

Cumulaties van overheidsregelingen en marginale druk

Overheidsmaatregelen kunnen tot een cumulatie van inkomensgevolgen leiden. Dit heeft onder andere gevolgen voor de koopkracht en de marginale druk op het inkomen. Er zijn weinig gegevens bekend over de cumulatieproblematiek. Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft daarom een onderzoek ingesteld naar de feitelijke cumulatie van regelingen en de inkomensgevolgen daarvan. In dit artikel worden de belangrijkste resultaten van het onderzoek weergegeven.

IR. F.G. VAN HERWAARDEN – DRS. E.J. POMMER*

Het vraagstuk van de cumulatie van inkomensgevolgen van uiteenlopende overheidsmaatregelen heeft in 1987 veel aandacht gekregen bij de presentatie van het inkomensbeleid van het kabinet-Lubbers. De koopkrachtgaranties die dit kabinet had toegezegd werden in niet onbelangrijke mate doorkruist door maatregelen op een groot aantal terreinen. Onduidelijk was echter hoeveel mensen in welke mate in hun koopkracht werden getroffen door voorgestelde bezuinigingen in de sfeer van de gezondheidszorg, de rechtshulp, de gezinsverzorging, de studiekosten, de kinderopvang, de belastingheffing, de premieheffing, de kinderbijslag en de individuele huursubsidie. De cumulatieproblematiek is in de Tweede Kamer herhaaldelijk aan de orde gesteld, vooral wanneer het ging om maatregelen die bijzondere groepen van de bevolking troffen, zoals gehandicapten en bejaarden. Telkens bleek dat weinig inzicht in de problematiek kon worden geboden omdat adequate gegevens ontbraken.

Bij de bespreking van het interdepartementale welzijnsbeleid in 1986 is de cumulatieproblematiek eveneens aan de orde gesteld. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Een belangrijk aspect van het onderzoek is het vaststellen van de feitelijke cumulatie van regelingen en de inkomensgevolgen ervan. Inzicht in de cumulatie wordt maar gedeeltelijk geboden door de traditionele koopkrachtoverzichten van denkbeeldige huishoudens met een standaard inkomensniveau en een standaard huishoudenssamenstelling. De cumulatie van regelingen heeft ook gevolgen voor de marginale druk op het inkomen. Een inkomensverhoging kan – naast hogere inkomstenbelasting en sociale premies – leiden tot een aanzienlijke vermindering van subsidies of tot verhoging van eigen bijdragen. Probleem is evenwel dat de meeste publicaties over marginale druk zich beperken tot *theoretisch* bepaalde (maximale) marginale tarieven¹. In dit artikel gaat het om *empirisch* bepaalde marginale tarieven.

De regelingen die in het onderzoek betrokken zijn kennen zeer uiteenlopende definities van de leefeenheden waarop ze betrekking hebben. Om de inkomensgevolgen van cumulatie van regelingen te bepalen moet één eenheid worden gedefinieerd waarvoor die inkomensgevolgen worden vastgesteld. In het cumulatie-onderzoek is een huishoudensdefinitie gehanteerd die breder is dan de meestal gebruikte

SCP-definitie. Tot een *huishouden* behoren het hoofd, een eventuele partner (gehuwd of ongehuwd) en alle afhankelijk kinderen van 0-29 jaar (uit- of thuiswonend).

Het onderzoek naar de cumulatie van regelingen is hoofdzakelijk gebaseerd op het *Aanvullend Voorzieningengebruik Onderzoek 1987* (AVO'87). Het AVO richt zich zowel op meting van het gebruik van voorzieningen als op meting van een breed scala van kenmerken van huishoudens en personen binnen die huishoudens².

Regelingen

De regelingen die in het onderzoek zijn betrokken, worden hierna kort beschreven³. Tabel 1 geeft enige informatie over gebruikers en financiering in 1987. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen subsidieregelingen (2, 3, 4, 5) en eigen-bijdrageregelingen (1, 6, 7, 8).

Eigen bijdragen van verzekerden in het Ziekenfonds (ZFW) spelen slechts een geringe rol. De meegenomen ei-

* De auteurs zijn werkzaam bij het Sociaal en Cultureel Planbureau, afdeling Verdeling en Allocatie. Wij danken drs. L.W. Ruitenberg voor zijn commentaar op een eerdere versie. Dit artikel is grotendeels gebaseerd op een uitgebreider verslag van het beschrijvende gedeelte van het cumulatie-onderzoek: F.G. van Herwaarden en E.J. Pommer, *Concentraties van cumulaties*, SCP-Document nr. 3, mei 1989.

1. Zie bij voorbeeld C.H.I.M. Walenkamp, Geïntegreerde marginale tarieven, *ESB*, 12 januari 1977, blz. 37-43 en het verslag van de Interdepartementale Commissie Inkomensprijsen (*De marginale druk van inkomensprijsen*, 1986, niet gepubliceerd).

2. Het AVO'87 is een enquête, waarbij per huishouden één huishoudensformulier is ingevuld (mondeling, door enquêtrice) en één formulier per lid van het huishouden boven de vijf jaar (schriftelijk, door respondent). De netto respons kwam uit op 7.300 huishoudens (63%) volgens de hier gebruikte huishoudensdefinitie. Van de responderende huishoudens bleek ongeveer 36% als ongeldig te moeten worden beschouwd door non-respons op inkomensvragen, zodat er 4.700 geschikte huishoudens volgens de hier gebruikte definitie overbleven.

3. In het oorspronkelijke onderzoek, gerapporteerd in SCP-Document nr. 3, waren de regelingen voor het minimumloon en woningdeling (in de ABW) opgenomen. Deze zijn in dit artikel vervangen door de regelingen voor kinderopvang en rechtshulp.

Tabel 1. Gebruikers en financiering van de geselecteerde regelingen, 1987

Regeling	Afk.	Gebruikers (x1000) betreft		Bedrag (fmln.) bet. door	
1. Eigen bijdr. ZFW (z)	(z)	4.040	huish.	230	huish.
2. Kinderbijslag (k)	(k)	3.640	telkinderen	5.530	overheid
3. Huursubsidie (h)	(h)	830	huish.	1.560	overheid
4. Studiefinanc. (s)	(s)	525	personen	3.740	overheid
5. Tegemoetkoming studiekosten (t)	(t)	465	personen	690	overheid
6. Kinderopvang (o)	(o)	285	kinderen	275	huish.
7. Gezinsverzorging(g)	(g)	275	huish.	120	huish.
8. Rechtshulp (r)	(r)	250	personen	30	huish.
9. Ink.bel. en prem.(i,p)	(i,p)	9.000	personen	39.225	huish.

Bronnen:

1. Gebruik: AVO'87; bedrag: WVC, FOGM'88, FOZ'89.
2. Gebruik: SVB; bedrag: CBS NR'87.
3. Gebruik en bedrag: Ministerie van VROM.
4. Gebruik en bedrag: O&W (beurs plus lening).
5. Gebruik en bedrag: Ministerie van O&W.
6. Gesubs.: CBS, *Kindercentra 1986* (1987: schatting); particulier: AVO'87.
7. Gebruik en bedrag: Ministerie van WVC.
8. Gebruik en bedrag: Ministerie van Justitie.
9. Bedrag: Miljoenennota.

gen bijdragen zijn de 'medicijnenknaak' per afgeleverd geneesmiddel (met een maximum van f 125) en het 'specialistengeeltje' (met een maximum van f 75).

De *kinderbijslag* is afhankelijk van het aantal kinderen en hun leeftijd, maar onafhankelijk van het ouderlijk inkomen.

De *individuele huursubsidie* is afhankelijk van het inkomen en de huur, en vermindert naarmate het inkomen en de huur hoger zijn. De inkomensgrondslag bestaat uit het belastbaar inkomen van hoofd en partner plus een deel van het belastbaar inkomen van alle huisgenoten. De inkomensgrondslag is verdeeld in 22 klassen, waarbij de eerste klasse loopt tot bijna f 18.000 voor eenpersoonshuishoudens en f 22.000 voor meerpersoonshuishoudens.

De *studiefinanciering* voor studerende van 18 tot en met 29 jaar bestaat uit een 'basisbeurs' en een 'aanvullende financiering'. Deze laatste bestaat uit een 'rentedragende lening' en een 'aanvullende beurs'. Voor de berekening van de aanvullende beurs moet de ouderlijke bijdrage worden vastgesteld, die inkomensafhankelijk is. Een kwart van de basisbeurs en de gehele aanvullende beurs zijn onderworpen aan de heffing van inkomstenbelasting en volksverzekeringspremies.

De hoogte van de tegemoetkoming *studiekosten* hangt, behalve van het belastbaar inkomen van de ouders, af van het aantal onderwijsvolgende kinderen, de directe en indirecte studiekosten, en de leeftijd van de scholier.

Onder de *kinderopvang* vallen voorzieningen die tegen betaling aanvullende verzorging bieden voor jonge kinderen die nog niet leerplichtig zijn. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen peuterspeelzalen (55% van het gebruik), kinderdagverblijven en bedrijfscreches (15% van het gebruik) en particuliere opvang (30% van het gebruik). Voor de kinderdagverblijven worden inkomensafhankelijke eigen bijdragen gevraagd. De tarieven voor de peuterspeelzalen zijn doorgaans niet inkomensafhankelijk. De eigen bijdragen voor de peuterspeelzalen zijn aanzienlijk lager dan voor de typische dagopvangvoorzieningen.

De *gezinsverzorging* kent eigen bijdragen naar draagkracht. De heffingsgrondslag is het netto maandinkomen na aftrek van de premie ziektekostenverzekering en bijtelling van forfaitaire bedragen voor verdienende leden van het huishouden. De inkomensafhankelijkheid is zeer fijnmazig.

De *rechtshulp* is geregeld in de Wet rechtsbijstand on- en minvermogens. Op grond van deze wet kan het honorarium worden vergoed van advocaten voor het bieden

van rechtshulp aan personen die dit niet voldoende uit eigen middelen kunnen opbrengen. De gebruikers betalen een eigen bijdrage die afhankelijk is van het inkomen, met een minimum van f 25 en een maximum van f 560. Wanneer het netto maandinkomen van hoofd en partner meer bedraagt dan f 2.625, komt men niet voor rechtshulp in aanmerking. Er worden slechts zeven inkomensklassen onderscheiden.

De *sociale premies* omvatten de premies voor aanvullend pensioen, voor de werknemersverzekeringen, voor de volksverzekeringen en voor de ziektekostenverzekeringen. De laatste drie soorten premies kennen een premiegrens (inkomen waarboven geen premies meer verschuldigd zijn).

Cumulaties

Hierna wordt een beeld gegeven van de mate waarin gebruikers onder meer dan één van de in het cumulatieve onderzoek betrokken regelingen vallen. Onder een *gebruiker* wordt verstaan een huishouden waarvan minstens één persoon gebruik maakt van een regeling. Onder *cumulatie* van regelingen wordt verstaan het gebruik van twee of meer regelingen door een huishouden.

Tabel 2 geeft een overzicht van het aantal huishoudens dat te maken heeft met relatief veel voorkomende cumulaties van de onderscheiden acht regelingen⁴. In de tabel staan de tot nationale totalen opgehoogde aantallen gebruikers en de gemiddelde subsidie (bij de regelingen k, h, s, t) of de gemiddelde eigen bijdrage (bij de regelingen z, o, g, r) per huishouden per jaar. Daarbij zijn alleen cumulaties in beschouwing genomen met 25.000 of meer gebruikers met overlap. Een cumulatie 'met overlap' betekent dat alle huishoudens die de regelingen in een bepaalde cumulatie gebruiken worden meegerekend, ongeacht van welke andere van de beschouwde regelingen ze nog gebruik maken. In de situatie 'zonder overlap' worden uitsluitend de huishoudens meegerekend die alleen de regelingen in de betreffende cumulatie gebruiken en verder geen andere regelingen. Voorbeeld: van de regelingen in de cumulatie eigen bijdrage ZFW, kinderbijslag en individuele huursubsidie (zkh) wordt door 240.000 huishoudens gebruik gemaakt, ongeacht van welke andere regelingen deze huishoudens nog gebruik maken. Als uitsluitend de huishoudens worden meegerekend die zkh gebruiken en geen andere regelingen, dan gaat het om 90.000 huishoudens.

Bij de acht regelingen blijven 40 cumulaties over die aan de genoemde voorwaarde (meer dan 25.000 gebruikers) voldoen. Uit de aantallen kunnen de percentages gebruikers onder de totale bevolking worden bepaald. Zo komt de cumulatie van de eigen bijdrage ZFW en kinderbijslag (zk) voor bij 1,3 miljoen van de 6,9 miljoen huishoudens. Dit is 18% van de bevolking. Vanzelfsprekend neemt de kans op cumulatie toe als regelingen veel gebruikers kennen, zoals de eigen bijdrage voor de ZFW (4,0 miljoen gebruikers), de kinderbijslag (2,1 miljoen) en de huursubsidie (0,8 miljoen). Daardoor komt de cumulatie van eigen bijdrage ZFW en kinderbijslag (zk) bij veel huishoudens voor. Iets dergelijks geldt ook voor andere cumulaties waarin de veel gebruikte regelingen voorkomen, zoals eigen bijdrage ZFW met huursubsidie (zh). Er zijn geen cumulaties van vijf regelingen met 25.000 gebruikers of meer. Wel zijn er twee, niet opgenomen, cumulaties met meer dan 10.000 gebruikers: zkhst (16.000 gebruikers) en zkhr (19.000 gebruikers).

4. Bij acht regelingen zijn 247 combinaties van twee of meer regelingen mogelijk.

Tabel 2. Cumulaties met meer dan 25.000 gebruikers, aantallen, 1987^{a,b,c}

Cumulatie ^d	Aantallen (x1000)		Cumulatie ^d	Aantallen (x1000)	
	met overlap	zonder overlap		met overlap	zonder overlap
.....	1.680	1.680	zk . . t . .	260	120
z	4.040	2.060	zkh	240	90
.k	2.070	520	zk . . o . .	180	140
.h	830	85	z . h . t . .	110	10
.s	440	140	.kh . t . .	110	10
.t	380	5	zk . s . . .	90	40
.o	280	*	z . h . . . g	90	75
.g	270	50	zk r	80	35
.r	260	20	z . h . . . r	75	25
zk	1.270	630	.k . s . t . .	70	20
z . h	700	340	z . s . t . .	50	*
.k . . t . .	340	45	.kh . o . .	40	*
z . . t . .	260	5	.kh r	40	*
.k . . o . .	280	85	z . h . o . .	35	*
.kh	270	10	zk g	30	15
z r	200	75	.k . . t . . r	30	*
z s	190	85	z . hs	25	*
z g	190	80	zk . h . t . .	95	60
z o	180	*	zk . s . t . .	50	30
.k . s	180	60	zk . h . . . r	40	15
.h . . t . .	120	*	zk . h . o . .	35	35
.k r	110	10			
.h g	100	5			
.h r	85	5			
.s	80	*			
.k g	45	10			
.h o	40	*			
.hs	30	*			

a. Selectie: meer dan 25.000 gebruikers met overlap. Totaal aantal huishoudens: 6,9 mln. Aantallen opgehoogd tot nationale totalen.

b. * minder dan 5.000 waarnemingen; - niet van toepassing. Afronding: <100: 5-tallen; >100: 10-tallen; >1.000: 100-tallen.

c. De studiefinanciering is aan de ouder(s) van de studerende toegekend.

d. z = eigen bijdrage ZFW; k = kinderbijslag; h = huursubsidie; s = studiefinanciering; t = studiekosten; o = kinderopvang; g = gezinsverzorging; r = rechtshulp.

Bron: SCP, AVO'87.

Tabel 3 geeft de mate waarin cumulaties geconcentreerd zijn bij bepaalde sociale groepen. Daarbij zijn alleen cumulaties betrokken met minstens 50.000 gebruikers (inclusief overlap). De cumulaties zijn gerangschikt naar afnemend aantal gebruikers (eerste cijferkolom). In de tweede cijferkolom is de factor vermeld die aangeeft hoeveel gebruikers de betreffende cumulatie meer heeft dan men op grond van het gebruik van de afzonderlijke regelingen zou mogen verwachten. Die verwachting is gebaseerd op de veronderstelling dat het gebruik van verschillende regelingen niet onderling samenhangt. Hoge factoren wijzen op concentratie van het gebruik bij bepaalde groepen in de bevolking. Deze treft men aan bij de eigen bijdrage ZFW, kinderbijslag, huursubsidie en tegemoetkoming studiekosten (zkht: 12 maal vaker voorkomend dan verwacht op statistische gronden, 95.000 huishoudens); de eigen bijdrage ZFW, kinderbijslag, studiefinanciering en tegemoetkoming studiekosten (zkst: 12; 50.000 huishoudens); kinderbijslag, studiefinanciering en tegemoetkoming studiekosten (kst: 10; 70.000 huishoudens) en kinderbijslag, huursubsidie en tegemoetkoming studiekosten (kht: 8; 110.000 huishoudens).

In de laatste drie kolommen is informatie opgenomen over de concentraties van cumulaties bij huishoudens, gegroepeerd naar drie kenmerken. Waar een categorienummer wordt vermeld, betreft het een bevolkingscategorie waarbij meer dan gemiddeld een bepaalde cumulatie optreedt.

De cumulaties uitgesplitst naar secundair inkomen zijn betrekkelijk gelijkmatig over de onderscheiden inkomensklassen (20%-groepen) verdeeld. In de eerste 20%-groep (de laagste inkomens) treffen we overwegend de cumulaties aan van gezinsverzorging met andere regelingen, zoals de eigen bijdrage ZFW (zg) en de huursubsidie (hg). In de overige inkomensklassen komt deze cumulatie veel minder voor. De

Tabel 3. Cumulaties met meer dan 50.000 gebruikers met overlap, concentraties, 1987

Cumulatie ^a	Aantal waargenomen (x1000)	Cumulatie factor ^b	Concentraties van cumulaties ^c		
			secundair inkomen 12345	type huish. 123456	inkomenscategorie 12345
zk	1.270	(1,0)	.34 .	.2 .4 .6	1 .4 .
z . h	700	1,4	12 . . .	12 . . . .	. .45
.k	340	3,0	.234 . .	.2 .4 . .	. .4 .
z . . . t . .	280	1,2	.23 . . .	.2 .4 . .	. .4 .
.k . . . o . .	280	3,3	. .45 . .	.2 .4 .6	12 . . .
.kh	270	(1,1)	.23 . . .	.2 .4 . .	. .4 .
z r	200	1,3	.2 . . . .	.2 . . . .	. .4 .
z s	190	0,8	. .4 . . .	.2 .4 .6	1 .4 . .
z g	190	(1,2)	1	1 . . . . .	. .5
z o	180	(1,1)	. .4 . . .	.2 .4 .6	1
.k . s	180	1,3	. .45 . .	.2 .4 .6	.2
.h . . t . .	120	2,7	.23 . . .	.2 . . . .	. .4 .
.k r	110	1,4	.23 . . .	.2 .4 .6	. .4 .
.h g	100	2,9	1	12 . . . .	. .5
.h o	85	2,7	12 . . . .	.2 . . . .	. .4 .
.s	80	3,3	.2 .4 . .	.2 .4 . .	. .3 . .
zk . . t . .	260	3,8	.23 . . .	.2 .4 . .	. .4 .
zkh	240	1,6	.23 . . .	.2 .4 . .	. .4 .
zk . . . o . .	180	3,7	. .4 . . .	.2 .4 .6	1
z . h . t . .	110	3,9	.23 . . .	.2 . . . .	. .4 .
.kh . t . . .	110	8,0	.23 . . .	.2 . . . .	. .4 .
zk . s	90	(1,2)	. . . . .	.2 .4 .6	1
z . h . . . g	90	4,4	1	12 . . . .	. .5
zk r	80	1,8	.2 . . . .	.2 . . .6	. .4 .
z . h . . . r	75	4,0	.2 . . . .	.2 . . . .	. .4 .
.k . s . t . .	70	10,0	.2 .4 . .	.2 .4 . .	. . . . .
z . . s . t . .	50	3,5	.2 .4 . .	.2 .4 . .	. .4 .
zk . h . t . .	95	11,7	.23 . . .	.2 . . . .	. .4 .
zk . s . t . .	50	11,6	.2 .4 . .	.2 .4 . .	. .4 .

a. z = eigen bijdrage ZFW; k = kinderbijslag; h = huursubsidie; s = studiefinanciering; t = studiekosten; o = kinderopvang; g = gezinsverzorging; r = rechtshulp.

b. Waargenomen gedeeld door verwacht aantal bij onafhankelijk gebruik. Tussen haakjes: niet significant (binomiaal-toets, niveau = 1%).

c. Significant afwijkend van het gemiddelde (niveau = 5%).

secundair inkomen type huishouden inkomenscategorie
 1: 1e 20%-groep 1: alleenstaande 1: werknemer markt
 2: 2e 20%-groep 2: eenoudergezin 2: werknemer overheid
 3: 3e 20%-groep 3: 1 verd. zonder kinderen 3: zelfstandige
 4: 4e 20%-groep 4: 1 verd. met kinderen 4: uitkeringsontvanger
 5: 5e 20%-groep 5: 2 verd. zonder kinderen 5: pensioenontvanger
 6: 2 verd. met kinderen

Bron: SCP, AVO'87.

cumulatie van deze drie regelingen samen (zhg) is eveneens geconcentreerd in de eerste 20%-groep. Ook de cumulatie van de eigen bijdrage ZFW met huursubsidie (zh) en huursubsidie met rechtshulp (hr) en de cumulatie van deze drie regelingen (zhr) komen vooral in de lagere inkomensklassen voor. De cumulaties van kinderbijslag met andere regelingen zijn over de middeninkomens gespreid. Concentraties van kinderbijslag met huursubsidie (kh) treft men aan bij de lagere inkomens, met de tegemoetkoming studiekosten (kt) bij de middeninkomens en met studiefinanciering (ks) bij de hogere inkomens. Opvallend is dat de cumulaties met gezinsverzorging en huursubsidie (hg en zhg) in de laagste inkomensklassen, en met kinderopvang en studiefinanciering (vooral ko en ks) in de hogere inkomensklassen worden aangetroffen. Dit hangt samen met de gebruiksverdelingen van de afzonderlijke regelingen.

De cumulaties naar type huishouden laten relatief sterke concentraties zien bij huishoudens met kinderen en bij eenoudergezinnen. Zo heeft liefst 40% van de eenoudergezinnen te maken met de cumulatie zkh, 25% met de cumulatie zkt, eveneens 25% met de cumulatie kht, 20% met de cumulatie zht en 10% met de cumulatie zhr. Deze percentages zijn aanzienlijk hoger dan bij andere huishoudens, waar de score niet boven de 10% (zkh, zkt) respectievelijk 2% komt (kht, zht, zhr). Liefst 20% van de eenoudergezinnen heeft te maken met de cumulatie zkht. Dit betekent dat driekwart van deze cumulatie bij eenoudergezinnen is geconcentreerd.

De cumulaties naar *inkomenscategorie* (belangrijkste inkomensbron van het hoofd) laten opmerkelijke concentraties zien bij uitkeringsontvangers en, zij het in mindere mate, bij pensioenontvangers. De concentraties bij uitkeringsontvangers zijn met name te vinden bij cumulaties waarbij de eigen bijdrage ZFW, de huursubsidie, de tegemoetkoming studiekosten en de rechtshulp betrokken zijn. Beperken we ons tot cumulaties van drie regelingen en meer, dan springen vooral de cumulaties zkh (12%), zht (6%), kht (6%) en zkht (5%) er bij de uitkeringsontvangers uit, terwijl de overige inkomensgroepen niet boven de 2% komen. Bij de pensioenontvangers gaat het met name om cumulaties waarbij de gezinsverzorging betrokken is (zg, hg en zhg).

Marginale druk

Als het bruto inkomen van een huishouden verandert, hebben niet alleen de belasting- en premieheffing invloed op wat uiteindelijk aan netto inkomen overblijft, maar ook de regelingen waarbij de hoogte van de subsidie of de eigen bijdrage inkomensafhankelijk is. Voor vijf (inkomensafhankelijke) van de acht in het onderzoek betrokken regelingen is de marginale druk bepaald:

- de individuele huursubsidie (h)⁵;
- de aanvullende studiefinanciering (rentedragende lening plus aanvullende beurs) (a);
- de tegemoetkoming studiekosten (t);
- de gezinsverzorging (g);
- de rechtshulp (r).

Bij de studiefinanciering is uitsluitend de aanvullende financiering in aanmerking genomen, omdat de basisbeurs niet inkomensafhankelijk is. Onder *marginale druk* wordt verstaan het verschil tussen een verandering (verhoging of verlaging) van het bruto inkomen en de daardoor veroorzaakte verandering in het netto inkomen, uitgedrukt als percentage van de verandering in bruto inkomen.

Om de marginale druk te bepalen zijn in het AVO'87 de bruto inkomens verhoogd met 5%.

In tabel 4 zijn drie *gemiddelde marginale drukpercentages* gepresenteerd:

- van de inkomstenbelasting en de sociale premies samen (kolom 1);
- van de in de beginkolom aangegeven (groep van) inkomensafhankelijke regeling(en) (kolom 2);
- van de inkomstenbelasting, de sociale premies en alle beschouwde regelingen waarvan huishoudens met de in de beginkolom aangegeven cumulatie gebruik maken; dus ook van de beschouwde regelingen die niet onder de cumulatie in de beginkolom vallen (kolom 3).

Dit laatste vloeit voort uit het feit dat de aantallen huishoudens inclusief overlap zijn. Het gevolg is dat kolom 3 niet de som van de kolommen 1 en 2 hoeft te zijn.

Huishoudens zijn ingedeeld naar de cumulaties waaronder ze vielen in de uitgangssituatie: het is namelijk mogelijk dat een huishouden door de bruto-inkomensverhoging niet meer in aanmerking komt voor een bepaalde regeling en dan onder een andere cumulatie van regelingen komt te vallen.

Tabel 4 laat zien dat de *gemiddelde marginale belasting- en premiedruk* van de 5,3 miljoen huishoudens die geen van de vijf beschouwde regelingen gebruiken, 46% is. Gebruikers van huursubsidie (h) en gezinsverzorging (g) hebben een duidelijk lagere marginale belasting- en premiedruk (30% en 32% tegen 44% gemiddeld voor alle huishoudens). Deze huishoudens worden overwegend in de lagere inkomensklassen aangetroffen. Huishoudens die gebruik maken van rechtshulp (r) hebben een iets lager dan gemiddelde marginale belasting- en premiedruk. Huishou-

Tabel 4. Gemiddelde marginale druk, 1987 (%)^{a,b}

Cumulatie ^c	Belasting en premies (%)	Afzonderlijke regeling(en) (%)	Totaal (met overlap) (%)	Aantal huish. (x1000)
.....	46	-	46	5.300
h.....	30	7	38	830
a....	47	8	58	230
t...	43	5	52	380
g...	32	7	41	270
r....	40	1	43	260
ha....	30	9	39	30
h.t...	30	9	39	120
h.g...	25	13	39	95
h.r...	31	6	38	85
a.t...	48	8	58	70
t.r...	32	1	34	30
Alle gebruikers	37	8	45	1.560
Alle huishoudens	44	2	46	6.860

a. De inkomensgevolgen van de bruto-inkomensverhoging voor de 5 regelingen zijn gestapeld op de gestegen inkomstenbelasting en sociale premies (inclusief pensioen- en ziektekostenpremie). Indeling naar cumulaties in de uitgangssituatie.

b. Alleen cumulaties met meer dan 25.000 gebruikers inclusief overlap.

c. h = huursubsidie; a = aanvullende studiefinanciering; t = tegemoetkoming studiekosten; g = gezinsverzorging; r = rechtshulp.

Bron: SCP, AVO'87.

dens die kinderen hebben met aanvullende studiefinanciering (a) hebben een hoger dan gemiddelde marginale belasting- en premiedruk. Ook dat is niet verwonderlijk omdat deze huishoudens vooral in de hogere inkomensklassen zijn geconcentreerd. Gebruikers van de tegemoetkoming studiekosten (t) ondervinden gemiddeld een marginale belasting- en premiedruk die weinig afwijkt van het gemiddelde. Bij cumulaties van genoemde regelingen is het beeld nog geprofileerder: een marginale druk van inkomstenbelasting en sociale premies van 25% voor gebruikers van zowel huursubsidie als gezinsverzorging (hg) en van 48% voor gebruikers van zowel studiefinanciering als tegemoetkoming studiekosten (at).

De *marginale druk van de afzonderlijke regelingen* verschilt onderling weinig. Alleen de rechtshulp (r) kent een duidelijk lagere marginale druk dan de andere regelingen. Bij cumulatie van regelingen kan de marginale druk oplopen tot 13% voor huursubsidie en gezinsverzorging (hg). Gebruikers met deze cumulatie kennen echter ook de laagste marginale belasting- en premiedruk (het betreft dan ook meestal lagere inkomensklassen).

De empirisch bepaalde marginale druk van drie van de vijf regelingen blijkt (aanzienlijk) lager te liggen dan het theoretisch bepaalde bereik⁶. Eén van de oorzaken van dit verschil is dat in de empirische situatie nogal veel huishoudens met lage inkomens voorkomen met een marginale druk van 0% (zie tabel 5). Dat drukt het gemiddelde. Bij de theoretische bepaling van de marginale druk worden over het algemeen dergelijke situaties, die een marginale druk van 0% opleveren, niet bekeken.

De *gemiddelde totale marginale druk* blijkt nauwelijks te verschillen voor huishoudens die niet en die wel gebruik maken van de beschouwde regelingen: 46% voor niet-ge-

5. Al eerder is door het SCP gerapporteerd over de totale marginale druk (F.G. van Herwaarden, *Marginale druk van inkomstenbelasting, premieheffing en individuele huursubsidie* SCP-Document nr. 2, januari 1989). Als gegevensbron is toen het Woning-behoefteonderzoek van het CBS uit 1985 gebruikt. Hier is het AVO'87 gebruikt.

6. In het verslag van de Interdepartementale Commissie Inkomensprijzen, *De marginale druk van inkomensprijzen*, 1986, niet gepubliceerd, worden theoretische percentages genoemd voor drie van de hier beschouwde regelingen die variëren van 15-26 (huursubsidie), 7-13 (studiefinanciering) tot 14-23 (gezinsverzorging).

bruikers en 45% voor gebruikers. De totale marginale druk van alle regelingen, inclusief belastingen en premies, schommelt bij de meeste cumulaties rond de 40%, met uitzondering van aanvullende studiefinanciering (58%), de tegemoetkoming studiekosten (52%) en de cumulatie van beide (58%), die aanzienlijk hoger uitkomen⁷.

Tot nu toe is steeds gesproken over de gemiddelde marginale druk. Er blijkt echter een grote spreiding te zijn in marginale druk. Tabel 5 geeft de spreiding van de marginale druk van de (cumulatie van) regelingen die (inclusief overlap) 50.000 of meer gebruikers hebben. De cijfers geven steeds het percentage huishoudens dat in de aangegeven klassen 'marginale druk' valt.

Uit tabel 5 blijkt onmiddellijk waarom de empirische bepaalde gemiddelde marginale druk van de beschouwde inkomensafhankelijke regelingen lager is dan op het eerste gezicht zou worden verwacht: een groot deel van de huishoudens heeft een marginale druk van 0% (bij een bruto inkomensstijging van 5%). Bij rechtshulp (r) overstijgt 84% van de huishoudens geen van de voor de regeling relevante inkomensgrenzen, bij de individuele huursubsidie (h) geldt dat voor 70% van de huishoudens. Hun eigen bijdrage respectievelijk subsidie blijft hierdoor gelijk en de marginale druk van deze eigen bijdrage of subsidie is voor deze huishoudens 0%. Het percentage huishoudens met een marginale subsidiedruk van 0 is bij de tegemoetkoming studiekosten (t: 69%) nauwelijks kleiner⁸. Bij de gezinsverzorging zijn de inkomensklassen van de regeling veel kleiner, met als gevolg dat bij een inkomensstijging veel vaker een positieve marginale druk resulteert. Bij cumulatie van verscheidene regelingen is uiteraard de kans groter op een marginale druk die hoger is dan 0%. Zo valt nog maar 20% van de huishoudens met huursubsidie en gezinsverzorging (hg) in de 0%-klasse marginale druk.

Een marginale (subsidie)druk hoger dan 40% doet zich maar sporadisch voor en dan begrijpelijkerwijs vooral bij cumulatie van regelingen. Alleen bij de huursubsidie ten slotte (en bij de cumulatie van huursubsidie met tegemoetkoming studiekosten, ht en met rechtshulp, hr) zijn er meer huishoudens met een marginale druk van 20-40% dan van 1-20%. Bij de overige regelingen heeft het gros van de huishoudens (voor zover zij een positieve marginale druk hebben) een marginale druk van 1-20%.

Bij het voorgaande moet bedacht worden dat ter berekening van de marginale druk de bruto inkomens met 5% zijn verhoogd. Als met een veel grotere verhoging wordt gewerkt (10% à 20%) zal het aantal huishoudens in de 0%-klasse marginale druk veel kleiner worden. Daardoor zal ook de gemiddelde marginale druk stijgen. Dergelijke grote inkomensveranderingen treden meestal alleen op bij verandering van sociale groep.

De totale marginale druk van inkomstenbelasting, sociale premies en een cumulatie van de vijf beschouwde regelingen, blijkt zelden of nooit boven de 100% uit te komen. Ongeveer 1% van alle huishoudens ondervindt een totale marginale druk van 80-100% (overwegend huishoudens met aanvullende studiefinanciering en/of tegemoetkoming studiekosten) en 12% van de huishoudens een totale marginale druk van 60-80%.

Tabel 5. Spreiding marginale druk, 1987 (%)^{a,b}

	Cumulatie ^c	Klassen marginale druk (spreiding)						To-taal	Aantal huish. (x1000)
		0%	1-20%	20-40%	40-60%	60-80%	> 80%		
.....	100	-	-	-	-	-	100	5.300	
h.....	70	10	20	1	0	-	100	830	
.a....	42	45	14	-	-	-	100	230	
.t....	69	22	8	1	-	-	100	380	
.g....	40	54	6	-	-	-	100	270	
.....r	84	16	-	-	-	-	100	260	
h.t...	69	8	18	2	3	-	100	120	
h.g...	20	66	8	6	-	-	100	95	
h....r	75	9	17	-	-	-	100	85	
.a.t...	65	18	14	3	-	-	100	70	
Alle gebr.	57	26	16	1	-	-	100	1.560	

a. Het betreft de marginale druk van alleen de subsidieregelingen en eigen bijdrage regelingen, dus exclusief inkomstenbelasting en sociale premies.

b. Alleen cumulaties met 50.000+ gebruikers inclusief overlap.

c. h = huursubsidie; a = aanvullende studiefinanciering; t = tegemoetkoming studiekosten; g = gezinsverzorging; r = rechtshulp.

Bron: SCP, AVO'87.

95.000);

- eigen bijdrage ZFW, kinderbijslag, studiefinanciering en tegemoetkoming studiekosten (zkst: factor = 12, aantal = 50.000);
- kinderbijslag, studiefinanciering en tegemoetkoming studiekosten (kst: factor = 10, aantal = 70.000);
- kinderbijslag, huursubsidie en tegemoetkoming studiekosten (kht: factor = 8, aantal = 110.000).

Huursubsidie en gezinsverzorging, en cumulaties met deze twee regelingen komen vaker voor bij lagere inkomensklassen. Studiefinanciering en tegemoetkoming studiekosten komen vaker voor bij de midden en hogere inkomensklassen. In het algemeen blijken lagere inkomensklassen en eenoudergezinnen meer met cumulaties van in dit artikel behandelde regelingen te maken te hebben. Eenoudergezinnen blijken er ook betrekkelijk slecht af te komen in de verdeling van algemeen welzijn, zoals beschreven in het Sociaal en Cultureel Rapport⁹.

De empirisch bepaalde gemiddelde marginale druk van inkomensafhankelijke regelingen blijkt (aanzienlijk) lager te liggen dan het theoretische bereik, bepaald door de Interdepartementale Commissie Inkomensprijzen. Eén van de oorzaken is dat er nogal veel huishoudens met een marginale druk van 0% zijn (bij de toegepaste bruto-inkomensverhoging van 5%). Wanneer de theoretische marginale druk wordt bepaald, worden over het algemeen dergelijke situaties, die een marginale druk van 0% opleveren, niet bekeken.

De totale marginale druk bij een cumulatie van inkomstenbelasting en sociale premies met de hier beschouwde vijf inkomensafhankelijke regelingen (huursubsidie, aanvullende studiefinanciering, tegemoetkoming studiekosten, gezinsverzorging en rechtshulp) komt bij een bruto-inkomensverhoging van 5% zelden of nooit boven de 100%. Ongeveer 1% van de huishoudens (70.000 in aantal) ondervindt een totale marginale druk van 80-100%.

Floor van Herwaarden
Evert Pommer

Conclusies

Bij de cumulatie van regelingen treden soms hoge cumulatiefactoren op. Deze geven de verhouding tussen waargenomen aantal gebruikers en bij onafhankelijk gebruik verwachte aantal gebruikers. Hoge cumulatiefactoren treft men aan bij:

- eigen bijdrage ZFW, kinderbijslag, huursubsidie en tegemoetkoming studiekosten (zkht: factor = 12, aantal =

7. De resultaten vloeien voort uit de uiteenlopende maximale inkomensgrenzen in 1987 om voor de regeling in aanmerking te komen: voor de huursubsidie (f 36.000 belastbaar inkomen), de studiefinanciering (f 84.500 belastbaar), de tegemoetkoming studiekosten (f 56.000 belastbaar) en de gezinsverzorging (f 48.000 netto).

8. Als variant is het bruto inkomen met 1% (in plaats van met 5%) verhoogd: vrijwel alle huishoudens hebben toen een marginale (partieel) subsidiedruk van 0% te maken.

9. Zie onder andere *Sociaal en Cultureel Rapport 1988*, blz. 320.