

De inkomenspositie van de minima in Nederland

De afgelopen tien jaar is de inkomenspositie van de sociale minima steeds meer onder druk komen te staan. De herziening van het sociale-zekerheidsstelsel in 1986 heeft de groei van de secundaire inkomens van deze groep afgezwakt. Daarnaast is de omvang en reikwijdte van verscheidene tertiaire inkomensbestanddelen beperkt. Volgens de auteurs van dit artikel is het cumulatieve effect van al deze maatregelen aanzienlijk geweest. Zij stellen dat dit, te zamen met de ingewikkeldheid van de regelgeving, de sociale minima alleen maar afhankelijker van de overheid heeft gemaakt.

DRS. M.M. BRAAMS – DR. R.C. KLOOSTERMAN*

In de decennia na de tweede wereldoorlog is in Nederland op basis van een algemene politieke consensus de verzorgingsstaat tot volle wasdom gekomen. Iedere burger weet zich in principe 'van de wieg tot het graf' door de overheid verzorgd. Personen die vanwege werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, ouderdom of andere redenen niet in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien, hebben in een dergelijke constellatie recht op geldelijke bijstand van de overheid.

Een mijlpaal in de totstandkoming van de verzorgingsstaat wordt gevormd door de invoering van de algemene bijstandswet (ABW) in 1965. De ABW was bedoeld als het onderste vangnet van de Nederlandse verzorgingsstaat en met de ABW werd officieel een bodem gelegd in het totale sociale-zekerheidsstelsel. Iedere Nederlander, zo valt in het eerste artikel te lezen, die "...niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien, wordt bijstand verleend door burgemeester en wethouders". De toen verantwoordelijke minister, Klompé, zei bij de invoering daarover in de Kamer: "Ik wilde een wet maken waarop iedere burger een beroep kon doen, met opgeheven hoofd, en waardoor hij niet in een atmosfeer zou worden geplaatst die in strijd zou zijn met zijn vrijheid en met de waardigheid van zijn menselijk persoon."

Inmiddels lijkt uit verschillende onderzoeken naar voren te komen dat het leven op het sociaal minimum in de jaren tachtig niet zonder meer een waardig bestaan garandeert. In *Minima zonder marge; de balans drie jaar later* van Oude Engberink uit 1986, en in *Moderne armoede* van Engbersen en Van der Veen uit 1987, wordt het beeld geschetst van het ontstaan van een groep permanent armen binnen de Nederlandse verzorgingsstaat. Ondanks het door de overheid gegarandeerde bestaansminimum lijkt er dan toch een aanzienlijke groep personen te zijn die in relatief kimmervolle omstandigheden moet leven.

Na 1973 en vooral na 1979 is het Nederlandse sociale-zekerheidsstelsel voor grote problemen komen te staan. Steeds meer mensen zijn een beroep op de overheid gaan doen voor financiële bijstand in het kader van de een of an-

dere regeling. De toeneming in overheidsuitgaven enerzijds en de afnemende van de economische groei anderzijds, hebben in diezelfde periode tot een aanzienlijke verscherping van de begrotingsproblemen voor de rijksoverheid geleid. De financiering van het stelsel van sociale zekerheid is daardoor moeilijker geworden. Een reeks van stelselwijzigingen, culminerend in de algehele stelselherziening van 1986, is hiervan het gevolg geweest.

In opdracht van de Begeleidingscommissie ontwikkelingsprojecten voor maatschappelijk en sociaal-cultureel welzijn hebben wij onderzoek gedaan naar het verloop van de inkomens van sociale minima in de turbulente jaren 1975-1987. Hierbij is zoveel mogelijk getracht om naast de uitkeringen zelf ook rekening te houden met de effecten van tertiaire inkomensbestanddelen als huursubsidie en gezinsverzorging. De relatief lange onderzoeksperiode en het zo systematisch mogelijk opnemen van tertiaire posten geeft dit onderzoek een eigen karakter. Bovendien is het onderhavige onderzoek meer een technische en kwantitatieve studie naar het verloop van de inkomens op minimum-niveau en de verhouding tussen sociale minima en overheid, dan een onderzoek naar de leefwereld van de betrokkenen. Ons startpunt is dan ook niet gelegen bij de individuele huishoudens, zoals in *Moderne armoede* en *Minima zonder marge*. Wij beginnen aan de andere kant, namelijk bij de regelingen en trachten aan de hand daarvan te achterhalen wat de gevolgen zijn voor de minima. Hopelijk kunnen de verschillende onderzoeken elkaar zo aanvullen.

In zekere zin is dit onderzoek ook een studie naar overheidsbeleid in het algemeen. Het garanderen van een redelijk inkomensniveau voor alle burgers is nu eenmaal een

* M.M. Braams is verbonden aan onderzoeksbureau Regioplan en R.C. Kloosterman is als Akademie-onderzoeker verbonden aan het Economisch Geografisch Instituut van de Universiteit van Amsterdam. Dit artikel is gebaseerd op M.M. Braams en R.C. Kloosterman, *De smalle beurs breed uitgemeten; een onderzoek naar de financiële positie van de minima in Nederland 1975-1987*, Amsterdam 1988.

belangrijke doelstelling van de sociaal-economische politiek in Nederland van na de tweede wereldoorlog. Hoe heeft men dit gestalte gegeven en wat is daarvan terechtgekomen? Deze vraag is des te interessanter wanneer men bedenkt dat het uiteindelijke totale inkomen van een uitkeringsgerechtigde (dus inclusief de tertiaire inkomensbestanddelen) de resultante is van het beleid van verscheidene departementen.

De heterogeniteit van de minima

Zuiver formeel gesproken kan er maar één minimuminkomen bestaan. De term 'minima' suggereert dat ook. Dientengevolge zouden we te maken moeten hebben met een wat het inkomen betreft homogene groep. Het weergeven van de inkomensontwikkeling van de groep minima zou daarom een eenvoudige zaak moeten zijn. De praktijk van de sociale zekerheid in Nederland wijst evenwel in een geheel andere richting. Om te beginnen zijn de uitkeringsbedragen voor de huishoudens op het sociale minimum niet gelijk. Deze bedragen zijn immers afhankelijk van het type uitkering en van de samenstelling van het huishouden. De kinderbijslag wordt bepaald aan de hand van het aantal kinderen in een huishouden en hun leeftijd, zodat ook in deze belangrijke component van het secundaire inkomen verschillen tussen huishoudens op het sociale minimum kunnen optreden¹.

De overheid zelf heeft deze differentiatie nog aanmerkelijk vergroot door de invoering van z.g. eenmalige uitkeringen in 1981. De hoogte van deze uitkeringen was immers niet alleen afhankelijk van de samenstelling van het huishouden maar ook van de duur dat een huishouden zich op het minimum bevond, zodat er op een bepaald moment gesproken werd van 'eerstjarige minima', 'meerjarige minima' en 'veeljarige minima'. Per type uitkering en bij een gelijke samenstelling van het huishouden kan men op secundair niveau dan al drie inkomensniveaus onderscheiden.

Indien we verder gaan en ook de gebonden overdrachten in aanmerking nemen om het tertiaire inkomen weer te geven, dan zou een verdere onderverdeling van de sociale minima een onoverzichtelijk geheel opleveren. Het profijt dat van de overheid getrokken wordt bestaat uit zo veel componenten – van te kwantificeren overdrachten als de huursubsidie tot nauwelijks individueel te meten baten als handhaving van de rechtsorde – dat een uitputtend overzicht onmogelijk wordt². Samenvattend kunnen we stellen dat de heterogeniteit van de minima grote vormen aanneemt wanneer men bij een analyse van de inkomensontwikkeling van sociale minima meer inkomenscomponenten betreft dan alleen de officiële maandelijkse netto-uitkering. In plaats van één of slechts enkele inkomensontwikkelingen hebben we te maken met de afzonderlijke ontwikkelingen van een veelvoud van subgroepen. Van de omvang van alle mogelijke subgroepen met elk hun eigen kenmerken is nauwelijks iets bekend. Met enige overdrijving kan men zeggen dat er onder hen die een uitkering op minimumniveau ontvangen, uiteindelijk bijna net zo veel verschillende inkomenshoogten als uitkeringsgerechtigden zijn: de volslagen individualisering van de minima.

Vanwege de onderlinge variëteit in inkomens gaan we noodgedwongen uit van drie verschillende 'modelhuishoudens' op het sociale minimum. Om de spreiding tussen deze modelhuishoudens zo groot mogelijk te maken naar type huishouding en type uitkering, hebben we gekozen voor een alleenstaande (een AOW-er), een onvolledig gezin (een ABW-ontvanger met twee kinderen: een 'bijstandsmoeder') en een volledig gezin (een WAO-er met vrouw en twee kinderen). Elk van deze huishoudens heeft een uitkering op minimumniveau en beschikt over geen en-

kele primaire inkomensbron. In de twee modelhuishoudens met kinderen, zo is ons uitgangspunt, zijn beide kinderen tussen de zes en elf jaar. Niet alleen is dan de kinderbijslag voor de gehele periode te berekenen, maar tevens zijn de verkregen gegevens betreffende het secundaire inkomen vergelijkbaar met andere belangrijke statistische ijkpunten, zoals het modelhuishouden van de werkende minimumloner en het modelhuishouden van de modale werknemer.

Met een overzicht van het verloop van het secundaire inkomen is het inzicht in de ontwikkeling van de inkomens van de sociale minima allerminst volledig. Daarom is ook getracht de ontwikkelingen in de voor minima belangrijke tertiaire inkomensoverdrachten in kaart te brengen. Door de verregaande individualisering bij de gebonden overdrachten is het voor deze inkomensbestanddelen onmogelijk om te komen tot algemeen geldende becijferingen van de effecten van de verschillende regelingen en van de wijzigingen daarin. Om toch eventuele veranderingen in het tertiaire inkomensdeel van de minima te kunnen traceren, hebben we getracht de inkomenseffecten van wijzigingen in de voor sociale minima belangrijkste gebonden overdrachten aan te geven.

Het secundair inkomen

De ontwikkeling van het secundair inkomen voor de drie huishoudens op het sociale minimum en de twee overige huishoudens is weergegeven in tabel 1. Het secundaire inkomen bestaat uit een netto-uitkering of netto-loon, netto-vakantiegeld, kinderbijslag (behalve AOW-huishouden) en, vanaf 1981, eenmalige uitkeringen (geldt niet voor het modale huishouden). Voor de berekening van het totale secundaire jaarinkomen is steeds uitgegaan van de hoogst mogelijke eenmalige uitkering. Dat geldt vanaf 1984 als er onderscheid wordt gemaakt naar de duur waarop een huishouden zich op het sociaal minimum bevindt. Het grootst mogelijke verschil (in 1985) tussen eerstjarige minima (eenmalige uitkering nul) en veeljarige minima is f 1030.

In de periode tot en met 1982 laten de secundaire inkomens van de sociale minima aanzienlijke stijgingen in nominale termen zien. Het inkomen van het AOW-huishouden is in de periode 1975-1982 met 59,2% toegenomen, van het ABW-huishouden met 57,8% en van het WAO-huishouden zelfs met 75,7%. De laatstgenoemde stijging valt mede zo groot uit omdat in 1980 de minimale WAO-uitkering gelijk is getrokken met de overige bodemuitkeringen. Het secundaire inkomen van het huishouden van de werkende minimumloner en de modale werknemer vertonen in de periode 1975-1982 eveneens aanzienlijke stijgingen, respectievelijk 60,1 en 50,9%. Als we dit laatste percentage vergelijken met die van de sociale minima, dan kunnen we vaststellen dat in de betrokken periode wat betreft de secundaire inkomens een duidelijke nivellering in het traject minimaal-modaal heeft plaatsgevonden. Het secundaire inkomen van de sociale minima is dus niet alleen in absolute maar ook in relatieve zin gestegen.

1. Wij houden ons aan de door het Sociaal Cultureel Planbureau gehanteerde indeling van primair, secundair en tertiair inkomen. Het primaire inkomen is in geval van de sociale minima nul omdat zij geacht worden geen inkomsten te hebben uit het beschikbaar stellen van arbeid, kapitaal of grond.

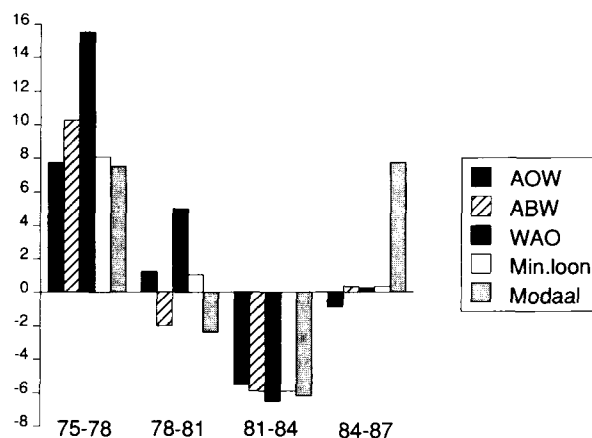
2. Wij laten terwille van de overzichtelijkheid andere posten die door het Sociaal en Cultureel Planbureau onder het tertiair inkomen worden gerekend, zoals bij voorbeeld de geldswaarde van het 'gebruik' van collectieve goederen en de eventuele belastingvoordelen van het gebruik van goederen buiten beschouwing. Het verdisconteren van deze posten in de inkomensontwikkeling van de minima zou vanwege de hoge mate van ongrijpbaarheid op grote moeilijkheden stuiten en grotendeels leiden tot onacceptabele schattingen.

Tabel 1. Verloop van het secundaire jaarinkomen van vijf modelhuishoudens, 1975-1987 (nominaal en afgerond op hele gulden)

	AOW	ABW	WAO	Min.	Modaal
1975	8230	12614	12396	13770	17300
1976	9236	14072	14280	15250	19100
1977	10065	15282	15660	16480	20840
1978	10502	16606	17088	17780	22210
1979	11440	17301	18360	18700	23320
1980	12056	18354	20091	19790	24770
1981	12411	19270	21216	21270	25730
1982	13113	19902	21784	22040	26110
1983	13237	20125	21976	22255	26280
1984	13387	20433	22338	22575	27200
1985	13582	20745	22696	22980	28450
1986	13473	20601	22521	22800	28940
1987	13402	20760	22680	22944	29353

Na 1982 tekent zich een ommekeer af: de secundaire inkomens van de sociale minima stijgen nauwelijks meer. In de periode 1982-1987 nemen de secundaire jaarinkomens van het AOW-, het ABW- en het WAO-huishouden met respectievelijk 2,2, 4,3 en 4,1% toe. Ook het secundaire inkomen van het huishouden van de werkende minimumloner stijgt met slechts 4,1%. Kijken we naar het secundaire inkomen van het modale huishouden, dan blijkt dit met 12,4% te zijn toegenomen. De breuk die na 1982 optreedt, heeft aldus niet alleen met de ontwikkeling van de absolute inkomens te maken, maar heeft evenzeer betrekking op de onderlinge inkomensverhoudingen. In de periode 1982-1987 heeft nivellering plaats gemaakt voor denivellering en is de afstand tussen de minima in het algemeen en modaal toegenomen. De verklaring voor deze divergente ontwikkeling is deels gelegen in de beslissing van het kabinet-Lubbers I om het minimumloon en de daaraan gekoppelde uitkeringen te bevriezen op het niveau van 1982 en deels in het economische herstel dat een verbetering van de inkomenspositie van de werkenden in het algemeen (uitgezonderd minimumloon) mogelijk maakte. De nominale ontwikkeling van de secundaire inkomens laat derhalve een evidente trendbreuk zien. Voor de betrokkenen is echter niet zozeer het nominale inkomen interessant

Figuur 1. De koopkrachtontwikkeling van vijf huishoudens, vier typen minima en een modaal huishouden (mutaties over vier perioden in procenten)



als wel het reële. Met behulp van het prijsindexcijfer is de ontwikkeling van de koopkracht voor de vier typen minima en voor modaal berekend³. De resultaten daarvan zijn te zien in figuur 1. De koopkrachtwijzigingen staan hier in vier perioden van drie jaar afgebeeld.

De koopkrachtontwikkeling in de vier onderzochte perioden, zo kunnen we constateren, vertoont sterke verschillen. In de jaren 1975-1978 zien alle vijf huishoudtypen hun inkomen in reële termen behoorlijk omhoog gaan. De WAO valt ook hier op vanwege de sprong die gemaakt is om op één lijn te komen met de andere uitkeringen op minimumniveau. In de daarop volgende periode breekt de tweede oliecrisis uit. De effecten hiervan zijn in de jaren 1978-1981 al duidelijk zichtbaar, maar mede vanwege de institutionele inertie in de inkomensvorming wordt de inkomensdaling pas in de jaren 1981-1984 over de gehele linie evident. Voor de bijstandsvrouw en 'Jan Modaal' begint de koopkrachtachteruitgang al in de jaren 1978-1981. Deze zet tussen 1981 en 1984 in versterkte mate door en ook de andere huishoudens worden geconfronteerd met reële inkomensdalingen. Gemiddeld gaan de minima er in die periode 6% in koopkracht op achteruit. De eenmalige uitkeringen geven in deze periode een gemiddelde koopkrachtcompensatie van 2,5%; zonder deze extra toeslagen had het koopkrachtverlies tussen de 8,5 en 9% bedragen.

Sinds 1984 is de koopkracht van de langdurige minima nagenoeg onveranderd. Voor de AOW-er is er nog sprake van een lichte teruggang, de overige minima gaan er 0,5% op vooruit. De koopkracht van modaal verbetert in deze periode aanzienlijk, namelijk 6,5%. Daarmee zijn de verschillen tussen minimum en modaal op secundair inkomensniveau ook in termen van koopkracht toegenomen. De denivellering tekent zich ook hier scherp af. Bekijken we de periode in zijn geheel, dan hebben de AOW-alleenstaande, de bijstandsvrouw met haar twee kinderen en het gezin met minimumloon ongeveer dezelfde koopkracht als in 1975. De koopkracht van het gezin met een modaal inkomen is met 5% gestegen, die van het WAO-gezin op minimumniveau is met 13% toegenomen.

Het tertiaire inkomen

Het minimuminkomen dat iemand te besteden heeft, bestaat niet alleen uit overdrachten in het kader van verzekeringen en voorzieningen zoals hierboven in het kader van de ontwikkeling van het secundaire inkomen zijn behandeld. Uiteindelijk wordt het inkomen ook bepaald door de zogenaamde 'tertiaire' bestanddelen. Zij bepalen mede de uiteindelijke omvang van het totale pakket van goederen en diensten dat kan worden aangeschaft. Veranderingen in de grondslagen van deze overdrachten of wijzigingen in de hoogte van de financiële tegemoetkomingen kunnen derhalve ernstige consequenties hebben voor de inkomenspositie van huishoudens op het sociale minimum die van een of meer regelingen gebruik maken. Dergelijke gevolgen voor het inkomen zijn niet uit het verloop van de uitkeringen zelf of het secundaire inkomen in het algemeen af te lezen. Omwille van de beknoptheid en de helderheid hebben wij ons beperkt tot enkele relevante, door de overheid beschikbaar gestelde gebonden inkomensoverdrach-

3. Aan het gebruik van het prijsindexcijfer voor de berekening van de koopkracht kleven - zeker voor de lagere inkomens - verschillende nadelen. Een praktisch alternatief is evenwel niet voor handen. Het hier gepresenteerde beeld van de koopkrachtontwikkeling behoeft dan ook nog enige nuancering en het is waarschijnlijk dat de bijstelling voor de minima eerder omlaag dan omhoog zal gaan.

ten. Het profijt van overheidsdiensten als rechtspraak laten wij buiten beschouwing.

Gebonden overdrachten zijn bedoeld als compensatie of tegemoetkoming voor de kosten die verbonden zijn aan het gebruik van bepaalde, duidelijk omschreven voorzieningen. Zulke overdrachten kunnen de vorm van inkomensafhankelijke subsidies hebben, zoals bij voorbeeld de huursubsidie. Ook van het inkomen onafhankelijke gebonden overdrachten zijn mogelijk, bij voorbeeld overheids-subsidies op sportaccommodaties. De inkomensafhankelijke subsidies komen logischerwijs vooral terecht bij de lagere inkomensgroepen als de sociale minima.

Een overzicht van de verdeling van overheids-subsidies naar inkomensklassen geeft aan dat voor de minima vooral de huursubsidie, de maatschappelijke dienstverlening, de gezondheidszorg en het openbaar vervoer van groot belang zijn⁴.

Bezuinigingen op gebonden overdrachten kunnen op verschillende manieren plaatsvinden. De overheid kan het subsidiebedrag verlagen zonder de betrokken regeling anderszins te wijzigen. De overheid kan echter ook – bij gelijkblijvend subsidiebedrag – de toegangsdrempel van een bepaalde regeling verhogen door de inkomensgrens te verhogen of andere criteria aan te scherpen, met als gevolg dat minder mensen voor een overheidsbijdrage in aanmerking komen. Ook kan de overheid een eigen bijdrage verlangen waardoor enerzijds de toeloop op een bepaalde voorziening wordt afgeremd en anderzijds de overheid een aan het gebruik gekoppelde bron van inkomsten verkrijgt. Deze methode heeft in de jaren tachtig een hoge vlucht genomen, mede vanwege het feit dat men zo een limiet kan stellen aan het totaalbedrag van eigen bijdragen die vallen onder een bepaalde regeling. In een aantal gevallen geldt deze limiet alleen voor de minima. Gebruikers van de betrokken regeling zijn in het kader hiervan nooit meer verschuldigd dan dit totaalbedrag. De uiterste consequenties voor het inkomen van het gebruik van deze regeling blijven dan overzichtelijk, maar naar de consequenties van de eigen bijdrage voor het besteedbaar inkomen van hen die deze limiet niet halen kan men slechts gissen. Overigens is gebleken dat de de administratieve afwikkeling hoge kosten voor de overheid met zich mee kan brengen.

De gevolgen voor de minima van de wijzigingen in de verschillende gebonden inkomensoverdrachten zijn tot 1980 niet erg ingrijpend te noemen. In de individuele huursubsidie vinden enige veranderingen plaats waardoor het aantal personen dat ervoor in aanmerking komt afneemt. Veel heeft dit echter nog niet om het lijf. De gezinsverzorging loopt met de voor minima belangrijke bezuinigingen eigenlijk voorop als in 1979 een eigen bijdrage wordt ingevoerd. In het geval van de gezinsverzorging is aan de totale som van eigen bijdragen voor huishoudens op het sociale minimum een plafond gesteld van aanvankelijk f 128 en, met ingang van 1984, f 156. In de periode na 1982, als het kortstondige kabinet-Van Agt II is opgevolgd door het kabinet-Lubbers I, is het gedaan met de relatieve rust op het gebied van de gebonden inkomensoverdrachten. Zowel op het terrein van de gezondheidszorg, de rechtshulp als de individuele huursubsidie zien we dat wijzigingen worden doorgevoerd die met name voor de sociale minima belangrijke gevolgen voor het inkomen hebben gehad. Vooral het middel van de eigen bijdrage wordt vanaf 1982 veelvuldig gehanteerd.

Zo wordt de eigen bijdrage voor de minima met ingang van 1984 in de rechtshulp ingevoerd wanneer zij f 25 moeten betalen voor een adviestoevoeging en f 50 voor een proces-toevoeging. Vanaf datzelfde jaar wordt in geval van een juridische procedure ook een eigen bijdrage voor het griffierecht verlangd en dit kan variëren van f 25 tot f 100. In 1975 zijn voor verschillende diensten in de gezondheidszorg (waaronder ziekenvervoer) al eigen bijdragen van

kracht, maar ook hier neemt het belang van eigen bijdragen in de periode na 1982 toe. Belangrijk in dit verband is de beëindiging van het kosteloos verstrekken van medicijnen op doktersrecept voor leden van het ziekenfonds. In 1983 voerde men de z.g. knakenkaart in: voor een recept wordt voortaan f 2,50 in rekening gebracht. Aan deze eigen bijdrage is wel een plafond verbonden van f 125. Ook op het gebied van de tandverzorging wint de eigen bijdrage aan terrein.

De voor de lage inkomensgroepen uiterst belangrijke individuele huursubsidie wordt eveneens met ingang van 1983 ingrijpend gewijzigd. In feite stijgt ook hier de eigen bijdrage als het systeem van huursubsidie de trendmatige huurstijging voortaan aan de subsidieontvangers doorgeeft. De basis van de regeling bestaat niet langer uit normhuurpercentages (welk percentage van een bepaald inkomen moet aan huurkosten worden besteed), maar uit normhuren, het bedrag dat gegeven een bepaald inkomen nog aan huur betaald mag worden. In deze normhuren worden de trendmatige huurverhogingen doorberekend en kan het percentage van het inkomen dat men aan huur besteedt stijgen. Ook op een andere wijze is de eigen bijdrage in de individuele huursubsidie gestegen. In de subsidieperiode 1984-1985 zijn de z.g. kortingspercentages vervangen door de kwaliteitskortingen, waardoor men zelf aanzienlijk meer moet betalen indien de huur van de woning een betaald bedrag te boven gaat. Ook heeft men in deze periode verschillende kosten buiten het te subsidiëren huurbedrag gebracht, zoals bij voorbeeld de servicekosten. Ten slotte heeft men op verschillende wijzen getracht het gebruik van de regeling te drukken, door bepaalde inkomensgroepen uit te sluiten en door het traject van de huren waar men voor subsidie in aanmerking komt te verkleinen.

Het beeld is duidelijk: vooral in de eerste jaren van het kabinet-Lubbers I zijn de gebonden inkomensoverdrachten het doelwit geweest van wijzigingen. De veranderingen hebben negatieve inkomenseffecten gehad voor de huishoudens met een minimum-uitkering die van één of meer van deze regelingen gebruik maken. Een overzicht van het gebruik dat huishoudens met een minimumuitkering maken van die regelingen en vooral van het meervoudige gebruik is helaas niet voor handen. Over bij voorbeeld de cumulatie van dergelijke inkomenseffecten voor genoemde huishoudens is dan ook weinig bekend. Aan de hand van de 'incidence' van de verschillende regelingen kunnen we toch iets zeggen over eventuele cumulaties.

De bezuinigingen in de gezinsverzorging raken vooral bejaarden en langdurig zieken, of, als we naar onze modelhuishoudens kijken, vooral de AOW-er en het WAO-huishouden. Deze twee typen huishoudens zijn ook relatief grote gebruikers van de gezondheidszorg, zodat de wijzigingen in de betrokken regelingen hen harder treffen dan de andere huishoudens op minimumniveau. De rechtshulp is vooral belangrijk voor gescheiden vrouwen, het ABW-huishouden dus.

De huishoudens met een minimumuitkering zijn volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau bij de bezuinigingen op de huursubsidie 'enigszins buiten schot' gebleven⁵. Deze constatering gold echter de groep als geheel. Verschillende categorieën zijn met grote dalingen geconfronteerd, bij voorbeeld diegenen die door de wijzigingen buiten de regeling zijn komen te vallen doordat hun huur te hoog of te laag bleek te zijn. Of diegenen, die in een woning met een hogere huur wonen en nu meer zelf moeten bijdragen. Alleenstaanden met een minimumuitkering heb-

4. Zie Bos, de Jong en Tamerus, *ESB*, 22 juni 1988, nr. 3661, blz. 591.

5. Sociaal en Cultureel Planbureau, *Berekend beleid*, Den Haag, 1985, blz. 247.

Figuur 2. Overzicht van de belangrijkste wijzigingen in de bestanddelen van het inkomen van de sociale minima, 1975-1987

	Secundair inkomen				Tertiair inkomen		
	Netto uitkering	Eenmalige uitkering	Kinderbijslag	Huursubsidie	Rechtsbijstand	Gezinsverzorging	Gezondheidszorg
1975			beperking kinderbijslag/kinderaftrek			retributie naar draagkracht	
						nultarief minima opgeheven	
1980			afschaffing kinderaftrek		scherpere normen voor toevoeging/stijging eigen bijdrage		
1981	beperkte stijging-uitkeringen	invoering regeling		verhoging normhuurquote			verhoging bijdrage
1982	idem	onderscheid omvang huishouden	onderscheid naar gezinsgrootte	extra verhoging laagste bijdrage	stijging eigen bijdragen		
1983	bevriezing min. loon en sociale uitkeringen	invoering huur- en kindertoeslag	onderscheid naar leeftijd kinderen/kinderbijslag bevroren	van normquote naar normhuur/extra verhoging laagste bijdrage	idem	wijziging tarieven kort- en langdurige hulp	invoering knakenkaart
1984	idem	onderscheid een- en meerjarige minima	kinderbijslag bevroren	invoering kwal. korting/verlaging max huurgrens/inv. alleenst. tab.	idem/ invoering eigen bijdrage minima	verhoging minimale eigen bijdragen	
1985	idem	uitsluiting nieuwe echte minima	idem	lagere vergoeding extra kosten	stijging eigen bijdragen		
1986	idem	verlaging uitkeringsbedragen	idem	idem			
1987		uitsluiting alleenstaanden van 1984 beëindigingstoeslag					ontwikkeling Plan-Dekker
1988							idem/invoering eigen bijdrage specialisten

ben door de invoering van een aparte tabel voor alleenstaanden de huursubsidiebijdrage met gemiddeld f 56 per maand omlaag zien gaan. Alleenstaande bejaarden en onze AOW-huishoudens zijn mede door deze wijziging getroffen. Het ABW- en het WAO- huishouden zijn niet als zodanig direct door de bezuinigingen getroffen. Eventuele kortingen zijn hier vooral afhankelijk van het type huis dat men bewoont en de huurprijs, zodat het moeilijk is om algemene uitspraken over deze twee typen huishoudens te doen.

De lijnen van de bezuinigingen op de gebonden inkomensoverdrachten komen vooral samen bij de huishoudens van alleenstaande AOW-ers. Maar ook de andere huishoudens op minimumniveau zijn niet buiten schot gebleven. Vrijwel ieder huishouden maakt immers in een jaar gebruik van de gezondheidszorg en veel huishoudens op minimumniveau ontvangen huursubsidie. De gedeerde inkomsten kunnen in geval van enige cumulatie al snel de honderd gulden te boven gaan, zodat ook de achteruitgang in inkomens ten gevolge van de wijzigingen in de tertiaire inkomensoverdrachten in procenten en niet in promilles moet worden aangegeven.

Tot slot

Het hierboven geschetste beeld van de sociale minima voor de jaren tachtig contrasteert scherp met dat van de jaren zeventig. Een gestage vooruitgang van de uitkeringen, nivellering, een redelijke rechtszekerheid en een relatieve rust op het gebied van het tertiair inkomen hebben plaats

gemaakt voor achteruitgang, denivellering, ontbreken van inkomensgaranties en een veelheid van wijzigingen in de tertiaire overdrachten.

Het nieuwe beleid in de jaren tachtig is eerst wat schuchter tot stand gekomen, maar na verloop van tijd bleek een aantal als tijdelijk voorgestelde elementen toch blijvend van karakter. Een sprekend voorbeeld hiervan is het 'tijdelijke' buiten werking stellen van de wet aanpassingsmechanismen (de WAM) en het daaraan verbonden opgeven van de welvaartsvastheid van de uitkeringen.

Een belangrijk element in het nieuwe beleid is de sterk toegenomen regeldichtheid en het steeds fijnmaziger worden van de regels ten aanzien van de minima. Deze toegenomen regeldichtheid heeft voor een deel te maken met twee enigszins strijdige doelstellingen van het beleid. Enerzijds wil men bezuinigen, anderzijds wil men de inkomenspositie van de minima zo gunstig mogelijk voorstellen. De ontwikkeling van de inkomens van de minima geldt immers als een uiterst belangrijke toetssteen voor het sociale gehalte van het beleid van een kabinet. Uitvloeisel hiervan is een beleid waarin de groep van 'echte' minima zo klein mogelijk wordt gemaakt, zie het beleid bij het verstrekken van de eenmalige uitkering. Een ander gevolg van deze beide doelstellingen is dat het aantrekkelijk wordt om te bezuinigen via tertiaire inkomensoverdrachten. De hoogte van de uitkeringen kan dan gemakkelijker op peil worden gehouden.

vervolg op blz. 194

Aldus creëert de overheid een uiterst ondoorzichtige situatie met allerlei soorten minima en niet meer te achterhalen cumulaties van inkomenseffecten als gevolg van ombuigingen in de tertiaire overdrachten. Vaak bevatten de verschillende regelingen ook nog uitzonderingsbepalingen voor de sociale minima, aangezien veel regelingen vooral nadelige gevolgen hebben voor hen die net boven het minimum uitkomen. In dit labyrint kunnen overheid noch uitkeringsgerechtigde precies de weg vinden. Dit is ook de reden waarom aan de kant van de overheid geen nauwkeurig inzicht bestaat in de effecten van het beleid. Als gevolg hiervan wordt een soms wat zwalkend ad-hoc beleid gevoerd. De inconsistenties in het beleid zouden alleen al kunnen worden geïllustreerd aan de hand van de componenten van de bruto-uitkering van een bijstandsgerechtigde. De uitkering, het vakantiegeld, de premies en de belastingen zijn in de onderzochte periode, schijnbaar zonder enige systematiek, omhoog en omlaag gegaan.

Het labyrint van regels leidt eveneens tot een steeds grotere afhankelijkheid van de minima ten opzichte van de overheid. De consequenties hiervan hebben maatschappelijk een strekking die verder gaat dan het gebied van het inkomen. "Het netwerk van gegeneraliseerde afhankelijkheid, waarvan de mazen steeds kleiner worden, maakt hem (de moderne mens, MMB & RCK) ondergeschikt aan een abstract systeem in plaats van aan een concrete heerser: een slaaf zonder meester, abstracter machteloosheid is welhaast niet denkbaar", zo vatte Adriaansens deze situatie samen⁶.

De overheid heeft door haar beleid niet alleen deze afhankelijkheid laten toenemen, maar ook het aantal afhankelijke personen is door het beleid toegenomen. Het aantal minima is, zoals we hebben gesteld, sterk toegenomen door de economische en demografische ontwikkelingen,

maar ook het overheidsbeleid is hier op twee wijzen debet aan. Als gevolg van de wijzigingen in de jaren tachtig valt men eerder op een minimumniveau terug. Veel belangrijker en voor de toekomst ernstiger is de tweede manier waarop de overheid personen op het sociale minimum vastzet. De sterk toegenomen regeldichtheid ten aanzien van bijverdiensten van minima en het meer dan evenredig treffen van de inkomens net boven het minimum met allerlei bezuinigingen leidt tot een situatie waarin iemand die net boven het minimum weet uit te komen, het uiteindelijk besteedbaar inkomen achteruit ziet gaan. Het totale marginale tarief waar de sociale minima mee te maken hebben bedraagt volgens schattingen meer dan 100%. In feite bestendigt de overheid door de aard van regelgeving de financiële positie van de sociale minima. De jaren tachtig hebben dan ook een opvallende versterking van de 'poverty trap' laten zien. Deelneming aan het arbeidsproces – de beste manier om aan het minimum en de daarmee samenhangende afhankelijkheid te ontsnappen – is zo ook voor hen die daarvoor wel in aanmerking zouden kunnen komen effectief afgesneden. Merkwaardig is daarbij dat op de groep die hoe dan ook geen enkele kans heeft om aan het arbeidsproces deel te nemen, die van de alleenstaande AOW-ers, het sterkst is bezuinigd. Met het geheel van het beleid zoals dat in de jaren tachtig vorm heeft gekregen, zet de overheid echter ook de overige sociale minima en zichzelf ernstig klem.

M.M. Braams
R.C. Kloosterman

6. H.P.M. Adriaansens en A.C. Zijdeveld, *Vrijwillig initiatief en de verzorgingsstaat*, Deventer, 1981, blz. 118.