
2. WO	1647	1260	77%	1182,6	72%	1167,1	71%
<b>Totaal</b>	<b>7937,6</b>	<b>6272,3</b>	<b>79%</b>	<b>5939,2</b>	<b>75%</b>	<b>5896,2</b>	<b>74%</b>

Uit de tabel blijkt dat de bruto-besparing op grond van de beleidsvarianten de volgende bedragen belopen: variant 3a (6272,3 - 5939,2 =) 333,1 miljoen en variant 3b (6272,3 - 5896,2 =) 376,1 miljoen (totaal van de overheidsbijdragen volgens de beleidsvarianten minus totaal van de overheidsbijdragen bij huidig beleid).

Van deze bruto-besparingen lekt 146,6 miljoen (variant 3a) respectievelijk 173 miljoen (variant 3b) weg naar additionele uitgaven aan tegemoetkoming studiekosten en studiefinanciering, zodat een netto-besparing resulteert van 186,5 miljoen respectievelijk 203,1 miljoen.

#### Evaluatie van de beleidsvarianten onderwijs op basis van de motieven voor eigen bijdragen

De werkgroep constateert dat voor alle beleidsvarianten geldt dat de toegankelijkheid van het onderwijs als omschreven in hoofdstuk 2 van dit rapport, gewaarborgd blijft via de huidige inkomensafhankelijke bijdrage-regelingen van tegemoetkoming studiekosten en studiefinanciering. Voorzover de varianten aanleiding geven te besluiten tot een verhoging van onderwijs-retributies leidt dit ook tot een verhoging van de uitgaven voor tegemoetkoming studiekosten en studiefinanciering. Dit leidt anderzijds tot netto-besparingen op de programma-uitgaven.

<sup>8</sup> De cursusgeld Open Universiteit zijn buiten beschouwing gelaten omdat met ingang van 1994/1995 een marginaal kostendekkende eigen bijdrage zal worden gevraagd. Voor bijzondere doelgroepen kan de Open Universiteit zelf een tegemoetkoming in de studiekosten bieden.

<sup>9</sup> Effecten beleidsvarianten gebaseerd op kosten en opbrengsten in 1994 (met inachtneming van enkele beleidswijzigingen waartoe reeds besloten is).

Daartegenover staan additionele uitvoeringskosten, met name voor te verstrekken aanvullende beurs (WSF), waarvan meer huishoudens gebruik zullen maken.

De werkgroep constateert dat door de inkomensbescherming via de voorliggende regelingen geen additioneel beroep zal worden gedaan op de bijzondere bijstand, maar dat anderzijds een zwaarder accent zal komen te liggen op de voorliggende inkomensafhankelijke regelingen.

De werkgroep meent dat de marktwerking die wordt geïntroduceerd in de bedrijfseconomische variant in het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijke onderwijs een krachtige prikkel kan opleveren voor de instellingen om de doelmatigheid te verbeteren en de kwaliteit van het onderwijs te verhogen. Vanuit die optiek is dit een waardevolle variant.

Het vrijlaten van de collegelden staat echter los van de bepaling van het normatieve niveau van de retributies waarop de bekostiging van de instellingen wordt gebaseerd. Deze maatregel is effectueerbaar bij ieder niveau van de eigen bijdragen en kan dan ook niet worden beoordeeld op basis van de desbetreffende motieven.

### 3.2 Zorg

#### **Kosten en financiering van de zorgsector**

De zorgsector wordt ten dele gefinancierd uit collectieve middelen en ten dele uit eigen betalingen. De collectieve middelen bestaan in hoofdzaak uit premies van sociale verzekeringen. Deze worden opgebracht door alle verzekerden tezamen. De eigen betalingen bestaan in hoofdzaak uit eigen bijdragen in ruime zin, premies voor particuliere verzekeringen en betalingen voor onverzekerde voorzieningen. Eigen bijdragen in ruime zin omvatten eigen bijdragen per gebruikseenheid van de voorziening (eigen bijdragen in enge zin) en betalingen die bij een eigen risico voor eigen rekening komen.

De wettelijke basis van de premiefinanciering bestaat uit twee sociale verzekeringswetten, namelijk de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de Ziekenfondswet (ZFW). De premie van de AWBZ bestaat uit een inkomensafhankelijk deel (een procentuele premie over de eerste schijf van de inkomstenbelasting) en een nominaal deel. De premie van het ZF bestaat

eveneens uit een inkomensafhankelijk deel (een procentuele premie over het inkomenstraject tot aan de ziekenfondsgrens) en een nominaal deel (vastgesteld door het ziekenfonds).

Tabel 6 bevat een overzicht van de geraamde kosten en financiering van de afzonderlijke zorgvoorzieningen in 1994.

Tabel 6: Kosten en financiering van de zorgsector (1994)

	kosten	Financiering			
		sociale verzekering en overheidsbijdrage		gebruikersbijdragen (eigen betalingen) <sup>10</sup>	
<b>Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ)</b>					
1. Opname/verblijf in AWBZ-instellingen	13430	12283	91%	1147	9%
2. Gezinsverzorging/Kruisorganisaties	3157 <sup>11</sup>	2552	81%	445	14%
3. Psychotherapie	650	640	98%	10	2%
4. Hulpmiddelen	933	873	94%	60	6%
5. Overig AWBZ	7504	7503	100%	1	0%
6. Totaal	25674	23851 <sup>12</sup>	97%	1648	6%
<b>Ziekenfondswet (ZFW)</b>					
1. Tandheelkundige hulp	953	872	92%	81	8%
2. Ziekenvervoer	384	371	97%	13	3%
3. Kraamzorg	278	248	89%	30	11%
4. Orthodontie	122	100	82%	22	18%
5. Overig	13941	13941	100%	0	0%
6. Totaal	15678	15532 <sup>13</sup>	99%	146	1%
<b>Wet op de toegang tot de Ziektekostenverzekering (WTZ)<sup>14</sup></b>					
Totaal	3097	3017	97%	80	3%
<b>Instituut voor Ziektekostenregelingen Ambtenaren (IZA)</b>					
Totaal	1555	1499 <sup>15</sup>	96%	56	4%
<b>Particuliere verzekeringen</b>					
Totaal	5548	-		5548	100%
<b>Totaal<sup>16</sup></b>	<b>51552</b>	<b>43899</b>	<b>85%</b>	<b>7478</b>	<b>15%</b>

<sup>10</sup> De opbrengsten van de eigen bijdragen voor psychotherapie (10 miljoen), ziekenvervoer (13 miljoen) en kraamzorg (30 miljoen) zijn schattingen.

<sup>11</sup> Het verschil van 160 miljoen (5%) ontstaat door een derde financieringsbron, bestaande uit uitkeringen van de bedrijfsvereniging en AAW-middelen.

<sup>12</sup> De rijksbijdrage bedraagt 759 miljoen.

<sup>13</sup> De rijksbijdrage bedraagt 2576 miljoen.

<sup>14</sup> De WTZ heeft betrekking op tandheelkunde, kraamzorg, ziekenvervoer en medisch-socialistische hulp. De ontvangsten uit eigen bijdragen bedragen:  
Tandheelkunde: 7 miljoen;  
Ziekenvervoer: 3 miljoen;  
Medisch specialistische hulp: 70 miljoen.  
Voor ziekenvervoer is er geen gebruikersbijdrage.

<sup>15</sup> De rijksbijdrage bedraagt 37 miljoen.

<sup>16</sup> In de SCP-definitie waarop tabel 2 is gebaseerd wordt de gezinszorg niet tot de "algemene zorg" of de "specifieke zorg" gerekend maar tot de "dienstverlening". Het budgettaire beslag van de gezinszorg bedroeg circa 2 miljard in 1991. In totaal beliep de zorgsector in 1991 overeenkomstig tabel 2 derhalve 36,9 + 13,8 + 2 = 52,7 miljard. Dit bedrag komt overeen met het totaal van de kosten overeenkomstig het FOZ in 1991. Tabel 6 geeft het totaal van de kosten overeenkomstig het FOZ in 1994.

### Beheersbaarheid van de uitgaven in de zorgsector

De algemene zorgsector is reeds gedurende decennia een groeisector. De groei wordt ten dele bepaald door wenselijke of geaccepteerde ontwikkelingen op het terrein van demografie en technologie en ten dele door onwenselijke ontwikkelingen. Hierbij moet zowel worden gedacht aan onnodig gebruik (de q-factor) als aan onnodige kosten (de p-factor).

Financieringsverschuivingen tussen collectieve middelen en eigen betalingen hebben niet alleen tot doel om de collectieve uitgaven te beperken en de allocatie te verbeteren maar ook om onnodig gebruik terug te dringen en aldus bij te dragen aan de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven. Financieringsverschuivingen tussen collectieve middelen en eigen betalingen alleen zijn daartoe echter niet voldoende. Onnodig gebruik moet ook worden bestreden door maatregelen aan de aanbodkant. Ook daar is sprake van onvoldoende financiële prikkels om onnodig gebruik in te dammen en ten dele zelfs van prikkels die onnodig gebruik stimuleren. Een belangrijke factor is hierbij dat aanbieders van zorg grote invloed hebben op de toelating van gebruikers tot de zorgvoorzieningen, terwijl zij tevens belang kunnen hebben bij een hoog gebruiksvolume. Daarnaast is van belang dat onnodige kosten per gebruikseenheid worden teruggedrongen. Ook dit zal in hoofdzaak moeten worden gerealiseerd door beleid gericht op de aanbieders van zorg. Beleid met betrekking tot eigen bijdragen is dus slechts een onderdeel van de inspanningen die nodig zijn om de collectieve uitgaven in de zorgsector beter beheersbaar te maken.

Wat betreft de invloed van eigen bijdragen op het gebruik van zorgvoorzieningen, zijn zowel in Nederland als in het buitenland diverse studies verricht. In een rapport (maart 1992) aan de Vereniging voor Volksgezondheid en Wetenschap heeft de werkgroep "Standpunt eigen betalingen in de gezondheidszorg" de volgende conclusies verwoord op basis van eerdere experimenten van de Rand Corporation:

- a. eigen betalingen leiden tot een verminderd gebruik van medische zorg en tot lagere ziektekosten. Er zijn aanwijzingen dat dit effect groter is naarmate iemands inkomen lager is;
- b. eigen betalingen leiden vooral tot een vermindering van het aantal ziekte-episodes waarvoor medische hulp wordt ingeroepen en nauwelijks tot een reductie van het aantal consulten en verrichtingen per behan-



- delde ziekte-episode;
- c. eigen betalingen leiden vooral tot een verminderd inroepen van medische zorg voor minder ernstige;
  - d. het verminderd gebruik van zorg als gevolg van eigen betalingen heeft in het algemeen geen nadelige gezondheidseffecten. Voor mensen uit de laagste sociaal-economische groep en met een slechte gezondheid lijkt deze conclusie in zijn algemeenheid niet te gelden;
  - e. eigen betalingen leiden in gelijke mate tot een vermindering van het inroepen van zeer effectieve en minder effectieve niet-klinische zorg;
  - f. eigen betalingen leiden in vrijwel gelijke mate tot een vermindering van medisch geïndiceerde en niet-geïndiceerde ziekenhuisopnamen.

In het licht van deze onderzoeksresultaten mag verwacht worden dat verhoging van eigen betalingen bijdraagt tot verbetering van de beheersbaarheid van de kosten in de zorgsector.

#### **Internationale aspecten**

Nederland is gebonden aan verschillende internationale verdragen die normen stellen aan het niveau waaraan onder meer de Nederlandse sociale ziektekostenverzekering moet voldoen.

Voor eigen risico en eigen bijdragen zijn drie verdragen van belang:

- Verdrag betreffende de minimumnormen van sociale zekerheid, 1952 (ILO-verdrag nr. 102);
- Verdrag betreffende uitkeringen bij bedrijfsongevallen en beroepsziekten, 1964 (ILO-verdrag nr. 121);
- Europese Code inzake sociale zekerheid, met Bijlage, Addenda en Protocol, 1964.

In deze verdragen wordt een onderscheid gemaakt naar de oorzaak van de te verlenen medische zorg, namelijk:

1. ziekte;
2. moederschap (zwangerschap en bevalling);
3. arbeidsongevallen en beroepsziekten.

De Nederlandse sociale ziektekostenverzekering kent sinds 1967 (met het afschaffen van de Invaliditeitswet) geen onderscheid meer in oorzaken van behoefte aan medische zorg.

Volgens de drie genoemde verdragen zijn nominale betalingen door verzekerden wel toegestaan bij ziekte en niet bij moederschap. Voor arbeidson-

gevallen en beroepsziekten zijn de verdragen minder eenduidig. In principe zijn nominale betalingen niet toegestaan, doch er is een ontsnappingsclausule in ILO-verdrag nr. 121: nominale betalingen zijn toegestaan indien de medische zorg in geval van beroepsziekte of arbeidsongevallen wordt verleend in het kader van een algemene regeling. De Europese code staat voor dit geval echter geen nominale betalingen toe. Binnenkort wordt echter de ratificatieprocedure gestart voor de Herziene Europese Code inzake sociale zekerheid, die een vergelijkbare ontsnappingsclausule kent als ILO-verdrag nr. 121. Daarnaast worden nominale betalingen bij moederschap toegestaan.

Een vergelijking van de systemen van eigen betalingen in de sociale ziektekostenstelsels van de landen van de Raad van Europa<sup>17</sup> kunnen twee conclusies worden getrokken:

- alle landen kennen een systeem van eigen bijdragen voor één of meer verstrekkingen, met uitzondering van Bulgarije, Cyprus, Malta en Polen die geen eigen betalingen vragen;
- Nederland bevindt zich in een uitzonderingspositie wegens het vrijwel afwezig zijn van eigen bijdragen in de ziekenfondsverzekering.

#### Eigen bijdragen en sociale verzekeringen

De kosten van zorgvoorzieningen worden in Nederland grotendeels gefinancierd door middel van sociale verzekeringen. Kenmerken van een sociale verzekering zijn: (a) het verplichte karakter voor de verzekerde, (b) de acceptatieplicht voor de verzekeraar (geen risico-selectie), (c) de afwezigheid van premiedifferentiatie op basis van risico en (d) de inkomensafhankelijke premie. Tezamen leiden deze kenmerken tot tweeledige solidariteit: enerzijds tussen mensen met een hoog en een laag gezondheidsrisico, anderzijds tussen mensen met hoge en lage inkomens. Evenals bij een particuliere verzekering is uiteraard ook sprake van solidariteit tussen gezonde mensen (die premie betalen) en zieke mensen (die niet alleen premie betalen maar ook uitkeringen ontvangen).

De vraag rijst een in hoeverre eigen bijdragen in ruime zin (als omschreven aan het begin van deze paragraaf) in overeenstemming zijn met de sociale

---

<sup>17</sup> WVC heeft een enquête uitgezet bij de Lidstaten van de Raad van Europa naar aanleiding van het "Actieplan eigen betalingen in de wettelijke ziektekostenverzekering".

verzekeringsgedachte. Hierbij moet onderscheid gemaakt worden tussen (voor de verzekerde) verplichte en vrijwillige eigen bijdragen.

Een verplichte eigen bijdrage betekent materieel dat de sociale verzekering zich niet uitstrekt tot een deel van de verzekerde zorgkosten. Het is een kwestie van juridische vormgeving of deze uitsluiting wordt gerealiseerd via een verplichte eigen bijdrage of via een beperking van het verzekerde pakket. Daarbij moet echter wel acht worden geslagen op een belangrijk rechtsgevolg in de sfeer van de inkomensbescherming. Eigen bijdragen komen namelijk in aanmerking voor vergoeding via het vangnet van de bijzondere bijstand en zorgkosten die geen onderdeel uitmaken van het aansprakenpakket van de sociale ziektekostenverzekering, niet.

Het doel van een sociale zorgverzekering is om de toegankelijkheid van zorgvoorzieningen voor iedereen te waarborgen en om daarbij solidariteit te betrachten met betrekking tot de inkomensgevolgen. Verplichte eigen bijdragen zullen dus niet ten koste mogen gaan van de toegankelijkheid van de zorgvoorzieningen. Wel is denkbaar om op grond van het medefinancieringsmotief of het uitgespaarde kostenmotief een deel van de kosten uit te sluiten van de sociale verzekering en daarbij, voorzover nodig<sup>18</sup>, de eigen bijdrage (of het onverzekerde kostenaandeel) op te nemen in een andere vorm van inkomensbescherming, namelijk de vangnetregeling van de bijzondere bijstand. Hierdoor kan een netto besparing op het totaal van de programma-uitgaven (premiegefinancierde zorgkosten plus bijstand) worden gerealiseerd.

Bij een vrijwillige eigen bijdrage in ruime zin blijven de zorgkosten onder de dekking van de sociale verzekering vallen, maar kan de verzekerde zelf afwegen of de geboden premiekorting gegeven het ingeschatte ziekterisico aantrekkelijk is. Inherent aan een vrijwillige eigen bijdrage is dat hierbij autoselectie zal optreden waardoor de voor een sociale verzekering kenmerkende solidariteit tussen risicogroepen en inkomensgroepen doorbroken wordt. Op zichzelf behoeft dit geen bezwaar te zijn. Een sociale verzekering kan worden gecombineerd met een marktconform systeem van eigen

---

<sup>18</sup> Eigen bijdragen op grond van het uitgespaarde kostenmotief behoeven niet opgenomen te worden in een stelsel van inkomensbescherming omdat deze eigen bijdragen per definitie voor iedere huishouden betaalbaar zijn.

Eigen risico of eigen bijdrage (in enge zin)

Eigen risico en eigen bijdrage (in enge zin) kunnen naast elkaar bestaan. Beide kunnen tegelijk worden ingezet. Bij de vraag aan welk systeem de voorkeur zou moeten worden gegeven spelen verschillende factoren een rol. Uit een oogpunt van uitvoeringskosten is in geval van een restitutie-systeem, een verplicht eigen risico goedkoper dan een eigen bijdrage per voorziening. Tot het bedrag aan eigen risico wordt de verzekeraar (bij een vergoeding op basis van restitutie) niet met de administratieve afwikkeling van de schade belast. Bij een eigen bijdrage moet de verzekeraar alle rekeningen verwerken. Tevens zal een eventuele maximum administratieve geregeld moeten worden. Overigens is thans in de AWBZ en de ZWF (nog) geen sprake van een (volledig) restitutie-systeem. Een ander aspect is dat bij een eigen risico systeem de verzekeraar niet automatisch beschikt over informatie betreffende het gebruik van de verzekeren. Verzameling van deze informatie kan dan alleen via de aanbieders van de zorg. Hieraan zijn uitvoeringskosten verbonden. Wat betreft de volumebepijking van het gebruik ligt het in de rede dat het remmende effect van het eigen risico groter is bij een beperkt gebruik, maar dat er voorbij de grens van het eigen risico geen enkele rem meer is. Het effect van de eigen bijdrage is beperkter, maar de eigen bijdrage behoudt (langer) zijn werking, zelfs in combinatie met een maximumregel of andere vorm van inkomensbeschermtng (bijzondere bijstand). Bij een maximumregel voor eigen bijdragen op hetzelfde

bijdragen en premiekortingen. Het zogenaamde equivalentiebeginsel is dan niet van toepassing op de totale premies, maar wel op de premiekortingen. Zolang de aangeboden vrijwillige eigen bijdragen slechts een klein deel van de verzekerde kosten uitmaken, kan voldoende solidariteit blijven bestaan in het resterende deel van de premiebetalingen. Een probleem kan wel zijn dat de verzekeraars onvoldoende inzicht hebben in het risico-profiel van het verzekerenbestand om de juiste premiekortingen te kunnen vaststellen. Dit lijkt ook een van de redenen te zijn waarom de vrijwillige eigen risico's in de AWBZ, die sinds 1992 wettelijk mogelijk zijn, niet van de grond komen. Wellicht kan bevordering van de concurrentie tussen verzekeraars op dit punt tot verbetering leiden maar op korte termijn moet hiervan uit een oogpunt van beheersbaarheid van de collectieve uitgaven niet te veel worden verwacht.

niveau als een eigen risico, zijn eigen bijdragen bij een langer gebruik van voorzieningen verschuldigd.

### Kabinetsbeleid

In de nota "Modernisering zorgbeleid, weloverwogen verder" van juni 1992 heeft de regering zich met betrekking tot de eigen betalingen in de zorgsector op het standpunt gesteld dat deze ten minste gehandhaafd moeten worden op 15% van de totale zorgkosten. Deze doelstelling staat naast de doelstelling om te komen tot een geleidelijke verhoging van het nominale aandeel in de financiering van de zorgkosten tot 18%.

Sinds deze nota hebben de volgende ontwikkelingen plaats gevonden:

- a. november 1992: memorandum betreffende het overleg tussen overheid en verzekeraars waarin afspraken zijn opgenomen betrekking tot vrijwillige eigen betalingen;
- b. december 1992: advies Ziekenfondsraad inzake eigen betalingen;
- c. motie Kamp/Dees aangenomen in TK waarin de regering wordt uitgenodigd om met een wetsontwerp te komen dat een vrijwillig eigen risico in de ZFW mogelijk maakt;
- d. april 1993: actieprogramma eigen betalingen naar de TK gezonden; voorgesteld wordt onder meer:
  - juridische belemmeringen voor vrijwillig eigen risico in ZFW en, wat betreft kosten die niet op restitutiebasis worden vergoed, in AWBZ<sup>19</sup>, zullen worden weggenomen;
  - invoering per januari 1994 van eigen bijdrage van 15% voor hulpmiddelen tot een maximum van f 200,- per jaar;
  - verdere uitdunning per januari 1994 van het verzekerde pakket op het terrein van hulpmiddelen en farmaceutische hulp;
  - invoering per januari 1994 van een inkomensafhankelijke eigen bijdrage regeling voor de gehele thuiszorg;
  - invoering van een systeem van verplichte eigen bijdragen in de AWBZ met een inkomensafhankelijk maximum zal worden bevorderd; op grond van het beginsel "gelijke monniken, gelijke kappen" zal in afwachting van nadere besluitvorming over de totstandkoming van een basisverzekering, voorlopig geen initiatief worden genomen tot invoering van een verplichte eigen bijdrage in de Ziekenfondsverzekering.

---

<sup>19</sup> Voor de kosten van AWBZ-voorzieningen die op restitutiebasis worden vergoed is reeds sinds januari 1992 een vrijwillig eigen risico mogelijk.

- e. januari 1994: wetsvoorstel naar TK dat vrijwillige eigen bijdrage mogelijk maakt bij ZFW-voorzieningen en AWBZ-voorzieningen die niet op restitutiebasis worden aangeboden;
- f. augustus 1993: rapport "VB-advies" betreffende de invoering van een systeem van verplichte eigen bijdragen met inkomensafhankelijke maximeringsregel in AWBZ; uitgangspunt is eigen bijdrage van 15% van de kosten over de gehele linie; conclusie van het rapport: invoering per 1-1-1996 technisch haalbaar mits de benodigde wetgeving 1-1-1995 van kracht wordt; over de uitvoeringstechnische aspecten moet niet licht worden gedacht; ook de fraudegevoeligheid is aanzienlijk, met name wat betreft de inkomensafhankelijke maximeringsregel;
- g. december 1993: motie Lansink/Van Otterloo aangenomen in de TK, waarin de in het actieprogramma voorgenomen inkomensafhankelijke eigen bijdrage regeling voor de thuiszorg wordt afgewezen; kabinet heeft sindsdien besloten voorlopig af te zien van deze regeling en in plaats daarvan de retributiesystematiek voor de gezinsverzorging per 1-7-1994 aan te passen;
- h. januari 1994: de overige voor januari 1994 aangekondigde maatregelen van het actieprogramma eigen betalingen zijn doorgevoerd.

#### Beleidsvarianten

Het huidige en voorgenomen kabinetsbeleid voorzien nog niet geheel in een consequente invoering van eigen bijdragen op basis van een samenhangende motivering. De heroverwegingswerkgroep heeft enkele beleidsvarianten voor de zorgsector ontwikkeld die het bestaande en voorgenomen beleid in dit opzicht kunnen aanvullen. De werkgroep onderscheidt naast enkele extreme varianten (100% eigen bijdragen en afschaffing eigen bijdragen) die bedoeld zijn om het terrein af te bakenen, vijf beleidsvarianten.

Bij alle varianten wordt een deel van de huidige eigen bijdrageregelingen in de AWBZ gehandhaafd (de inkomensafhankelijke eigen bijdrageregeling). In variant 3 zijn de eigen bijdragen additioneel aan de thans bestaande eigen bijdragen.

- 1. onder handhaving van de huidige inkomensafhankelijke eigen bijdrageregeling voor AWBZ-instellingen, een verplichte uniforme eigen bijdrage voor alle (overige) AWBZ en ZFW-voorzieningen van 13% van de zorgkosten

- met maximering op f 200,- per verzekerde equivalent<sup>20</sup>;
2. onder handhaving van de huidige inkomensafhankelijke eigen bijdrageregeling voor AWBZ-instellingen, een verplicht uniform eigen risico aan de voet voor alle (overige) ZFW en AWBZ-voorzieningen van in totaal 200,- per jaar per volwassen verzekerde (ZFW f 100,- en AWBZ f 100,-)<sup>21</sup> en van in totaal f 100,- per verzekerd kind (ZFW f 50,- en AWBZ f 50,-);
  3. verplichte nominale eigen bijdragen voor medicijnen (f 5,- per recept), huisarts (f 5,- per consult), paramedische dienstverlening (f 10,- per consult), tandarts (f 10,- per consult) en specialist (f 10,- per consult);
  4. onder handhaving van de huidige inkomensafhankelijke eigen bijdrageregeling voor AWBZ-instellingen, een geïntegreerde variant van eigen bijdragen bestaande uit: (a) 13% van de kosten, voor alle (overige) AWBZ- en ZFW-voorzieningen behoudens de hierna onder b genoemde, en (b) niet-procentuele eigen bijdragen voor medicijnen, huisarts, paramedische dienstverlening, tandarts en specialist overeenkomstig variant 3 met een maximering van het totaal eigen bijdragen op f 200,- per verzekerde equivalent;
  5. een bonus-malus systeem (no claim korting op de premie).

Tabel 7 bevat een overzicht van de budgettaire opbrengsten van de beleidsvarianten. Voor de varianten 1, 2 en 4 zijn de opbrengsten niet uitgesplitst naar verstrekkingen aangezien moeilijk te voorspellen valt bij welke verstrekking de gemaximeerde eigen bijdrage of het eigen risico neerslaat.

Gedragseffecten tengevolge van vraagregulerende eigen bijdragen en weglek naar de bijzondere bijstand zijn buiten beschouwing gelaten. In hoofdstuk 4 wordt een raming van de weglek gepresenteerd.

---

<sup>20</sup> Het gaat hier om een maximum van f 200,- per verzekerde equivalent, dat wil zeggen voor volwassenen f 200,- in de AWBZ en f 200,- in de ZFW. Voor kinderen gelden lagere bedragen.

<sup>21</sup> In het subrapport Zorg is het effect berekend van een eigen risico van f 400,- per jaar per volwassene.

Tabel 7: Budgettaire besparingen beleidsvarianten algemene zorg<sup>22</sup>

	Kosten	Overheidsbijdragen en sociale premies									
		Huidig beleid		Variant 1		Variant 2		Variant 3		Variant 5	
<b>Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ)</b>											
1. AWBZ-instellingen	13430	12283	91%					12283	91%		
2. Gezinsverzorging/ kruisorganisaties	3157	2552	81%					2552	81%		
3. Psychotherapie	650	640	98%					640	98%		
4. Hulpmiddelen	933	873	94%					873	94%		
5. Overig AWBZ	7504	7503	100%					7118	95%		
6. Totaal AWBZ	25674	23851	97%	23600	92%	23338	89%	23466	91%	23440	91%
<b>Ziektefondswet (ZFW)</b>											
1. Tandheelkunde	953	872	92%					782 <sup>23</sup>	73%		
2. Ziekenvervoer	384	371	97%					371	97%		
3. Kraamzorg	278	248	89%					248	89%		
4. Orthodontie	122	100	82%					-			
5. Overig	13941	13941	100%					13341	96%		
6. Totaal ZFW	15678	15532	99%	14967	95%	15199	97%	14742	94%	14618	93%
<b>Totaal</b>	<b>41352</b>	<b>39383</b>	<b>95%</b>	<b>38567</b>	<b>93%</b>	<b>38537</b>	<b>93%</b>	<b>38208</b>	<b>92%</b>	<b>38058</b>	<b>92%</b>
<b>Extra opbrengst t.o.v. huidig beleid<sup>24</sup></b>				816		846		1175		1325	

<sup>22</sup> IZA, particuliere verzekeringen en WTZ zijn hier buiten beschouwing gelaten.

<sup>23</sup> In deze variant zijn tandheelkunde en orthodontie samen genomen.

<sup>24</sup> Het totaal van overheidsbijdragen en sociale premies volgens beleidsvariant minus totaal van overheidsbijdrage en sociale premies bij het huidige beleid.



### Evaluatie van de beleidsvarianten op basis van de motieven voor eigen bijdragen

Naar het oordeel van de werkgroep voldoen alle beleidsvarianten in samenhang met de vangnetregeling van de bijzondere bijstand aan het vereiste dat de toegankelijkheid van de zorgvoorzieningen als omschreven in hoofdstuk 2 gehandhaafd blijft voor verzekerden.

Wat betreft het medefinancieringspercentage van 13% in de varianten 1 en 4 meent de werkgroep dat dit voldoende is om te bewerkstelligen dat alle huishoudens die een beroep doen op de overige (duurdere) voorzieningen zoals ziekenhuisopname, gezinsverzorging en kraamzorg de volledige eigen bijdrage onder de maximeringsgrens zullen voldoen en derhalve tevens voldoende is om een maximaal besparingseffect tot stand te brengen.

Wat betreft de nominale eigen bijdragen voor medicijnen, huisarts, paramedische dienstverlening, tandarts en specialistisch consult in de beleidsvarianten 3 en 4 constateert de werkgroep dat de voorgestelde nominale vraagreguleringsprijzen een goede bijdrage kunnen leveren aan de beheersing van het voorzieningengebruik. Daar staat echter tegenover dat hogere prijzen ertoe kunnen leiden dat wordt afgezien van medisch geïndiceerd gebruik. Bovendien kunnen hogere prijzen leiden tot uitbreiding van de groep waarop de maximeringsregel moet worden toegepast of tot overschrijding van het eigen risico en daarmee tot het vervallen van het vraagreguleringseffect voor deze groep. Dit zou kunnen leiden tot lagere in plaats van hogere netto-besparingen.

Wat betreft de eigen bijdragen op basis van uitgespaarde kosten constateert de werkgroep dat alle beleidsvarianten voorzien in eigen bijdragen die daarmee volledig rekening houden.

Tenslotte wijst de werkgroep erop dat de maximum eigen bijdrage respectievelijk het eigen risico in de varianten 1, 2 en 4 er gemakkelijk toe kan leiden dat huishoudens uitsluitend ten behoeve van de eigen bijdrage voor zorgvoorzieningen (dus zonder cumulatie met andere voorzieningen/sectoren) een beroep moeten doen op de bijzondere bijstand. Berekeningen van het SCP wijzen uit dat het aantal huishoudens waarvoor dit geldt zeer gevoelig is voor de onderlinge verhouding van het maximum c.q. eigen risico en het drempelbedrag in de bijzondere bijstand dat voor eigen risico komt (thans f 186,-).

## Hoofdstuk 4 Inkomensbescherming

### 4.1 Doelstelling en instrumenten

Inkomensbescherming heeft tot doel om te voorkomen dat het inkomen van een huishouden een belemmering vormt voor het doen van een minimum aan bestedingen in het algemeen en voor de toegankelijkheid van bepaalde voorzieningen in het bijzonder.

Inkomensbescherming wordt gerealiseerd door middel van de volgende instrumenten:

1. generiek inkomensbeleid;
2. beleid met betrekking tot eigen bijdragen en andere maatregelen met inkomenseffecten;
3. inkomensafhankelijke bijdrageregelingen (voorliggende regelingen);
4. vangnetregelingen.

Het generiek inkomensbeleid is niet specifiek gericht op het waarborgen van de toegankelijkheid van voorzieningen. De overige drie instrumenten zijn daarop wel in hoofdzaak, of mede, gericht.

Het generieke inkomensbeleid vormt een onderdeel van het sociaal-economisch beleid. Gegeven de bruto loonontwikkeling kan de overheid de koopkrachtmutatie beïnvloeden via de aanpassing van het bruto minimumloon en de uitkeringen, de loon- en inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen, de prijzen (via indirecte belastingen, prijzen van overheidsdiensten en regelgeving met betrekking tot de huren) en de kinderbijslag. Bij de afweging hierover speelt ook de arbeidsparticipatie een rol. Op korte termijn kan er sprake zijn van strijdigheid tussen bevordering van de arbeidsparticipatie en inkomensbescherming. Zo vergt bevordering van de arbeidsparticipatie een groter netto inkomensverschil tussen een minimum uitkering en het minimumloon dan thans het geval is. Op langere termijn is de bevordering van de arbeidsparticipatie gunstig voor de inkomensbescherming.

De inkomensbescherming van bijzondere groepen die worden geconfronteerd met verhoging van eigen bijdragen en verlaging van overheidsbijdragen op basis van voorliggende regelingen wordt bewaakt doordat ieder jaar in de memorie

van toelichting bij de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt bezien hoe deze maatregelen cumuleren en of dat aanleiding geeft tot beleidsbijstellingen. Dat betekent niet dat elke (kleine) groep gecompenseerd wordt voor negatieve inkomenseffecten van de getroffen maatregelen. Dat zou ten koste gaan van de prikkel tot arbeidsinspanningen voor inkomensverbetering. Ook zou een eventueel beoogd gedragseffect van de maatregel daardoor teniet worden gedaan. Van belang bij de beoordeling van inkomenseffecten is vooral hoe groot de getroffen groep is, welk inkomensniveau de getroffen groep heeft en of een groep door meer maatregelen getroffen wordt. De huidige situatie van de niveaus voor het sociaal minimum en cumulatie van eigen bijdragen worden op dit moment, gegeven de bestaande specifieke vormen van inkomensbescherming (inkomensafhankelijke subsidies en vangnetregelingen) vanuit het gezichtspunt van inkomensbescherming aanvaardbaar geacht.

De inkomensafhankelijke bijdrageregelingen voorzien in inkomensbescherming die gebonden is aan gebruik van een specifieke voorziening. De uit collectieve middelen gefinancierde inkomensafhankelijke bijdrageregelingen zijn: de rechtsbijstand, de tegemoetkoming studiekosten, de studiefinanciering, de individuele huursubsidie, de gezinszorg, de bejaardenoorden, de verpleeghuizen en de kinderopvang. De hoogte van de eigen bijdrage wordt op grond van deze regelingen bepaald door vier factoren: de prijs van de voorziening, het inkomen van het huishouden dat de voorziening gebruikt, het vermogen van dat huishouden en de samenstelling van dat huishouden. Alle factoren spelen niet bij iedere regeling een rol. Alleen het inkomen van de aanvrager is in alle regelingen relevant.

Onder de vangnetregelingen wordt verstaan: (a) de bijzondere bijstand, (b) de buitengewone lastenaftrek in de inkomstenbelasting en (c) beslagvrije voet, schuldsanering en kwijtschelding.

Bijzondere bijstand kan worden verleend voorzover voor bijzondere noodzakelijke bestaanskosten geen beroep mogelijk is op aan de Algemene bijstandswet voorliggende voorzieningen en voorzover deze kosten niet uit eigen middelen kunnen worden voldaan. Met ingang van 1 augustus 1991 is de decentralisatie van de bijzondere bijstand van kracht geworden. Thans kunnen de gemeenten voor alle kosten, behalve die onder de ontwikkelings-

geneeskunde vallen, bijzondere bijstand verlenen. BenW hebben grote vrijheid bij het vaststellen van de draagkracht. Er bestaan voor de toekenning van bijzondere bijstand geen maximum-inkomensgrenzen. Op Rijksniveau zijn de bepalingen blijven bestaan dat bijzondere bijstand niet categoriaal mag worden verleend (dus alleen in individuele gevallen), dat bij verlening van bijzondere bijstand een drempelbedrag van f 186,- voor rekening van de cliënt dient te blijven (met enkele uitzonderingen) en dat het voor een huishouden relevante sociale minimum behoudens het drempelbedrag geen draagkracht bevat. Wijzigingen in voorliggende regelingen of eigen bijdragen kunnen weglek naar de bijzondere bijstand veroorzaken die overeenkomstig het bestuursaccord met de gemeenten door het Rijk moet worden gecompenseerd. Dit is echter wel afhankelijk van de vormgeving en motivatie van de maatregelen. Geen weglek treedt op: (a) indien maatregelen worden gebaseerd op het uitgespaarde kostenmotief, (b) wanneer maatregelen ertoe strekken dat de toegankelijkheid van voorzieningen niet meer aan ieder huishouden worden gewaarborgd (bijvoorbeeld pakketverkleining in de sociale zorgverzekeringen), (c) wanneer een maatregel betrekking heeft op een voorziening die in het algemeen niet beschouwd wordt als behorend tot de noodzakelijke bestaanskosten en (d) wanneer een maatregel gepaard gaat aan een min of meer evenredige verhoging van het (netto) sociale minimum.

Buitengewone lasten kunnen overeenkomstig artikel 46 van de Wet op de inkomstenbelasting worden afgetrokken van het belastbaar inkomen. Buitengewone lasten zijn op de belastingplichtige drukkende uitgaven voorzover zij een drempel overschrijden.

Het gaat hierbij om bepaalde uitgaven tot voorziening in het levensonderhoud van kinderen en verwanten, uitgaven terzake van ziekte, invaliditeit, bevalling, adoptie, arbeidsongeschiktheid, ouderdom en overlijden van de belastingplichtige, diens niet duurzaam van hem gescheiden levende echtgenoot of bepaalde verwanten en uitgaven terzake van opleiding of studie voor een beroep van de belastingplichtige of diens niet duurzaam van hem gescheiden echtgenoot. De buitengewone lastenaftrek komt pas aan de orde als ultimum remedium. Door de verbetering van de sociale zekerheid is het vangnetkarakter van de buitengewone lastenaftrek versterkt. Men kan in hogere mate eerst een beroep doen op de sociale zekerheid (inclusief bijzondere bijstand).

Overeenkomstig de wet van 13 december 1990 houdende een algemene regeling van beslag op loon, sociale uitkeringen en andere periodieke betalingen bestaat er een beslagvrije voet van 90% van het relevante sociale minimum (met enkele correcties). Het overige is vatbaar voor beslag en voor terugvordering van teveel betaalde bijslag. Deze regeling heeft gevolgen voor het tempo van het terugbetalen van schulden. Momenteel ligt er tevens een wetsontwerp Schuldsanering bij de Tweede Kamer. In het wetsontwerp wordt ten aanzien van de aflossingscapaciteit bij een schuldsaneringsregeling aangesloten bij de beslagvrije voet en wordt schuldsanering bij de rechter afdwingbaar gemaakt. De kwijtschelding van rijksbelastingen is geregeld in de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990. Deze regeling is ook van toepassing op gemeentelijke belastingen en waterschapsbelastingen met dien verstande dat gemeenten en provincies mogen afwijken in voor de belastingplichtige ongunstige zin. De kwijtscheldingsnorm komt erop neer dat circa 6% van de netto minimumuitkering beschikbaar moet zijn voor het betalen van heffingen. De regelingen betreffende de beslagvrije voet, de schuldsanering en de kwijtschelding gaan niet over bijzondere noodzakelijke bestaanskosten maar om algemene kosten die in beginsel uit de algemene uitkering moeten worden voldaan. Daarom wordt in de minimumuitkering ook een grotere ruimte aanwezig geacht voor het doen van aflossingen en het betalen van heffingen dan voor bijzondere noodzakelijke bestaanskosten.

#### 4.2 Evaluatie

Zoals vermeld in hoofdstuk 2 hebben de verschillende vormen van inkomensbescherming verschillende consequenties voor de doelstellingen van beperking van programma-uitgaven, arbeidsparticipatie en eenvoud van regelgeving. Dit leidt ertoe dat de keuze voor een bepaald alternatief mede bepaald wordt door opvattingen over de relatieve prioriteit van deze doelstellingen van sociaal-economisch beleid. Om die reden is het niet mogelijk is om een leidraad op te stellen voor de bepaling van de hoogte van eigen bijdragen die gebaseerd is op algemeen aanvaarde uitgangspunten en om bestaand of nieuw beleid daaraan te toetsen. Het is echter wel mogelijk om te laten zien dat zich in het bestaande beleid inconsistenties voordoen, waarbij met betrekking tot concrete voorzieningen kennelijk een uiteenlopende benadering is gekozen zonder dat de aard van de betrokken voorzieningen daarvoor een verklaring biedt. Welke benadering ook gekozen wordt met betrekking tot

de inkomensbescherming, het is in ieder geval gewenst om daarbij te streven naar een helder, consistent en uniform toegepast beleid voor de rijksoverheid als geheel. Hieronder wordt op basis van de rapportage van de subgroep inkomensbescherming aandacht besteed aan enkele belangrijke inconsistenties die zich in het huidige beleid voordoen.

In de eerste plaats kan worden geconstateerd dat bij verschillende voorzieningen een verschillend beleid gevoerd wordt met betrekking tot de hoogte van de eigen bijdrage die betaald moet worden door huishoudens met een minimum inkomen. Zo is bij sommige zorgvoorzieningen de inkomensbescherming op zodanige wijze ingericht dat ook op minimumniveau nog steeds een beperkte eigen bijdrage ten laste van de gebruiker komt, bijvoorbeeld bij gezinsverzorging. Bij ander zorgvoorzieningen is dit niet het geval, bijvoorbeeld bij de huisarts voor de ziekenfondsverzekerde. In de onderwijssector biedt de tegemoetkoming studiekosten voor huishoudens met een inkomen tot f 49.000,- per jaar een 100% tegemoetkoming in de kosten van lesgeld voor 16- en 17-jarigen. Bij de rechtsbijstand zijn huishoudens met een minimum inkomen een eigen bijdrage van f 180,- verschuldigd. De verschillende eigen bijdrage regimes op minimumniveau leiden tot een verschillend beroep op de bijzondere bijstand voor de gebruikers van de voorzieningen. Daarbij dient ook aandacht besteed te worden aan de relatie tussen de maximale eigen bijdrage op minimum-niveau en het drempelbedrag in de bijzondere bijstand dat voor eigen rekening komt. Bij het bestaande patroon van cumulatie van eigen bijdragen is deze relatie sterk bepalend voor de omvang van het beroep op de bijzondere bijstand. Gelet op het arbitraire karakter van het bestaande drempelbedrag van f 186,- kan bij de ontwikkeling van een nieuwe beleidslijn voor de eigen bijdrage voor huishoudens met een minimuminkomen ook de mogelijkheid van aanpassing van dit drempelbedrag worden gezien.

In de tweede plaats doet zich bij sommige voorzieningen een discrepantie voor tussen het bestuursniveau waarop de inkomensbescherming wordt verleend en het bestuursniveau waarop beslist wordt over de toewijzing van de voorziening en daarmee over de omvang van de gebruikersgroep. Een voorbeeld hiervan is de individuele huursubsidie waarbij de gemeenten over een aanzienlijke beleidsvrijheid beschikken met betrekking tot de toewijzing van woningen terwijl het Rijk volledig de kosten van de huursubsidie

draagt. Dit leidt tot afwenteling van de kosten van gemeentelijk beleid op de Rijksbegroting. Het omgekeerde doet zich voor bij de Wet Voorzieningen Gehandicapten na de decentralisatie waartoe recentelijk besloten is. Daarbij worden kosten van Rijksbeleid met betrekking tot de omvang van de gebruikersgroep afgewenteld op gemeentelijke uitgaven ten behoeve van de inkomensbescherming. In algemene zin is het gewenst om in geval van decentralisatie van de bevoegdheid tot toewijzing van de voorziening tevens over te gaan tot decentralisatie van de inkomensbescherming, ongeacht of de inkomensbescherming de vorm heeft van vaststelling van een lage eigen bijdrage, een voorliggende inkomensafhankelijke voorziening of toelating van een eigen bijdrage tot een vangnetregeling.

In de derde plaats kan worden geconstateerd dat de inkomens Tabellen van voorliggende inkomensafhankelijke regelingen een verschillende structuur kennen zowel naar vorm (proportioneel of progressief) als naar parameters (oploop en progressie). Deze structuur wijkt in het algemeen af van de structuur van de bijzondere bijstand die besloten ligt in het desbetreffende gemeentelijke beleid (waarbij zich tevens grote verschillen kunnen voordoen tussen gemeenten). Voor deze verschillen zijn geen duidelijke redenen aan te wijzen. Ook moet worden bezien welke structuur de voorkeur verdient.

#### 4.3 Gevolgen van de beleidsvarianten voor de inkomensbescherming

Om een indruk te krijgen van de gevolgen van de ontwikkelde beleidsvarianten op de terreinen van onderwijs en zorg voor op de inkomensverdeling, alsmede op de additionele uitgaven uit hoofde van inkomensbescherming en daarmee op de netto-besparingen, heeft de werkgroep aan het SCP verzocht om een simulatie uit te voeren. Zoals in hoofdstuk 1 vermeld is daarbij tevens een beleidsvariant betrokken die is ontwikkeld door de heroverwegingswerkgroep Inkomensafhankelijke regelingen. De beleidsvarianten die zijn ontwikkeld door de heroverwegingswerkgroep Ouderbijdragen zijn buiten beschouwing gelaten omdat het SCP niet beschikt over voldoende informatie betreffende de relatief kleine gebruikersgroepen van de betrokken voorzieningen.

Wat betreft de inkomensafhankelijke regelingen is de variant gericht op aanpassing van de inkomensstabellen en uniformering van het olooppcentage op 35% van het netto-loon exclusief kinderbijslag boven het relevante sociale minimum<sup>25</sup> in de berekening is betrokken (dit percentage komt overeen met het olooppcentage van de bijzondere bijslag vóór de decentraalisatie). Daarbij is uitgegaan van handhaving van de bestaande eigen bijdragen voor huishoudens op minimumniveau. Wat de onderwilsretributies betreft is ervan uitgegaan dat de collegegelden met 20% worden verhoogd (variant 3a als beschreven in paragraaf 3.1). Wat betreft de zorgsector is de variant gericht op invoering in de sociale zorgverzekeringen van een verplicht eigen risico van f 200,- per volwassene en van f 100,- per kind tot een maximum van twee kinderen (variant 2 als beschreven in paragraaf 3.2). De resultaten van de uitgevoerde simulatie worden hieronder gepresenteerd.

Vooraf zij erop gewezen dat bij deze resultaten enkele belangrijke kanttekeningen passen. Dit is in de eerste plaats het geval omdat in het licht van de beschikbaarheid van gegevens alleen de voorzieningen zorg, studietoelanning, individuele huursubsidie en rechtsbijstand in de simulatie zijn betrokken. Wat de zorgvoorzieningen betreft zijn wegens de beperkingen van het datamaterieel de gezinsverzorging en het kruiswerk buiten beschouwing gelaten.

In de tweede plaats wijst de werkgroep erop dat de keuze van de beleidsvarianten die in de simulatie zijn betrokken, niet gebaseerd is op een beleidsmatige afweging maar op het reken technische uitgangspunt dat circa 20% additionele opbrengsten zouden moeten resulteren. De werkgroep wijst op de nadelen die aan de variant tot verscherping van de oloop in de inkomensafhankelijke regelingen verbonden zijn uit een oogpunt van arbeidspariteit en op de willekeurigheid van de bestaande eigen bijdragen op minimumniveau. Wat betreft de in de berekening betrokken varianten op de terreinen van studiefinanciering en zorg wijst de werkgroep op de omkeringen van evaluerende aard die over deze varianten zijn gemaakt in paragraaf 3.1 respectievelijk 3.2.

---

25 Het relevante sociale minimum bedraagt 100%, 90% en 70% van het netto-minimumloon voor respectievelijk een/tweeverdieners, ééndergezinnen en alleenstaanden.



In de simulatie is uitgegaan van de situatie in 1991, uitgezonderd de rechtsbijstand, waarbij de regelgeving 1994 is teruggerekend naar 1991.

Tabel 8 biedt een overzicht van het gebruik van de voorzieningen en de cumulatie van de eigen bijdragen in de huidige situatie en na invoering van de beleidsvarianten.

Tabel 8: Cumulatie van eigen bijdragen naar aard van de voorziening

Aantal huishoudens x 1000	Huidig beleid <sup>26</sup>	Beleidsvarianten <sup>27</sup>
Geen voorziening	5576	2372
1. Voorziening AWBZ/ZFW SF IHS RB*)	n.v.t. 396 883 103	3239 177 174 35
2. Voorzieningen AWBZ/ZFW en IHS AWBZ/ZFW en SF AWBZ/ZFW en RB*) IHS en RB*) SF en RB*) IHS en SF	n.v.t. n.v.t. n.v.t. 45 9 24	673 227 70 8 0 5
3. Voorzieningen AWBZ/ZFW en IHS en RB*) AWBZ/ZFW en IHS en SF AWBZ/ZFW en RB en SF*) Overig (IHS + RB + SF)*)	n.v.t. n.v.t. n.v.t. 4	36 12 9 0
4. Voorzieningen AWBZ/ZFW en IHS en RB en SF*)	n.v.t.	4
Totaal	7040	7040

\*) RB: exclusief echtscheidingszaken.

Tabel 9 geeft een verdeling van de cumulatie over de inkomenscategorieën na invoering van de beleidsvarianten.

<sup>26</sup> Voor de in de simulatie betrokken AWBZ/ZFW-voorzieningen zijn in het huidige beleid geen eigen bijdragen verschuldigd.

<sup>27</sup> De eigen bijdragen AWBZ/ZFW zijn alleen in de tabel opgenomen voorzover deze het eigen risico van f 200,- te boven gaan.

Tabel 9: Cumulatie van de eigen bijdragen naar inkomen bij invoering

beleidsvarianten

Aantal huishoudens x 1000	Totaal	Afstand tot het sociale minimum			
		tot 105%	105% - 150%	150% - 200%	vanaf 200%
Geen cumulatie <sup>a)</sup>	2.370	330	265	575	1.200
1. voorziening	3.625	435	790	920	1.480
2. voorzieningen	985	405	355	110	110
3. voorzieningen	55	30	15	10	-
4. voorzieningen	5	5	-	-	-
Totaal	7.040	1.200	1.430	1.620	2.790

a) Hiertoe worden ook huishoudens gerekend die geen maximaal eigen risico ZFW/AWBZ hebben (< f 200,-). Voorzieningen: eigen risico ZFW/AWBZ, individuele huursubsidie, studiefinanciering, rechtsbijstand. Bron: SCP, AVO'91

Uit tabel 9 blijkt dat circa 450.000 huishoudens op of vlak boven het sociale minimum te maken hebben met een cumulatie van 2 of meer voorzieningen. Het eigen risico ZFW/AWBZ is in de cumulatie betrokken wanneer het tenminste f 200,- per huishouden bedraagt. Aangezien dit bedrag boven de drempel in de ABW ligt (f 186,-) en bovendien het eigen risico per huishouden meer dan f 200,- kan bedragen (partners en kinderen tellen ook mee), kunnen in tegenstelling tot de huidige situatie, ook huishoudens die uitsluitend een eigen risico in de zorgsector ondervinden (gerubriceerd onder "1 voorziening" in tabel 9) een inkomensverlies leiden uit hoofde van eigen bijdragen dat uitkomt boven het drempelbedrag.

Tabel 10 geeft een beeld van het geaccumuleerde inkomensverlies.

Tabel 10: Aantal huishoudens naar verandering in eigen bijdragen na invoering van nieuwe systematiek, 1991

	Totaal	Afstand tot het sociale minimum			
		tot 105%	105% - 150%	150% - 200%	vanaf 200%
(aantal huishoudens x 1000)					
Inkomensverlies					
. nihil of positief	425	85	80	80	180
. 1 - 186 gulden	2.130	355	260	510	1.000
. 186 - 400 gulden	3.545	725	665	810	1.340
. 400 - 600 gulden	440	20	165	100	155
. 600 - 800 gulden	135	10	70	15	40
. 600 - 1000 gulden	80	-	55	10	10
. meer dan 1000 gulden	285	5	135	90	60
Totaal	7.040	1.200	1.430	1.620	2.790

Bron: SCP, AVO'91

Uit deze tabel blijkt dat ongeveer 750.000 huishoudens op of vlak boven het sociale minimum een inkomensverlies leiden van meer dan f 186,-. Een aanzienlijk deel van deze groep (ongeveer 625.000 huishoudens) zou uit hoofde hiervan voor circa 45 miljoen à 200 miljoen een aanvullend beroep kunnen doen op de ABW afhankelijk van de mate waarin de drempel van f 186,- reeds is benut uit hoofde van overige eigen bijdragen en bijzondere lasten. Uit andere simulaties is gebleken dat de weglek van de beleidsvarianten naar de bijzondere bijstand en het aantal huishoudens dat een beroep kan doen op de bijzondere bijstand zeer gevoelig is voor de relatie tussen het eigen risico in de zorgsector (f 200,- per verzekerde in de geselecteerde variant) en het drempelbedrag in de ABW (f 186,-). Een verhoging van het drempelbedrag tot f 200,- zou het aantal huishoudens dat een beroep kan doen op de bijzondere bijstand beperken tot 220.000 en de weglek tot circa 40 miljoen, een verhoging van het drempelbedrag tot f 300,- zou het beroep beperken tot 125.000 huishoudens en de weglek tot circa 30 miljoen en een verhoging tot f 400,- zou het beroep beperken tot 30.000 huishoudens en een weglek tot circa 10 miljoen. Uit de tabel blijkt tevens dat de beleidsvarianten kunnen leiden tot een fors inkomensverlies (van meer dan f 1000,-) bij een aanzienlijke groep huishoudens (135.000) met een inkomen tot 150% van het sociale minimum.

## Hoofdstuk 5 Slotbeschouwing

Duidelijk is dat er bij voorzieningen waarbij de toegankelijkheidsdoelstelling voorop staat (voorzieningen van de tweede soort) een vorm van inkomensbescherming nodig zal blijven om bij verhoging van de eigen bijdragen de toegankelijkheid onverkort te handhaven. Dit is ook het geval wanneer men het begrip "toegankelijkheid" in stringente zin uitlegt, overeenkomstig de benadering beschreven in hoofdstuk 2 van dit rapport. Immers, ook bij een dergelijke uitleg, zal verhoging van eigen bijdragen er in het algemeen toe leiden dat voor huishoudens met lage inkomens een vorm van inkomensbescherming nodig blijft.

Gelet op de relevante kenmerken van de verschillende vormen van inkomensbescherming zoals beschreven in hoofdstuk 4, is het naar het oordeel van de werkgroep niet mogelijk om een leidraad op te stellen voor de bepaling van de hoogte van de eigen bijdrage en de daarbij behorende vorm van inkomensbescherming, die berust op min of meer algemeen aanvaarde uitgangspunten. Het gaat daarbij met name om de mate waarin de eigen bijdragen worden verhoogd uit hoofde van het medefinancieringsmotief. De doelstellingen van verlaging van de programma-uitgaven, arbeidsparticipatie en vereenvoudiging van regelgeving (mede ter beperking van uitvoeringskosten en bestrijding van fraude) wijzen daarbij in verschillende richtingen. Wanneer men prioriteit wil geven aan beperking van het beroep op bijzondere bijstand met het oog op arbeidsparticipatie, vereenvoudiging van regelgeving, beperking van uitvoeringskosten en fraudebestrijding, zal men tot een andere keuze komen dan wanneer men prioriteit wil geven aan de verhoging van de eigen bijdragen met het oog op de verlaging van de programma-uitgaven. Hierbij is van belang dat de effecten van de alternatieven op de genoemde doelstellingen per voorziening in de afweging worden betrokken. Deze effecten kunnen namelijk per voorziening sterk uiteenlopen. Daarom kunnen de eigen bijdrage percentages bij verschillende voorzieningen ook om goede redenen uiteenlopen.

In dit verband zouden ook de resultaten van de heroverwegingswerkgroep "Systematiek van inkomensafhankelijke subsidieregelingen" nog van belang kunnen zijn. Dit rapport bevat een aantal beleidsvarianten die erop gericht zijn om voorliggende inkomensafhankelijke regelingen geheel of ten dele om te zetten in inkomensafhankelijke financieringsfaciliteiten. Hierbij

wordt gedacht aan (uitbreiding van) leen-, spaar- en verzekeringsfaciliteiten onder meer op het terrein van de rechtsbijstand, de tegemoetkoming studiekosten en de individuele huursubsidie voor jongeren. Het doel van de genoemde financieringsfaciliteiten is immers om de betrokken huishoudingen in staat te stellen om eigen bijdragen te betalen zonder een beroep te hoeven doen op inkomensbeschermende regelingen.

Een ander aspect dat bij de afweging moet worden betrokken is het uiteenlopen van de verantwoordelijkheden voor de toewijzing van de voorzieningen en daarmee voor het volumebeleid enerzijds en voor de financiering van de inkomensbescherming anderzijds tussen de rijksoverheid en de lagere overheid. Deze divergentie werd gesignaleerd in hoofdstuk 4. Correctie hiervan kan plaatsvinden door decentralisatie van de financiering van de inkomensbescherming bijvoorbeeld in de vorm van een voorliggende regeling bij de lagere overheid. Te verwachten valt dat van deze decentralisatie een effect zal uitgaan op het volumebeleid en daarmee op de omvang van de uitgaven voor de inkomensbescherming. Duidelijk is dat ook hieraan tal van haken en ogen zitten. Ten dele zijn deze reeds beschreven in eerdere studies en ten dele behoeven deze nog nadere bestudering. Gelet op het feit dat decentralisatie van de inkomensbescherming de spanning tussen de doelstelling van beperking van programma uitgaven en de doelstellingen van arbeidsparticipatie en vereenvoudiging van regelgeving kan verminderen verdienen deze mogelijkheden echter ook in de context van het eigen bijdragenbeleid nadere overweging.

Tenslotte constateert de werkgroep dat met betrekking tot de verhouding tussen de hoogte van eigen bijdragen en de omvang van het beroep op de vangnetregeling van de bijzondere bijstand verschillende opties denkbaar zijn. Een mogelijkheid is bijvoorbeeld dat de hoogte van eigen bijdragen voor de afzonderlijke (sectoren van) voorzieningen op zodanige wijze wordt bepaald dat, in combinatie met eventuele voorliggende sectorale voorzieningen en in combinatie met overige sectorale financieringsfaciliteiten als hiervoor bedoeld, er geen beroep meer gedaan behoeft te worden op de bijzondere bijstand ten behoeve van het gebruik van de betrokken voorzieningen. Deze gedachte kan op zodanige wijze worden uitgewerkt dat een eigen bijdrage voor een voorziening in het geheel niet meer in aanmerking komt voor vergoeding via de bijzondere bijstand vanwege een voorliggende voorziening of een adequate financieringsfaciliteit (bijvoorbeeld bij

tegemoetkoming studiekosten) dan wel uitsluitend nog in aanmerking komt voor vergoeding via de bijzondere bijstand in geval van cumulatie van de eigen bijdrage met andere eigen bijdragen of bijzondere bestaanskosten (bijvoorbeeld bij het eigen risico in de sociale zorgverzekering). Duidelijk is dat de effecten van deze opties afhankelijk zijn van de mate waarin men om redenen van arbeidsparticipatie en eenvoud van regelgeving de voorliggende inkomensafhankelijke regelingen wenst te beperken. Hoever men hierbij ook wenst te gaan en hoe men vervolgens de verhouding tussen verhoging van eigen bijdragen en beroep op bijzondere bijstand ook wil bepalen, het lijkt in ieder geval wenselijk dat wat dit betreft voor iedere betrokken voorziening een heldere afweging en een duidelijke besluitvorming tot stand komt.

TAAKOPDRACHT<sup>1</sup>

"Eigen bijdragen in de kwartaire sector"

Voor diverse kwartaire diensten, ondermeer op het terrein van WVC, Justitie en OenW, wordt van de gebruiker een eigen bijdrage gevraagd. Voorbeelden hiervan zijn onder andere medische voorzieningen, bejaardenoorden, jeugdhulpverlening en onderwijsvoorzieningen. De motivering voor deze bijdragen loopt sterk uiteen: besparingsmotief, medefinancieringsmotief, consumptieremmingsmotief, profijtmotief. Ook de vormgeving van de bijdragen verschilt, doordat in een aantal bijdrageregelingen rekening wordt gehouden met de draagkracht van de consument of een maximum wordt gesteld aan de hoogte van de eigen bijdrage (inkomensbescherming). Het doel van het heroverwegingsonderzoek is om te komen tot een systematische en consistente motivering voor alle relevante eigen bijdrageregelingen voor voorzieningen in de kwartaire sector. Daarbij dient steeds de vorm die aan de bijdrage wordt gegeven op consistente wijze te worden afgestemd op de motivering. In dit onderzoek blijven de ouderbijdragen ten behoeve van intramurale voorzieningen voor kinderen en jongeren buiten beschouwing. Deze ouderbijdragen kennen een specifieke problematiek en komen in een ander heroverwegingsonderzoek aan de orde. Er dient goede afstemming tussen beide onderzoeken plaats te vinden betreffende gemeenschappelijke aspecten.

Het onderzoek dient uit te monden in concrete voorstellen tot aanpassing van bestaande eigen bijdrageregelingen voor deze voorzieningen. Een aspect dat mede met het oog op een sterk oplopen of cumulatie van eigen bijdragen bij het onderzoek dient te worden betrokken, is de samenloop van inkomensbeschermende elementen in de diverse regelingen enerzijds en de generieke inkomensbescherming in de vorm van bijzondere bijstand en buitengewone fiscale lastenaftrek anderzijds.

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

---

<sup>1</sup> Miljoenennota 1994, bijlage 7





SAMENSTELLING VAN DE WERKGROEP

drs. A.H.C. Annink (voorzitter tot 16-2-1994)	Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, plv. Directeur-Generaal van de Volksgezond- heid
drs. M.P. van Gastel (voorzitter vanaf 16-2-1994)	Ministerie van Financiën, Inspectie der Rijksfinanciën
mr. drs. E.A. de Vries (secretaris)	Ministerie van Financiën, Inspectie der Rijksfinanciën
drs. P.J. van de Kastele	Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Directie Verzekeringen, Marktordening en Prijsvorming
drs. W.M.P. van Tol	Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Directie Financieel Beleid en Planning
drs. C.A. Birkhoff	Ministerie van Financiën, Inspectie der Rijksfinanciën
mw. mr. C.M. Berends	Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, Directie Studiefinancieringsbeleid
drs. J. Wijnhoud	Ministerie van Algemene Zaken, Kabinet van de Minister-President
mr. N.P. Levenkamp	Ministerie van Justitie, Directie Rechtshulp
drs. H.G.M. Keijzer	Ministerie van Justitie, Directie Financieel-Economische Zaken

drs. P.J.H. van Leeuwe

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegen-  
heid,

Directie Algemeen Economisch Inkomensbeleid

mr. drs. J.M.C.J. Merkelbach

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegen-  
heid,

Hoofddirectie Financieel-Economisch Beleid en  
Onderzoek