



HEROVERWEGINGSONDERZOEK
EIGEN BIJDRAGE IN DE KWARTAIRE SECTOR

BIJLAGE III BIJ HET RAPPORT VAN DE WERKGROEP

mei 1994

BEGROTINGSVOORBEREIDING 1995
DEELRAPPORT NR. 3



WERKGROEP HEROVERWEGING

EIGEN BIJDRAGEN IN DE

KWARTAIRE SECTOR

RAPPORT

SUBWERKGROEP

INKOMENS BESCHERMING

4 mei 1994

Inhoudsopgave

1. Inleiding
 - 1.1 Taakopdracht van de subwerkgroep
 - 1.2 Doel van het rapport
 - 1.3 Opzet van het rapport

2. Bestaand beleid met betrekking tot inkomensbescherming
 - 2.1 Algemeen
 - 2.2 Algemeen inkomensbeleid
 - 2.2.1 Generiek inkomensbeleid
 - 2.2.2 Beleid met betrekking tot maatregelen met inkomenseffecten voor bepaalde groepen
 - 2.2.3 Gevolgen van toenemende decentralisatie van voorzieningen en inkomensbescherming
 - 2.3 Inkomensbescherming via inkomensafhankelijke subsidies
 - 2.4 "Vangnetregelingen"
 - 2.4.1 Bijzondere bijstand
 - 2.4.2 Buitengewone lastenaftrek in de inkomstenbelasting
 - 2.4.3 Beslaglegging, schuldsanering en kwijtschelding
 - 2.5 Cumulatie

3. Beoordeling van het huidige beleid m.b.t. inkomensbescherming
 - 3.1 Inleiding
 - 3.2 Inkomensbescherming en arbeidsparticipatie
 - 3.3 Inkomensbescherming en collectieve middelen
 - 3.4 Relatie tussen het motief van de eigen bijdrage en de inkomensbescherming
 - 3.5 Inkomensbescherming en het bestuursniveau van de voorziening
 - 3.6 Inkomensbescherming bij cumulatie van eigen bijdragen
 - 3.7 Consistentie in de inkomensbescherming in inkomensafhankelijke subsidieregelingen en eigen bijdrageregelingen
 - 3.8 Consistentie in de "vangnetregelingen"
 - 3.9 Conclusie

4. Varianten
 - 4.1 De varianten uit de verschillende heroverwegings(sub)werkgroepen
 - 4.2 Consequenties van het toepassen van het huidige instrumentarium van inkomensbescherming
 - 4.3 Cumulatieve effecten van de varianten

5. Modellen voor inkomensbescherming
 - 5.1 Inleiding
 - 5.2 Inkomensbescherming via generieke lastenverlichting
 - 5.3 Inkomensbescherming via individuele gevalshandeling
 - 5.4 Alle inkomensbescherming via inkomensafhankelijke regelingen op rijksniveau
 - 5.5 Inkomensbescherming via categorale regelingen lagere overheden
 - 5.6 Sectorale inkomensbescherming

- Bijlage 1 Samenstelling van de subwerkgroep
- Bijlage 2 Inkomensafhankelijke subsidieregelingen
- Bijlage 3 Kerngegevens bijstand
- Bijlage 4 Buitengewone lastenaftrek in de inkomstenbelasting
- Bijlage 5 Actualisatie cumulatie inkomensafhankelijke eigen bijdrage regelingen
- Bijlage 6 Nadere regeling in Wet voorzieningen gehandicapten
- Bijlage 7 Vergelijking van buitengewone lastenaftrek en bijzondere bijstand
- Bijlage 8 SCP-doorrekening varianten

1 Inleiding

1.1 Taakopdracht van de subwerkgroep

Dit rapport bevat de conclusies en bevindingen van de subwerkgroep 'inkomensbescherming'. De subwerkgroep is een onderdeel van de werkgroep 'eigen bijdragen in de kwartaire sector'. Deze werkgroep heeft als doel om te komen tot een systematische en consistente motivering voor alle relevante eigen bijdragenregelingen voor voorzieningen in de kwartaire sector. Het onderzoek dient uit te monden in concrete voorstellen tot aanpassingen van bestaande eigen bijdragenregelingen voor deze voorzieningen en zo mogelijk tot het invoeren van eigen bijdragen voor voorzieningen waar dit nog niet het geval is.

De subwerkgroep 'inkomensbescherming' heeft de volgende taakopdracht:

1. Begeleiding van het SCP bij de actualisatie van een onderzoek naar de cumulatie van (de belangrijkste) eigen bijdragen, zoals beschreven in het cahier 'Gecumuleerd beleid' uit 1990. De actualisatie heeft betrekking op zowel de cumulatie bij de huidige stand van zaken als op de cumulatie-effecten van een aantal door de heroverwegingswerkgroepen "Eigen bijdragen kwartaire sector", "Systematiek van inkomensafhankelijke subsidieregelingen" en "Samenhangend stelsel ouderbijdragen" ontwikkelde varianten.
2. Beschrijving van het bestaand beleid op het gebied van de inkomensbescherming.
3. Beoordeling van de toereikendheid van dit bestaand beleid.
4. Indien het bestaande instrumentarium ontoereikend is, ontwikkelen van instrumenten inkomensbescherming.

1.2 Doel van het rapport

Inkomensbescherming heeft als doel te voorkomen dat het inkomen een belemmering vormt voor het doen van een minimum aan bestedingen in het algemeen en om gebruik te maken van bepaalde voorzieningen in het bijzonder. Daarom zal aan personen/gebruikers voor wie het inkomen wel een belemmering vormt, een lagere prijs of bijdrage voor deze voorzieningen berekend worden (niet-of minder kostendekkende eigen bijdrage) danwel zullen die personen/gebruikers voor bepaalde kosten een tegemoetkoming van de overheid kunnen krijgen. Dit kan gebeuren uit hoofde van het generieke inkomensbeleid of anderszins (subsidie, bijzondere bijstand of buitengewone lastenaf trek).

Doel van dit rapport is aan te geven of en in hoeverre

het bestaande instrumentarium consistent is en waar aanpassing of heroriëntatie gewenst is. Daarbij is het van belang te bedenken dat oordelen over een gewenste situatie vooral bepaald worden door de doelstellingen die met het beleid worden beoogd.

Het mag duidelijk zijn dat in het kader van dit rapport meerdere doelstellingen tegelijkertijd aan de orde kunnen zijn:

- doelstellingen op het gebied van arbeidsparticipatie,
- doelstellingen t.a.v. de collectieve lastendruk en financieringstekort,
- doelstellingen t.a.v. het beïnvloeden van consumptie d.m.v. het heffen van eigen bijdragen,
- doelstellingen t.a.v. het beschermen van het inkomen c.q. koopkracht van bepaalde groepen.

De waardering van het bestaande instrumentarium kan nogal verschillend uitpakken al naar gelang van het gewicht dat aan elk van de doelstellingen wordt toegekend. De werkgroep heeft zich dan ook vooral tot doel gesteld inzichtelijk te maken hoe vanuit de verschillende invalshoeken tegen de inkomensbescherming aangekeken kan worden. De werkgroep heeft geconstateerd dat op verschillende beleidsterreinen gelijklopende keuzevraagstukken nogal verschillend zijn opgelost. Het meest in het oog springend daarbij is de vraag of het garanderen van toegang tot bepaalde voorzieningen zich nu wel of niet verhoudt tot het vragen van een (geringe) eigen bijdrage van mensen met een minimuminkomen. Daar waar deze verschillen slecht verklaarbaar zijn vanuit bijkomende beleidsdoelen roept dat vanzelf de vraag op of herijking niet in de rede ligt.

Een bijzonder probleem op dit terrein is de bestuurlijke inbedding. Hierbij wordt gedoeld op de vraag naar de opportuniteit van (gedetailleerde) doelstellingen voor het rijksbeleid wanneer in toenemende mate overgegaan wordt op decentralisatie van zowel het beheer van (de toegang tot) voorzieningen als van de regulering van de inkomensbescherming.

Met betrekking tot de terminologie kan worden opgemerkt dat de term "generiek" alleen zal worden gebruikt voor beleid waarvan de inkomenseffekten tot uitdrukking komen in de reguliere integrale koopkrachtoverzichten. Het betreft beleid met betrekking tot belastingen en premies, minimumloon en uitkeringen, prijzen en kinderbijslag. Al het overige beleid met inkomenseffekten voor groepen of individuen/individuele huishoudens is niet-generiek van aard. Het betreft zowel beleid met betrekking tot de inkomensafhankelijke subsidies, eigen bijdragen als de "vangnetregelingen". Onder "vangnetregelingen" worden in dit rapport verstaan de bijzondere bijstand en de buitengewone lastenaf trek in de

inkomstenbelasting. De buitengewone lastenaftrek dient ertoe in de inkomstenbelasting rekening te houden met een verschil in draagkracht (capaciteit om belasting te betalen) als gevolg van buitengewoon te achten uitgaven. In het kader van dit rapport wordt de buitengewone lastenaftrek als instrument van inkomensbescherming in aanmerking genomen. Beleid waarin de aanspraken van groepen zijn vastgelegd (wie voldoet aan de wettelijke criteria, komt in aanmerking voor een tegemoetkoming) zoals inkomensafhankelijke subsidies wordt "categoraal" beleid genoemd. Bij de bijzondere bijstand is sprake van een grote mate van vrijheid voor de beoordelaar. Dit wordt "individuele gevalbehandeling" genoemd. Sectoraal beleid is beleid ten aanzien van inkomensbescherming per sector, dat wil zeggen per beleidsterrein. De uitvoering van sectoraal beleid kan geschieden door andere instanties dan overheden. Een voorbeeld daarvan is de uitvoering van inkomensafhankelijke eigen bijdrageregelingen in de AWBZ door het Centraal Administratiekantoor (CAK).

1.3 Opzet van het rapport

In hoofdstuk 2 worden de bestaande vormen van inkomensbescherming beschreven. Tevens worden in dit hoofdstuk de bevindingen van het, door het SCP geactualiseerde, onderzoek naar cumulatie weergegeven. In hoofdstuk 3 worden de in het voorgaande hoofdstuk geïnterpreteerde beleidsinstrumenten afzonderlijk en in hun onderlinge samenhang beoordeeld. Deze beoordeling vindt plaats op grond van een aantal criteria: de gevolgen voor de doelstellingen met betrekking tot financieringstekort en collectieve lastendruk, het effect op arbeidsparticipatie, het effect op de vraagregulering, het bestuursniveau en de effectiviteit van de inkomensbescherming.

In hoofdstuk 4 worden de resultaten weergegeven van verschillende varianten voor verhoging van de eigen bijdragen in combinatie met verschillende vormen van inkomensbescherming.

In hoofdstuk 5 wordt, op basis van de beoordeling in hoofdstuk 3 van het bestaand beleid, een aanzet gegeven voor een systematische vormgeving van de inkomensbescherming.

2 Bestaand beleid met betrekking tot inkomensbescherming

2.1 Algemeen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de verschillende vormen van inkomensbescherming die thans bestaan. Het gaat hierbij zowel om inkomensbescherming in het algemeen als om de bescherming in die gevallen waarbij mensen geconfronteerd worden met één of meer eigen betalingen, al dan niet inkomensafhankelijk. Bij de beschrijving van de verschillende vormen van inkomensbescherming komen de volgende aspecten aan de orde:

- 1 Vormgeving van de inkomensbescherming (inkomensdefinitie, inkomenseenheid, minimum eigen bijdrage voor laagste inkomens, maximuminkomensgrenzen, afbouw naar inkomenshoogte, doelgroep, rol vermogen, evt. overige criteria, hoe wordt omgegaan met de cumulatie van eigen bijdragen).
- 2 Budgettair beslag van de inkomensbescherming en wijze van financiering.
- 3 Doel van de eigen bijdrage en reden van de inkomensbescherming zoals aangegeven in de regeling zelf.
- 4 Organisatorische aspecten van de regeling.

Aan het slot van dit hoofdstuk wordt ingegaan op het feitelijk voorkomen van cumulatie van eigen bijdragen.

2.2 Algemeen inkomensbeleid

In deze paragraaf wordt het huidige beleid met betrekking tot de inkomens beschreven. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen het generieke inkomensbeleid en het beleid ten aanzien van de cumulatie van maatregelen met inkomenseffekten die niet tot uitdrukking komen in de reguliere integrale koopkrachtoverzichten.

2.2.1 Generiek inkomensbeleid

Het generieke inkomensbeleid vormt een onderdeel van het sociaal-economisch beleid zoals dat tot uitdrukking komt in de Miljoenennota en soms wordt aangevuld of heroverwogen in het voorjaar (Tussenbalans 1991, brief van 27 april 1992). Met het sociaal-economisch beleid wordt beoogd de doelstellingen van het kabinet te realiseren met betrekking tot financieringstekort, collectieve lastendruk, arbeidsparticipatie/werkgelegenheid en inkomensontwikkeling.

Bij de besluitvorming over dat sociaal-economisch beleid worden voortdurend afwegingen gemaakt over de prioriteit die aan de verschillende doelstellingen

wordt toegekend. In het kader van deze subwerkgroep is met name de afweging tussen de in par. 1.3 genoemde doelstellingen onderling van belang. Daarbij kan een conflict optreden tussen lange termijn en korte termijn doelstellingen.

Bij de totstandkoming van het sociaal-economisch beleid wordt hoge prioriteit toegekend aan de bevordering van de arbeidsparticipatie. Een toename van de werkgelegenheid en een afname van de werkloosheid en van het overige volume in de sociale zekerheid zijn cruciaal voor het realiseren van doelstellingen met betrekking tot het financieringstekort en de collectieve lastendruk. Op langere termijn is de doelstelling met betrekking tot de arbeidsparticipatie dienstig aan inkomensbescherming. Met name door te bevorderen dat uitkeringsgerechtigden toetreden tot de arbeidsmarkt (het mes snijdt dan aan twee kanten), kan een basisniveau aan inkomensbescherming voor wie dat echt nodig hebben, blijven gewaarborgd.

Op korte termijn kan er sprake zijn van een strijdigheid tussen bevordering van de arbeidsparticipatie en het realiseren van inkomensbescherming. Zo vergt bevordering van de arbeidsparticipatie een groter netto inkomensverschil tussen een minimum uitkering en werken tegen het minimumloon dan thans het geval is. Zolang de koopkrachtontwikkeling voor de sociale minima aanvaardbaar wordt geacht, kunnen grotere inkomensverschillen uit hoofde van de bevordering van de arbeidsparticipatie worden geaccepteerd. Bevordering van de arbeidsparticipatie staat dan voorop en er wordt nog steeds inkomensbescherming geboden. Koopkrachtbehoud zal in deze optiek niet altijd kunnen worden gerealiseerd.

Ook de afweging tussen doelstellingen met betrekking tot het financieringstekort enerzijds en de collectieve lastendruk en de inkomensbescherming anderzijds zijn van belang in het kader van dit rapport. Afhankelijk van de achtergrond van een ombuiging kan de opbrengst worden aangewend voor verlaging van het financieringstekort of voor lastenverlichting. De eerste aanwending kan noodzakelijk zijn om overschrijdingen te compenseren of anderszins het financieringstekort te beheersen. De laatste aanwending heeft gunstige effecten voor de werkgelegenheid en de inkomensbescherming.

Het resultaat van het sociaal-economisch beleid met betrekking tot de inkomens vindt zijn weerslag in "koopkrachtplaatjes". Deze koopkrachtoverzichten geven gemiddelde mutaties weer in het reëel besteedbaar

inkomen van een aantal standaardhuishoudens¹. Gegeven de bruto loonontwikkeling kan de overheid de koopkrachtmutatie beïnvloeden via de aanpassing van het bruto minimumloon en de uitkeringen, loon- en inkomstenbelasting en premies, de prijzen (via de indirecte belastingen, prijzen van overheidsdiensten en regelgeving met betrekking tot de huren) en de kinderbijslag. Ook de gemiddelde mutatie in de gemeentelijke heffingen wordt in koopkrachtoverzichten meegenomen.

De koopkrachtoverzichten zijn overigens aan beperkingen onderhevig. Zo wordt geen rekening gehouden met individuele lasten of inkomsten, noch met veranderingen in de economische positie of veranderingen van huishouden. Het is dan ook niet mogelijk om met behulp van uitsluitend koopkrachtoverzichten een oordeel te vormen over de inkomensbescherming van individuele huishoudens of over de (macro)inkomensverdeling.

2.2.2 Beleid met betrekking tot maatregelen met inkomenseffekten voor bepaalde groepen

Jaarlijks worden beleidsmaatregelen getroffen op allerlei terreinen die inkomenseffekten hebben voor bepaalde groepen. Dit kunnen wijzigingen in inkomensafhankelijke en inkomensonafhankelijke subsidies of eigen bijdragen zijn. Voor zover deze effecten tot uitdrukking komen in de reguliere koopkrachtoverzichten, worden deze betrokken bij de besluitvorming over het sociaal-economisch beleid. In principe beperkt de rijksoverheid zich tot het bieden van een generieke inkomensbescherming bij ontwikkelingen en maatregelen die inkomenseffekten tot gevolg hebben. Zou elke (kleine) groep van individuen gecompenseerd worden voor elk negatief inkomenseffekt als gevolg van een beleidsmaatregel, dan is er geen additonele stimulans tot arbeidsinspanningen voor inkomensverbetering. Ook verdwijnt dan het gedragseffekt dat met de maatregel was beoogd, bijvoorbeeld een beperking van het gebruik van de voorziening.

Wel wordt elk jaar in de memorie van toelichting bij de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gezien hoe maatregelen met inkomenseffekten die niet tot uitdrukking komen in het koopkrachtoverzicht cumuleren en of dat aanleiding geeft tot beleidsbijstellingen.

Ook hier kan alleen gewerkt worden met gemiddelde effecten voor de betreffende groep. Van belang bij de beoordeling van de inkomenseffekten is vooral hoe groot de getroffen groep is, welk inkomensniveau de

¹ Niet bedoeld worden overzichten met partiële koopkrachteffekten van bepaalde maatregelen, maar integrale mutaties in de koopkracht.

getroffen groep heeft en of één groep door meer maatregelen wordt getroffen. In het cumulatie-overzicht worden maatregelen meegenomen die in het betreffende jaar leiden tot "meetbare" inkomenseffekten voor tenminste 10.000 huishoudens². Met "meetbare" effecten worden bedoeld effecten die na afronding leiden tot een koopkrachtmutatie van tenminste 1/4 procent. Daarbij wordt rekening gehouden met een mogelijk beroep op de bijzondere bijstand. De inkomenseffekten worden weergegeven op minimum, modaal en 2x modaal inkomensniveau.

Tot op heden heeft het jaarlijkse cumulatie-overzicht, gegeven het generieke inkomensbeleid, geen aanleiding gegeven tot aanvullende generieke of niet-generieke inkomensbeschermende maatregelen³. Conclusie is dan ook dat de huidige situatie van de niveaus voor het sociaal minimum en cumulatie van eigen bijdragen, ook voor sociale minima, gegeven de bestaande vormen van inkomensbescherming zoals de bijzondere bijstand, vanuit het gezichtspunt van de inkomensbescherming aanvaardbaar wordt geacht. Voor de subwerkgroep Inkomensbescherming betekent dit dat voor zover de varianten niet leiden tot een grotere cumulatie van eigen bijdragen dan in de huidige situatie, aanvullende inkomensbescherming in generieke of niet-generieke zin, additioneel aan het jaarlijkse generieke inkomensbeleid, niet nodig is.

2.2.3 Gevolgen van toenemende decentralisatie van voorzieningen en inkomensbescherming

Er is in toenemende mate sprake van decentralisatie en discussie over decentralisatie. Dit geldt zowel voor voorzieningen (bijvoorbeeld voorzieningen gehandicapten) als voor de inkomensbescherming (decentralisatie van de bijzondere bijstand). Deze keuze wordt bewust gemaakt om het gebruik van voorzieningen en de inkomensbescherming zoveel mogelijk af te stemmen op de behoeften en de draagkracht van individuele burgers of huishoudens. Ook gemeentelijke heffingen nemen toe in omvang (riool- en reinigingsrechten, heffingen in het kader van de Wet vervuiling oppervlaktewateren, onroerende zaak belastingen).

Decentralisatie betekent dat de rijksoverheid beleidsinstrumenten uit handen geeft en minder vat

² Tweede Kamer, 1993/94, 23 400, XV, nr. 3, p. 57 van de bijlagen. Maatregelen die niet leiden tot inkomenseffekten voor "oude" gevallen worden buiten beschouwing gelaten omdat voor "nieuwe" gevallen niet direct van inkomenseffekten kan worden gesproken.

³ Met betrekking tot de Wet voorzieningen gehandicapten stelt de rijksoverheid wel nadere inkomensbeschermende regels, maar dit is niet op basis van het jaarlijkse cumulatie-overzicht.

heeft op de realisatie van haar/zijn eigen doelstellingen. Daar waar het rijk doelstellingen formuleert, maar instrumenten decentraliseert, is de vraag aan de orde of het opportuun is dergelijke doelstellingen te formuleren. Essentie van decentralisatie is immers dat het Rijk niet meer alles zelf in de hand heeft. De doelstellingen van het rijk kunnen dan ook alleen nog betrekking hebben op macro- of mesogrootheden: de arbeidsparticipatie, de inkomensbescherming en het gebruik van voorzieningen in het algemeen of van bepaalde inkomens- of andere doelgroepen. De feitelijke arbeidsparticipatie en de uiteindelijke inkomensbescherming van, en het gebruik van voorzieningen door individuen of afzonderlijke huishoudens laat de rijksoverheid bij decentralisatie over aan andere organisaties. Koopkrachtoverzichten die, noodzakelijkerwijs, gebaseerd zijn op gemiddelde inkomenseffekten, hebben derhalve slechts beperkte zeggingskracht als het gaat om de inkomensontwikkeling van een bepaald huishouden.

Decentralisatie en het daardoor vervallen van landelijk vastgelegde normen en aanspraken, biedt de mogelijkheid om rekening te houden met de behoeften en de draagkracht van individuen en individuele huishoudens. Ook kunnen voorwaarden gesteld worden die zijn afgestemd op het individu. Deze voordelen moeten worden afgewogen tegen de nadelen van hogere uitvoeringskosten, verminderde gelijkheid (er ontstaan verschillen tussen gemeenten en wellicht ook tussen individuen) en een toename van onzekerheid (kan men bij een rijksregeling vooruitberekenen welke aanspraak hoort bij welk inkomen, bij de bijzondere bijstand is sprake van een beoordeling van de gemeente van geval tot geval).

2.3 Inkomensbescherming via inkomensafhankelijke subsidies

In bijlage 2 worden de inkomensafhankelijke subsidieregelingen geïnterpreteerd. De inkomensbescherming is bij deze regelingen gebonden aan het gebruik van een bepaalde voorziening. Een gevolg hiervan is dat de kosten van de inkomensbescherming op het beleidsterrein drukken waar de regeling betrekking op heeft. De kosten van inkomensbescherming via de individuele huursubsidie drukken bijvoorbeeld op de begroting van VROM.

Bij de inventarisatie is nagegaan welke factoren bepalend zijn voor de mate van inkomensbescherming. Met de mate van inkomensbescherming wordt bedoeld de hoogte van de bijdrage c.q. subsidie die een huishouden zelf moet betalen respectievelijk ontvangt. Er blijken hierbij vier bepalende factoren te zijn: de prijs van de voorziening; het inkomen van het huishouden; het vermogen van het huishouden en de samenstelling van het huishouden.

In bijlage 2 zijn de resultaten van de inventarisatie samengevat. In bijlage 2 is ook nadere informatie over de regelingen opgenomen.

Uit de inventarisatie blijkt dat de bepalende factoren niet in alle regelingen (in dezelfde mate) een rol spelen. Alleen het inkomen van de aanvrager is voor alle regelingen relevant. Ten aanzien van de in de regelingen gehanteerde begrippen blijken verschillende definities gehanteerd te worden. Dit is onderwerp van studie van de Heroverwegingsgroep 'Systematiek van de inkomensafhankelijke subsidieregelingen'.

2.4 "Vangnetregelingen"

2.4.1 *Bijzondere bijstand*

Naast bijstand voor algemeen noodzakelijke bestaanskosten kan op grond van de Algemene Bijstandswet ook bijstand worden verstrekt voor bijzondere noodzakelijke bestaanskosten. Bijzondere bijstand kan worden verleend voor zover voor bijzondere noodzakelijke bestaanskosten geen beroep mogelijk is op aan de ABW voorliggende voorzieningen en voor zover 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. De volgende centrale bepalingen zijn daarbij blijven bestaan:

- bijzondere bijstand mag niet categoriaal (d.w.z. aan groepen) worden verleend;
- bij verlening van bijzondere bijstand dient een drempelbedrag van f 186 per jaar voor rekening van de cliënt te blijven (uitzondering: bij bijzondere bijstand voor kosten in verband met de arbeidsinschakeling of leenbijstand mag geen drempelbedrag voor rekening van de cliënt worden gebracht);
- het voor personen relevante sociale minimum bevat behoudens het drempelbedrag géén draagkracht;
- er mag geen bijzondere bijstand worden verleend voor kosten die onder de ontwikkelingsgeneeskunde (bijvoorbeeld levertransplantaties) vallen.

De belangrijkste wijziging is echter dat niet langer de aard van de kosten bepalend is voor het al dan niet mogen toekennen van bijzondere bijstand maar uitsluitend de bijzondere individuele omstandigheden van de aanvrager en/of diens gezin. Voor alle kosten, behalve die voor ontwikkelingsgeneeskunde, kan de gemeente in individuele gevallen bijzondere bijstand verlenen, als de gemeente oordeelt dat er sprake is van bijzondere noodzakelijke bestaanskosten.

Ook voor uitgaven aan eigen bijdragen kan bijzondere bijstand worden toegekend, mits de uitgaven als bijzondere noodzakelijke bestaanskosten kunnen worden aangemerkt, er onvoldoende draagkracht aanwezig is en de eigen bijdrage, of een cumulatie van eigen

bijdragen/bijzondere kosten, de drempel van f 186 per jaar overschrijdt.

B en W hebben een grote beleidsvrijheid in het vaststellen van de draagkracht. Er bestaan voor toekenning van bijzondere bijstand geen maximum-inkomensgrenzen.

Wijzigingen in voorliggende voorzieningen, zoals het introduceren van inkomensonafhankelijke eigen bijdragen, kunnen tot weglekeffecten naar de bijzondere bijstand leiden.

Dit is echter wel afhankelijk van o.a. de vormgeving en de motivatie. Bij eigen bijdragen die worden gemotiveerd vanuit het besparingsmotief, zoals bijv. bij orthopedisch schoeisel en opname in een verpleeginrichting, treedt het weglekeffect niet op. Het besparingsmotief is immers ook van toepassing op mensen met een minimuminkomen. Gemeenten worden voor de weglek gecompenseerd door overheveling van een bedrag naar het Gemeentefonds.

Weglekeffecten treden niet op wanneer bepaalde elementen uit voorliggende voorzieningen worden geschrapt omdat die elementen niet als noodzakelijk worden beschouwd (voorbeeld: homeopathische geneesmiddelen die uit het ziekenfondspakket worden geschrapt omdat men van mening is dat de werking onvoldoende is aangetoond).

Weglekeffecten treden evenmin op wanneer de regeling waarvoor de eigen bijdrage wordt geïntroduceerd een vergoeding geeft voor kosten die in zijn algemeenheid niet tot de noodzakelijke bestaanskosten worden gerekend.

Weglekeffecten kunnen ook worden vermeden wanneer de invoering van een eigen betaling gepaard gaat met een min of meer evenredige verhoging van het (netto) sociale minimum door middel van lastenverlichting. Deze verhoging schept immers ruimte voor het doen van die eigen betaling. Dit vereist wel dat de groep die getroffen wordt door de eigen betaling in hoge mate overeenkomt met de groep die profiteert van de verhoging van het sociale minimum.

Overigens, ook als er geen sprake is van gecompenseerde weglekeffecten omdat de rijksoverheid de voorliggende voorziening toereikend acht, dan nog kan de gemeente in individuele gevallen bijzondere bijstand toekennen omdat de gemeente van mening is dat in dat geval sprake is van bijzondere noodzakelijke bestaanskosten. De enige uitzondering hierop zijn kosten die vallen onder de ontwikkelingsgeneeskunde.

In bijlage 3 zijn enkele kerngegevens opgenomen met betrekking tot de bijstand.

2.4.2 Buitengewone lastenaftrek in de inkomstenbelasting

De inkomstenbelasting moet worden beschouwd als een belasting naar draagkracht van natuurlijke personen. Daarbij gaat het om de capaciteit om belasting te betalen. Onderscheiden kunnen worden verticale draagkracht (hogere inkomens betalen meer belasting) en horizontale draagkracht (rekening houden met de vermindering van de capaciteit om belasting te betalen als gevolg van persoonlijke omstandigheden zoals bijvoorbeeld ziektekosten). De verticale en horizontale draagkracht maken deel uit van de primaire structuur van de inkomstenbelasting. Daarvan maken belastinguitgaven die veelal een niet-fiscaal doel dienen, geen deel uit.

Ingevolge het rapport 'belastinguitgaven in de Nederlandse inkomsten- en loonbelasting'⁴ behoort de buitengewone lastenaftrek⁵ in beginsel tot de primaire structuur van de inkomstenbelasting. De buitengewone lastenaftrek inzake studiekosten kan daarentegen worden aangemerkt als een belastinguitgave.

De buitengewone lastenaftrek strekt er toe bij de heffing van de inkomstenbelasting rekening te houden met een verschil in (horizontale) draagkracht als gevolg van buitengewoon te achten uitgaven. Dit wil zeggen dat indien een persoon een bepaald inkomen heeft en tevens geconfronteerd wordt met buitengewoon te achten uitgaven (b.v. ziektekosten), deze minder inkomstenbelasting hoeft te betalen dan iemand anders met hetzelfde inkomen die deze buitengewoon te achten uitgaven niet heeft. Dit betekent ook dat er geen inkomensgrenzen zijn; ook een persoon met een modaal inkomen of twee keer modaal inkomen kan in aanmerking komen voor buitengewone lastenaftrek.

Artikel 46 van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 bevat de huidige regeling voor de buitengewone lasten. Buitengewone lasten zijn bepaalde op de belastingplichtige drukkende uitgaven voorzover zij een drempel overschrijden. Het gaat hierbij om de volgende categorieën uitgaven:

- a. uitgaven tot voorziening in het levensonderhoud van:
 - kinderen jonger dan 27 jaar die geen recht hebben op studiefinanciering en voor wie de belastingplichtige geen recht heeft op

⁴ Rapport belastinguitgaven in de Nederlandse inkomstenbelasting en loonbelasting, 1987. Op blz. 16 van dit rapport wordt een belastinguitgave gedefinieerd als een overheidsuitgave in de vorm van een derving of uitstel van belastingontvangsten die voortvloeit uit een voorziening in de wet voorzover die voorziening niet in overeenstemming is met de primaire heffingsstructuur van de wet.

⁵ Zie genoemd rapport, blz. 124 e.v.

- kinderbijslag;
- kinderen van 27 jaar en ouder en andere naaste verwanten die geen recht hebben op studiefinanciering;
- b. uitgaven ter zake van ziekte, invaliditeit, bevalling, adoptie en overlijden van de belastingplichtige, diens niet duurzaam van hem gescheiden levende echtgenoot, diens bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de tweede graad van de zijlijn en diens pleegkinderen alsmede uitgaven ter zake van arbeidsongeschiktheid of ouderdom van de belastingplichtige en diens niet duurzaam van hem gescheiden levende echtgenoot;
- c. uitgaven ter zake van een opleiding of studie voor een beroep van de belastingplichtige of diens niet duurzaam van hem gescheiden levende echtgenoot.

De buitengewone lastenaftrek kan worden opgevat als een vangnetbepaling voor genoemde uitgaven; deze komt pas aan de orde als ultimum remedium. Door de verbeterde sociale zekerheid is het vangnetkarakter van deze bepaling versterkt. Men kan door die verbetering eerst een beroep doen op de sociale zekerheid. De lasten die daarna resteren kunnen, met in achtneming van de drempel in aanmerking komen voor een aftrek buitengewone lasten. Afhankelijk van de vormgeving van de hogere eigen bijdragen zijn er gevolgen voor de buitengewone lastenaftrek.

Tabel 2.1 Buitengewone lastenaftrek (1990, in mln)

	aftrek inkomsten- derving	
studiekosten	328	150
levensonderhoud kinderen < 27 jaar	307	156
levensonderhoud andere verwanten	202	104
ziektekosten	<u>1287</u>	<u>360</u>
Totaal	2156 ⁶	770

In bijlage 4 is meer informatie opgenomen over de achtergrond van de buitengewone lastenaftrek en over de cijfermatige aspecten.

2.4.3 Beslaglegging, schuldsanering en kwijtschelding

Er zijn nog een aantal andere vormen van inkomensbescherming die niet gekoppeld zijn aan het gebruik van één bepaalde voorziening.

⁶ Incl. 32 mln onbekend. Het betreft een raming op basis van een steekproef van belastingplichtigen.

Ingevolge 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 enige correcties). Het overige is vatbaar voor beslag en voor terugvordering van teveel verleende bijstand. Deze regeling heeft gevolgen voor het tempo van het verhalen van schulden en biedt daarmee een (lang)tijdelijke (niet structurele) inkomensbescherming. Op dit moment staat ter discussie of het mogelijk/wenselijk is om in het geval van fraude de beslagvrije voet lager vast te stellen.

Momenteel ligt er een wetsontwerp Schuldsanering natuurlijke personen bij de Tweede Kamer. Nu wordt er in de minimum uitkering een ruimte van 6% gedurende maximaal 3 jaar beschikbaar geacht voor het aflossen van schulden. In het wetsontwerp wordt ten aanzien van de afloscapaciteit bij een schuldsaneringsregeling aangesloten bij de beslagvrije voet en wordt schuldsanering bij de rechter afdwingbaar gemaakt. De regeling kan worden beschouwd als een tijdelijke dan wel structurele vorm (bij (gedeeltelijke) kwijtschelding van de schuld) van inkomensbescherming.

De kwijtschelding van rijksbelastingen is geregeld in de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990. Volgens bepalingen in deze regeling, in de Gemeentewet en in de Waterschapswet, is de regeling ook van toepassing op gemeentelijke belastingen en op waterschapsbelastingen. Gemeenten en waterschappen mogen daarbij afwijken van de regeling door een strenger beleid, maar niet door een soepeler beleid. Bij een verzoek om kwijtschelding wordt eerst gekeken of er vermogen aanwezig is. Daarna wordt gekeken naar de betalingscapaciteit. De kwijtscheldingsnorm houdt in dat 10% van de netto minimumuitkering beschikbaar moet zijn voor het betalen van heffingen. Doordat bij het berekenen van de betalingscapaciteit rekening wordt gehouden met nominale ziektekostenpremies en netto woonlasten en slechts 80% van de betalingscapaciteit in aanmerking wordt genomen, is de facto de ruimte voor het betalen van heffingen ca. 6%.

De ruimte voor het betalen van heffingen zal minder bedragen naarmate de te betalen nominale premies (partner, kinderen) en/of de netto woonlasten hoger zijn. Bij een strenger beleid door lokale overheden dan het rijksbeleid zal op lokaal niveau de ruimte voor heffingen meer bedragen dan het aldus gevonden percentage en zal er minder worden kwijtgescholden.

De in deze paragraaf beschreven regelingen gaan niet over bijzondere noodzakelijke bestaanskosten. Het gaat hier om algemene kosten die in principe uit de algemene uitkering moeten worden voldaan. Daarom wordt in de minimumuitkering ook een grotere ruimte aanwezig geacht voor het doen van aflossingen (5 à 10%

van de uitkering), dan dat er ruimte aanwezig wordt geacht voor het betalen van bijzondere noodzakelijke bestaanskosten (f 186 per jaar).

De in deze paragraaf 2.4.3 genoemde regelingen blijven in dit rapport verder buiten beschouwing.

2.5 Cumulatie

Als bijlage 5 is een notitie van het SCP opgenomen met daarin gegevens over de cumulatie van het gebruik van verschillende inkomensafhankelijke subsidieregelingen, onder andere in relatie tot het inkomen van het huishouden en het huishoudentype⁷. Bij wijze van samenvatting is in tabel 2.2 aangegeven hoeveel huishoudens te maken hebben met een cumulatie van minimaal twee inkomensafhankelijke regelingen. Het betreft cumulaties waarbij minimaal 10.000 gebruikers zijn betrokken.

Tabel 2.2 Cumulaties incl. overlap⁸, aantal huishoudens, 1991

Cumulatie	Aantal (x1000)
HS....	25
H.G...	126
H..O..	23
H...R.	75
H....T	49
.S..R.	18
.S...T	25
..GO..	25
..G.R.	11
...OR.	22
....RT	13
H...RT	9

Afkortingen: H = huursubsidie O = kinderopvang
S = studiefinanciering G = gezinsverzorging
T = tegemoetk. studiekosten R = rechtsbijstand

⁷ De notitie bevat geen informatie over de cumulatie van het gebruik van inkomensafhankelijke subsidieregelingen en het beroep op vangnetregelingen. In de notitie van het SCP is ook de kinderbijslag opgenomen. Omdat die niet inkomensafhankelijk is, wordt de kinderbijslag in deze paragraaf buiten beschouwing gelaten.

Bij de tabellen moet worden opgemerkt dat het SCP thuiswonende jongeren van 18 jaar en ouder als een apart huishouden beschouwt. Dit heeft voornamelijk consequenties voor de bezetting van de laagste inkomensgroepen. De notitie bevat geen gegevens over personen opgenomen in intramurale voorzieningen in het kader van b.v. WBO of AWBZ.

⁸ D.w.z. incl. evt. cumulaties van meer dan alleen de in de linkerkolom opgenomen regelingen.

De meest voorkomende cumulatie is die van huursubsidie en gezinsverzorging. Ook de combinaties van huursubsidie en rechtsbijstand en huursubsidie en tegemoetkoming studiekosten komen relatief vaak voor. De overige cumulaties betreffen steeds 25.000 of minder huishoudens. Een cumulatie van het gebruik van (tenminste) drie inkomensafhankelijke regelingen blijkt nauwelijks voor te komen.

Bezien we de drie meest voorkomende cumulaties nader dan blijkt dat

- deze bijna uitsluitend voorkomen bij huishoudens met een inkomen tot 150% van het voor hen geldende sociaal minimum. Bij varianten waarin eigen bijdragen worden verhoogd, zullen de negatieve inkomenseffekten dus ook in dit segment zijn geconcentreerd;
- de marginale druk van de huishoudens waarbij de cumulatie optreedt⁹ in 1991 42% (gezinsverzorging) resp. 50% (rechtsbijstand) bedraagt. De gemiddelde marginale druk van belastingen en premies en inkomensafhankelijke subsidieregelingen voor alle huishoudens bedroeg in 1991 48%.
- Voor 87% van de gebruikers van inkomensafhankelijke subsidies geldt dat bij een inkomensmutatie van 5%, de marginale druk van de gebruikte subsidies kleiner is dan 20%.
- de cumulatie van huursubsidie en gezinszorg vooral voorkomt bij bejaarden en die van huursubsidie en tegemoetkoming studiekosten en/of rechtsbijstand bij eenoudergezinnen. Dit valt af te leiden uit tabel 4.3 in bijlage 5.

⁹ Geen gegevens zijn opgenomen over de cumulatie van huursubsidie en tegemoetkoming studiekosten.

3 Beoordeling van het huidige beleid m.b.t. inkomensbescherming

3.1 Inleiding

Uit hoofdstuk 2 blijkt dat in Nederland een breed scala aan instrumenten van inkomensbescherming wordt gehanteerd. De huidige situatie waarin verschillende vormen van inkomensbescherming naast elkaar bestaan is historisch zo gegroeid. De buitengewone lastenaftrek is het oudst (1941), daarna de algemene bijstand en de bijzondere bijstand (1965). De inkomensafhankelijke regelingen zijn het meest recent. Naast de beschikbaarheid van bredere vangnetregelingen is inkomensbescherming geïntroduceerd die is gebonden aan het gebruik van een bepaalde voorziening. De subwerkgroep beziet voorzieningen die in beginsel bedoeld zijn voor alle burgers. Het inkomen mag geen belemmering vormen voor het gebruik van deze voorzieningen. Daar staat tegenover dat onnodig en ondoelmatig gebruik van de voorzieningen moet worden voorkomen. Dit kan door de gebruiker een deel van het profijt in rekening te brengen via eigen bijdragen. Deze eigen bijdragen kunnen echter weer de toegankelijkheid van de voorziening in gevaar brengen. Deze spanning is veelal opgelost door de eigen bijdragen inkomensafhankelijk te maken. In dit hoofdstuk zal uiteengezet worden dat deze "oplossing" weer nieuwe problemen met zich mee brengt. Verder wordt nagegaan welke problemen kleven aan de verschillende vormen van inkomensbescherming. Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar generieke inkomensbescherming, categorale inkomensbescherming (inkomensbescherming via inkomensafhankelijke regelingen op een bepaald beleidsterrein) en individuele inkomensbescherming in "vangnetregelingen". De problemen hebben betrekking op de afweging tussen inkomensbescherming en andere doelstellingen van de rijksoverheid. Ook de motivering voor het heffen van eigen bijdragen kan knelpunten opleveren in de relatie met inkomensbescherming. Tevens zal blijken dat de consistentie in de verschillende vormen van inkomensbescherming te wensen over laat. Daarnaast heeft de verdeling van taken met betrekking tot inkomensbescherming en de planning en distributie van voorzieningen over de verschillende bestuurslagen onbedoelde afwentelingsverschijnselen tot gevolg. Tenslotte ontbreekt het aan coördinatie tussen de verschillende bestuurlijke eenheden die op verschillende manieren inkomens beschermen.

3.2 Inkomensbescherming en arbeidsparticipatie

Inkomensbescherming, of anders gezegd, bescherming van de bestedingen van huishoudens, kan de financiële prikkel tot het verkrijgen van (meer) inkomen uit arbeid verminderen. Het financiële voordeel van werken in een grote deeltijd baan of een volledige baan neemt

af ten opzichte van een uitkering (al dan niet in combinatie met een kleine deeltijd baan). Uit de Sociale Nota 1994 blijkt dat werken tegen het minimumloon zelfs financieel nadelig kan zijn ten opzichte van een minimumuitkering (p. 65¹⁰). Een uitkeringsgerechtigde alleenverdiener die gebruik maakt van de vrijlatingsbepalingen voor bijverdiensten in de bijstand houdt netto zo'n 7% meer over dan een alleenverdienende minimumloner die weliswaar profiteert van het arbeidskostenforfait, maar daarnaast verwervingskosten heeft en door de premiedifferentiatie (bijv. Ziektewet, wachtgeld, VUT) hogere premies kan betalen dan gemiddeld. Daarbij is dan nog geen rekening gehouden met het feit dat uitkeringsgerechtigden relatief meer gebruik maken van de bijzondere bijstand dan mensen met een inkomen uit arbeid. Bovendien is dan nog geen vergoeding voor de inconveniënten van arbeid gegeven.

Voor 65-plussers geldt dat inkomensbescherming de arbeidsparticipatie niet negatief beïnvloedt.

Daarnaast geldt meer in het algemeen het probleem van de marginale druk. Inkomensafhankelijke heffingen en subsidies leiden ertoe dat men van een gulden extra bruto inkomen minder dan een gulden netto overhoudt doordat men meer belastingen en premies moet betalen en gekort wordt op subsidies. De stimulans om promotie te maken, toeslagen te verwerven of meer uren te gaan werken wordt daardoor beperkt.

Generieke lastenverlichting

De uitzondering op de regel dat inkomensbescherming de arbeidsparticipatie belemmert is het bieden van inkomensbescherming via generieke lastenverlichting. Lastenverlichting in de vorm van een daling van het tarief in de eerste schijf van de loon- en inkomstenbelasting is gunstig voor de werkgelegenheid vanwege de loonmatigende werking. Een lastenverlichting in de vorm van verhoging van het arbeidskostenforfait biedt op lange termijn de beste werkgelegenheidseffecten. Deze maatregel biedt echter geen inkomensbescherming aan uitkeringsgerechtigden. Lastenverlichting in de vorm van verlaging van de werkgeverslasten is gunstig voor de werkgelegenheid, maar biedt geen directe inkomensbescherming.

Categorale inkomensbescherming

Inkomensafhankelijke subsidies belemmeren de arbeidsparticipatie vanwege het effect op de marginale druk. Op zich maken ze geen onderscheid tussen werkenden en niet-werkenden met een gelijk inkomensniveau. Wel treedt hier ook boven het minimumniveau, het marginale drukprobleem op.

¹⁰ Meer informatie is te vinden in hoofdstuk 5 van de Notitie Inkomensbeleid 1991, Tweede Kamer, 1990/91, 21 806, nr 2.

"Vangnetregelingen"

De buitengewone lastenaftrek zal naar gelang de kostensoort verschillend uitwerken op de arbeidsparticipatie. De buitengewone lastenaftrek voor ziektekosten en die voor het onderhoud van verwanten zullen de arbeidsparticipatie nauwelijks beïnvloeden. De aftrek voor studiekosten kan de deelname aan betaalde arbeid bevorderen.

Bijzondere bijstand werkt belemmerend voor de arbeidsparticipatie. Kosten worden immers naar draagkracht vergoed. Hoewel voor de bijzondere bijstand geen onderscheid wordt gemaakt, maken ontvangers van een inkomensvervangende uitkering bovendien meer gebruik van de bijzondere bijstand dan werkenden met een gelijk inkomen. Het negatieve effect op de arbeidsparticipatie kan worden gemitigeerd door aan de verstrekking van bijzondere bijstand voor bepaalde kostensoorten voorwaarden te verbinden met betrekking tot de arbeidsparticipatie.

3.3 Inkomensbescherming en collectieve middelen

Door het heffen van eigen bijdragen kunnen de collectieve uitgaven worden beperkt. Inkomensbescherming daarentegen verhoogt de collectieve uitgaven of verlaagt de collectieve inkomsten.

De verschillende vormen van inkomensbescherming hebben verschillende consequenties voor het financieringstekort en de collectieve lastendruk.

In principe is inkomensbescherming via de bijzondere bijstand het goedkoopst vanwege de individuele gevalshandeling en de inkomens- en vermogenstoets. Of dit in de praktijk ook het goedkoopst is, is niet bekend. Gemeenten hebben grote vrijheden bij het toekennen van bijzondere bijstand.

Bij de buitengewone lastenaftrek is sprake van een limitatieve opsomming van kostensoorten en er geldt een deels inkomensafhankelijke drempel per kostensoort. De inkomstenderving (premies volksverzekeringen en belastingen) uit hoofde van de buitengewone lastenaftrek is groter dan het budget voor de bijzondere bijstand dat wordt toegevoegd aan het Gemeentefonds (770 mln belasting- en premiederving in 1990 versus 300 mln bijzondere bijstand op jaarbasis in 1991).

Inkomensafhankelijke subsidieregelingen zijn gebonden aan de gebruikers van een bepaalde voorziening en gelden voor groepen. Daardoor zijn ze in principe duurder dan individuele inkomensbescherming. Dit geldt temeer wanneer tot ver boven het minimumniveau bescherming wordt geboden. In de bijzondere bijstand

geldt immers een toets op noodzakelijkheid en kunnen voorwaarden worden gesteld. Anderzijds hebben in dat laatste geval gemeenten de vrijheid om in bepaalde gevallen meer te geven dan men op grond van een wettelijke regeling zou kunnen krijgen.

Generieke lastenverlichting is zuiver partieel gezien het duurst. Inkomensbescherming via ander generiek inkomensbeleid, bijvoorbeeld via de hoogte van het minimumloon en de uitkeringen of de kinderbijslag, is meer gericht en dus goedkoper dan lastenverlichting, maar minder gericht en dus duurder dan individuele inkomensbescherming.

Doordat de inkomens van steeds verschillende groepen worden beschermd en ook steeds in verschillend mate en met de inkomensbescherming vaak meerdere doelen worden gediend, zijn de budgettaire effecten van de verschillende vormen van inkomensbescherming, mede vanwege verschillen in de economische doorwerking, moeilijk vergelijkbaar.

Inkomensbescherming wordt gefinancierd uit de collectieve middelen. Als het door een gedeeltelijke inkomensbescherming echter acceptabel wordt een eigen bijdrage in te voeren of te verhogen en op die manier het gebruik van de voorziening en daarmee de collectieve uitgaven te verminderen, is niet op voorhand duidelijk wat per saldo het effect op de overheidsfinanciën zal zijn.

Bijzondere bijstand en inkomensafhankelijke subsidies vormen uitgavenposten en verhogen door de noodzakelijke financiering de collectieve lastendruk. De buitengewone lastenaftrek en generieke lastenverlichting verlagen de collectieve lastendruk. Beide typen maatregelen moeten gefinancierd worden uit ombuigingen, tekortvergroting of lastenverzwaring.

3.4 Relatie tussen het motief van de eigen bijdrage en de inkomensbescherming

Doelen van een eigen bijdrage kunnen zijn profijt, kostenbesparing, vraagregulering of medefinanciering. De vraag is aan de orde of inkomensbescherming de effectiviteit van de eigen bijdrage, gelet op de motivering van deze bijdrage, vermindert en zo ja, of dat voor verschillende vormen van inkomensbescherming en bij verschillende motieven voor de eigen bijdrage verschillend werkt.

Voor voorzieningen die noodzakelijk worden geacht voor de samenleving als geheel (theaterbezoek, openbaar vervoer) geldt het *profijsmotief* voor eigen bijdragen. Van deze voorzieningen hoeft niet elke individu gebruik te kunnen maken. Inkomensbescherming is bij deze voorzieningen dan ook niet aan de orde, noch in de regeling zelf, noch via het generieke

inkomensbeleid, noch in vangnetregelingen.

Bij voorzieningen die noodzakelijk worden geacht voor individuen geldt het *kostenbesparingsmotief* voor iedereen en onderbouwt daarom een inkomensafhankelijke eigen bijdrage. Generieke inkomensbescherming of inkomensbescherming via vangnetregelingen is hierbij niet aan de orde, er is per saldo geen sprake van een negatief inkomenseffekt.

Ook het *vraagreguleringsmotief* en het *medefinancieringsmotief* leiden in principe tot inkomensafhankelijke eigen bijdragen. In het kader van de onderhavige heroverweging heeft het *vraagreguleringsmotief* betrekking op het verhogen van eigen bijdragen om de vraag naar een voorziening te beperken (voorkomen van onnodig gebruik en bevorderen van doelmatig gebruik). Dit verhogen/invoeren van eigen bijdragen kan verschillende vormen hebben:

- de prijs van een voorziening wordt verhoogd, dat wil zeggen dat de objectgebonden subsidie (in de volkshuisvesting of het onderwijs) wordt vermindert of zoals in de zorg, dat de prijs wordt verhoogd die voor een verstrekking moet worden betaald, nadat men verzekeringspremie heeft voldaan.
- beperken/afschaffen van een inkomensafhankelijke subjectgebonden subsidie. Hierdoor wordt per saldo de prijs van een voorziening (meer) kostendekkend gemaakt voor die inkomensgroep voor wie de inkomensafhankelijke subsidie gold.
- het verhogen van de drempel in een vangnetregeling.

Alle drie deze vormen van verhogen van eigen bijdragen gaan ten koste van de bestedingsmogelijkheden, als het gebruik van de voorziening niet evenredig daalt met de verhoging van de "prijs" daarvan. Als de verhoging van de eigen bijdrage het beoogde effect heeft n.l. een evenredige daling van het gebruik, is inkomensbescherming niet nodig, de bestedingsmogelijkheden dalen dan niet. Dalen de bestedingsmogelijkheden wel als gevolg van de hogere eigen bijdrage, dan kan generieke lastenverlichting worden overwogen. Deze vorm van inkomensbescherming doet de minste schade aan de doelstelling van vraagbeperking. De lastenverlichting kan in het bijzonder gericht worden op de lagere inkomensgroepen, als vooral de bestedingsmogelijkheden van die groep dalen, bijvoorbeeld door het beperken van inkomensafhankelijke subsidies. Negatieve inkomenseffekten voor huishoudens die op grond van andere kenmerken dan het inkomen veel gebruik maken van de voorziening, moeten dan worden geaccepteerd of eventueel opgevangen worden via de vangnetregelingen. Vindt men voor dat laatste de groep te groot, dan is handhaving van een inkomensafhankelijke voorliggende voorziening onvermijdelijk.

Wil men gebruikers een voorziening mede laten financieren, dan geldt een soortgelijke redenering. Op

grond van het *medefinancieringsmotief* wordt aan iedereen een (meer) kostendekkende eigen bijdrage gevraagd op grond van het profijt dat men heeft van de voorziening. Indien in het negatieve bestedingseffekt een belemmering wordt gezien voor de toegang tot de voorziening voor gebruikers met een laag inkomen, dan kan, als de groep zeer groot is, worden overwogen via generieke lastenverlichting de negatieve inkomenseffekten te compenseren. Deze generieke lastenverlichting kan zo ingericht worden dat de groepen met de lagere inkomens er het meeste van profiteren als deze groepen relatief zwaar worden getroffen door de hogere eigen bijdrage. Als de groep gebruikers of de groep die inkomensbescherming behoeft zeer klein is wordt een vangnetregeling doelmatiger. Een tussenweg als teveel¹¹ mensen per saldo "onacceptabele" inkomenseffekten ondervinden, is (het handhaven van) een inkomensafhankelijke subsidie of een andere vorm van sectorale inkomensbescherming.

Geconcludeerd kan worden dat eigen bijdragen in principe zoveel mogelijk inkomensafhankelijk dienen te zijn. Wil men toch inkomensbescherming bieden vanwege onacceptabele negatieve inkomenseffekten, dan kan gezien worden of generieke lastenverlichting een oplossing biedt. Naarmate de betrokken groep groter is, is er minder aanleiding voor inkomensafhankelijke subsidieregelingen en meer voor generiek beleid. Bij zeer kleine groepen kan de inkomensafhankelijke subsidieregeling vervangen worden door een beroep op een vangnetregeling.

Aan de motieven voor eigen bijdragen zijn overigens geen kwantitatieve richtlijnen te ontleen over hoe hoog een eigen bijdrage kan/moet zijn en welke mate van inkomensbescherming daarbij hoort, zonder dat de toegankelijkheid van de voorziening in gevaar komt. In de praktijk blijkt ook dat de toegankelijkheid van voorzieningen in de verschillende regelingen verschillend wordt uitgewerkt. Dit komt in paragraaf 3.7 aan de orde.

3.5 Inkomensbescherming en het bestuursniveau van de voorziening

Het is doelmatig om de beleidsmatige en financiële verantwoordelijkheid voor de voorziening en voor de inkomensbescherming op hetzelfde bestuursniveau te leggen. Het motief en de hoogte van de eigen bijdrage en de vorm en de mate van inkomensbescherming kunnen dan op elkaar afgestemd worden, zodanig dat de effectiviteit van de eigen bijdrage en van de inkomensbescherming het grootst zijn. Als voorzieningen gedecentraliseerd worden, of wanneer

¹¹ Om uitvoeringstechnische en principiële (het gaat bij grote aantallen niet om "bijzondere" bestaanskosten) redenen.

ze gedecentraliseerd zijn, dienen om onbedoelde afwentelingseffekten te voorkomen, de bevoegdheden voor financiering, planning en toewijzing van de voorziening en voor inkomensbescherming op hetzelfde bestuurlijke niveau te worden gelegd. Dit betekent dat naarmate beleid gedecentraliseerd wordt de doelstellingen van het rijk op het terrein van inkomensbescherming generieker van aard moeten worden. Heffingen, subsidies en inkomensbescherming worden immers meer op gemeentelijk niveau bepaald.

Op rijksniveau wordt inkomensbeleid gevoerd met instrumenten die op centraal niveau gehanteerd worden (fiscaal beleid, koppelingsbeleid, inkomensafhankelijke subsidies en al dan niet inkomensafhankelijke eigen bijdragen, drempelbedrag in de bijzondere bijstand etc.).

Na decentralisatie van de bevoegdheden ten aanzien van rijkssubsidies en eigen bijdrage regelingen met potentieel forse inkomensgevolgen wordt de ruimte om doelstellingen van inkomensbeleid op rijksniveau te realiseren kleiner.

Dit hoeft geen probleem te zijn, immers het ontstaan van regionale/plaatselijke verschillen kan juist het beoogd effect van de decentralisatie zijn. Het neemt echter niet weg dat globalisering van de rijksdoelstellingen dan op zijn plaats is. Rijksbeleid heeft dan alleen nog betrekking op de secundaire inkomens voor zover deze beïnvloed worden door belastingen en premies die door het rijk worden vastgesteld en door de vaststelling van de hoogte van het minimumloon en de uitkeringen.

De spreiding rondom de gemiddelde koopkrachtontwikkeling kan verder toenemen. Het generieke rijksbeleid kan alleen de koopkrachtgevolgen van beslissingen op lager niveau compenseren via verdiscontering van gemiddelde effecten voor grote groepen. Nauwkeurige compensatie is niet alleen onmogelijk aangezien daar wel erg gerichte en gedifferentieerde ingrepen voor nodig zouden zijn, maar is ook uitermate ongewenst omdat dan de rijksdoelstellingen op het gebied van de overheidsfinanciën afhankelijk zouden worden van beleid gevoerd door andere bestuurslagen. De onzekerheid voor de burger neemt toe: een wettelijke aanspraak op een subsidiebedrag wordt vervangen door een gemiddelde compensatie en de mogelijkheid om aanvullende bijstand te vragen.

Als de inkomensbescherming en het beleid met betrekking tot de capaciteit van een voorziening en het beheer van de toegang tot voorzieningen niet op het zelfde bestuursniveau zijn gesitueerd, ontstaan afwentelingsverschijnselen: lasten worden verschoven tussen de verschillende bestuursniveaus. Bij de ihs bijvoorbeeld worden de lasten afgewenteld op het rijk: gemeenten voeren beleid met betrekking tot de

woningtoewijzing, woningcorporaties hebben grotere vrijheden gekregen met betrekking tot de vaststelling van de huren¹², maar de ihs is een rijksregeling. Dit betekent dat er prikkels zijn om de huren net vast te stellen onder de maximale huur die nog in aanmerking komt voor ihs en niet hoger of lager al naar gelang de marktpositie van een woning. Voor de gemeenten is er geen prikkel mensen met lage inkomens te huisvesten in goedkope woningen. Het rijk geeft jaarlijks 2 mrd uit aan ihs.

Een ander voorbeeld waarin de kosten van de inkomensbescherming juist afgewenteld worden op de gemeenten is de decentralisatie van de WVG. In bijlage 6 is aangegeven hoe de inkomensbescherming in dit kader is geregeld en hoe omgegaan wordt met cumulatie van eigen bijdragen. Als de draagkracht reeds is opgebruikt door eigen bijdragen in het kader van de AWBZ (een rijksregeling), wordt de eigen bijdrage voor de WVG (gemeentelijk beleid) beperkt en eventueel gerestitueerd. De gemeenten dragen dus het financiële risico van de cumulatie van gemeentelijk- en rijksbeleid.

3.6 Inkomensbescherming bij cumulatie van eigen bijdragen

Het vraagstuk van de inkomensbescherming bij een cumulatie van eigen bijdragen is tot op heden steeds gevat in het jaarlijkse cumulatie-overzicht bij de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het kan hierbij gaan om de inkomenseffekten van een verhoging van al dan niet inkomensafhankelijke eigen bijdragen of om een verlaging van al dan niet inkomensafhankelijke subsidies.

In paragraaf 2.2.2 is aangegeven dat in dit overzicht maatregelen worden opgenomen met meetbare gemiddelde inkomenseffekten voor tenminste 10.000 personen. Het betreft maatregelen die niet tot uitdrukking komen in het reguliere koopkrachtoverzicht.

Het optreden van deze, in dit overzicht gepresenteerde, cumulatie staat op zichzelf en los van decentralisatie van voorzieningen en eigen bijdragen. Decentralisatie van voorzieningen en bijbehorende inkomensbescherming maakt de cumulatie echter onoverzichtelijker doordat er gemeentelijke of regionale verschillen kunnen ontstaan in voorzieningenniveau en eigen bijdragen. De kans is klein dat voor een gedecentraliseerde voorziening nog een standaardgroep van 10.000 personen kan worden samengesteld.

Als eigen bijdragen worden verhoogd, bestaat de kans dat er inkomensbeschermende regelingen worden

¹² Overigens stelt het rijk kwaliteitseisen aan woningen.

ontworpen voor bepaalde cumulaties van eigen bijdragen. Als voorbeeld dient de WVG. Hier werd het afbakeningsprobleem tussen de inkomensbescherming in de WVG en de inkomensbescherming in de AWBZ zichtbaar. De, ad hoc, gevonden oplossing (zie bijlage 6) leidt tot ingewikkelde regelgeving en uitvoeringstechnische problemen. Een cumulatie van dit soort ad hoc regelingen zou leiden tot een zeer onoverzichtelijk geheel met onduidelijke consequenties voor budgetten, verantwoordelijkheden, inkomenseffekten en uitvoeringsorganisatie.

Wanneer we bijvoorbeeld denken aan de decentralisatie van de individuele huursubsidie of de thuiszorg, en die sectoren zijn in dit kader meerdere malen genoemd, krijgt het afbakeningsprobleem een omvang die niet meer met ad hoc oplossingen à la WVG is op te lossen.

3.7 Consistentie in de inkomensbescherming in inkomensafhankelijke subsidieregelingen en eigen bijdrage-regelingen

Bij de beoordeling van de bestaande situatie op het terrein van de inkomensbescherming is de vraag aan de orde of in de diverse beschermende regelingen consistent gewerkt wordt.

Gaan we er vanuit dat inkomensbescherming (afgezien van generiek inkomensbeleid en de "vangnetregelingen") geboden wordt teneinde de toegankelijkheid van bepaalde voorzieningen te waarborgen dan impliceert dat dat de inkomensbescherming (vooral) tot op minimumniveau moet werken. Toegang tot de voorziening wordt kennelijk voor iedereen noodzakelijk geacht. Kernvraag is dan of bescherming op minimumniveau inhoudt dat op dat niveau geen enkele bijdrage gevraagd wordt, dan wel dat op dat niveau wel een (geringe) prijs gevraagd wordt.

In de bestaande regelgeving wordt op dit punt niet consistent gehandeld.

Zo wordt in de zorgsector de inkomensbescherming zodanig ingericht dat ook op minimumniveau nog steeds een beperkte eigen bijdrage ten laste van de gebruiker komt (zie Thuiszorg/Gezinsverzorging).

In de onderwijssector wordt een andere lijn gevolgd: tot een inkomensniveau van 49.000 p.j. biedt de T.S. een 100% tegemoetkoming in de kosten van lesgeld 16- en 17-jarigen.

Daarnaast is relevant dat bij de bepaling van de tegemoetkoming verschillend wordt omgegaan met het vermogen (zie tabel B2.1 in bijlage 2).

De subwerkgroep realiseert zich dat deze verschillen te verklaren zouden kunnen zijn vanuit de verschillende motieven die aan de eigen bijdragen c.q. subsidies ten grondslag liggen.

Dat neemt niet weg dat de conclusie kan worden getrokken dat tot op heden geen consistent antwoord is geformuleerd op de vraag in welke mate het vragen van bijdragen op minimumniveau bij stuk voor stuk

essentieel geachte collectieve voorzieningen toelaatbaar is uit het oogpunt van toegankelijkheid.

3.8 Consistentie in de "vangnetregelingen"

In bijlage 7 is een vergelijking opgenomen tussen de bijzondere bijstand en de buitengewone lastenaftrek. Er blijken in de uitwerking van de beide regelingen slechts twee (beperkte) overeenkomsten te zijn. De verschillen daarentegen zijn talrijk.

De vraag doet zich voor waarom er twee regelingen naast elkaar bestaan die in hun inkomensbeschermende werking beiden als "vangnet" getypeerd worden. Vanwege het beschikbaar zijn van een breed vangnet via de bijzondere bijstand, is er uit hoofde van inkomensbescherming geen reden voor het bestaan van een buitengewone lastenaftrek. Daarbij dient echter wel te worden bedacht dat de buitengewone lastenregeling onderdeel uitmaakt van de primaire structuur van de inkomstenbelasting en als doel heeft in de belastingheffing rekening te houden met verschillen in horizontale draagkracht.

3.9 Conclusie

In dit hoofdstuk is aangegeven dat aan inkomensbescherming de nodige problemen verbonden zijn. Dat geldt voor de verschillende vormen van inkomensbescherming afzonderlijk en voor het naast elkaar bestaan van alle vormen. De problemen betreffen met name de arbeidsparticipatie, de vraagbeperkende werking van een verhoging van eigen bijdragen die door inkomensbescherming wordt geschaad en het bestuursniveau waarop de inkomensbescherming wordt bepaald in relatie tot de instantie die de toegang tot de voorziening beheert.

- Zo belemmeren individuele en categorale inkomensbescherming de arbeidsparticipatie omdat bij een hoger arbeidsinkomen de "subsidie" vermindert. Vooral op minimuminkomensniveau is dit een belangrijk probleem, omdat daar de afweging uitkering of werken speelt.
- Generieke lastenverlichting is duur, als het uitsluitend als vorm van inkomensbescherming wordt gehanteerd.
- Categorale en individuele inkomensbescherming doen het beoogde vraagbeperkend effect van een verhoging van een eigen bijdrage voor bepaalde groepen teniet.
- Als de inkomensbescherming niet op het zelfde bestuursniveau wordt bepaald als de toegang tot de voorziening, ontstaan budgettaire afwentelingsproblemen.
- Bij toenemende decentralisatie van inkomensbescherming heeft de rijksoverheid steeds minder zicht op de cumulatie van inkomenseffekten bij een verhoging van eigen bijdragen.
- In de verschillende categorale regelingen wordt een

- verschillende relatie gelegd tussen inkomenshoogte enerzijds en hoogte eigen bijdrage anderzijds.
- De vangnetregelingen (buitengewone lastenaf trek en bijzondere bijstand) werken verschillend uit.

4 Varianten

4.1 De varianten uit de verschillende heroverwegings(sub)werkgroepen

In tabel 4.1 is een overzicht gepresenteerd van de besparingsvarianten die de subwerkgroep Inkomensbescherming bij het bezien van de cumulatie van de heroverwegingsvarianten betreft. Voor een nadere bespreking van de varianten, voor de motieven die eventueel zijn aangevoerd voor de verhoging van de eigen bijdragen en voor de veronderstellingen die zijn gehanteerd bij de berekening van de inkomenseffekten zij verwezen naar de rapporten van de betreffende heroverwegings(sub)werkgroepen.

De negatieve inkomenseffekten betreffen steeds partiële gemiddelde effecten voor de gebruikers binnen de betreffende inkomensgroep. Bij de berekening ervan is geen rekening gehouden met gedragseffekten (beperking van de vraag naar het in prijs gestegen goed). In die zin zijn de negatieve inkomenseffekten maximaal.

Tabel 4.1 Overzichtstabel varianten

Varianten	Opbrengst		Koopkrachteffecten(in%)alleenverdieners				Koopkrachteffecten (in %) alleenst.zk			
	Huidige (in mln)	nieuwe (in mln)	toe- name (in%)	soc. minima zk	modaal mk	2x modaal mk	soc.minima WML	modaal	2x modaal	
<u>Zorg</u>										
1.Verplicht eigen risico in AWBZ en ZFW per volwassen-equivalent f. 100,- p.jaar 0	850	850 ¹⁾	-0,3 ²⁾	-0,5	-0,2	0,1	0,1 ³⁾	0,1	0,2	0,1
<u>Onderwijs</u>										
2.Verhoging lesgeld,cursus-geld en collegegeld zodanig dat na weglek naar TS en WSF een besparing van 20% optreedt.	972	1165	20%							
- lesgeld	416	499	20%	0	0	0	-0,5 ⁶⁾	0	0	0
- collegegeld	451	541	20%	0	0	0	-0,9 ⁶⁾	0	0	0
<u>Inkomensafhankelijke subsidieregelingen</u>										
3.Aanpassing inkomens-tabellen rechtsbijstand TS,WSF en IHS zodanig dat 35% van het besteedbaar inkomen boven het sociaal minimum wordt afgeroomd met										
3a.handhaven huidige eigen bijdrage soc. minimum										
- RB	184 ⁴⁾	30 mln		0,3	0,3	0	0	0,5	-1,1	0
- TS	218	101 mln		0	0	-3,8	0	0	0	0
- WSF	1010 ⁵⁾	439 mln		0	0	-10,0	0	0	0	0
- IHS	2441	-215 mln ⁷⁾		0	0	0	0	0	4,8	0

3b.op sociaal minimum
eigen bijdrage f186,-
p. jaar.

- RB	184	38 mln	0	0	0	0	0	-1,1	0	0
- TS	218	121 mln	0	-0,7	-3,8	0	0	0	0	0
- WSF	1010	475 mln	0	-0,7	-10,5	0	0	0	0	0
- IHS	2441	-25 mln ⁷⁾	-0,9	-0,7	0	0	-1,2	3,8	0	0

3c.op sociaal minimum
eigen bijdrage 5%
besteedbaar inkomen.

- RB	184	113 mln	-3,2	-2,8	0	0	-4,0	-1,1	0	0
- TS	218	186 mln	0	-4,6	-3,8	0	0	0	0	0
- WSF	1010	644 mln	0	-4,6	-13,2	0	0	0	0	0
- IHS	2441	675 mln	-5,3	-4,6	0	0	-5,2	0,9	0	0

Ouderbijdragen

4a verhoging alle eigen bijdragen kinderopvang met 20%	150	180	20%	0	-1,4	-2,5	-3,7	0	0	0	0
4b Idem als 3a voor advies-tabel kinderopvang	150	189	26%	0	-0,8	-3,0	-5,2	0	0	0	0

Afkortingen

zk = zonder kinderen TS = tegemoetkoming studiekosten
mk = met kinderen WSF = studiefinanciering
RB = rechtsbijstand IHS = individuele huursubsidie

Koopkrachteffect is de toename van de eigen bijdrage gedeeld door het besteedbare inkomen in 1994

- 1) In feite budgettair neutraal omdat tegenover het eigen risico een lagere procentuele premie staat.
- 2) Bejaarde ZFW verzekerde eveneens -0,5; indien particulier verzekerd geen neg. effect.
- 3) Bejaarde ZFW verzekerde -0,2; indien particulier verzekerd geen negatief effect.
- 4) Uitgaven aan inkomensafhankelijk deel subsidie rechtsbijstand; Alle bedragen in deze kolom bij de varianten 3 voor 1998; in de kolom "toename" staat de besparing. Het SCP rekent met een meeropbrengst van de variant van 20 mln vanwege een hoger aantal strafzaken. Het positieve koopkrachteffect voor minima in deze regel wordt veroorzaakt door een wijziging in het relevante inkomensbegrip.
- 5) Uitgaven aan inkomensafhankelijk deel WSF d.w.z. aanvullende beurs; in de kolom "toename" staat de besparing.
- 6) Er ontstaan geen koopkrachteffecten bij de ouders als de mogelijkheid om te lenen door de student (verder) wordt benut. In het stadium van aflossing ontstaan dan koopkrachteffecten bij de afgestudeerde.
- 7) SCP rekent met opbrengst i.p.v. derving vanwege andere volumina.

4.2 Consequenties van het toepassen van het huidige instrumentarium van inkomensbescherming

"Besparingen" door middel van hogere inkomsten uit inkomensafhankelijke eigen bijdragen kunnen weglekken naar inkomensafhankelijke subsidies. Zo leiden hogere college- en les gelden tot meer uitgaven aan tegemoetkoming studiekosten en studiefinanciering. De inkomensbescherming wordt dan geheel of gedeeltelijk gewaarborgd door een inkomensafhankelijke subsidie.

Bij hogere eigen bijdragen door middel van een vermindering van inkomensafhankelijke subsidies vermindert de inkomensbescherming en kan de toegankelijkheid van een voorziening in gevaar komen. In deze paragraaf is de vraag aan de orde welke instrumenten van inkomensbescherming wanneer zouden moeten worden ingezet bij een verhoging van eigen bijdragen die voor groepen met lagere inkomens niet (volledig) wordt gecompenseerd door hogere inkomensafhankelijke subsidies. De paragraaf is toegespitst op de inkomensbescherming voor groepen met de laagste inkomens.

4.2.1 *Relatie verhoging eigen bijdragen en uitgaven* *ABW*

Er zijn twee invalshoeken denkbaar ten aanzien van de inkomensbescherming bij hogere eigen bijdragen:

- a de voorliggende voorziening blijft toereikend
- b de voorliggende voorziening is niet (langer) toereikend.

ad a.

In het eerste geval oordeelt het rijk dat, ondanks de verhoging van de eigen bijdrage, sprake blijft van een toereikende voorliggende voorziening. De voorziening wordt nog steeds toegankelijk geacht, ook voor groepen met lage inkomens. Dit betekent dat in principe de eigen bijdrage moet worden voldaan uit de normale inkomsten, bijvoorbeeld een bijstandsuitkering. De eigen bijdragen zijn algemene bestaanskosten. Er treedt dus geen weglek op naar de bijzondere bijstand. Er vindt geen toevoeging plaats aan het Gemeentefonds. Gemeenten kunnen wel in individuele omstandigheden bijzondere bijstand verstrekken.

Alle verhogingen op basis van het kostenbesparingsmotief behoren tot deze categorie. Deze verhogingen behoeven geen inkomensbescherming. Tegenover de eigen bijdrage staan immers bespaarde kosten.

Andere verhogingen van eigen bijdragen in deze categorie komen terecht in het jaarlijkse cumulatieve overzicht bij de begroting van Sociale Zaken en

Werkgelegenheid. Zouden uit dit overzicht door afzonderlijke maatregelen of door cumulatie voor bepaalde groepen onaanvaardbare inkomenseffekten voortvloeien, dan zal in samenhang met het generieke koopkrachtoverzicht worden bezien of er aanleiding is tot aanvullende generieke of meer gerichte maatregelen ter bescherming van de koopkracht van (grote) groepen.

ad b.

In het tweede geval, als er geen sprake (meer) is van een voldoende voorliggende voorziening, dan wordt weglek naar de bijzondere bijstand geaccepteerd. Gemeenten krijgen dan extra geld. Indien gewenst kunnen ze dan op basis van individuele gevalshandeling bijzondere bijstand verstrekken. In dit geval gaat het rijk ervan uit dat er sprake is van bijzondere bestaanskosten. Doordat gemeenten extra middelen krijgen om individuen inkomensbescherming te bieden, worden deze verhogingen van eigen bijdragen niet meegenomen in het cumulatie-overzicht van SZW. Ook worden geen specifieke cumulatiereregelingen gecreëerd om de cumulatie tussen twee of meer eigen bijdragen qua budgettaire en inkomenseffekten op elkaar af te stemmen.

De vraag is wanneer er sprake is van algemene kosten en wanneer van bijzondere kosten, terwijl in beide gevallen de toegang tot de voorziening gewaarborgd moet blijven. In de praktijk tot op heden blijken ziektekosten vaker tot de bijzondere kosten te worden gerekend dan andere kosten. Ziektekosten worden vaker als onvermijdelijk/noodzakelijk beschouwd. Bij de vraag of vanwege weglek naar de bijzondere bijstand een toevoeging aan het Gemeentefonds plaatsvindt, wordt steeds aangesloten bij de voorliggende voorziening: als een verhoging van eigen bijdragen betrekking heeft op een voorziening die deel uitmaakt van de ZFW of de AWBZ, vindt budgettaire compensatie plaats. De voorziening wordt dan noodzakelijk geacht. Heeft de ombuiging de vorm van het uit het verplichte pakket halen van een voorziening, dan wordt die voorziening blijkbaar niet langer noodzakelijk geacht en blijft compensatie achterwege. Voor de invoering van het geneesmiddelenvergoedingssysteem heeft geen compensatie plaats gehad. Er is immers altijd een gratis alternatief. Bij de invoering van de kwaliteitskorting in de ihs vond men het blijkbaar niet noodzakelijk dat huishoudens met lage inkomens een dure woning bewoonden. Er vond geen compensatie plaats.

De lijn dat wordt aangesloten bij de voorliggende voorziening kan worden aangehouden. Bij iedere verhoging van eigen bijdragen zal moeten worden afgewogen of nog sprake is van een toereikende voorziening. Dit hangt af van de aard van de voorziening en van de maatregel en van de ingrijpendheid van de maatregel. Soms zal het doel van

een maatregel zodanig zijn dat weglek naar de bijzondere bijstand zoveel mogelijk moet worden voorkomen, soms wordt "weglek" naar de bijzondere bijstand opzettelijk gecreëerd.

4.2.2 *Cumulatie eigen bijdragen en ABW*

Een andere vraag betreft de maximering van eigen bijdragen op minimumniveau, afzonderlijk en als geheel. In de beide hierboven beschreven situaties geldt dat gemeenten bij cumulatie van eigen bijdragen in individuele gevallen bijzondere bijstand kunnen verstrekken. In het tweede geval, als sprake is van bijzondere bestaanskosten volgens de rijksoverheid, tellen op minimumniveau de eigen bijdragen in ieder geval op tot f 186, de laagst toegestane drempel in de bijzondere bijstand. De bijzondere kosten worden dan voor f 186 als algemeen beschouwd. De f 186 moet worden voldaan uit de algemene uitkering. In het eerste geval, als er sprake blijft van ieder op zich toereikende voorliggende voorzieningen, wordt de begrenzing gesteld door wat acceptabel wordt gevonden op basis van het cumulatie-overzicht. Daarboven op kunnen gemeenten in individuele gevallen altijd bijzondere bijstand geven.

Zowel de kwijscheldingsnorm als de drempel in de bijzondere bijstand zijn in feite arbitraire grenzen. Waarom ze van elkaar afwijken is aangegeven in par. 2.4.3.

Als het vraagbeperkende motief de achtergrond is van (een breed scala van) verhogingen van eigen bijdragen, zou kunnen worden overwogen de drempel in de bijzondere bijstand te verhogen. Het vraagbeperkende effect wordt dan niet teniet gedaan door een compensatie via de bijzondere bijstand. Door generieke lastenverlichting die voor de minima de verhoging van de drempel compenseert, kan de toegankelijkheid van de voorzieningen worden gewaarborgd als die in gevaar dreigt te komen door de verhoging van de drempel.

4.3 *Cumulatieve effecten van de varianten*

In bijlage 8 zijn de resultaten opgenomen van de doorrekening door het SCP van de cumulatie van een aantal varianten uit tabel 4.1. Om verschillende redenen (zie ook bijlage 8) zijn de varianten met betrekking tot de beperking van de subsidies voor tegemoetkoming studiekosten en kinderopvang in de berekeningen niet meegenomen. Met betrekking tot de varianten voor de beperking van de inkomensafhankelijke subsidies is het SCP uitgegaan van variant A.

Uit de tabellen van het SCP blijkt o.a. dat:

- de varianten voor de groep met een inkomen tot maximaal 105% van het sociaal minimum leiden tot een gemiddelde stijging van de eigen bijdragen van

- f. 195,-;
- 75% van de huishoudens met een inkomen tot maximaal 105% van het sociaal minimum te maken heeft met de verhoging van één of meer eigen bijdragen. De meest voorkomende cumulatie van 2 of meer voorzieningen die door het SCP in beschouwing zijn genomen, is die van het eigen risico in de zorgsector en de individuele huursubsidie;
 - van de huishoudens met een inkomen tot maximaal 105% van het sociaal minimum ca 7% er niet op achteruit gaat in inkomen door de verhoging van de eigen bijdragen, ca 30% er tussen f. 0 en f. 186,- per jaar op achteruitgaat, ca 60% tussen f. 186,- en f. 400,- en ca 3% meer dan f. 400,- verliest;
 - sociale minima alleen een negatief inkomenseffect hebben als gevolg van het eigen risico in de zorgsector.

Zou met betrekking tot de inkomensafhankelijke subsidies worden uitgegaan van variant B (een eigen bijdrage op minimumniveau van f. 186,-) of C (een eigen bijdrage op minimumniveau van 5% van het sociaal minimum) dan zouden de negatieve inkomenseffecten op minimumniveau toenemen met f. 186,- resp. f. 1140,- (voor alleenverdieners; f. 785,- voor alleenstaanden) bij gebruik van één voorziening. Als geen generieke lastenverlichting wordt verstrekt waardoor de hogere eigen bijdragen uit de algemene uitkering kunnen worden voldaan, neemt de weglek naar de bijzondere bijstand sterk toe. Dit betekent dat het voordeel van de varianten B en C ten opzichte van A, sterke resp. zeer sterke inkorting van het inkomenstraject waarop sprake is van marginale druk, teniet wordt gedaan. De grotere opbrengst van de varianten B en C zou dan ook aangewend kunnen worden om via generieke lastenverlichting de verhoging van de eigen bijdragen mogelijk te maken.

Vanuit de optiek van de inkomensbescherming is vervolgens de vraag aan de orde tot welke gevolgen dit leidt in termen van een beroep op inkomensondersteuning. Zoals is uiteengezet in 4.2 geldt hier dat er twee voorzieningen zijn voor de eventuele reparatie van de inkomensgevolgen van de hogere eigen bijdragen, in het bijzonder op minimumniveau: het cumulatieve-overzicht en de bijzondere bijstand.

Het SCP heeft berekend dat van de ruim 750.000 huishoudens met een inkomen tot maximaal 105% van het sociaal minimum die er meer dan f. 186,- op achteruitgaan, er 625.000 kunnen worden gecompenseerd via de bijzondere bijstand. De kosten hiervan bedragen 45 à 200 mln (excl. uitvoeringskosten), afhankelijk van de mate waarin de drempel voor de bijzondere bijstand reeds is benut. De sociale minima worden alle door de bijzondere bijstand gecompenseerd voor een inkomensverlies dat groter is dan f. 186,-. Bij een

hogere drempel in de bijzondere bijstand zou het aantal huishoudens dat in aanmerking komt voor compensatie via de bijzondere bijstand, gegeven de vormgeving van de varianten, volgens het SCP sterk afnemen (zie tabel 5, bijlage 8). De negatieve inkomenseffecten voor de laagste inkomensgroep zullen navenant groter zijn.

Overigens kan bij introductie van een eigen risico in de ZFW en de AWBZ en bij een verhoging van de eigen bijdragen voor onderwijs een weglek optreden naar de buitengewone lasten. Hiermee is in de berekeningen geen rekening gehouden.

De doorrekening van het SCP is zuiver technisch. De vraag of reparatie van negatieve inkomenseffecten gewenst is hangt af van het cumulatie-overzicht in samenhang met het generieke koopkrachtbeeld op het moment van verhoging van de eigen bijdragen en van de motivering die onder de (verhoging van) eigen bijdragen is gelegd. Zo is bij een verhoging van een eigen bijdrage op basis van het kostenbesparingsmotief geen inkomensbescherming noodzakelijk. Daarom kunnen niet alle verhogingen zomaar bij elkaar opgeteld worden en betrokken worden bij de compensatie via de bijzondere bijstand. Zo is bijv. in het verleden nooit weglek naar de bijzondere bijstand opgetreden bij besparingen in de IHS.

Aangezien de bijzondere bijstand als vangnetvoorziening ook voorziet in het opvangen van de gevolgen van cumulatie-effecten is daarmee ook een antwoord gegeven op de vraag naar inkomensbescherming bij cumulatie van regelingen.

Een andere anti-cumulatieregeling dan de bijzondere bijstand zal moeilijk te concipiëren zijn. Deze regeling zal immers net zo breed moeten zijn in haar werking als de bijzondere bijstand dat thans is. De problemen met beperkte anti-cumulatieregelingen zijn reeds uiteengezet in par. 3.6.

De opportuniteit van een alternatieve anti-cumulatieregeling naast de bijzondere bijstand is groter naar de mate waarin de groep die daardoor uit de bijzondere bijstand wordt gehouden groter is. De "geholpen" groep wordt uiteraard groter naar de mate waarin de anti-cumulatieregeling breder wordt. Dan is de cirkel echter bijna gesloten: De meest optimale anti-cumulatieregeling wordt dan vanzelf weer de bijzondere bijstand.

Compensatie via de bijzondere bijstand heeft als nadeel dat een beoogd vraagbeperkend effect van de hogere eigen bijdrage voor de betreffende groep teniet wordt gedaan en dat de marginale druk toeneemt. Deze nadelen kunnen worden voorkomen door de, veel duurdere, vorm van inkomensbescherming, generieke

lastenverlichting. Wordt de opbrengst van 2080 mln zoals door het SCP berekend aangewend voor een daling van het tarief eerste schijf in de loon- en inkomstenbelasting (belasting- en premiedeel) resp. daling van de ZFW-premie voor huishoudens, dan vermindert het aantal huishoudens in de laagste inkomensgroep dat er, afgezien van de bijzondere bijstand, meer dan f. 186,- op achteruitgaat van 755.000 naar 160.000 (13%). Het totaal aantal huishoudens dat er, afgezien van de bijzondere bijstand, door de varianten meer dan f. 186,- op achteruitgaat, vermindert door de lastenverlichting met 80%.

De wenselijkheid van generieke lastenverlichting is mede afhankelijk van het generieke inkomensbeeld en de budgettaire situatie. Generieke lastenverlichting vermindert wel de cumulatieproblematiek, zeker als door een dosering en keuze van de maatregelen de inkomenseffecten worden gespreid, maar biedt geen oplossing in individuele situaties van bijzondere lasten uit hoofde van één of meer eigen bijdragen. Een combinatie van inkomensbescherming via lastenverlichting en bijzondere bijstand is daarom noodzakelijk. De wegtek naar de bijzondere bijstand daalt in deze variant aanzienlijk. Als lastenverlichting ruimte biedt voor het betalen van hogere eigen bijdragen, zou de drempel in de bijzondere bijstand navenant kunnen worden verhoogd. In de SCP-berekeningen is hiermee geen rekening gehouden.

Er kan dan ook gesteld worden dat een sluitend stelsel met een heldere bestuurlijke afbakening gebouwd zou kunnen worden langs de volgende twee invalshoeken:

- het rijk is verantwoordelijk voor het generieke inkomensbeleid;
- gemeenten kunnen hier een correctie op aanbrengen voorzover individuele omstandigheden dit rechtvaardigen en de correctie samenhangt met de invloed van de bijzondere noodzakelijke bestaanskosten op de draagkracht van de burger.

5 Modellen voor inkomensbescherming

5.1 Inleiding

In hoofdstuk 5 wordt gezien hoe via inkomensbescherming de toegang tot voorzieningen kan worden gewaarborgd zonder dat de problemen optreden die in hoofdstuk 3 zijn beschreven. In hoofdstuk 3 kwamen de volgende problemen aan de orde:

- 1 Arbeidsparticipatie
- 2 Vraagbeperkend effect hogere eigen bijdrage
- 3 Bestuursniveau
- 4 Budgettaire aspecten

De verschillende vormen van inkomensbescherming hebben alle voor- en nadelen met betrekking tot deze aspecten.

Uit schema 5.1 blijkt dat er twee uiterste modellen van inkomensbescherming zijn die voor een deel van de geschetste problemen een oplossing bieden: generieke lastenverlichting door het rijk en individuele gevalshandeling door gemeenten. In de paragrafen 5.2 en 5.3 zullen dan ook deze vormen worden behandeld. Er zijn echter vele tussenvormen denkbaar. In het onderstaande schema zijn die aangegeven:

Schema 5.1. Vormen van inkomensbescherming

	generiek	categoraal	individueel
rijk	gen lasten verlichting par. 5.2	ink. afh. subs. par.5.4	- ¹³
gemeente	-	categ. regel. par. 5.5	ind.gevalsbeh. par. 5.3

In paragraaf 5.6 wordt een vorm van categoriaal beleid behandeld, nl. sectoraal beleid.

In dit hoofdstuk wordt geen keuze gemaakt tussen de verschillende modellen van inkomensbescherming. De keuze hangt af van de prioriteit die men toekent aan de verschillende doelstellingen die samenhangen met de bovengenoemde problemen.

5.2 Inkomensbescherming via generieke lastenverlichting

De voordelen van generieke lastenverlichting via de loon- en inkomstenbelasting en de sociale premies zijn
a bevordering van de arbeidsparticipatie;
b door de ongebonden inkomensbescherming wordt het

¹³ De rijksoverheid beoordeelt in principe geen individuele gevallen. Uitzonderingen, zoals de hardheidsclausule in de WSF, daargelaten.

vraagbeperkend effect van een eigen bijdrage slechts gedeeltelijk (alleen door het inkomenseffect, niet door het substitutie-effect) teniet gedaan. Generieke lastenverlichting is ook niet fraudegevoelig.

Nadeel van generieke lastenverlichting is dat, ondanks dat het een dure vorm van inkomensbescherming is, niet alle groepen van mensen die getroffen worden door de hogere eigen bijdrage (volledig) worden gecompenseerd. Dit laatste kan zoveel mogelijk worden beperkt door een zodanig pakket van verhoging van eigen bijdragen samen te stellen dat de inkomenseffekten zoveel mogelijk worden gespreid.

5.3 Inkomensbescherming via individuele gevalshandeling

Stel dat alle inkomensafhankelijke subsidieregelingen dan wel inkomensafhankelijke eigen bijdrageregelingen van de rijksoverheid worden afgeschaft en dat (een deel van) de bijbehorende budgetten wordt/worden overgeheveld naar het Gemeentefonds. De gemeenten kunnen dan

- a het budget bestemmen voor de bijzondere bijstand
- b op gemeenteniveau nieuwe voorliggende voorzieningen creëren (paragraaf 5.5).

Gemeenten kunnen via de bijzondere bijstand financiële bijstand bieden indien nodig. Dit is per saldo goedkoper dan bescherming via generieke lastenverlichting en wellicht (mede afhankelijk van de uitvoeringskosten) ook goedkoper dan bescherming via inkomensafhankelijke subsidies. Gemeenten kunnen immers (afgezien van een drempel van f. 186,- per jaar; overigens zou in dit model ook overwogen kunnen worden gemeenten vrij te laten bij het al dan niet hanteren van een drempel) in principe al het inkomen boven het minimum meenemen bij de berekening van de draagkracht en kennen een relatief strenge vermogenstoets. In de praktijk nemen gemeenten 35 à 50% van het inkomen boven het sociaal minimum af en nemen ze dus 50 à 65% niet mee.

Bovendien verstrekken gemeenten bijzondere bijstand alleen wanneer sprake is van noodzakelijke bijzondere kosten van bestaan in individuele gevallen. Gemeenten kunnen verder voorwaarden verbinden aan de toekenning: bijzondere bijstand voor woonkosten kan worden verleend onder de voorwaarde dat een verplichting wordt aangegaan om op termijn naar een goedkopere woning te verhuizen.

"Voordeel" van deze optie is dat in de systematiek van de bijstand de marginale druk beperkt kan worden tot een klein inkomenstraject en daarmee tot een beperkte groep. Bovendien kunnen gemeenten op individueel niveau rekening kunnen houden met cumulatie.

Deze voordelen kunnen echter ook als nadelen worden gezien. De belangrijkste risico's van dit voorstel hebben te maken met de armoedeval (de marginale druk op minimumniveau). Afhankelijk van hoe de gemeenten rekening houden met draagkracht kan de facto de inkomensafhankelijkheid van de subsidies toenemen en daarmee de marginale druk aan de onderkant van het inkomensgebouw. De problematiek van de marginale druk wordt juist toegespitst op die groep waarvan toetreding tot de arbeidsmarkt zeer gewenst is. Een ander risico is gelegen in het niet-gebruik door werkenden. Werkenden zullen in veel grotere mate dan nu het geval is naar de sociale dienst moeten stappen als alle inkomensafhankelijke subsidieregelingen worden vervangen door een mogelijk beroep op de bijzondere bijstand. Degenen die zich melden voor bijzondere bijstand hoeven voorts niet persé de armsten te zijn¹⁴.

Het nadeel van vergroten van de armoedeval kan in de tijd worden beperkt doordat de sociale dienst bij voldoende financiële prikkels voorwaarden kan stellen aan het verkrijgen van de bijzondere bijstand, bijvoorbeeld het accepteren van een goedkopere woning als die wordt aangeboden bij het verstrekken van bijstand voor woonkosten.

De nadelen die aan dit model zijn verbonden hangen overigens sterk af van de mate waarin budgetten worden overgeheveld naar het Gemeentefonds: als de volledige budgetten worden overgeheveld zullen minima erop vooruit gaan ten opzichte van de hogere inkomens bij een stringenter hantering van het draagkrachtbeginsel in de bijzondere bijstand. Er zal dan een aanzienlijke nivellering optreden.

Een ander nadeel van vervanging van inkomensafhankelijke subsidies door een mogelijk beroep op de bijzondere bijstand is een vermindering van de zekerheid over de te ontvangen subsidie: het recht op een subsidie wordt vervangen door het recht om bijzondere bijstand te vragen. Het is van het oordeel van de gemeente afhankelijk of die bijstand ook wordt verkregen.

In dit voorstel kan een (vergaande) differentiatie tussen gemeenten optreden. Dat is overigens wel een beoogd effect van decentralisatie.

De risico's van vergroting armoedeval, marginale druk, toeslagenmaatschappij vereisen dat in ieder geval in generieke zin verder wordt gewerkt aan vergroting van het inkomensverschil tussen actieven en inactieven.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld B.M.S. van Praag e.a., Armoede in Nederland, 1993, o.a. p. 154. Niet alle armen zijn uitkeringsgerechtigd (een derde heeft betaald werk) en niet alle uitkeringsgerechtigden zijn arm.

Een variant op individuele gevalshandeling via uitbreiding van de bijzondere bijstand is opgenomen in het CDA-verkiezingsprogramma.

Het CDA vermeldt in het verkiezingsprogramma dat er een Algemene Voorzieningenwet dient te komen. Deze wet zou onder meer de voorzieningen krachtens de bijzondere bijstand, individuele huursubsidie, zorg voor kinderen tot 12 jaar als bedoeld in de Toeslagenwet, bijdragen in verband met extra lasten wegens ouderdom en het niet voor zichzelf kunnen zorgen, aanvulling op de bijstandsuitkering in verband met hogere (woon)lasten van alleenstaanden en voorzieningen krachtens de Wet Voorzieningen Gehandicapten moeten gaan bevatten. Met de uitvoering van deze wet, die zowel een inkomens als vermogenstoets zou bevatten, worden de gemeenten belast. De Toeslagenwet, de IOAW en de IOAZ kunnen worden opgeheven evenals "diverse departementale inkomensregelingen". Er wordt niet vermeld welke regelingen hiermee worden bedoeld.

In dit voorstel gaat het om een uitbreiding van de individuele gevalshandeling, niet om het creëren van nieuwe gemeentelijke regelingen. Gemeentelijke beleidsverantwoordelijkheid en gemeentelijke uitvoering betekenen dat de afstand tussen burger en beslisser zo klein mogelijk wordt gehouden. Uit het oogpunt van inkomensbescherming zijn er argumenten om een aantal veelvuldig gebruikte regelingen in één wet onder te brengen omdat hierdoor binnen die wet rekening kan worden gehouden met het cumulatieve-effect.

Het lijkt aannemelijk dat fraude met de woon- en leefsituatie bemoeilijkt wordt, omdat bijstand en huursubsidie binnen één organisatie kunnen worden ondergebracht.

5.4 Alle inkomensbescherming via inkomensafhankelijke regelingen op rijksniveau

Deze optie lijkt louter nadelen te hebben:

- a Voor grote groepen mensen neemt de marginale druk toe. Dit heeft nadelige consequenties voor de arbeidsparticipatie.
- b De effectiviteit van de eigen bijdrage vermindert. Als het motief van de eigen bijdrage is vraagbeperking, dan wordt hierop voor de groepen met lagere inkomens een uitzondering gemaakt.
- c De kosten zijn hoog omdat iedereen die aan de criteria voldoet in aanmerking komt voor de inkomensafhankelijke subsidie. Er wordt niet bezien of de individuele omstandigheden wel aanleiding geven tot zo'n subsidie.
- d De bestedingsgebonden subsidies houden in principe een welvaartsverlies in ten opzichte van ongebonden subsidies.
- e De bijzondere bijstand zal altijd nodig blijven om

in individuele gevallen, bijvoorbeeld door cumulatie van eigen bijdragen, extra bijstand te kunnen verlenen.

- f De inkomensbescherming wordt verspreid over vele regelingen, het overzicht over de inkomensbescherming verdwijnt.

5.5 Inkomensbescherming via categorale regelingen lagere overheden

Het lijkt praktisch ondoenlijk om op basis van individuele gevalsbehandeling een groot deel van de Nederlandse bevolking te voorzien van "studiefinanciering" en "huursubsidie" met behulp van contracten met rechten en plichten. Dit vergt een gigantische uitvoeringsorganisatie. Zo gaat er tot nu toe in de bijzondere bijstand ca. 300 mln. om, terwijl er ruim 4 mrd omgaat in de studiefinanciering (ca. 600.000 mensen) en 2 mrd in de individuele huursubsidie (ca. 900.000 mensen).

Als op gemeenteniveau nieuwe voorliggende voorzieningen worden gevormd, gaan gemeenten categoriaal inkomensbeleid voeren. Dit heeft als voordeel dat bij de inkomensbescherming rekening kan worden gehouden met de plaatselijke omstandigheden, zoals bijvoorbeeld de samenstelling van het woningbestand. Uiteraard betekent dit wel dat de rijksoverheid minder dan thans verantwoordelijk kan worden gehouden voor de inkomenspositie van (grote) groepen huishoudens.

Overigens is het onderscheid tussen individuele gevalsbehandeling en categoriaal beleid door gemeenten niet altijd eenduidig. Gemeenten kennen beleidsplannen (een soort intentieverklaringen) en bindende verordeningen. Bij het onderscheid tussen individuele gevalsbehandeling en categoriaal beleid is van belang of inkomensbescherming wordt toegekend op basis van de individuele omstandigheden dan wel op grond van de algemene kenmerken van de groep waartoe men behoort.

5.6 Sectorale inkomensbescherming

Als alternatief voor categorale inkomensbescherming door het rijk of door gemeenten kan gedacht worden aan sectorale vormgeving van de inkomensbescherming. Bij wijze van voorbeeld kan dan gedacht worden aan de zorgsector of aan de onderwijssector.

In principe zouden alle eigen betalingen binnen zo'n sector inkomensafhankelijk geheven kunnen worden. Vervolgens wordt een maximum aan toelaatbare eigen betalingen per sector vastgesteld. Dit maximum kan in principe inkomensafhankelijk of inkomensafhankelijk zijn. Boven deze drempel worden dan de betaalde eigen bijdragen weer gerestitueerd.

Met name bij een inkomensafhankelijk maximum vereist de uitvoering van een dergelijke regeling een forse

investering in een uitvoeringsbureaucratie. Per individueel huishouden moet immers de som van de eigen betalingen gematched worden met een inkomensbegrip. Bovendien zullen al snel voor meerdere sectoren meerdere bureaucratieën naast elkaar komen te staan. Daar staat dan als voordeel tegenover dat binnen één sector altijd een helder inzicht bestaat in enerzijds de opbrengst van eigen bijdragen en anderzijds de kosten van de bijbehorende inkomensbescherming.

Het volgende model voor inkomensbescherming is denkbaar. Bij de drie belangrijkste kwartaire voorzieningen, onderwijs, volkshuisvesting en de zorgsector is de toegankelijkheid van deze voorzieningen elk op zich gewaarborgd door een evenwicht tussen eigen bijdragen en een voor de sector ontworpen inkomensbescherming. Alleen voor de zorgsector bestaat nog geen inkomensbescherming voor een cumulatie van alle eigen bijdragen binnen deze sector. Voorzover de zorgsector ook een sectorale vorm van inkomensbescherming krijgt zou de stelling verdedigd kunnen worden dat het begrip toegankelijkheid voor ieder van deze kwartaire voorzieningen steeds bepaald wordt door de afweging tussen een (verhoging in) eigen bijdragen en de mate van (vermindering van) inkomensbescherming. Een afweging die voor iedere voorziening haar eigen merites kent. Langs deze weg zijn alle eigen bijdragen algemene bestaanskosten geworden. De eigen bijdragen voor deze voorzieningen komen dan niet langer in aanmerking voor compensatie door de bijzondere bijstand. Indien er een beleidsmatig gewenste verschuiving plaatsvindt in de financiering van deze voorzieningen van collectiviteit naar de gebruiker zou het immers onjuist zijn wanneer op een ander bestuursniveau deze afweging door de bijzondere bijstand zou worden doorkruist. Wanneer de algemene bestaanskosten zullen stijgen vanwege een verhoging van (een cumulatie van) eigen bijdrage zal deze stijging, op haar koopkrachtgevolgen beoordeeld moeten worden via het generieke inkomensbeleid.

Sectorale regelgeving door het rijk op b.v. het gebied van de zorg zal uiteraard alleen betrekking kunnen hebben op de door het rijk vastgestelde eigen bijdragen. Het in par. 3.6 behandelde probleem van cumulatie met door andere overheden vast te stellen eigen bijdragen blijft ook nu nog bestaan. Bij cumulatie tussen sectoren blijft bijzondere bijstand noodzakelijk. De definitie van wat onder een sector moet worden verstaan is arbitrair: momenteel is er in de sfeer van wonen in de bijzondere bijstand de mogelijkheid van een woon- of stookkostentoeslag. Het is nu niet zo dat de volkshuisvestingssector als geheel voor de bijzondere bijstand een toereikende voorziening is.

BIJLAGE 1

Samenstelling van de subwerkgroep

T. Langejan	WVC (voorzitter)
A. Vervaet	SZW (secretaris)
C. Birkhoff	Financiën
H. Dalmijn	O&W
L. van der Heiden-Aantjes	SZW
R. van Straaten	Financiën
W. van Tol	WVC
J. de Visser	Financiën
H. Vooy	Financiën
E. de Vries	Financiën

BIJLAGE 2 Inkomensafhankelijke subsidieregelingen

Tabel B2.1 Overzicht inkomensafhankelijke subsidie regelingen

	NAAM REGELING	BETREFT	P ¹	I ²	I ³	V ⁴	S ⁵	MOTIEF	Q ⁶	EB ⁷	COLL ⁸	UITVOERING
A	Rechtsbijstand	Eigen bijdrage	n ^h	j	j	j	j	Draagkracht	325	80	210 ^g	Gemeenten en Rechtsbijstandbureaus
B	Wet Studiefinanciering: 1. Toekenning studiefinanciering 2. Terugbetaling studieschuld	1. Rentedragende studielening en/of aanvullende beurs	n	j	j	n	j	Draagkracht	200 / 250	nvt	650 / 490 ^g	Informatiebeheergroep
		2. Afbetalingsregeling	n	j	j	n	n	Draagkracht	?	nvt	-500 ^g	Informatiebeheergroep
C	Regeling tegemoetkoming studiekosten	Tegemoetkoming in de studiekosten	n	j	j	n	n	Draagkracht	200	nvt	200 ^g	Informatiebeheergroep
D	Wet individuele huursubsidie	Huursubsidie	j	j	j	j ^e	j	Draagkracht	953	nvt	2190 ^g	Verhuurders, gemeenten en Hfdafd. IHS
E	Kinderopvang	Eigen bijdrage	n	j	j	n	n	Bespaarde kosten en draagkracht	?	120	242 ^g	Instellingen
F	Wet op de Bejaardenoorden	Eigen bijdrage	j	j	n	j	j	Betalingscapaciteit	128 ^c	1900	3200 ^a	Gemeenten
G	Verpleeghuizen	Eigen bijdrage	n	j	n	n	j	Draagkracht betalingscapaciteit	52 ^c	500	4500 ^b	CAK
H	Gezinsverzorging	Eigen bijdrage	n	j	j	n	n	Draagkracht	?	150	1700 ^b	Instellingen

- P¹ Prijsafhankelijk (bedoeld worden de werkelijke kosten van de voorziening, niet de genormeerde kosten)
- I² Afhankelijk van het inkomen van de aanvrager
- I³ Afhankelijk van het inkomen van anderen (bv. ouders, partner of huisgenoten)
- V⁴ Vermogensafhankelijk
- S⁵ Afhankelijk van de samenstelling van het huishouden
- Q⁶ Orde van grootte aantal personen/huishoudens dat beroep doet (x 1000)
- EB⁷ Orde van grootte eigen bijdragen/betalingen (x f 1 miljoen)
- COLL⁸ Orde van grootte collectieve financiering (x f 1 miljoen)
- a Subsidies overheid plus AWBZ
- b AWBZ
- c Totaal aantal bewoners
- d Per 1-1-94: +30 miljoen
- e Geen IHS indien vermogensbelasting moet worden betaald
- g Rijksbegroting
- h Wel als kosten lager zijn dan eigen bijdrage op grond van inkomen

A. Rechtsbijstand

De rechtzoekende is een inkomensafhankelijke eigen bijdrage verschuldigd wanneer rechtsbijstand wordt verleend op basis van een toevoeging. De onderstaande eigen bijdragen gelden sinds 16-3-94.

Tabel B2.2 Inkomenstabel rechtsbijstand

	"Netto" inkomen per maand	Eigen bijdrage
a.	≤f1715 f110	
b.	>f1715 en ≤f1900	f180
c.	>f1900 en ≤f2000	f255
d.	>f2000 en ≤f2100	f350
e.	>f2100 en ≤f2200	f450
f.	>f2200 en ≤f2300	f565
g.	>f2300 en ≤f2400	f675
h.	>f2400 en ≤f2500	f795
i.	>f2500 en ≤f2600	f935
j.	>f2600 en ≤f2700	f1060
k.	>f2700 en ≤f2800	f1180
l.	>f2800 en ≤f2900	f1305

Hogere inkomens ontvangen geen rechtsbijstand op toevoeging. Indien de rechtzoekende alleenstaand is worden de inkomensgrenzen met 30% verlaagd. Rechtsbijstand wordt ook niet verleend indien het vermogen groter is dan f14.000 (alleenstaanden) of f20.000 (overige huishoudens).

B. Wet Studiefinanciering

1. Toekenning studiefinanciering

- a. Alle leerlingen krijgen een basisbeurs en OV-studentenkaart, onafhankelijk van het ouderlijk inkomen. De aanvullende financiering, bestaande uit rentedragende lening en aanvullende beurs is afhankelijk van het ouderlijk inkomen. De hoogte van de rentedragende lening en aanvullende beurs is verschillend per schoolsoort (8 groepen).
- b. De ouderlijke bijdrage wordt bepaald op basis van het belastbaar inkomen van de ouders, de IB/LB-tariefgroep van de ouders en het aantal kinderen jonger dan 18 jaar (en ouder dan 12 jaar).
- c. De ouderlijke bijdrage leidt eerst tot korting van de aanvullende beurs en daarna tot korting van de rentedragende lening.

2. Terugbetaling studieschuld

De hoogte van het maandelijks aflossingsbedrag is gebaseerd op een annuïteitenaflossing voor een aflossingsperiode van 15 jaar. Als de maandelijks aflossingsbedrag hoger is dan de draagkracht van de debiteur, kan het aflossingsbedrag worden verlaagd tot de draagkracht. De draagkracht wordt bepaald op basis van het belastbaar inkomen en de IB/LB-tariefgroep van de debiteur en de eventuele partner. De schuld die resteert na 15 jaar aflossen wordt kwijtgescholden.

C. Regeling tegemoetkoming studiekosten

Deze regeling geldt voor leerlingen jonger dan 18 jaar. In onderstaande tabel zijn de mogelijke tegemoetkomingen opgenomen (bedragen per jaar).

Tabel B2.3 Inkomenstabel tegemoetkoming studiekosten

Belastbaar inkomen	Voortgezet ow	MBO/hoger ow	Reiskn inwonenden*	Meerkn uitwonenden	Lesgeld	Colleggeld
≤39.170	450	900	500	3000	1349	2050
≤49.920	0	0	500	3000	1349	2050
hoger	0	0	0	0	0	0

* Als meer dan 8 kilometer gereisd wordt, geldt een vast bedrag aan tegemoetkoming in de reiskosten van f500.

D. Wet individuele huursubsidie

Er zijn een groot aantal tabellen (voor jongeren, ouderen, alleenstaanden etc.). In deze tabellen wordt voor verschillende combinaties van inkomen en huur de huursubsidie bepaald. De verschillende tabellen kennen verschillende maximale inkomens en maximale huurprijzen.

E. Kinderopvang

Jaarlijks worden de ouderbijdragen voor kinderopvang vastgesteld. Grondslag daarbij zijn de bespaarde kosten en de ontvangen kinderbijslag. Er worden twee tabellen opgesteld, een voor hele-dagopvang en een voor halve-dagopvang en BSO (Buitenschoolse opvang). Als de tabellen zijn vastgesteld is de ouderbijdrage afhankelijk van het aantal dagen opvang per week, van het netto-inkomen en van het aantal kinderen.

F. Wet op de Bejaardenoorden

1. Bewoners met een vermogen dat de grens van f5.000 (alleenstaande) of f10.000 (echtpaar) overschrijdt is de eigen bijdrage gelijk aan de kosten van verblijf.
2. Voor de overige bewoners wordt het gedefinieerde inkomen verminderd met een aantal kostenposten. De hieruit resulterende bijdragegrondslag wordt verminderd met het krachtens art. 11 ABW in art. 13 BLN vastgestelde bedrag voor persoonlijke uitgaven (is momenteel per maand f301,12 voor een alleenstaande en f521,42 voor een echtpaar). Zo resteert het voor eigen bijdrage beschikbare inkomen (verder te noemen BI).
 - a. Voor bewoners wiens BI hoger is dan de kosten van verblijf is de eigen bijdrage gelijk aan die kosten.
 - b. Voor bewoners wiens BI positief is, maar niet hoger is dan de kosten van verblijf, is de eigen bijdrage gelijk aan het BI.
 - c. Bewoners met geen of een negatief BI zijn geen eigen bijdrage verschuldigd.

G. Verpleeghuizen

Uitgangspunt voor de eigen bijdrage is het gedefinieerde inkomen minus het krachtens art. 11 van de ABW vastgestelde bedrag voor persoonlijke uitgaven (was in 1992 per maand f276,20 voor een alleenstaande en f475,99 voor een echtpaar). Het hieruit resulterende bedrag is de eigen bijdrage tot een maximum van f2200 per maand (vergelijk de systematiek bij Bejaardenoorden).

H. Gezinsverzorging

Uitgangspunt is het netto-inkomen met enkele correcties. Voor de draagkracht wordt uitgegaan van de bijstandsnorm voor bijzonder noodzakelijke kosten van bestaan (f186 op jaarbasis). Voor huishoudens met meer dan het minimuminkomen wordt 35% van het meerdere dan het inkomen tot de draagkracht gerekend. De maximale draagkracht wordt berekend met een spreiding over het jaar, waarbij per week de maximale draagkracht in tarieven behorend bij het inkomen in tabellen is vastgelegd.

Voor een gezin met een minimuminkomen geldt een maximumtarief van f3 per week (f186:52). De bijdrage kan maximaal oplopen tot f225 per week voor personen met een netto-inkomen van f4200 of meer.

BIJLAGE 3 Kerngegevens bijstand

Draagkracht

Zowel bij de verlening van algemene als bijzondere bijstand wordt uitgegaan van netto-inkomens, voor de algemene bijstand excl. de kinderbijslag, voor de bijzondere bijstand incl. de kinderbijslag.

Van 1979 tot 1991 werd in het Bijstandsbesluit landelijke draagkrachtbepalingen (Bld) zeer gedetailleerd voorgeschreven hoe de draagkracht diende te worden vastgesteld. Bij de decentralisatie van de bijzondere bijstand (1 augustus 1991) is dit besluit vervangen door een algemene bepaling in het Besluit landelijke normering (Bln), waarin is vastgelegd dat Burgemeester en Wethouders voor de vaststelling van de draagkracht het inkomen (hiertoe behoort op dit moment ook het vrijgelaten inkomen uit arbeid), voorzover hoger dan de relevante bijstandsnorm, en het vermogen geheel of gedeeltelijk in aanmerking nemen.

Bestuursakkoord Rijk/Gemeenten

Op 19 oktober 1990 werd het Bestuursakkoord Rijk-VNG ondertekend dat van kracht zal zijn gedurende de huidige kabinetsperiode. Voor de Algemene Bijstandswet is de volgende bepaling van belang.

- Onder rijksbeleid kan worden verstaan elke beleidsmaatregel door het Rijk genomen met directe gevolgen voor het begrotingsartikel ABW, IOAW en IOAZ.
- In de toekomst wordt compensatie/decompensatie geboden voor effecten die het gevolg zijn van wijzigingen in rijksbeleid zoals hierboven geformuleerd.

Uitvoering

De uitvoering van de bijzondere bijstand berust, net als de uitvoering van de algemene bijstand, bij de gemeenten. Tegen de beslissingen van gemeenten staan voor burgers de gebruikelijke middelen van bezwaar en beroep open. Het Rijk oefent toezicht uit op een juiste uitvoering van de resterende centrale regels met betrekking tot de bijzondere bijstand. Als correctiemiddelen bestaan de mogelijkheden tot het geven van een aanwijzing en die van schorsing en vernietiging van gemeenteraadsbesluiten en/of -beschikkingen.

Financiering

De middelen voor de bijzondere bijstand worden jaarlijks in het Gemeentefonds gestort. Het betreft géén geormerkte gelden; de gemeenten zijn dus vrij om de ontvangen middelen op de door hen gewenste manier aan te wenden. Er bestaat echter wél een rechtsplicht tot het verlenen van bijzondere bijstand.

In de tabel zijn de toevoegingen aan het Gemeentefonds sinds 1991 opgenomen, die een relatie hebben met maatregelen in de sfeer van de bijzondere bijstand.

Tabel B3.1 Toevoegingen aan het Gemeentefonds, cumulatief (in mln).

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
dec.bijz.							
bijstand	83,3	300,0	300,0	300,0	300,0	300,0	300,0
deeltijdstud.	1,0	3,3	5,6	7,0	7,0	7,0	7,0
voorz.gehand.:							
RSGHG-deel	1,6	4,8	4,8	0,0	0,0	0,0	0,0
AWW-deel				14,0	15,0	16,0	16,0
VROM-deel				5,3	6,0	7,0	8,0
asielzoekers			40,0				
totaal cum.	85,9	308,1	350,4	326,3	328,0	330,0	331,0
mutatie p.j.	85,9	222,2	42,3	15,9	1,7	2,0	1,0

Niet opgenomen in het overzicht is een drietal maatregelen die waarschijnlijk na 1-1-94 van kracht zullen zijn en een groter beroep op de bijzondere bijstand kunnen veroorzaken. De mutaties in het Gemeentefonds als gevolg van deze maatregelen zijn vooralsnog onbekend. Het betreft de volgende maatregelen:

1. eigen bijdrage thuiszorg;
2. eigen bijdrage rechtsbijstand;
3. eigen bijdrage echtscheidingsbemiddelaar en overige zaken uit het ombuigingspakket van Justitie;
4. eigen bijdrage hulpmiddelen.

Overige kerngegevens

Tabel B3.2
Overzicht bijstandsnormen per 1 januari 1994

	per week 1-1-1994	per maand 1-1-1994
Normbedragen per week en per maand		
echtbaar		
beide partners 21 jaar of ouder en geen schoolverlater van 21 tot 27 jaar	408,82	1771,54
een of beide partners jonger dan 21 jaar of schoolverlater van 21 tot 27 jaar, ten hoogste per partner	204,41	885,77
één-oudergezin		
hoofd één-oudergezin is 21 jaar of ouder en geen schoolverlater van 21 tot 27 jaar	367,94	1594,39
hoofd één-oudergezin is jonger dan 21 jaar of schoolverlater van 21 tot 27 jaar		
- thuisinwonend	267,36	1158,54
- uitwonend	359,85	1559,34
alleenstaanden		
21 jaar of ouder en geen schoolverlater van 21 tot 27 jaar:		
- woningdeler van 23 jaar of ouder	243,04	1053,16
- woningdeler 22 jaar	201,93	875,05
- woningdeler 21 jaar	199,92	866,30
- geen woningdeler van 23 jaar of ouder	286,17	1240,08
- geen woningdeler 22 jaar	238,32	1032,72
- geen woningdeler 21 jaar	208,34	902,82
jonger dan 21 jaar of schoolverlater 21 tot 27 jaar:		
- uitwonend	199,92	866,30
- thuisinwonend	107,42	465,50
vakantieaanspraak		
echtbaar		
beide partners 21 jaar of ouder en geen schoolverlater van 21 tot 27 jaar	22,55	97,72
een of beide partners jonger dan 21 jaar of schoolverlater van 21 tot 27 jaar, ten hoogste per partner	11,28	48,86
één-oudergezin		
hoofd één-oudergezin is 21 jaar of ouder en geen schoolverlater van 21 tot 27 jaar	20,30	87,95
hoofd één-oudergezin is jonger dan 21 jaar of schoolverlater van 21 tot 27 jaar	15,57	67,45
alleenstaanden		

alleenstaanden, 21 jaar of ouder en geen schoolverlater van 21 tot 27 jaar		
- alleenstaanden 23 jaar of ouder	15,78	68,40
- alleenstaanden 22 jaar	16,37	70,94
- alleenstaanden 21 jaar	13,97	60,52
alleenstaanden, jonger dan 21 jaar of schoolverlater van 21 tot 27 jaar	8,65	37,47

Het minimaal vrij te laten vermogen bedraagt per 1-1-94 voor echtparen en eenoudergezinnen f 18.000 en voor alleenstaanden f 9.000.

Tabel B3.3 Tot standkoming budget bijzondere bijstand bij decentralisatie

reguliere bijzondere bijstand	166 mln
woonkostentoeslagen	15 mln
geïndividualiseerde toeslagen	19 mln
intensivering regeerakkoord	100 mln
 totaal	 300 mln

Tabel B3.4 Uitsplitsing bijzondere bijstand bij decentralisatie naar de aard van de uitkeringen

Incidentele uitkeringen om niet:	
-aan personen beneden 65 jaar	51,4 mln
-aan personen van 65 jaar en ouder	11,5 mln
Periodieke uitkeringen:	
-aan personen beneden 65 jaar	28,5 mln
-aan personen van 65 jaar e.o.	23,7 mln
Leenbijstand (voor duurzame gebruiksgoederen	20,9 mln
Bijstand aan personen in inrichtingen	29,9 mln
Woonkostentoeslagen	15,0 mln
Individualisering	19,0 mln
Intensivering regeerakkoord	100 mln
 Totaal	 299,9 mln

Bron: kamerstukken Decentralisatie bijzondere bijstand

BIJLAGE 4 Buitengewone lastenaftrek in de inkomstenbelasting

Achtergrond van de regeling

Buitengewone lasten zijn uitgaven die liggen in de sfeer van de inkomensbesteding en die als zodanig in theorie geen onderdeel van het inkomensbegrip kunnen zijn. Dat zij nochtans aftrekbaar zijn, komt - naar in de literatuur algemeen wordt aangenomen - omdat zij een zodanige draagkrachtverminderende werking hebben dat het redelijk is ze in een draagkrachtheffing als de inkomstenbelasting niet buiten aanmerking te laten. Het exceptionele karakter van de onderhavige regeling heeft als consequentie dat de mate waarin een aftrek voor dergelijke uitgaven aanvaardbaar is, niet onbeperkt kan zijn. In deze gedachtengang dient dan ook, mede gelet op het globale karakter van de inkomstenbelasting, een dergelijke aftrek zich strikt te beperken tot onvermijdelijke uitgaven die het gevolg zijn van omstandigheden welke algemeen als een persoonlijk "onheil" voor de betrokkenen worden gezien en die mede door haar financiële omvang de betrokkene in een bijzondere positie plaatsen wat betreft zijn betalingscapaciteit. Deze beperkte opvatting komt tot uitdrukking in de uitputtende opsomming in de wet van de in aanmerking te nemen categorieën van uitgaven, alsmede in de voor de aftrekbaarheid van elke categorie afzonderlijk geldende drempelbedragen. De huidige regeling (artikel 46 Wet op de inkomstenbelasting 1964) heeft haar oorsprong in het Besluit 1941.

Feitelijke gegevens

Niet alle uitgaven in de verschillende uitgavencategorieën zijn aftrekbaar. Er zijn nadere voorwaarden en er kunnen voor uitgavenposten uitzonderingen of nadere beperkingen gelden. De drempel, welke verschilt per categorie, speelt een belangrijke rol bij het in aanmerking nemen als buitengewone last. Bij bij voorbeeld uitgaven ter zake van ziekte enz. is de drempel 12,2% van het onzuiver inkomen¹⁵ met een minimum van f 2 732,- en een maximum van f 11 380,- (bij een onzuiver inkomen van meer dan f 93 279,-, cijfers 1994). Bij gehuwden betreft het hier het gezamenlijke onzuivere inkomen. Bij gehuwden worden de buitengewone lasten toegerekend aan de echtgenoot met het hoogste persoonlijke inkomen. Bij ongehuwd samenwonenden worden de buitengewone lasten bij de individuele

¹⁵ Het onzuivere inkomen bestaat uit het gezamenlijke bedrag van hetgeen de belastingplichtige geniet als:

- a. winst uit onderneming;
- b. zuivere inkomsten (=inkomsten verminderd met de aftrekbare kosten) uit arbeid, uit vermogen of in de vorm van bepaalde periodieke uitkeringen en verstrekkingen;
- c. winst uit aanmerkelijk belang.

Ad b. kan worden opgemerkt dat onder meer kinderbijslag, individuele huursubsidie, bijzondere bijstand, tegemoetkoming studiekosten en studiefinanciering (100% van de basisbeurs incl. eventuele partnertoeslag of eenoudertoeslag) behoren tot de vrijgestelde periodieke uitkeringen en verstrekkingen (en derhalve voor het onzuiver inkomen niet relevant zijn).

belastingplichtigen in aanmerking genomen¹⁶. Binnen een categorie zoals hierboven aangegeven wordt rekening gehouden met een cumulatie van lasten. Er wordt echter geen rekening gehouden met een cumulatie van lasten tussen de verschillende categoriën.

Verdeling over de schijven

De verdeling van de buitengewone lastenaftrek ter zake van ziektekosten e.d. over de schijven in 1990 naar aantal belastingplichtigen (x 1000) en totaal aftrekbaar bedrag (in mln):

Tabel B4.1 Buitengewone lastenaftrek voor ziektekosten naar belastingschijf

schijf	aantal (x 1000)	bedrag (aftrek) (in mln)
0	27	101
13 ¹⁷	435	976
50	63	161
<u>60</u>	<u>14</u>	<u>49</u>
Totaal	539	1287

De belasting- en premiederving in verband met buitengewone lasten ter zake van ziektekosten e.d. bedroeg in 1990 ca. 360 mln (belastingderving ca. 240 mln).

¹⁶ In art. 46a wordt de mogelijkheid geboden aan ongehuwd samenwonenden om voor de aftrek buitengewone lasten te worden behandeld als waren zij gehuwd. Dit is echter aan nadere voorwaarden gebonden. Er dient onder meer reeds sprake te zijn van overdracht van de basisaftrek.

¹⁷ Het totaal tarief van deze schijf bedroeg in 1990 35,1%, namelijk 13% belastingen en 22,1% premies volksverzekeringen (bejaarden betalen minder premies). Per 1-1-94 is de samenstelling van het tarief eerste schijf (38,25%) o.a. door de AAW/AWW-operatie als volgt: 7,05% belastingen en 31,2% premies.

BIJLAGE 5 Actualisatie cumulatie inkomensafhankelijke eigen bijdrage regelingen

Sociaal en Cultureel Planbureau, 16 maart 1994

Inkomensafhankelijke regelingen

In het SCP-cahier "Gecumuleerd beleid" (1990) is informatie opgenomen over het gebruik van enkele inkomensafhankelijke regelingen. Deze notitie geeft een actualisatie van enkele tabellen in dit rapport.

De volgende tabellen geven informatie over de gebruikers van zeven regelingen naar vijf kenmerken van huishoudens. Voor een nader begrip wordt hier korthedshalve verwezen naar het rapport "Gecumuleerd beleid".

Het gaat op de volgende regelingen:

1. kinderbijslag (0-17 jarigen) (k)
2. individuele huursubsidie (h)
3. studiefinanciering wsf (s)
4. tegemoetkoming studiekosten (t)
5. kinderopvang (o)
6. gezinsverzorging (g)
7. rechtsbijstand (r)

Het gaat om de volgende kenmerken:

1. inkomensklasse secundair inkomen (20%-groepen)
2. type huishouden
3. inkomenscategorie (belangrijkste bron van het hoofd)
4. afstand tot het sociaal minimum
5. leeftijd van het hoofd van het huishouden

De volgende kanttekeningen verdienen aandacht.

Kinderbijslag: De regeling is niet inkomensafhankelijk. De regeling is opgenomen omdat inkomensafhankelijkheid in discussie is. De eigen bijdrage bestaat uit de kosten van kinderen die voor rekening van de ouders blijven. Deze kosten zijn bepaald op basis van de budgetverdelingsmethode van het CBS (SZW, 1993). Het betreft hier nieuwe factoren die door het CBS zijn berekend op het Budgetonderzoek 1986-1990.

Huursubsidie: De eigen bijdrage bestaat uit de subsidiabele huur, die nagenoeg gelijk is aan de zogenaamde kale huur (excl. servicekosten, verwarming e.d.). De eigen bijdrage (huur) is alleen gegeven voor huishoudens met huursubsidie.

Studiefinanciering: Tot de overheidsuitgaven worden gerekende: basisbeurs plus aanvullende beurs; de rentedragende lening blijft geheel buiten beeld; de eigen bijdrage is gelijk aan de ouderlijke bijdrage conform de WSF (dus een soort genormeerde ouderlijke bijdrage).

Tegemoetkoming studiekosten: Het gebruik blijkt in het AVO'91 sterk achter te blijven bij de nationale registratie (circa 150.000 personen volgens het AVO'91 en circa 290.000 personen volgens gegevens van O&W; dit betekent dat voorzichtigheid is geboden bij de interpretatie van de uitkomsten; voorts zijn de eigen bijdragen, wat hier ook onder moet worden verstaan, niet bekend.

Kinderopvang: Tot deze voorziening worden uitsluitend

kinderdagverblijven (inclusief bedrijfscreches) en peuterspeelzalen gerekend. Gastouders en andere vormen van kinderopvang worden buiten beschouwing gelaten. De eigen bijdrage is conform de opgave van respondenten. De subsidie wordt berekend als verschil tussen kosten enerzijds en eigen bijdrage en overige bijdragen (van onder meer bedrijven) anderzijds, conform de CBS statistiek 1991. Afsplitsing van kinderdagverblijven is niet verantwoord gezien het in verhouding geringe bereik van deze voorziening.

Gezinsverzorging: Tot deze voorziening wordt de gesubsidieerde thuiszorg gerekend (exclusief wijkverpleging). De eigen bijdrage is conform de inkomensafhankelijke bijdrageregeling.

Rechtsbijstand: Voor de rechtsbijstand geldt een inkomensafhankelijke regeling; gegevens over de eigen bijdrage zijn uitsluitend bekend uit de toepassing van laatstgenoemde regeling voor rechtsbijstand. De uitkomsten moeten gezien het globale karakter van de berekening echter met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Zo is het in het AVO'91 berekende bedrag aan eigen bijdrage aanzienlijk hoger dan op grond van registratiecijfers mocht worden verwacht. De gemiddelde kosten voor rechtsbijstand zijn gesteld op 780 gulden per toevoeging. Samen met de bureau's voor rechtshulp vormt de rechtsbijstand de voorziening "rechtshulp". Voor de bureau's voor rechtshulp bestaat echter geen eigen bijdrage regeling, daarom is deze voorziening hier buiten beeld gelaten.

Bij de verdeling naar secundair inkomen worden de uitkomsten zowel gepresenteerd naar ongestandaardiseerd als gestandaardiseerd secundair inkomen. Standaardisatie heeft plaatsgevonden op basis van het rapport van het ministerie van Sociale zaken en werkgelegenheid over equivalentiefactoren, gebaseerd op de budgetverdelingsmethode van het CBS (december 1993).

In de volgende tabellen wordt het gebruik per huishouden weergegeven. De definitie van inkomen en huishouden is conform het rapport "Gecumuleerd beleid".

Gebruik

Tabel 4.3 geeft het percentage gebruikers (gebruikmakende huishoudens) per regeling naar kenmerken van het huishouden.

Tabel 4.3 Gebruikers naar kenmerken van het huishouden, 1991 (%-huishoudens)

	regeling							aantal huishoudens		
	K	H	S	T	O	G	R	(x1000)	(%)	
20%-groepen secundair inkomen										
1e (0-21.000)	2	32	2	-	-	10	8	(5)	1.408	(20)
2e (21.000-29.600)	14	22	3	3	2	5	10	(6)	1.408	(20)
3e (29.600-40.900)	29	7	7	4	5	3	10	(6)	1.408	(20)
4e (40.900-57.200)	37	2	9	2	6	2	7	(2)	1.408	(20)
5e (57.200-)	42	1	12	1	7	2	5	(-)	1.408	(20)
20%-groepen gestandaardiseerd secundair inkomen										
1e (0-16.800)	18	33	4	3	3	9	11	(6)	1.408	(20)
2e (16.800-22.900)	32	21	6	4	6	7	9	(6)	1.408	(20)
3e (22.900-29.500)	30	8	6	1	5	3	8	(4)	1.408	(20)
4e (29.500-38.800)	25	1	7	-	4	2	7	(2)	1.408	(20)
5e (38.800-)	19	1	10	-	3	2	5	(-)	1.408	(20)
type huishouden a)										
alleenstaande	-	19	-	-	-	6	7	(4)	2.726	(39)
eenoudergezin	62	45	26	14	6	4	24	(17)	333	(5)
1-verdiener, geen kind	-	7	4	-	-	1	5	(2)	628	(9)
1-verdiener, kinderen	79	5	17	5	14	4	7	(5)	997	(14)
tweeverdiener, geen kind	-	8	-	-	-	3	7	(2)	1.385	(20)
tweeverdiener, kinderen	80	3	18	3	13	4	8	(3)	949	(13)
inkomenscategorie b)										
werknemer, markt	30	5	6	2	5	2	8	(3)	3.293	(47)
werknemer, overheid	41	3	13	2	6	2	7	(4)	793	(11)
zelfstandige	47	1	15	-	8	3	5	(3)	413	(6)
uitkeringsontvanger	19	31	6	4	2	3	15	(9)	1.139	(16)
pensioenontvanger	-	28	1	-	-	13	2	(1)	1.331	(19)
afstand tot sociaal minimum										
tot 105%	12	37	3	2	2	10	11	(7)	1.202	(17)
105-125%	30	31	6	4	5	10	9	(6)	633	(9)
125-150%	31	16	5	4	6	5	12	(8)	798	(11)
150-200%	29	6	6	2	4	2	7	(3)	1.618	(23)
vanaf 200%	25	1	9	-	4	2	6	(1)	2.789	(40)
leeftijd hoofd										
18-29	9	9	-	-	1	1	10	(4)	1.607	(23)
30-49	54	9	9	4	9	2	10	(5)	2.798	(40)
50-64	8	11	16	1	-	3	7	(4)	1.257	(18)
65-74	-	24	2	-	-	6	3	(1)	786	(11)
75-99	-	32	-	-	-	23	2	(1)	592	(8)
alle huishoudens (%)	25	13	7	2	4	4	8	(4)	7.040	(100)
gebruikers (x1000)	1750	900	460	130	290	300	560	(270)		

K = kinderbijslag S = studiefinanciering O = kinderopvang R = rechtshulp
H = huursubsidie T = studiekosten G = gezinsverzorging

a) excl. 21.000 onbekend; b) excl. 71.000 onbekend
Tussen haakjes: cijfers voor rechtsbijstand

Bron: SCP, AVO'91

Tabel 4.4 geeft informatie over de overheidsuitgaven die met de verschillende regelingen zijn gemoeid. Het gaat hier om de gemiddelde overheidsbijdrage per gebruikmakend huishouden.

Tabel 4.4 Gemiddelde overheidsbijdragen per gebruiker naar kenmerken van het huishouden, 1991 (x1000 gld)

	regeling							aantal huishoudens	
	K	H	S	T	O	G	R	(x1000)	(%)
20%-groepen secundair inkomen									
1e (0-21.000)	2,7	2,0	10,1	-	-	5,5	0,4	1.408	(20)
2e (21.000-29.600)	2,6	1,9	9,4	1,1	1,4	5,0	0,5	1.408	(20)
3e (29.600-40.900)	3,2	1,7	7,6	1,3	0,5	6,4	0,4	1.408	(20)
4e (40.900-57.200)	3,4	1,8	7,3	1,3	0,7	5,7	0,2	1.408	(20)
5e (57.200-)	4,0	1,6	7,3	0,6	2,5	2,2	0,2	1.408	(20)
20%-groepen gestandaardiseerd secundair inkomen									
1e (0-16.800)	3,6	2,0	9,2	1,3	1,0	5,9	0,5	1.408	(20)
2e (16.800-22.900)	3,2	2,0	7,5	1,3	0,6	5,1	0,6	1.408	(20)
3e (22.900-29.500)	3,5	1,5	6,7	0,8	0,7	4,4	0,3	1.408	(20)
4e (29.500-38.800)	3,5	1,3	7,0	-	1,3	5,4	0,3	1.408	(20)
5e (38.800-)	3,5	1,6	8,4	-	4,3	2,6	0,2	1.408	(20)
type huishouden a)									
alleenstaande	-	1,9	-	-	-	5,1	0,4	2.726	(39)
eenoudergezin	2,6	2,2	9,3	1,1	1,9	2,7	0,5	333	(5)
1-verdiener, geen kind	-	1,3	6,4	-	-	4,6	0,3	628	(9)
1-verdiener, kinderen	3,8	1,8	8,0	1,2	0,5	7,2	0,6	997	(14)
tweeverdiener, geen kind	-	1,9	-	-	-	6,6	0,3	1.385	(20)
tweeverdiener, kinderen	3,4	2,6	7,0	1,2	2,2	3,0	0,3	949	(13)
inkomenscategorie b)									
werknemer, markt	3,4	1,5	7,3	1,2	0,8	5,3	0,3	3.293	(47)
werknemer, overheid	3,4	1,7	8,3	1,4	1,1	5,3	0,4	793	(11)
zelfstandige	4,4	2,1	7,1	-	4,5	3,3	0,4	413	(6)
uitkeringsontvanger	3,1	2,1	8,1	1,1	1,4	4,5	0,5	1.139	(16)
pensioenontvanger	-	1,9	-	-	-	5,5	0,5	1.331	(19)
afstand tot sociaal minimum									
tot 105%	3,0	2,0	9,4	1,0	1,3	5,5	0,5	1.202	(17)
105-125%	3,8	2,2	9,5	1,5	1,1	6,2	0,6	633	(9)
125-150%	3,4	1,9	7,7	1,5	0,4	5,2	0,6	798	(11)
150-200%	3,5	1,4	6,8	0,9	0,8	4,0	0,3	1.618	(23)
vanaf 200%	3,5	1,3	7,6	-	2,2	3,9	0,2	2.789	(40)
leeftijd hoofd									
18-29	1,9	1,5	-	-	0,5	3,2	0,3	1.607	(23)
30-49	3,6	2,1	6,6	1,2	1,4	4,0	0,4	2.798	(40)
50-64	3,0	2,2	8,9	1,0	-	6,5	0,4	1.257	(18)
65-74	-	1,8	11,3	-	-	5,4	0,4	786	(11)
75-99	-	1,9	-	-	-	5,5	0,5	592	(8)
alle huishoudens	3,5	1,9	7,7	1,2	1,3	5,2	0,4	7.040	(100)
totaal bedrag (mln)	6050	1770	3550	150	325	1565	220		

K = kinderbijslag

S = studiefinanciering

O = kinderopvang

R = rechtshulp

H = huursubsidie

T = studiekosten

G = gezinsverzorging

a) excl. 21.000 onbekend; b) excl. 71.000 onbekend

Bron: SCP, AV0'91

Tabel 4.5 geeft informatie over de eigen bijdragen die met de verschillende regelingen zijn gemoeid. Het gaat hier om de gemiddelde eigen bijdrage per gebruikmakend huishouden.

Tabel 4.5 Gemiddelde eigen bijdragen per gebruiker naar kenmerken van het huishouden, 1991 (x 1000 gld)

	regeling							aantal huishoudens	
	K	H	S	T	O	G	R c)	(x1000)	(%)
20%-groepen secundair inkomen									
1e (0-21.000)	2,5	5,5	0,7	.	-	0,2	0,05	1.408	(20)
2e (21.000-29.600)	3,7	6,2	0,8	.	0,4	0,3	0,10	1.408	(20)
3e (29.600-40.900)	4,7	6,9	1,8	.	0,3	0,9	0,25	1.408	(20)
4e (40.900-57.200)	7,3	7,2	5,0	.	0,6	1,2	0,35	1.408	(20)
5e (57.200-)	13,6	6,1	6,9	.	1,4	0,6	-	1.408	(20)
20%-groepen gestandaardiseerd secundair inkomen									
1e (0-16.800)	3,6	5,7	0,7	-	0,4	0,1	0,05	(5)	1.408 (20)
2e (16.800-22.900)	5,0	6,1	1,5	3	0,3	0,4	0,15	(6)	1.408 (20)
3e (22.900-29.500)	7,6	6,6	3,2	4	0,4	1,0	0,20	(6)	1.408 (20)
4e (29.500-38.800)	10,6	7,0	5,1	2	0,9	1,3	0,30	(2)	1.408 (20)
5e (38.800-)	16,2	6,2	7,4	1	2,3	0,7	0,20	(-)	1.408 (20)
type huishouden a)									
alleenstaande	-	5,7	-	.	-	0,3	0,10	2.726	(39)
eenoudergezin	5,4	6,1	4,4	.	0,5	0,5	0,10	333	(5)
1-verdiener, geen kind	-	5,7	3,9	.	-	0,2	0,15	628	(9)
1-verdiener, kinderen	7,1	6,9	4,1	.	0,3	0,6	0,15	997	(14)
tweeverdiener, geen kind	-	6,3	-	.	-	0,7	0,30	1.385	(20)
tweeverdiener, kinderen	10,4	7,1	5,3	.	1,3	0,7	0,30	949	(13)
inkomenscategorie b)									
werknemer, markt	8,2	6,5	4,7	.	0,6	0,8	0,20	3.293	(47)
werknemer, overheid	8,3	6,5	5,9	.	0,7	1,0	0,20	793	(11)
zelfstandige	13,6	5,9	4,4	.	2,2	0,4	0,10	413	(6)
uitkeringsontvanger	4,4	5,9	2,5	.	0,4	0,3	0,10	1.139	(16)
pensioenontvanger	-	5,7	3,0	.	-	0,3	0,10	1.331	(19)
afstand tot sociaal minimum									
tot 105%	3,4	5,6	0,6	.	0,5	0,1	0,05	1.202	(17)
105-125%	3,9	5,8	1,1	.	0,3	0,3	0,10	633	(9)
125-150%	5,0	6,6	1,0	.	0,3	0,6	0,20	798	(11)
150-200%	7,0	6,6	2,7	.	0,4	1,0	0,25	1.618	(23)
vanaf 200%	12,6	6,5	6,5	.	1,3	1,0	0,25	2.789	(40)
leeftijd hoofd									
18-29	5,4	5,8	-	.	0,4	0,1	0,15	1.607	(23)
30-49	8,7	6,4	4,7	.	0,8	0,6	0,15	2.798	(40)
50-64	7,1	5,9	4,5	.	-	0,8	0,20	1.257	(18)
65-74	-	5,7	3,4	.	-	0,4	0,10	786	(11)
75-99	-	5,7	-	.	-	0,3	0,10	592	(8)
alle huishoudens	8,3	6,0	4,6	.	0,8	0,4	0,15	7.040	(100)
totaal bedrag (mln)	14480	5370	1990	.	210	135	40		

K = kinderkosten ouders S = ouderbijdrage wsf O = kinderopvang R = rechtsbijstand
H = huur(subsidie) T = studiekosten G = gezinsverzorging

a) excl. 21.000 onbekend; b) excl. 71.000 onbekend
c) betreft uitsluitend rechtsbijstand

Bron: SCP, AV0'91

Cumulaties

Tabel 4.6 geeft de cumulaties waarbij minimaal 10.000 gebruikers (gebruikmakende huishoudens) zijn betrokken.

Tabel 4.6 Cumulaties inclusief overlap: waargenomen en verwacht aantal gebruikmakende huishoudens (1991)

cumulatie	aantallen (x1000)		cumulatie factor
	waargenomen	verwacht	waargenomen / verwacht
K H	191	224	0,9
K . S	133	114	1,2
K . . G . . .	71	75	0,9
K . . . O . .	286	72	4,0 #
K R .	106	67	1,6 #
K T	114	32	3,6 #
. H S	25	59	0,4 #
. H . G . . .	126	39	3,2 #
. H . . O . .	23	37	0,6
. H . . . R .	75	34	2,2 #
. H T	49	16	3,0 #
. . S . . R .	18	17	1,0
. . S . . . T	25	8	3,0 #
. . . G O . .	25	12	2,0 #
. . . G . R .	11	12	1,0
. . . . O R .	22	11	2,0 #
. R T	13	5	2,7 #
K H . G . . .	11	10	1,1
K H . . O . .	23	9	2,5 #
K H . . . R .	37	9	4,3 #
K H T	49	4	12,1 #
K . S . . . T	18	2	8,8 #
K . . G O . .	25	3	8,1 #
K . . . O R .	22	3	8,1 #
K R T	12	1	10,0 #
. H . . . R T	9	1	14,6 #
K H . . . R T	9	0	58,6 #

Bron: SCP, AVO'91

: cumulatie significant (binomiaal-toets, niveau = 1%)

Afkortingen: K = kinderbijslag O = kinderopvang
H = huursubsidie G = gezinsverzorging
S = studiefinanciering R = rechtsbijstand
T = tegemoetk studiekosten

Tabel 4.7 geeft het percentage huishoudens dat te maken heeft met cumulaties van regelingen, waarbij de huishoudens zijn onderscheiden naar 20%-groepen secundair inkomen en gestandaardiseerd secundair inkomen. Daarbij zijn, gezien de celvullingen, uitsluitend cumulaties in aanmerking genomen die ten minste 50.000 keer voorkomen.

Tabel 4.10 geeft het percentage huishoudens dat te maken heeft met cumulaties van regelingen, waarbij de huishoudens zijn onderscheiden naar de afstand van het werkelijke besteedbare inkomen tot het voor het betreffende huishouden fictieve sociale minimum.

Tabel 4.7 Cumulaties inclusief overlap, 50.000+ gebruikers, naar secundair inkomen, 1991 (%-huishoudens)

cumulatie	totaal	secundair inkomen in 20%-groepen				
		0-20%	20-40%	40-60%	60-80%	80-100%
<u>Ongestandaardiseerd</u>						
KH.....	2,7	0,8	8,0	3,8	0,7	0,2
K.S....	1,9	0,3	0,2	2,2	2,5	4,1
K..G...	1,0	0,0	0,8	1,1	1,4	1,8
K...O..	4,1	3,0	2,0	5,3	5,9	6,8
K....R.	1,5	0,7	2,2	3,0	1,6	0,1
K.....T	1,6	0,4	2,6	2,9	1,7	0,5
.H.G...	1,8	6,1	2,4	0,4	0,1	0,0
.H...R.	1,1	1,9	2,3	1,0	0,2	0,0
.H....T	0,7	0,4	1,9	0,9	0,1	0,2
KH....T	0,7	0,4	1,9	0,9	0,1	0,2
<u>Gestandaardiseerd</u>						
KH.....	2,7	6,5	6,1	0,9	0,0	0,1
K.S....	1,9	1,1	1,8	2,4	1,9	2,2
K..G...	1,0	0,7	1,6	1,0	0,7	1,1
K...O..	4,1	3,0	5,5	4,7	4,2	2,8
K....R.	1,5	2,7	3,3	1,2	0,3	0,0
K.....T	1,6	3,0	3,6	1,2	0,1	0,2
.H.G...	1,8	4,9	3,5	0,6	0,1	0,0
.H...R.	1,1	2,5	1,9	0,9	0,1	0,0
.H....T	0,7	2,2	0,9	0,3	0,0	0,1
KH....T	0,7	2,2	0,9	0,3	0,0	0,1

Bron: SCP, AVO'91

Afkortingen: K = kinderbijslag O = kinderopvang
H = huursubsidie G = gezinsverzorging
S = studiefinanciering R = rechtsbijstand
T = tegemoetk studiekosten

Tabel 4.10 Cumulaties inclusief overlap, 50.000+ gebruikers, naar afstand relevant sociaal minimum, 1991 (%-huishoudens)

cumulatie	totaal	afstand tot het sociale minimum (%)			
		tot 105%	105-150%	150-200%	vanaf 200%
K H	2,7	7,3	6,3	0,7	0,1
K . S	1,9	0,3	1,7	2,2	2,5
K . . G . . .	1,0	0,6	1,6	0,6	1,1
K . . . O . .	4,1	1,8	5,4	4,4	4,1
K R .	1,5	2,7	3,3	1,6	0,0
K T	1,6	2,0	3,6	1,9	0,2
. H . G . . .	1,8	5,5	3,7	0,5	0,0
. H . . . R .	1,1	3,0	2,3	0,4	0,0
. H T	0,7	1,9	1,6	0,1	0,1
K H T	0,7	1,9	1,6	0,1	0,1
Verdeling huishoudens (%)	100	17	20	23	40

Bron: SCP, AVO'91

Afkortingen: K = kinderbijslag O = kinderopvang
H = huursubsidie G = gezinsverzorging
S = studiefinanciering R = rechtsbijstand
T = tegemoetk studiekosten

Marginale tarieven

Tabel 4.17 geeft een beeld van enkele marginale tarieven. Daarbij ontbreekt de tegemoetkoming studiekosten wegens de matige representativiteit in het AVO'91. Het gaat hierbij steeds om de berekende bedragen, conform de regelgeving in 1991. De marginale druk is berekend door alle bruto inkomens met 5% te verhogen. Bij de studiefinanciering (aanvullende beurs plus rentedragende lening) is uitsluitend het ouderlijk inkomen verhoogd. De gemiddelde verhoging komt uit op f3.050 bruto per jaar.

Tabel 4.17 Gemiddelde marginale druk, 1991 a) b)

cumulatie c)	inkomstenbelasting en sociale premies (5)	afzonderlijke regelingen (%)	totaal (incl. overlap) (%)	aantal huishoudens (x1000)
....	48	-	48	5760
H...	35	8	44	640
.A..	48	10	60	260
..G.	35	6	43	300
...R	45	2	49	270
H.G.	29	14	44	100
H..R	41	8	50	60
alle gebruikers	40	7	47	1270
alle huishoudens	46	1	48	7040

a) bij een bruto inkomensverhoging van 5%

b) alleen cumulaties met 25.000 gebruikers of meer

c) H = huursubsidie ; A = aanvullende studiefinanciering ; G = gezinsverzorging ; R = rechtsbijstand

Bron: SCP, AVO'91

Tabel 4.18 Spreiding marginale druk, 1991 a)

cumulatie	klassen marginale druk (%)					totaal
	0%	1-20%	20-40%	40-60%	> 60%	
H...	62	19	19	-	-	100
.A..	12	82	6	-	-	100
..G.	43	54	3	-	-	100
...R	66	34	-	-	-	100
H.G.	11	67	14	9	-	100
H..R	59	12	29	-	-	100
alle gebruikers	46	41	12	1	-	100

a) Toelichting: zie tabel 4.17

Bron: SCP, AVO'91

Tabel 4.xx Marginale druk naar secundair inkomen, 1991 a)

cumulatie	20%-groepen secundair inkomen					totaal
	0-20%	20-40%	40-60%	60-80%	80-100%	
H . . .	5	11	19	-	-	8
. A . .	5	7	10	14	15	10
. . G .	7	3	3	1	0	4
. . . R	0	1	3	3	0	2
H . G .	11	13	25	-	-	12
H . . R	4	8	20	-	-	8

a) Toelichting: zie tabel 4.17

Bron: SCP, AVO'91

BIJLAGE 6 Nadere regeling in Wet voorzieningen gehandicapten (WVG)

Op grond van artikel 4 en 5 WVG zijn nadere regels gesteld over de financiële tegemoetkomingen en de eigen bijdragen. Zowel de wet als de AMvB treden op 1 april a.s. in werking. In deze AMvB is geregeld dat:

- eigen bijdragen voor WVG-voorzieningen en ten eigen laste blijvende kosten voor WVG-voorzieningen (in totaal) de draagkracht niet te boven mogen gaan;
- de draagkracht is per kalenderjaar voor de minima f 186,=;
- de eigen bijdrage is voor de minima per kalenderjaar maximaal f 186,= en voor 1,5 maal het sociaal minimum maximaal f 500,=.

Een cumulatie van extra lasten binnen de WVG blijft beperkt tot de draagkracht. Ook voor de hogere inkomens wordt hierdoor een grens gesteld. Daarnaast is geregeld dat geen eigen bijdrage voor WVG-voorzieningen verschuldigd is als de draagkracht al door eigen bijdragen AWBZ is opgebruikt. Voor de vaststelling van de draagkracht is in de toelichting verwezen naar de systematiek van de ABW. Voor de bijzondere bijstand wordt de draagkracht bepaald door uit te gaan van een deel van het surplusinkomen boven het sociaal minimum. Voor de minima is de draagkracht het zogenaamde drempelbedrag in de ABW van f 186,=. Voor de WVG wordt de draagkracht op dezelfde wijze vastgesteld. Echter het vermogen telt niet mee bij de draagkrachtbepaling in de WVG.

Als percentage van het inkomenssurplus dat ter voorziening in de kosten aangewend moet worden wordt in de bijstand veelal 35% tot 50% aangehouden. Dit was vroeger wettelijk geregeld. Na de decentralisatie van de bijzondere bijstand zijn de gemeenten vrij om dit percentage vast te stellen, maar in de praktijk komt dit er op neer dat zij veelal een speelruimte aanhouden van 35% tot 50%.

In de regeling Financiële tegemoetkomingen en eigen bijdragen WVG is voorgeschreven dat de draagkracht in de WVG maximaal de helft van de draagkracht in de bijstand mag beslaan. Dit komt dus neer op 17.5 % tot 25% van het surplusinkomen boven het sociaal minimum. Doel: men heeft voor extra lasten WVG-voorzieningen geen beroep op bijstand te doen en heeft nog ruimte voor andere lasten binnen de ABW-draagkracht, zodat bij cumulatie het beroep op bijzondere bijstand wordt beperkt. Deze andere lasten kunnen bijvoorbeeld zijn: hogere kosten van voeding (diëten), kleding, bewassing, kosten van kinderopvang, extra reiskosten (bijv. bij scholing), andere eigen bijdragen zoals in de AWBZ.

In de cumulatieproblematiek kan dus door de ABW worden voorzien, maar dit wordt voor de cumulatie van eigen bijdragen voor WVG-voorzieningen en AWBZ-voorzieningen niet als de juiste oplossing gezien.

Door te regelen dat geen WVG-eigen bijdragen verschuldigd zijn als de draagkracht ingevolge de WVG (dus de helft van die in de ABW) is opgebruikt door AWBZ-eigen bijdragen wordt aan de kant van de WVG cumulatie voorkomen.

Dit zal zich vooral voordoen bij de laagste inkomens. Als men bijvoorbeeld al een eigen bijdrage van f 200,= voor hulpmiddelen AWBZ moet betalen, blijft de eigen bijdrage WVG van f 186,= op minimumniveau achterwege. De VNG is het ermee eens dat het niet mag uitmaken of men eerste een eigen bijdrage WVG of een eigen bijdrage AWBZ moet betalen. Het kan dus voorkomen dat een reeds betaalde WVG-eigen bijdrage moet worden gerestitueerd omdat de draagkracht later in een kalenderjaar door AWBZ-eigen bijdrage(n) wordt opgebruikt. In de praktijk zal dit echter ook in de tijd gezien vaak cumuleren (men heeft al AWBZ-eigen bijdragen betaald of heeft tegelijk WVG- en AWBZ-voorzieningen nodig).

Resumerend:

-In de nadere regels is de vaststelling van de draagkracht alsnog wettelijk geregeld door daartoe de helft van het (draagkracht) percentage te nemen dat de gemeente voor de ABW heeft vastgesteld. Hiermee wordt de beleidsvrijheid van de gemeenten wel beperkt, maar niet ten principale weggenomen. De VNG is hiermee akkoord gegaan.

-Aan de nadere regels is een bepaling toegevoegd dat geen eigen bijdrage voor WVG-voorzieningen verschuldigd is als de draagkracht ingevolge de nadere regels WVG al door AWBZ-eigen bijdragen is opgebruikt, danwel de eigen bijdrage WVG blijft beperkt tot de nog resterende draagkracht .

BIJLAGE 7 Vergelijking van buitengewone lastenaftrek en bijzondere bijstand

Overeenkomsten tussen buitengewone lasten-aftrek(buitengewone lastenaftrek) en bijzondere bijstand(bijzondere bijstand)

- zowel buitengewone lastenaftrek als bijzondere bijstand houden rekening met de draagkracht van aanvrager/belastingplichtige en diens echtgenoot
- zowel buitengewone lastenaftrek als bijzondere bijstand laten bij de bepaling van de draagkracht, tegemoetkoming studiekosten en de huursubsidie buiten beschouwing

Verschillen tussen buitengewone lasten-aftrek en bijzondere bijstand

- buitengewone lastenaftrek kent een limitatieve opsomming van kostensoorten (uitgaven tot voorziening in het levensonderhoud, uitgaven terzake van ziekte, invaliditeit en bevalling, en uitgaven terzake van een opleiding of studie) met gemaximeerde en/of forfaitaire bedragen voor verschillende uitgavenposten.
- bijzondere bijstand biedt een voorziening voor alle uitgaven voor noodzakelijke bestaanskosten. Daarbij is geen sprake van van een (limitatieve) opsomming van kostensoorten, noch een maximering of forfaitair bedrag per kostensoort.
- buitengewone lastenaftrek wordt door de belastingdienst uitgevoerd met een beperkte mate van beleidsvrijheid
- bijzondere bijstand wordt door gemeenten uitgevoerd met een hoge mate van beleidsvrijheid
- buitengewone lastenaftrek houdt slechts rekening met cumulatie van eigen bijdragen voor zover deze tot dezelfde kostensoort behoren
- bijzondere bijstand houdt rekening met cumulatie van eigen bijdragen
- buitengewone lastenaftrek kent geen noodzakelijkheidstoets op individueel niveau
- bijzondere bijstand kent een noodzakelijkheidstoets op individueel niveau
- buitengewone lastenaftrek kan slechts worden toegepast voor zover een nominale drempel en/of percentage van het fiscale begrip onzuiver inkomen (afhankelijk van de kostensoort) is overschreden)
- bijzondere bijstand gaat uit van het netto-inkomen en kent een drempel van f 186,- per jaar
- buitengewone lastenaftrek houdt bij ongehuwd samenwonenden in principe geen rekening met het inkomen/de draagkracht van de partner
- bijzondere bijstand houdt altijd rekening met het

inkomen/draagkracht van de partner

- buitengewone lastenaftrek leidt tot een vermindering van de draagkracht waarmee bij de belastingheffing rekening wordt gehouden (als het ware een gedeeltelijke tegemoetkoming in de kosten); betaalt geen van de beide partners belastingen en premies, dan is er ook geen tegemoetkoming in de kosten
- bijzondere bijstand kan zowel een gedeeltelijke als een volledige tegemoetkoming in de kosten bieden

- tegemoetkoming voor kosten via de buitengewone lastenaftrek wordt meestal pas in jaar t+2 verkregen
- via de bijzondere bijstand worden kosten onmiddellijk vergoed

- buitengewone lastenaftrek werkt denivellerend¹⁸
- bijzondere bijstand werkt nivellerend.

- buitengewone lastenaftrek strekt ertoe bij de heffing van inkomstenbelasting rekening te houden met een verschil in (horizontale) draagkracht. Dit houdt in dat er bij de heffing van inkomstenbelasting over de gehele inkomenslinie rekening wordt gehouden met een uitputtende opsomming van buitengewoon te achten uitgaven.
- bijzondere bijstand gaat uit van het behoefte-element: bijzondere bijstand kan worden verleend voorzover bijzondere noodzakelijke bestaanskosten niet uit eigen middelen kunnen worden voldaan.

¹⁸ Zie bijv. "Notitie inzake de toepassing van belastingaftrekken in de loonbelasting en de inkomstenbelasting", Ministerie van Financiën, januari 1991. Uit tabel 5.3 van deze notitie blijkt dat van het 13%-tarief naar het 60%-tarief de gemiddelde omvang van de aftrekpost per belastingplichtige met de betreffende post, oploopt. Dit geldt voor alle categorieën binnen de buitengewone lastenaftrek.

BIJLAGE 8 Simulatie inkomensafhankelijke regelingen en eigen risico in de zorg

Sociaal en Cultureel Planbureau, 27 april 1994

1. Simulatie inkomensafhankelijke eigen bijdrage regelingen

De werkgroep gaat uit van de volgende "eigen bijdrage ruimte":

- uitgangspunt vormt het besteedbaar inkomen, exclusief kinderbijslag
- op dit inkomen wordt het relevante sociale minimum in mindering gebracht (100%-90%-70% voor respectievelijk een/twee-verdieners, eenoudergezinnen, alleenstaanden)
- van dit bedrag wordt 35% genomen, zijnde de "eigen bijdrage ruimte"

Dit wordt variant A genoemd. Andere varianten komen hier niet aan de orde.

Dit uitgangspunt is toegepast op de volgende regelingen:

1. individuele huursubsidie
2. studiefinanciering wsf
3. rechtsbijstand

De volgende rekenregels zijn daarbij in acht genomen:

1. bij de huursubsidie is de normuur vervangen door de minimum normuur (vast bedrag) plus de "eigen bijdrage ruimte" (variabel bedrag); veranderingen in regelgeving in de periode 1991-1994 zijn buiten beschouwing gelaten.
2. bij de studiefinanciering is de ouderlijke bijdrage vervangen door de "eigen bijdrage ruimte", voorts zijn de collegegelden met 20% verhoogd; vervolgens is de bestaande systematiek toegepast: het budget wordt achtereenvolgens gefinancierd uit de basisbeurs (ongewijzigd), de ouderlijke bijdrage, de rentedragende lening, de aanvullende beurs.
3. bij de rechtsbijstand (met gesimuleerde variabele kosten) is de eigen bijdrage vervangen door het basistarief (vast bedrag) plus de "eigen bijdrage ruimte" (variabel bedrag); daarbij is uitgegaan van de regelgeving 1994 (tarief teruggerekend naar 1991); voorts zijn toevoegingen die verband houden met echtscheiding buiten beschouwing gelaten. Strafzaken ontbreken.

De volgende regelingen zijn niet in aanmerking genomen:

- gezinsverzorging en kruiswerk: zij vallen formeel onder het te simuleren eigen risico regiem van de AWBZ, maar hiervoor gelden al eigen bijdrageregelingen.
- kinderopvang in dagverblijven: het betreft een te kleine voorziening (voor een steekproef als het AVO'91); bovendien geldt geen landelijk uniforme regeling.
- tegemoetkoming studiekosten: regeling is niet goed te simuleren omdat gegevens over studiekosten en reiskosten ontbreken.

Verder is uitgegaan wordt van de situatie 1991, uitgezonderd de rechtsbijstand, waarbij de regelgeving 1994 is

teruggerekend naar 1991. Voorts gaat het bij alle voorzieningen de bijdrageregelingen gesimuleerd, zowel in de uitgangssituatie ("voor HO-ingreep") als in de situatie waarbij de nieuwe systematiek conform de heroverwegingen (HO) is toegepast ("na HO-ingreep").

2. Simulatie invoering eigen risico ZFW/AWBZ pakket

De mogelijkheden voor micro-simulatie van de inkomenseffecten die het gevolg zijn van de invoering van een eigen risico voor het ZFW/AWBZ pakket zijn beperkt. De gevolgde werkwijze was de enige reële mogelijkheid om met de bestaande gegevens uitspraken te doen over de enkelvoudige en gecumuleerde inkomenseffecten (wegens gebruik van andere voorzieningen).

- (1) Eerst wordt op de Gezondheidsenquête 1991 de relatie geschat tussen gebruik van de 6 relevante voorzieningen en een aantal achtergrondkenmerken. Het betreft: huisarts, tandarts, specialist, fysiotherapeut, medicijngebruik, ziekenhuis. Probleem is het gebruik in enkele gevallen niet op jaarbasis bekend is (varieert van 2 weken tot 3 maanden). De geschatte kansen worden daarom omgerekend naar jaargebruik. De jaarlijkse uitgaven volgen uit het jaargebruik * prijs per eenheid gebruik (conform het ESB-artikel van 7 okt 1992 door Van Tulder, Van Puijenbroek en Need over "Het plan Simons en het eigen risico). Dit levert de gemiddeld te verwachten ziektekosten.
- (2) Vervolgens wordt verondersteld dat de feitelijke ziektekosten per persoon per voorziening normaal verdeeld zijn, met een afknotting bij nul. Het gemiddelde is afgeleid uit stap (1), de standaardafwijking is zo vastgesteld dat het uit de Gezondheidsenquête af te leiden percentage gebruikers in één jaar goed wordt gereproduceerd.
- (3) Ten slotte worden de gegevens over de kosten van de zes relevante voorzieningen uit GEZ'91 gekoppeld aan het AVO'91. Daarbij wordt gebruik gemaakt van synthetische koppeling.

Het is duidelijk deze werkwijze nogal wat "onzekerheid" introduceert. Dat geldt het sterkst voor de schatting van de effecten van de invoering van een eigen risico voor geneesmiddelen in de AWBZ. Gevoeligheidsanalyses wijzen uit dat de schattingen voor het eigen risico in de ZFW betrekkelijk robuust zijn, die voor het eigen risico in de AWBZ zijn met meer onzekerheid omgeven.

Samengevat:

voor ZFW-verzekerden:

eigen risico tot f 100 per verzekerde, f 50 per kind

voor AWBZ-verzekerden:

eigen risico tot f 100 per verzekerde, f 50 per kind

waarbij: maximale eigen bijdrage kinderen is f 100 per verzekeringsregiem (ZFW of AWBZ)

Het minimaal aanvullend beroep op de ABW (bijzondere bijstand) conform de hier gedefinieerde uitgangspunten is voor 1991

becijferd op f 45 miljoen, waarbij rekening is gehouden met een nog niet benutte drempel van f186 ten behoeve van noodzakelijke voorzieningen. Het betreft ongeveer 625 duizend huishoudens die voor gemiddeld ruim f 70 recht hebben op aanvullende bijzondere bijstand, hoofdzakelijk vanwege de introductie van een eigen risico in de ZFW en AWBZ.

3 Resultaten

Tabel 1 geeft een overzicht van het gebruik per voorziening in de uitgangssituatie.

Tabel 1 Gebruik van de betrokken regelingen, 1991

voorzieningen	a) gebruikers (%)	c) kosten (mln)	bijdrage gebruikers		
			voor HO-ingreep (mln)	na HO-ingreep (mln)	mutatie (mln)
Individuele huursubsidie b)	13,6	5.730	3.970	4.115	145
studiefinanciering wsf c)	6,5	5.940	1.930	2.370	440
rechtsbijstand d)	2,3	170	65	115	50
eigen risico zorg	94,7	pm	0	1.445	1.445
TOTAAL	95,3	11.840	5.965	8.045	2.080

a) betreft de uitgangssituatie

b) bijdrage gebruikers: de huur voor IHS-ontvangers minus huursubsidie

c) bijdrage gebruikers: ouderlijke bijdrage conform WSF-systeem; inclusief 20% verhoging collegegelden

d) inclusief asielzoekers, exclusief mogelijke gedragsreacties periode 1991-1994.

Bron: SCP, AVO'91

De kosten die betrekking hebben op de individuele huursubsidie zijn gesteld op de basishuur conform de definitie in de betreffende regeling.

De kosten die betrekking hebben op de studiefinanciering zijn gesteld op het normatieve budget, conform de WSF; het collegegeld is verhoogd met 20%, maar dit is niet verdisconteerd in de kosten in tabel 1, wel in de gevolgen voor de eigen bijdragen van gebruikers.

De kosten die betrekking hebben op de rechtsbijstand zijn afgeleid uit een indeling in klassen in 1988 en opgehoogd naar 1991; gemiddelde kosten van een toevoeging: f 900. Omdat er meer toevoegingen per huishouden kunnen zijn, zijn de gemiddelde kosten per huishouden iets hoger.

Tabel 2 geeft een beeld van de inkomensgevolgen die voortvloeien uit de nieuwe eigen bijdrage systematiek. Onder een "gebruiker" wordt een *gebruikmakend huishouden* verstaan. Er kunnen dus meer personen in een huishouden gebruik maken van een voorziening.

Tabel 2 Inkomensgevolgen van verandering in eigen bijdrage systematiek, 1991

Gemiddelde eigen bijdrage per voorziening	Afstand tot het sociale minimum				
	Totaal	tot 105%	105%-150%	150%-200%	vanaf 200%
Individuele huursubsidie a)					
- uitgangssituatie	4.155	3.560	4.605	6.640	-
- nieuwe situatie	4.310	3.575	4.915	6.970	-
- mutatie	155	15	310	330	-
aantal gebruikers (x1000)	955	520	375	55	-
studiefinanciering wsf b)					
- uitgangssituatie	4.450	565	995	2.715	6.270
- nieuwe situatie	5.460	475	1.770	4.545	7.085
- mutatie	1.010	-90	775	1.830	815
aantal gebruikers (x1000)	435	20	65	95	255
rechtsbijstand c)					
- uitgangssituatie	390	130	430	720	530
- nieuwe situatie	710	165	1.035	1.080	740
- mutatie	320	35	605	360	210
aantal gebruikers (x1000)	165	60	55	40	10
eigen bijdrage zorg					
- mutatie	215	200	265	220	195
aantal gebruikers (x1000)	6.670	1.135	1.390	1.550	2.590
TOTAAL, alle huishoudens					
- mutatie	295	195	405	340	255
huishoudens (x1000)	7.040	1.200	1.430	1.620	2.790

a) bijdrage gebruikers: de huur voor IHS-ontvangers minus huursubsidie

b) bijdrage gebruikers: ouderlijke bijdrage conform WSF-systematiek; inclusief 20% verhoging collegegelden

c) exclusief toevoegingen in echtscheidingszaken en strafzaken; aantal toevoegingen: 185.000.

Bron: SCP, AVO'91

Tabel 3 Cumulatie van eigen bijdragen volgens de nieuwe eigen bijdrage systematiek, 1991

aantal huishoudens x1000	Afstand tot het sociale minimum				
	Totaal	tot 105%	105%-150%	150%-200%	vanaf 200%
geen cumulatie a)	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

De cumulaties betreffen inhoudelijk de volgende voorzieningen:
 cumulatie van 2 voorzieningen:

- eigen risico zorg plus huursubsidie (70%)
- eigen risico zorg plus studiefinanciering (25%)
- eigen risico zorg plus rechtsbijstand (5%)

cumulatie van 3 voorzieningen:

- eigen risico zorg plus huursubsidie plus rechtsbijstand (65%)
- eigen risico zorg plus huursubsidie plus studiefinanciering (20%)
- eigen risico zorg plus rechtsbijstand plus

studiefinanciering (15%)

Uit tabel 3 blijkt dat circa 450 duizend 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. Omdat het eigen risico per huishouden meer dan f 200 kan bedragen (partners en kinderen tellen ook mee), kunnen ook huishoudens die uitsluitend een eigen risico ondervinden (gerubriceerd onder "1 voorziening" in tabel 3) een inkomensverlies leiden dat uitkomt boven de drempel in de ABW (f 186).

Tabel 4 Aantal huishoudens naar verandering in eigen bijdragen na invoering nieuwe systematiek, 1991

	Afstand tot het sociale minimum				
	Totaal	tot 105%	105%-150%	150%-200%	vanaf 200%
	(aantal huishoudens x1000)				
Inkomensverlies					
- nihil of positief	425	85	80	80	180
- 1-186 gld	2.130	355	260	510	1.000
- 186-400 gld	3.545	725	665	810	1.340
- 400-600 gld	440	20	165	100	155
- 600-800 gld	135	10	70	15	40
- 800-1000 gld	80	-	55	10	10
- meer dan 1000 gld	285	5	135	90	60
totaal	7.040	1.200	1.430	1.620	2.790

Bron: SCP, AVO'91

Tabel 4 geeft een beeld van het gecumuleerd inkomensverlies. Uit deze tabel blijkt dat ongeveer 750 duizend huishoudens op of vlak boven het sociale minimum een inkomensverlies leiden van meer dan f 186. Een aanzienlijk deel van deze groep (ongeveer 625 duizend huishoudens) zou uit hoofde hiervan voor circa f 45 miljoen een aanvullend beroep kunnen doen op de ABW wanneer de drempel van f 186 voor bijzondere bestaanskosten nog niet is benut (minimum variant). Dit bedrag loopt op tot bijna f 200 miljoen wanneer de drempel van f 186 reeds is benut (maximum variant). Daarbij moet worden opgemerkt dat in 1991 ruim 210 duizend huishoudens incidentele of periodiek bijzondere bijstand ontvingen. Deze benutten de genoemde drempel dus geheel. De maximum variant zal dus bepaald niet worden gehaald.

Het aantal huishoudens dat wordt gecompenseerd via de bijzondere bijstand vermindert als volgt als de drempel in de bijzondere bijstand zou worden verhoogd:

Tabel 5 Compensatie in de bijzondere bijstand en hoogte van de drempel

drempel (gld per jaar)	aantal huishoudens dat wordt gecompenseerd in de bijzondere bijstand (x1000)
---------------------------	--

186	625
200	220
250	190
300	125
400	30

De opbrengst van de invoering van de nieuwe eigen bijdrage systematiek en een eigen risico ZFW/AWBZ kan naar huishoudens worden teruggesluisd door lastenverlichting. Dit is op de volgende wijze geschiedt:

- huursubsidie, studiefinanciering, rechtsbijstand (f 635 miljoen): verlaging van het tarief van de eerste schijf loon-en inkomstenbelasting;
- eigen risico AWBZ (f 825 miljoen): verlaging tarief eerste schijf premie volksverzekeringen;
- eigen risico ZFW (f 620 miljoen): verlaging premie ZFW voor huishoudens.

Tabel 5 geeft de uitkomsten: saldo is belasting/premie(verlaging) minus eigen bijdrage/risico (verhoging). Na compensatie is er nog steeds beroep op aanvullende bijstand mogelijk. Het minimale beroep komt uit op ruim f 10 miljoen, gedaan door ongeveer 100 duizend huishoudens.

Tabel 6 Aantal huishoudens naar verandering in koopkracht na invoering nieuwe systematiek en lastenverlichting, 1991

	Afstand tot het sociale minimum				
	Totaal	tot 105%	105%-150%	150%-200%	vanaf 200%
	(aantal huishoudens x1000)				
Inkomensverandering					
- groter dan -1000	205	-	70	80	50
- -500 tot -1000	205	15	150	25	20
- -186 tot -500	425	145	180	20	80
- 0 tot -186	1.595	740	430	250	170
- 0 tot 250	3.520	280	515	1.035	1.685
- 250 tot 500	1.010	5	50	200	750
- 500 of meer	80	10	35	10	25
totaal	7.040	1.200	1.430	1.620	2.790

Bron: SCP, AVO'91