

W7

Een nieuw stelsel van sociale zekerheid?

J. van Weeren

Onder begeleiding van
A.J.M. Hagnaars en
B.M.S. van Praag

Centrum voor Onderzoek van de Economie
van de Publieke Sector (COEPS)
Rijksuniversiteit te Leiden

's-Gravenhage, 1985

VOORWOORD

In het kader van de voorbereiding van het WRR-rapport Waarborgen voor zekerheid heeft het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Publieke Sector van de Rijksuniversiteit te Leiden een onderzoek gedaan naar de budgettaire en verdelingseffecten van een nieuw stelsel van sociale zekerheid. Het onderzoek heeft betrekking op een voorlopige versie van een nieuw stelsel waarvan de Raad in zijn rapport de hoofdlijnen beschrijft en motiveert.

Genoemde voorlopige versie is echter, mede op grond van de studie waarover in dit werkdocument wordt gerapporteerd, grondig herzien. De conclusies van deze studie zijn derhalve niet van toepassing op het nieuwe stelsel zoals de WRR dat in zijn rapport beschrijft. De belangrijkste punten van verschil tussen de aanvankelijke denkbeelden van de Raad en die welke hij uiteindelijk in zijn rapport heeft ontvouwen, zijn:

- In het WRR-rapport Waarborgen voor zekerheid wordt gesteld dat het nieuwe stelsel zodanig kan worden ingevoerd dat geen wezenlijke verschuivingen optreden in de netto-inkomensverdeling. Hiertoe zijn aanpassingen van het fiscale stelsel vereist, die echter in de voorliggende studie niet volledig konden worden bestudeerd.
- In het rapport van de WRR is sprake van een gedeeltelijk basisinkomen voor iedereen (gbi; in de voorlopige versie en in deze studie nog aangeduid als het gewaarborgd bodeminkomen). De invoering van het gbi gaat gepaard met een bepaalde verlaging van de lonen en wordt voor werknemers bovendien uitbetaald door de werkgever. Deze verrekent de uitbetaalde gbi's direct met zijn collectieve afdrachten. De gevolgen van het gbi voor de collectieve uitgaven verschillen door deze wijze van financiering en uitbetaling wezenlijk van de uitkomsten van de voorliggende studie.



- De hoogte en de differentiatie van het gbi in het uiteindelijke WRR-rapport en in vorengenoemde voorlopige versie zijn verschillend.
- De verdelingseffecten van het nieuwe stelsel hangen niet alleen af van de uitkeringsstructuur, maar ook van de financieringsstructuur. Zoals de onderzoekers op bladzijde 32 en 33 aangeven, zijn de effecten van de belasting- en premieheffing ter financiering van het nieuwe stelsel niet berekend. Hierbij moet nog worden opgemerkt dat in Waarborgen voor zekerheid erop wordt gewezen dat voor de financiering een andere heffingsgrondslag moet worden gekozen dan de lonen.
- Een onderdeel van de voorstellen uit het WRR-rapport betreft de afschaffing van de verplichte sociale zekerheid boven het sociale minimum. Met eventuele inkomsten van uitkeringsgerechtigden uit vrijwillig afgesloten inkomensdervingsverzekeringen voor het bovenminimale inkomensdeel, is in de onderhavige berekeningen evenmin rekening gehouden.

Het bovenstaande houdt in dat de inkomensverschuivingen en budgettaire effecten die in de voorliggende studie worden geconstateerd, niet van toepassing zijn op de voorstellen uit het WRR-rapport Waarborgen voor zekerheid. Dit laat evenwel onverlet dat de studie een goede illustratie biedt van de resultaten die met het databestand en het simulatiemodel van het COEPS kunnen worden bereikt. Het nut van dergelijke berekeningen wordt nog eens onderstreept door het feit dat de uitkomsten van deze studie mede aanleiding hebben gegeven tot een grondige herziening van de voorlopige versie van het nieuwe stelsel.

Prof.dr. N.H. Douben,
voorzitter van de
projectgroep
"Maatschappelijke
inkomenoverdrachten"
van de WRR.

INHOUDSOPGAVE

	Blz.
1. Inleiding	1
2. Een nieuw stelsel van sociale zekerheid	2
3. Micro-simulatie	7
4. Resultaten	20
5. Kosten	39
6. Samenvatting	47

1. INLEIDING

In deze studie wordt verslag gedaan van een onderzoek naar de gevolgen van de invoering van een nieuw stelsel van sociale zekerheid. Dit onderzoek vond plaats aan het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Publieke Sector (COEPS) en geschiedde in opdracht van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). In het kader van een advies aan de regering over een toekomstige herziening van het bestaande sociale zekerheidsstelsel, dat de WRR halverwege 1985 zal uitbrengen, wilde zij dat enkele varianten op hun belangrijkste consequenties werden doorgerekend.

Het stelsel dat in deze studie wordt bekeken is gebaseerd op een algemeen bodeminkomen. Dit bodeminkomen wordt uitgekeerd aan iedere volwassene Nederlander, onafhankelijk van diens inkomen en zonder rekening te houden met diens overige omstandigheden. Daarnaast wordt een verplichte inkomensdervingsverzekering ingevoerd die in het geval van inkomensderving, bijvoorbeeld door ziekte of onvrijwillige werkeloosheid een aanvulling verstrekt op dit bodeminkomen. Deze aanvulling wordt echter slechts verstrekt maximaal tot aan het niveau van het sociaal minimum. Als sluitstuk is er dan nog de algemene bijstand bedoeld voor diegenen die niet in staat zijn om met behulp van de eigen verdien capaciteit, het bodeminkomen en een eventuele uitkering van de inkomensdervingsverzekering, het niveau van het sociaal minimum te bereiken. Dit stelsel vervangt de ongebonden inkomensoverdrachten in het huidige stelsel van sociale zekerheid. Het gaat hierbij om de uitkeringen van de werknemersverzekeringen WAO, WW en ZW, de uitkeringen van de volksverzekeringen AOW, AWW, AAW en AKW, en de uitkeringen op grond van de WWV en ABW. Buiten beschouwing blijven dus onder meer de AWBZ uitkeringen, huursubsidies en studietoelagen.

Om de inkomenseffecten van dit nieuwe stelsel te kunnen nagaan is gebruik gemaakt van micro-simulatie. Als basis voor deze simulatie dient een databestand van 12.000 huishoudens welke afkomstig zijn uit een enquête gehouden in oktober 1983 onder de lezers van 10 regionale dagbladen aangesloten bij de Gemeenschappelijke Pers Dienst.

Centraal in dit onderzoek staan de inkomens- en verdelingseffecten van dit nieuwe stelsel voor verschillende groepen van de bevolking. Daarnaast zal ook aandacht besteed worden aan de totale kosten van dit stelsel en aan de wijze waarop dit eventueel gefinancierd zou kunnen worden. De indeling van dit rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 worden de verschillende elementen van het nieuwe stelsel besproken. Een uiteen-

die op de sociale zekerheid zijn aangewezen. Kortom een verantwoorde vaststelling van het sociaal minimum is noodzakelijk om de maatschappelijke acceptatie van het stelsel te bewerkstelligen.

In dit onderzoek gaat het echter niet om de vaststelling van de hoogte van een dergelijk minimum; dit zal uiteindelijk een politieke keuze zijn. Voor dit onderzoek is wel een bepaald bedrag noodzakelijk als referentiepunt. Hiervoor worden de gemiddelde bijstandsnormen genomen uit 1983. Deze normen staan vermeld in tabel 2.1. Uit deze keuze volgt dat ook in het nieuwe stelsel het sociaal minimum afhankelijk is van de gezinssituatie van de uitkeringsgerechtigde.

Tabel 2.1 Netto normbedragen voor de bijstandsuitkeringen, gemiddeld over 1983 (incl. vakantiegeld)

echtpaar	f 18.259
één ouder-gezin	f 16.433
alleenstaande:	
≥ 23 jaar	f 12.782
22 "	f 11.482
21 "	f 10.273
20 "	f 9.276
19 "	f 9.059
18 "	f 9.001

Het gewaarborgd bodeminkomen

Een van de belangrijkste elementen van het nieuwe stelsel is het gewaarborgd bodeminkomen (gbi). Het is een volledige geïndividualiseerde uitkering die door de overheid onvoorwaardelijk, dat wil zeggen onafhankelijk van eventuele overige inkomsten, aan iedere burger wordt verstrekt en alleen afhangt van de leeftijd. Het uitkeringsniveau zal liggen onder het niveau van het sociaal minimum, waarbij de hoogte van de uitkering in de loop van de tijd kan variëren. Zij kan bijvoorbeeld afhangen van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en van het nationaal inkomen. Doordat men aan het gbi alleen niet voldoende heeft om het niveau van het sociaal minimum te bereiken zal men in principe zelf door middel van arbeid, uit vermogen of door samenwoning met anderen aanvullende inkomsten moeten zoeken. Hierdoor wordt de koppeling tussen inkomen en arbeid niet volledig doorbroken. Bovendien zal de bereidheid van de mensen om zich voor de arbeidsmarkt beschikbaar te stellen door de hoogte van het gbi beïnvloed kunnen worden.

In dit onderzoek is als norm voor dit bodeminkomen een bedrag van 6000

- onvrijwillige werkeloosheid
- ziekte
- arbeidsongeschiktheid
- (eventueel) ouderdom en overlijden.

De verzekering verstrekt in deze gevallen een uitkering boven op het gbi, echter ten hoogste tot aan het niveau van het sociaal minimum. Zij vormt een noodzakelijke aanvulling op het gbi. Verzekerd is iedereen die een vorm van betaalde arbeid, in loondienst of als zelfstandige ondernemer, verricht of verricht heeft. De hoogte van de uitkering is gekoppeld aan het vroegere arbeidsinkomen (equivalentiebeginsel) tot dat het maximale uitkeringsniveau bereikt is. Ook de uitkeringsduur van de aiv kan aan het arbeidsverleden gekoppeld worden. In dit onderzoek wordt echter een onbeperkte uitkeringsduur aangenomen. Er moet voor deze verzekering een premie worden betaald welke geheven wordt over het arbeidsinkomen.

Op deze wijze is de hoogte van de maximale aiv-uitkering echter gekoppeld aan het sociaal minimum en daarmee afhankelijk gemaakt van de gezinssituatie van de verzekerde. Aangezien de aiv juist als een geïndividualiseerde verzekering bedoeld is zou het onjuist zijn om de maximale uitkeringsrechten af te laten hangen van persoonlijke omstandigheden. Om dit nu te voorkomen wordt voor iedereen als norm voor het maximaal uit te keren bedrag het sociaal minimum van een alleenstaande van 23 jaar of ouder genomen. Hierdoor zijn de aanspraken op een aiv-uitkering voor iedereen gelijk ongeacht de gezinssituatie en ongeacht of men wel of geen kostwinner is. De maximale aiv uitkering bedraagt dan 6782 gulden netto. Dit is het verschil tussen het normbedrag voor een alleenstaande van 23 jaar of ouder en een gbi-uitkering (12782 - 6000). Een echtpaar waarvan één partner niet werkt en de ander werkeloos is en recht heeft op een aiv-uitkering ontvangt dan totaal een bedrag van 18.782 gulden, namelijk 12.000 gulden aan gbi-uitkering (2×6.000) en 6.782 gulden aiv-uitkering. Dit is iets meer dan het sociaal minimum dat voor een echtpaar op 18.259 gulden ligt.

De mogelijkheid bestaat dat gbi en aiv uitkering samen niet voldoende zijn om het niveau van het sociaal minimum te bereiken, doordat het vroeger arbeidsinkomen onvoldoende was. In dat geval kan eventueel een beroep gedaan worden op de algemene bijstand.

De algemene bijstand

Deze voorziening is in de eerste plaats bedoeld voor diegenen die nooit

De vrijwillige inkomensdervingsverzekering

De vrijwillige inkomensdervingsverzekering (viv) voorziet in een aanvulling op de aiv-uitkering wanneer men het sociaal minimum te laag vindt. De voorwaarden van deze verzekering zijn gelijk aan die van de aiv maar de vrijwilligheid van deze verzekering staat voorop. Zij dient dan ook volledig op de particuliere markt tot stand te komen en de eventuele premiebetalingen behoren tot het vrij besteedbaar inkomen. Evenals de aiv is de verzekering gebaseerd op het equivalentiebeginsel, de hoogte van de uitkering kan echter in principe door iedereen zelf worden bepaald afhankelijk van de inkomenszekerheid die men zich wenst te verschaffen en de prijs in de vorm van premie die men daarvoor over heeft. In dit rapport wordt verder geen aandacht aan dit element van het stelsel besteed. Een concrete uitwerking is hier dan ook niet noodzakelijk. Wel zal op grond van het ter beschikking staande materiaal een indruk gegeven worden van de behoefte een dergelijke verzekering af te sluiten.

3. MICRO-SIMULATIE

Een methode om de effecten van bepaalde (overheids-) maatregelen na te gaan is die van micro-simulatie. Dit houdt in dat met behulp van representatieve steekproefgegevens, die betrekking hebben op individuele inkomensstrekkers of huishoudens, de desbetreffende maatregelen worden gesimuleerd. Deze methode heeft ten opzichte van de veel gebruikte standaard koopkrachtberekeningen het voordeel dat de veranderingen worden nagebootst voor huishoudens zoals zij in werkelijkheid in de maatschappij voorkomen. Bij standaard koopkrachtberekening worden deze veranderingen nagebootst voor enkele standaard huishoudens die dan als representanten voor de gehele maatschappij moeten dienen, een methode die veelal op praktische gronden noodzakelijk is. Wanneer men echter de beschikking heeft over een steekproef van voldoende omvang zal men dan ook de voorkeur geven aan de methode van micro-simulatie.

De bij dit onderzoek gebruikte simulatie methode betreft een z.g. statistische simulatie, hetgeen wil zeggen dat de maatregelen waarvan men de effecten wil nagaan in één keer worden ingevoerd.

Dit betekent dat alleen een vergelijking gemaakt kan worden tussen de huidige situatie en die waarin de maatregelen volledig ten uitvoer zijn gebracht. De overgangsfase wordt hiermee dus niet beschreven en evenmin wordt rekening gehouden met hogere orde effecten zoals gedragsverande-

ling alsmede een aantal belangrijke achtergrondvariabelen van de hoofdkostwinner en partner zoals opleiding, beroepstype en werkzaamheid. Van uitkeringsgerechtigden is bekend wat voor uitkering zij ontvangen, of zij werkzoekend zijn en zo ja hoelang zij dat al zijn. Daarnaast zijn in de enquête een aantal opinievragen opgenomen waarbij met name in het kader van dit onderzoek de vragen over herziening van het bestaande stelsel van sociale zekerheid interessant zijn.

De rest van dit hoofdstuk is gewijd aan de voorbereidende berekeningen en gemaakte assumpties welke noodzakelijk zijn om het in het vorige hoofdstuk geschetste nieuwe stelsel van sociale zekerheid daadwerkelijk op dit GPD-bestand te kunnen simuleren.

Een van de sleutelvariabelen bij dit onderzoek is het inkomen per inkomensstrekker of huishouden. Dit mag zowel het bruto als het netto inkomen zijn. In het GPD-bestand zijn voor iedere respondent gegevens beschikbaar over het netto inkomen. Bovendien is van de meeste respondenten ook het bruto inkomen bekend. Dit bruto inkomen heeft echter soms betrekking op het totale huishoudinkomen en soms alleen op dat van de hoofdkostwinner. Vanwege deze ambivalentie en het kleinere aantal waarnemingen betreffende het bruto inkomen is als uitgangspunt voor verdere berekeningen het netto inkomen gekozen.

Bovendien is het netto huishoudinkomen uit te splitsen naar netto inkomen van de hoofdkostwinner, dat van de partner, eventuele overige inkomsten (ontvangen rente, huren), afdrachten van kinderen en kinderbijslag, terwijl over de samenstelling van het bruto inkomen dergelijke details niet bekend zijn.

De bruto inkomens zullen, indien mogelijk gebruikt worden als controle-middel op het hierna te bepalen netto-bruto traject.

Bepalen netto-bruto traject

Ten einde de inkomenseffecten te kunnen vaststellen die worden veroorzaakt door invoering van het nieuwe stelsel is het noodzakelijk om per inkomensstrekker de omvang te bepalen van de publieke heffingen waaraan zijn inkomen is onderworpen. Uitgaande van het netto inkomen zou het uit theoretisch oogpunt ideaal zijn om een rekenmodel te gebruiken dat in staat is het netto-bruto traject vast te leggen, en dat rekening houdt met alle individuele omstandigheden. De regels voor belasting- en premieheffing zijn echter dermate gecompliceerd dat het maken van een

Tabel 3.1 Gebruikte tariefgroepindeling en bijbehorende belastingvrije sommen in gulden

omschrijving	algemene belastingvrije som	toeslag	totaal
tariefgroep I alleenstaande < 34 'echte' 2-verdiener	7381	-	7381
tariefgroep II alleenstaande \geq 34 'bijna' alleenverdiener	7381	2540	9921
tariefgroep III alleenverdiener gehuwd of ongehuwd	7381	5335	12716
tariefgroep IV alleenstaande ouders	7381	5335	12716
tariefgroep IV met extra toeslag	7381	5335 + 4075	16791

Zoals blijkt uit figuur 3.1 kan wanneer het netto inkomen bekend is eenvoudig worden afgelezen welke heffingen daarbij horen. Door gebruik te maken van interpolatie is dit mogelijk voor ieder willekeurig netto inkomen.

Deze methode is alleen toepasbaar op die inkomensbestanddelen waarop de tabellen betrekking hebben, in het algemeen arbeidsinkomen of een uitkering. Daarnaast kan men nog inkomen uit andere bron ontvangen wat aan andere publieke heffingen onderworpen is dan het arbeidsinkomen, bij voorbeeld kleine bijverdiensten, ontvangen rente of huur. Bovendien geldt dat bij het berekenen van de tabellen voor de diverse groepen alleen rekening gehouden wordt met z.g. standaard aftrekposten, zoals reiskosten en 4% regeling.

Informatie over andere aftrekposten is niet in het GPD-bestand beschikbaar met uitzondering van hypotheeklasten welke tevens één van de belangrijkste aftrekposten is. De manier waarop dit in het rekenmodel is verwerkt komt later in dit hoofdstuk aan de orde.

Eerst dienen echter enige andere punten besproken te worden.

In het bruto-netto traject zit een aantal discontinuïteiten. Deze worden veroorzaakt door het schijventarief van de inkomstenbelasting en de verschillende premiegrenzen van de sociale verzekeringen. Aangezien voor die netto inkomens die niet in de tabel voorkomen de methode van interpolatie gebruikt wordt zou dit problemen kunnen geven. Door echter de juiste stapgrootte te nemen zijn deze problemen te voorkomen op één

de hoofdkostwinner wordt toegerekend. In de relevante gevallen wordt dit inkomensdeel meegenomen bij de berekening van de inkomstenbelasting en premie volksverzekeringen. Men kan zich natuurlijk afvragen of dit inkomensdeel ook werkelijk aan de fiscus is opgegeven. Dit is uiteraard niet te achterhalen en er wordt dan ook aangenomen dat dit wel het geval is.

Het voorafgaande betrof het afleiden van gegevens op grond van het materiaal dat in de enquête voorhanden is. Deze gegevens zijn nodig om het nieuwe stelsel te kunnen simuleren. Alvorens hiertoe over te gaan dienen nog enkele begeleidende maatregelen in de fiscale sfeer te worden vastgelegd evenals een werkbare operationalisatie van de algemene inkomensdervingsverzekering en algemene bijstand.

Belastingvrije som en het gbi

Bij de invoering van het nieuwe stelsel zal de bestaande tariefgroep-indeling met bijbehorende belastingvrije sommen niet onveranderd kunnen blijven. Om te beginnen zullen bij de invoering van het gbi de echte alleenverdieners, welke nu zijn ingedeeld in tariefgroep III, verdwijnen. Om in deze tariefgroep te kunnen worden ingedeeld mag de partner namelijk ten hoogste een inkomen hebben van 4873 gulden¹ per jaar. Het voorgestelde gbi van 6000 gulden ligt hier boven.

Tevens dient de in hoofdstuk 2 genoemde gbi uitkering een netto bedrag te zijn voor iemand die verder geen andere inkomsten heeft. Getracht zal worden dit te bereiken door middel van een ingreep in de belastingvrije som.

Uitgangspunt is het idee dat de draagkrachtverschillen, waarop in principe de verschillen in belastingvrije som zijn gebaseerd, tussen de verschillende typen huishoudens niet veranderen. Er is dus geen reden om de totale belastingvrije som per type huishouden te wijzigen. In het linker gedeelte van tabel 3.2 staat voor de belangrijkste typen huishoudens de totale belastingvrije som vermeld. Deze is eenvoudig af te leiden uit tabel 3.1. In het rechter gedeelte staat de belastingvrije som zoals die na stelselwijziging zou kunnen gelden waarbij dus de eis wordt opgelegd dat de totale belastingvrije som per type huishouden constant blijft.

¹ Omgerekend naar bedragen van 1983.

Tabel 3.3 Belastingvrije sommen in gulden na stelselwijziging

omschrijving	algemene belastingvrije som	toeslag	totaal
tariefgroep I alleenstaande < 34	6358	1023	7381
tariefgroep II alleenstaande \geq 34	6358	1023 + 2540	9921
tariefgroep III samenwonenden	6358	-	6358
tariefgroep IV alleenstaande ouders	6358	6358	12716
tariefgroep IV met extra toeslag	6358	6358 + 4075	16791

Uitwerking van het gbi, de aiv en algemene bijstand

In het volgende gedeelte wordt aangeven hoe de simulatie van de uitkeringen gbi, aiv en algemene bijstand is uitgevoerd op het GPD-bestand.

Het gewaarborgd bodeminkomen

Aan iedere persoon in de steekproef wordt het gbi toegekend waarbij de hoogte afhankelijk is van de leeftijd van de desbetreffende persoon zoals aangegeven in figuur 2.1. Het gbi ten behoeve van kinderen jonger dan 18 jaar is belastingvrij, het gbi aan personen van 18 jaar en ouder vormt belastbaar inkomen. Dit betekent dat de standaard gbi uitkering van 6000 gulden voor iedere belastingplichtige binnen de belastingvrije som valt. Voor het verhoogd gbi van 7200 of 9000 gulden gaat dit niet altijd op. Zo geldt voor een bejaard echtpaar dat beide partners een bodeminkomen ontvangen van 9000 gulden terwijl ieder van hen een belastingvrije som heeft van 6358 gulden (tariefgroep III). Wanneer zij verder geen inkomsten hebben is het belastbaar inkomen gelijk aan 2642 gulden (9000 - 6358) en bedraagt de verschuldigde belasting 449 gulden. Voor dit echtpaar komt het totaal aan netto gbi uitkering dan uit op 17.102 gulden ($2 \times (9000 - 449)$).

De aiv uitkering

De aiv uitkering wordt toegekend aan alle hoofdkostwinners in de steekproef die een van de huidige sociale uitkeringen ontvangen en waarvan is

gen buiten beschouwing gelaten wordt. Een dergelijke toetsing is op grond van de beschikbare gegevens echter niet mogelijk. Er wordt dan ook aangenomen dat iedereen die een inkomen beneden het sociaal minimum heeft aan de voorwaarden voor het verkrijgen van een algemene bijstandsuitkering voldoet. Dit leidt tot de volgende werkwijze. Eerst wordt aan iedereen die daarvoor in aanmerking komt een gbi en aiv-uitkering toegekend. Vervolgens wordt gekeken voor welke huishoudens het totale huishoudinkomen beneden het sociaal minimum blijft. Deze huishoudens krijgen dan een aanvulling middels de algemene bijstand.

De algemene bijstand is dan ook een welisware individuele uitkering maar de verdere omstandigheden van de aanvrager, zoals samenwonend, alleenstaand, wel of geen kinderen, het inkomen van een eventuele partner, worden wel degelijk bij de vaststelling van het bedrag van de uitkering betrokken.

De gevolgen voor de individuele inkomenstrekker

De invoering van het hier geschetste stelsel heeft natuurlijk ingrijpende gevolgen voor de individuele inkomens. Alvorens over te gaan tot presentatie van de resultaten van de simulatie worden eerst de veranderingen nog eens op een rijtje gezet en toegelicht aan de hand van een aantal voorbeelden.

We maken daarbij onderscheid naar mensen die nu een van de bestaande sociale zekerheidsuitkeringen ontvangen en zij die nu een inkomen genieten dat niet uit een uitkering bestaat.

Wat betreft de eerste categorie valt voorlopig weinig op te merken. De bestaande uitkering verdwijnt en daarvoor in de plaats komt het gbi, en de aiv- of algemene bijstandsuitkering of een combinatie van de laatste twee. Uiteindelijk komt het erop neer dat iemand die nu volledig op een uitkering is aangewezen bij de simulatie een inkomen krijgt dat gelijk is aan het voor hem of haar geldende sociaal minimum.

Voor mensen met een arbeidsinkomen geldt dat zij te maken hebben met de volgende veranderingen

- zij ontvangen een gbi; dit betekent echter wel een toename van het belastbaar inkomen zodat de netto toename van het inkomen minder is dan de gbi-uitkering;
- de sociale premies verdwijnen; bij het afschaffen van de huidige sociale verzekeringen behoeven natuurlijk ook de bijbehorende sociale premies niet langer te worden afgedragen. Voor zover deze premies door de werknemers zelf betaald werden komen deze nu bij hun vrij besteed-

Voorbeeld 1 hoofdkostwinner werkzaam in de particuliere sector,
partner geen inkomen

	voor	na
<u>hoofdkostwinner</u>		
- loon voor premieheffing	30.000	30.000
- gbi uitkering		+ 6.000
- premie werknemersverzekeringen	- 2.666	0
- premie ZF	- 1.470	- 1.470
- premie AOW/AWW	- 3.615	0
- IB (belastingvrije som voor: 12716 gld na : 6716 gld ¹)	- 2.148	- 6.782
netto inkomen [I]	20.101	27.748
<u>partner</u>		
- gbi uitkering		6.000
- IB (belastingvrije som na : 6000 gld ¹)		0
netto inkomen [II]	nihil	6.000
totaal,inkomen [I+II]	20.101	33.748

Voorbeeld 2 hoofdkostwinner werkzaam bij de overheid,
partner in de particuliere sector

	voor	na
<u>hoofdkostwinner</u>		
- loon na aftrek pensioenpremie	30.000	30.000
- gbi uitkering		+ 6.000
- AOW/AWW premie ²		+ 4.586
- premie ZF	- 1.690	- 1.690
- IB (belastingvrije som voor: 7381 gld na : 7381 gld)	- 5.660	- 8.054
netto inkomen [I]	22.650	30.842
<u>partner</u>		
- loon voor premieheffing	20.000	20.000
- gbi uitkering		+ 6.000
- premie werknemersverzekeringen	- 1.120	
- premie ZF	- 980	- 980
- premie AOW/AWW	- 2.453	
- IB (belastingvrije som voor: 7381 gld na : 7381 gld)	- 1.535	- 3.526
netto inkomen [II]	13.912	21.494
totaal inkomen [I+II]	36.562	51.336

¹ Voetoverheveling toegepast.

² Deze premie komt nu voor rekening van de werkgever maar wordt na stelselwijziging bij het bruto inkomen van de werknemer geteld.

In het vervolg wordt met inkomen steeds netto huishoudinkomen bedoeld, dus Y of Y^* , tenzij anders is aangegeven.

Daarnaast zal in enkele gevallen gesproken worden over de ongelijkheid van de inkomensverdeling. Als beschrijvende grootte hiervoor wordt de variantie van log-inkomens (σ^2) gebruikt.

Deze grootte heeft als eigenschap dat hij gesplitst kan worden in een gedeelte dat afkomstig is van de ongelijkheid tussen subgroepen en een gedeelte dat bestaat uit een gewogen som van ongelijkheden binnen deze subgroepen. Bij het beschrijven van de inkomensongelijkheid over verschillende sociale groepen in de populatie is dit een aantrekkelijke eigenschap. In formule laat dit zich als volgt uitdrukken:

$$\sigma^2_{\text{totaal}} = \sigma^2_{\text{binnen}} + \sigma^2_{\text{tussen}}$$

De betekenis die men aan de numerieke waarden van deze grootheden moet toekennen komt aan de orde bij de bespreking van de resultaten.

De eerste stap in het simulatieproces betreft de invoering van het gbi. In eerste instantie zullen we bekijken wat de gevolgen zijn wanneer er alleen een gbi wordt ingevoerd, d.w.z. zonder de aanvullende voorzieningen in de vorm van aiv, viv en algemene bijstand. A priori mag verwacht worden dat de gevolgen hiervan nogal drastisch zullen zijn doordat personen die geheel of gedeeltelijk afhankelijk zijn van een bestaande uitkering deze uitkering verliezen en terugvallen op het (lage) gbi. Deze exercitie zegt dus weinig over de uiteindelijke effecten van het nieuwe stelsel in zijn geheel maar verschaft wel inzicht in de functie van het gbi als bodeminkomen.

We beschouwen daartoe de verdeling van een aantal bevolkingsgroepen over de decielen van de inkomensverdeling voor en na invoering van het gbi. Allereerst de verschillen die er bestaan en bij invoering van een gbi-stelsel zullen ontstaan tussen de huishoudens van uitkeringstrekkers en de huishoudens zonder uitkering (de indeling geschiedt op grond van de status van de hoofdkostwinner). De groep van AOW'ers wordt apart bekeken in verband met de verhoogde gbi-uitkering die zij ontvangen.

Uit tabel 4.1 blijkt dat voor de invoering van het gbi de groep uitkeringstrekkers voornamelijk in de eerste drie decielen te vinden is. Niet-uitkeringstrekkers komen daar juist relatief minder voor. In het tweede en derde deciel worden de meeste AOW'ers aangetroffen. Met een inkomen dat alleen uit een AOW-uitkering bestaat komt men in het 1^o de-

Tabel 4.2 Decielverdeling, gemiddeld inkomen, log-variantie voor en na invoering van het gbi, uitsplitsing naar gezinstype

	Decielen										gemiddeld inkomen	log-variantie
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		
A. Voor invoering gbi												
alleenstaande zonder kinderen	36.4	17.4	16.2	8.9	6.8	4.6	4.4	2.6	1.7	1.0	22.900	$\sigma^2_{\text{totaal}} = 0.161$
1-verdiener " "	11.7	21.6	14.2	9.9	8.5	8.3	6.4	6.7	7.2	5.4	30.300	$\sigma^2_{\text{binnen}} = 0.112$
2-verdieners " "	2.8	2.1	3.9	3.8	4.4	9.4	15.0	18.6	22.1	17.9	42.000	$\sigma^2_{\text{tussen}} = 0.049$
alleenstaande met kinderen	26.8	16.9	5.8	13.3	10.5	6.8	6.4	5.4	3.8	4.2	27.200	
1-verdiener " "	1.2	7.8	11.9	15.3	14.2	13.1	10.9	8.9	7.9	8.8	34.700	
2-verdieners " "	0.8	1.2	3.0	5.4	11.4	12.6	13.6	16.0	15.6	20.4	42.600	
B. Na invoering gbi												
alleenstaande zonder kinderen	32.3	12.7	24.3	17.1	5.3	3.3	2.1	1.8	0.2	0.9	23.600	$\sigma^2_{\text{totaal}} = 0.384$
1-verdiener " "	8.0	20.2	17.5	17.5	10.8	7.1	6.6	5.0	4.3	3.0	33.600	$\sigma^2_{\text{binnen}} = 0.263$
2-verdieners " "	1.8	4.7	7.6	5.7	2.8	2.8	10.1	18.5	24.1	21.9	52.900	$\sigma^2_{\text{tussen}} = 0.121$
alleenstaande met kinderen	40.3	4.6	10.0	11.6	8.4	8.1	7.2	3.6	2.9	3.1	27.700	
1-verdiener " "	3.2	9.2	2.1	8.3	17.9	18.7	14.7	10.1	8.3	7.5	44.200	
2-verdieners " "	0.8	5.7	7.0	2.5	5.3	9.8	12.7	17.0	17.4	21.8	53.000	

Samenvattend ziet het beeld er als volgt uit. Voor niet uitkeringstrek- kers betekent de invoering van het bodeminkomen een forse inkomensverbe- tering, uitkeringstrekkers (excl. AOW'ers) gaan er daarentegen zeer fors op achteruit, het gemiddeld huishoudinkomen van deze groep daalt van 24.900 gulden naar 14.400 gulden. Voor AOW'ers zijn de gevolgen minder dramatisch wat veroorzaakt wordt doordat zij in veel gevallen niet volledig afhankelijk zijn van hun AOW-inkomen en zij bovendien een verhoogd gbi ontvangen.

Een andere uitsplitsing is die naar gezinstypen (tabel 4.2). Hieruit zou kunnen blijken of bepaalde huishoudtypen meer van de invoering van een bodeminkomen profiteren dan anderen. Wanneer we naar het gemiddeld inkomen per groep kijken zien we dat alleenstaanden er nauwelijks op vooruitgaan. Gezinnen met kinderen gaan er duidelijk het meest op voor- uit, evenals 2-verdieners zonder kinderen. De precieze oorzaak hiervan is niet geheel uit deze tabel af te lezen aangezien er verschillende effecten door elkaar spelen. Zo is er enerzijds voor de groep van econo- misch actieven sprake van een inkomensstijging, zoals hierboven is geconstateerd, terwijl er voor de uitkeringstrekkers sprake is van een forse inkomensachteruitgang. Het ongeveer constan~~e~~ blijven van het gemiddeld inkomen voor de groep alleenstaanden kan dan ook gedeeltelijk verklaard worden door het relatief grote aantal uitkeringsgerechtigden in deze categorie. Er valt echter wel te constateren dat het invoeren van een bodeminkomen voor verschillende huishoudtypen bijzonder ver- schillend kan uitpakken. Wanneer men deze verschillen ongewenst acht zullen compenserende maatregelen genomen moeten worden. Uiteraard is het in dit stadium nog niet mogelijk al definitieve conclusies te trekken aangezien de invoering van een inkomensdervingsverzekering en algemene bijstand het beeld nog zal wijzigen. Daarnaast kan ook de noodzakelijke financiering van het nieuwe stelsel tot gevolg hebben dat het inkomens- voordeel van bepaalde groepen op een of andere wijze weer gedeeltelijk wordt wegbelast. De financiering komt echter pas in hoofdstuk 5 ter sprake.

In het volgende gedeelte zal bekeken worden hoeveel en welke typen huis- houdens onder het sociaal minimum terechtkomen wanneer zij alleen op het bodeminkomen zouden zijn aangewezen. Uit tabel 4.1 en 4.2 viel reeds op te maken dat deze huishoudens voornamelijk onder de huidige uitkerings- gerechtigden en alleenstaanden gezocht moeten worden aangezien deze groepen relatief veel in de laagste decielen werden aangetroffen.

ruim 62% uit huishoudens waar de hoofdkostwinner een loongekoppelde uitkering ontvangt, in 27% van de gevallen is er nu sprake van een niet-loongekoppelde uitkering en de overige 10% bestaat uit 65-plussers. Deze verdeling van de z.g. 'subminimale' huishoudens over de verschillende categorieën is weliswaar interessant maar veelzeggender is het percentage van de verschillende categorieën dat na de invoering van het gbi onder het minimum terechtkomt.

Uit tabel 4.3.B blijkt dat van diegenen die nu een loongekoppelde uitkering ontvangen 73% onder het sociaal minimum terechtkomt, bij een niet loongekoppelde uitkering is dit zelfs 93% en van de AOW'ers komt bijna 13% onder het sociaal minimum terecht.

De conclusie is dan ook dat het gbi weliswaar een bodem in het inkomensniveau legt maar toch voor veel huishoudens bij lange na niet voldoende is om het sociaal minimum te bereiken.

De volgende stap in het simulatieproces betreft het invoeren van de algemene inkomensdervingsverzekering. Deze uitkering wordt toegekend aan diegenen met een arbeidsverleden. Er mag dan ook worden verwacht dat een flink gedeelte van de personen met een loongekoppelde uitkering nu op het sociaal minimum terecht zullen komen, maar ook de categorie niet-loongekoppelde uitkeringen bevat een aantal personen met een arbeidsverleden welke op grond daarvan een aiv uitkering ontvangen.

Tabel 4.4.A - Huishoudens die onder het sociaal minimum terechtkomen, na invoering van het gbi en aiv, als percentage van het totaal aantal huishoudens onder het sociaal minimum
- Gemiddeld tekort t.o.v. het sociaal minimum in gulden

	geen kinderen			wel kinderen			totaal	gemiddeld tekort
	alleenstaand	1-verdiener	2-verdiener	alleenstaand	1-verdiener	2-verdiener		
loongekoppelde uitkering	-	-	-	7.4	-	-	7.4	1500
niet-loongekoppelde uitkering	21.1	0.6	0.4	36.4	1.2	-	59.4	5600
AOW	16.9	15.1	-	-	-	-	32.4	1700
totaal	37.8	15.7	0.4	44.9	1.2	-	100	3900

bejaarden. Alhoewel de toetsingscriteria niet expliciet geformuleerd zijn zullen deze zodanig uitvallen dat deze categorie aan de eisen voldoet zodat het misschien eenvoudiger is om de gbi uitkering voor deze leeftijdscategorie te verhogen. Hiermee wordt het beroep op de algemene bijstand nog verder teruggebracht.

Met betrekking tot de gesimuleerde invoering van de algemene bijstand is reeds in hoofdstuk 3 opgemerkt dat toetsing van het recht op een bijstandsuitkering op grond van het beschikbare materiaal niet mogelijk is. Daarom moet worden aangenomen dat alle personen die, op grond van hun inkomen, in aanmerking komen voor een bijstandsuitkering ook daadwerkelijk aan de overige eisen voldoen. De laatste stap in het simulatieproces bestaat dan ook uit het toekennen van een algemene bijstandsuitkering aan al die huishoudens, die na invoering van het gbi en aiv onder het sociaal minimum belanden.

Wanneer de drie stappen van de simulatie zijn uitgevoerd ziet de totale inkomensverdeling er als volgt uit. We bekijken daartoe allereerst tabel 4.5. Deze tabel is vergelijkbaar met tabel 4.1 maar in tabel 4.5 zijn behalve het gbi ook de effecten van de aiv en de algemene bijstand gesimuleerd. Voor het gemak van de lezer is de huidige verdeling, zoals die ook al in tabel 4.1 gegeven was, herhaald (bovenste gedeelte van de tabel).

Allereerst bekijken we wederom de inkomensverdeling in zijn geheel. De totale ongelijkheid gemeten met behulp van de log variantie neemt nog steeds toe van 0.161 naar 0.223.¹ Deze toename is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de toename van de ongelijkheid tussen de drie categorieën welke in tabel 4.5 zijn onderscheiden. De tussenongelijkheid neemt toe van 0.023 naar 0.119. Men moet hierbij dan ook goed bedenken dat bij deze simulatie bijna alle huidige uitkeringstrekkers op het niveau van het sociaal minimum zijn gezet. De bovenminimale uitkeringen waarvan uiteraard de WAO, WW en WWV het leeuwendeel uitmaken zijn verdwenen wat op de inkomensongelijkheid een ongunstig effect heeft en wat tot uitdrukking komt in de sterke toename van de tussenongelijkheid. De ongelijkheid binnen de drie categorieën neemt daarentegen iets af. Wat betreft de groep uitkeringstrekkers ligt dit voor de hand. Zij worden door de hier beschreven simulatie als het ware naar het niveau van het sociaal minimum gedreven. Interessant is dat de ongelijkheid ook binnen de groep zonder uitkeringen afneemt. Op deze groep van economisch actie-

¹ Zie ook voetnoot op blz. 24.

Tabel 4.6 Decielverdeling, gemiddeld inkomen, log-variantie voor en na invoering gbi, aiv en algemene bijstand, uitsplitsing naar gezinstype

	1	2	3	4	Decielen		7	8	9	10	gemiddeld inkomen	log-variantie
A. Voor invoering												
alleenstaande zonder kinderen	36.4	17.4	16.2	8.9	6.8	4.6	4.4	2.6	1.7	1.0	22.900	$\sigma^2_{\text{totaal}} = 0.161$
1-verdiener " "	11.7	21.6	14.2	9.9	8.5	8.3	6.4	6.7	7.2	5.4	30.300	$\sigma^2_{\text{binnen}} = 0.112$
2-verdieners " "	2.8	2.1	3.9	3.8	4.4	9.4	15.0	18.6	22.1	17.9	42.000	$\sigma^2_{\text{tussen}} = 0.049$
alleenstaande met kinderen	26.8	16.9	5.8	13.3	10.5	6.8	6.4	5.4	3.8	4.2	27.200	
1-verdiener " "	1.2	7.8	11.9	15.3	14.2	13.1	10.9	8.9	7.9	8.8	34.700	
2-verdieners " "	0.8	1.2	3.0	5.4	11.4	12.6	13.6	16.0	15.6	20.4	42.600	
B. Na invoering gbi, aiv en ab												
alleenstaande zonder kinderen	40.0	11.0	19.9	16.0	4.9	3.3	2.1	1.8	0.2	0.9	25.300	$\sigma^2_{\text{totaal}} = 0.223$
1-verdiener " "	9.2	22.0	16.6	16.4	16.0	7.0	6.5	5.0	4.3	3.0	35.000	$\sigma^2_{\text{binnen}} = 0.138$
2-verdieners " "	2.0	3.3	7.5	5.4	3.9	3.2	10.3	18.4	24.1	21.9	54.100	$\sigma^2_{\text{tussen}} = 0.085$
alleenstaande met kinderen	28.1	19.5	8.6	11.4	7.4	8.1	7.2	3.8	2.8	3.1	31.600	
1-verdiener " "	0.8	9.0	4.7	8.8	18.1	18.2	14.5	10.1	8.3	7.5	45.000	
2-verdieners " "	0.5	3.0	7.3	4.2	5.5	10.4	12.9	16.9	17.5	21.8	54.300	

geen rekening is gehouden met de premie voor de verplichte algemene inkomensdervingsverzekering en bovendien de uitkeringslast van het gbi gedeeltelijk gefinancierd zal moeten worden uit de hier gevonden toename van het vrij besteedbaar inkomen in deze groep. De laatste beperking is met name van belang in het volgende gedeelte waarin de inkomensstijging van de groep economisch actieven nader wordt geanalyseerd.

We bekijken hoe de inkomensstijging van niet uitkeringstrekkers is samengesteld en tevens in welke mate deze inkomensstijging verschilt over de verschillende typen werknemers. In hoofdstuk 3 is reeds aan de hand van enkele voorbeelden aangetoond dat de invoering van een bodeminkomen met de bijbehorende wijziging van belasting- en premieheffing uiteenlopende effecten heeft voor de drie categorieën werknemers die zijn onderscheiden, namelijk werknemers bij de overheid, in de particuliere sector en zelfstandigen.

In tabel 4.7 is de verdeling van deze drie categorieën over de inkomensdecielen weergegeven voor en na de invoering van het nieuwe stelsel. Voor de invoering blijken werknemers in de particuliere sector min of meer gelijkmatig over de decielen verdeeld te zijn. Werknemers bij de overheid zijn ondervertegenwoordigd in de drie laagste decielen, wat een gevolg is van het feit dat de overheid weinig mensen in dienst heeft die het minimumloon verdienen. Bij zelfstandigen valt een duidelijke concentratie op in de lagere en de hogere decielen. Dit is een weerspiegeling van de zeer uiteenlopende samenstelling van deze categorie. Enerzijds bestaat deze uit kleine zelfstandigen en anderzijds bevat deze categorie ook medische specialisten, juristen etc. waar in het algemeen juist hogere inkomens worden aangetroffen.

Wanneer we nu de situatie na invoering van het nieuwe stelsel bekijken dan valt allereerst op dat het 1^o deciel praktisch leeg geworden is. Met name de afname van het aantal zelfstandigen in dit deciel is opvallend. Aangezien de grens van het 1^o deciel voor en na invoering ongeveer even hoog is (respectievelijk 19.200 gulden en 19.400 gulden) betekent dit dat de laagst betaalden er wezenlijk op vooruitgaan. Het gemiddeld inkomen stijgt het meest bij werknemers in de particuliere sector. Ook relatief is de inkomensstijging hier het sterkst. Werknemers bij de overheid gaan er het minst op vooruit.

Een ander opvallend verschijnsel is de afname van de logvariantie. Deze maatstaf beschrijft hier de ongelijkheid van de inkomens binnen de groep van de actieven en daalt van 0.135 naar 0.092. Blijkbaar werkt het invoeren van een gbi en de bijbehorende verandering in de belasting- en premiedruk nivellerend. Dit zou een gevolg kunnen zijn van de hoge

marginale belasting- en premiedruk voor de lagere en modale inkomens. Bij de stelselwijziging gaan deze groepen er dan ook sterker op vooruit dan de hogere inkomens. Vergelijk ook Rutten (1985)¹, waarbij echter dient te worden opgemerkt dat de marginale belasting- en premiedruk van 87% voor de modale inkomens die daar wordt gevonden in belangrijke mate veroorzaakt wordt door het betrekken van de individuele huursubsidie in de berekeningen wat in dit onderzoek niet is gebeurd.

De stijging van het netto huishoudinkomen wordt nu nader uitgesplitst naar een aantal componenten. We beperken ons weer tot de groepen actieven. De verandering van het netto huishoudinkomen bestaat uit de volgende componenten:

$\Delta Y = \Delta YH$: verandering netto inkomen hoofdkostwinner
+ ΔYP : verandering netto inkomen partner
+ GBI : gbi-uitkering aan hkw en P
+ ΔYKB : verschil tussen huidig bedrag aan kinderbijslag en de gbi-uitkering voor kinderen < 18 jaar
+ AB : algemene bijstandsuitkering.

De aiv uitkering kan hier worden weggelaten omdat wij ons beperken tot de groep huishoudens waar deze uitkering niet wordt ontvangen. Voor ΔYH en ΔYP geldt dat deze variabelen het totale effect van de veranderde belasting- en premieheffing weergeven welke het gevolg is van de invoering van het nieuwe stelsel.

De uitsplitsing staat in tabel 4.8, waarbij onderscheid gemaakt is tussen drie categorieën werkenden, huishoudtype en aantal kinderen.

Voor de overzichtelijkheid is de component algemene bijstand in deze tabel weggelaten. Weliswaar wordt deze uitkering in enkele incidentele gevallen toegekend maar dit is niet van invloed op het gemiddelde over de gehele categorie. Voor zelfstandigen tenslotte geldt dat niet in alle categorieën voldoende waarnemingen beschikbaar zijn om betrouwbare schattingen te kunnen geven.

Allereerst beschouwen we de verandering van het netto inkomen van de hoofdkostwinner ΔYH , en de verschillen tussen de drie categorieën werkenden. We zien dat werknemers in de particuliere sector er gemiddeld zo'n 2.500 à 3.500 gulden meer op vooruitgaan dan ambtenaren. Dit is een gevolg van het feit dat bij ambtenaren alleen rekening is gehouden met de premie AOW/AWW. Zij profiteren niet van het verdwijnen van de premies

¹ F.W. Rutten: "De tweede fase van het herstelproces", Economisch Statistische Berichten, 2 januari 1985.

toename van het netto inkomen van deze personen zal dan ook minder zijn of zelfs negatief worden. Voor de invoering van het nieuwe stelsel heeft de hoofdkostwinner een belastingvrije som van 12.716 gulden. Na de invoering bedraagt deze nog slechts 6.716 gulden.¹ Hierdoor moet er over een groter gedeelte van het inkomen belasting afgedragen worden. We zien dan ook dat werknemers in overheidsdienst er wat hun arbeidsinkomen betreft zelfs netto op achteruitgaan.

Zelfstandigen ten slotte gaan er iets op vooruit of leveren iets in maar zij blijven duidelijk achter bij werknemers in de particuliere sector.

Wat betreft de 2-verdieners met kinderen merken we op dat de verandering in het inkomen van de partner relatief klein is ten opzichte van de totale verandering in gezinsinkomens. Dit wordt veroorzaakt doordat hier de partner veelal een part-time werkkring heeft en daardoor een lager inkomen. Dit heeft uiteraard tot gevolg dat ook de absolute verandering van het netto inkomen ook geringer is.

De bedragen van het gbi komen niet uit op een veelvoud van 6.000 gulden vanwege de leeftijdsafhankelijkheid van deze uitkering.

Ten slotte de totale verandering ΔY . De verschillen tussen de categorieën werkenden worden veroorzaakt door de verschillen in ΔYH welke een gevolg zijn van het structurele onderscheid tussen deze groepen wat betreft publieke heffingen. Het verschil tussen alleenstaanden en 1-verdieners is vrijwel gelijk aan de gbi-uitkering van de partner welke door de laatste categorie ontvangen wordt. We zagen reeds dat de hoofdkostwinner bij de 1-verdieners er in netto inkomen niet zo sterk op vooruitgaat, ambtenaren gaan er zelfs netto op achteruit, maar dit wordt ruimschoots gecompenseerd door het gbi van de partner.

De 2-verdieners tenslotte gaan er het sterkst op vooruit. Een gevolg van het feit dat de partner ook profiteert van de afname in premie- en belastingdruk over het arbeidsinkomen.

Het verschil tussen de bestaande kinderbijslag en de gbi-uitkering ten behoeve van kinderen jonger dan 18 jaar levert in de meeste gevallen slechts een marginale bijdrage aan de stijging van het gezinsinkomen. Een uitzondering vormen zelfstandigen die niet in alle gevallen kinderbijslag ontvangen.

¹ Algemene belastingvrije som 6.358 gulden + 358 gulden t.g.v. voetoverheveling indien de partner een gbi ontvangt van 6.000 gulden.

Tabel 4.9 Opinie over nieuw stelsel van sociale zekerheid zoals hier geschetst

voor	46.2 %
tegen	34.5 %
weet niet/geen antwoord	<u>19.3 %</u>
	100.0 %

Tabel 4.10 Behoefte aan een aanvullende verzekering in een dergelijk stelsel

wel bijverzekeren	59.8 %
niet bijverzekeren	21.7 %
weet niet/geen antwoord	<u>18.5 %</u>
	100.0 %

Tabel 4.11 Indien men een aanvullende verzekering afsluit zou men dit doen tot het volgende percentage van het laatst verdiende bruto-inkomen

bijverzekeren tot 50 procent	7.9 %
bijverzekeren tot 60 procent	4.0 %
bijverzekeren tot 70 procent	22.3 %
bijverzekeren tot huidige uitkeringsniveau*	60.4 %
weet niet	<u>5.4 %</u>
	100.0 %

* In 1983: 80 of 75 procent.

Tot zover de resultaten met betrekking tot de inkomenseffecten op micro-niveau.

5. KOSTEN

In dit hoofdstuk zal tenslotte aandacht besteed worden aan de financiële consequenties van de invoering van het nieuwe stelsel. Hierbij moet onmiddellijk de kanttekening geplaatst worden dat het gebruikte data-materiaal en de manier waarop het nieuwe stelsel gesimuleerd is weliswaar informatie verschaft over de gevolgen voor de individuele inkomens maar toch niet altijd even geschikt is voor het bepalen van gevolgen op macro-niveau. Toch zou deze studie niet compleet zijn wanneer niet enige aandacht geschonken wordt aan de financiële gevolgen voor overheid. Door

zal zijn van alleenstaanden, met name bejaarden en jongeren zonder arbeidsverleden, waardoor zij niet in aanmerking komen voor een aiv uitkering. Daarnaast zijn er natuurlijk nog de eenoudergezinnen (bijstandsmoeders) die een beroep moeten doen op de algemene bijstand. In ieder geval geldt dat diegenen die een beroep zouden moeten doen op de algemene bijstand in het algemeen ten laste komen van de bestaande sociale uitkeringen (i.h.a. AOW of ABW).

Wanneer we de groep 65-plussers even buiten beschouwing laten dan bedraagt de gemiddelde algemene bijstandsuitkering 5.900 gulden netto per jaar. Over 1983 deden gemiddeld 560 duizend mensen een beroep op de ABW. Na aftrek van RWW'ers en zelfstandigen, die via de aiv een uitkering ontvangen, en bejaarden blijven er totaal 156 duizend personen over welke waarschijnlijk een beroep zullen doen op de algemene bijstand.

Wanneer we dit aantal vermenigvuldigen met de gevonden gemiddelde algemene bijstandsuitkering komen we tot een te verwachten uitkeringslast van ongeveer 920 miljoen gulden per jaar,

Personen van 65 jaar en ouder die naast hun AOW uitkering geen andere inkomsten hebben zullen niet het voor hen geldende niveau van het sociaal minimum kunnen bereiken. Een bejaard echtpaar ontvangt netto 17.102 gulden aan gbi uitkering en blijft daarmee iets onder het sociaal minimum van 18.259 gulden, maar een bejaarde alleenstaande blijft met een gbi uitkering van 9.000 gulden wel ruim onder het sociaal minimum van 12.782 gulden. Gemiddeld bedroeg de algemene bijstandsuitkering in deze categorie 1.700 gulden netto per jaar. In het GPD-bestand vonden we dat 12,3 % van de huishoudens waarvan het hoofd 65 jaar of ouder was onder het sociaal minimum bleef (zie tabel 4.4.B). Wanneer we het totaal aantal huishoudens in deze categorie schatten op 1,06 miljoen (bron: Sociaal-Economische Maandstatistiek 84/5, CBS) komt dit neer op ± 130 duizend huishoudens uit deze categorie welke een beroep zullen moeten doen op de algemene bijstand. Bij een gemiddelde uitkering van 1.700 gulden betekent dit een uitkeringslast van ± 210 miljoen gulden per jaar (1.700×130 duizend). Totaal wordt de uitkeringslast van de algemene bijstand dan 1,1 mld gulden per jaar.

Dit laatste getal moet echter met enige voorzichtigheid gehanteerd worden. Zo nam het beroep op de ABW gedurende 1983 sterk toe. Bovendien kan men stellen dat de uitkering aan 65-plussers hier niet thuis hoort maar dat de extra uitkering aan deze categorie ondergebracht moet worden bij het gbi. De gbi-uitkering zou dan voor iedereen in deze categorie verhoogd moeten worden tot een niveau dat gelijk is aan het sociaal minimum (12.716 gulden netto voor een alleenstaande, en 2×9.130 gulden

ring ontvangen terwijl het resterende bedrag van ruim 42 mld gulden gaat naar personen die nu wel een uitkering ontvangen.

Voordat nu ingegaan wordt op de wijze waarop de financiering van deze uitkeringen tot stand kan komen zullen we eerst de inkomensstromen waaruit het bestaande stelsel gefinancierd wordt globaal in kaart brengen. We bekijken daartoe het totaal bedrag dat in 1982 gemoeid was met de inkomensvervangende uitkeringen en kinderbijslag (tabel 5.4).

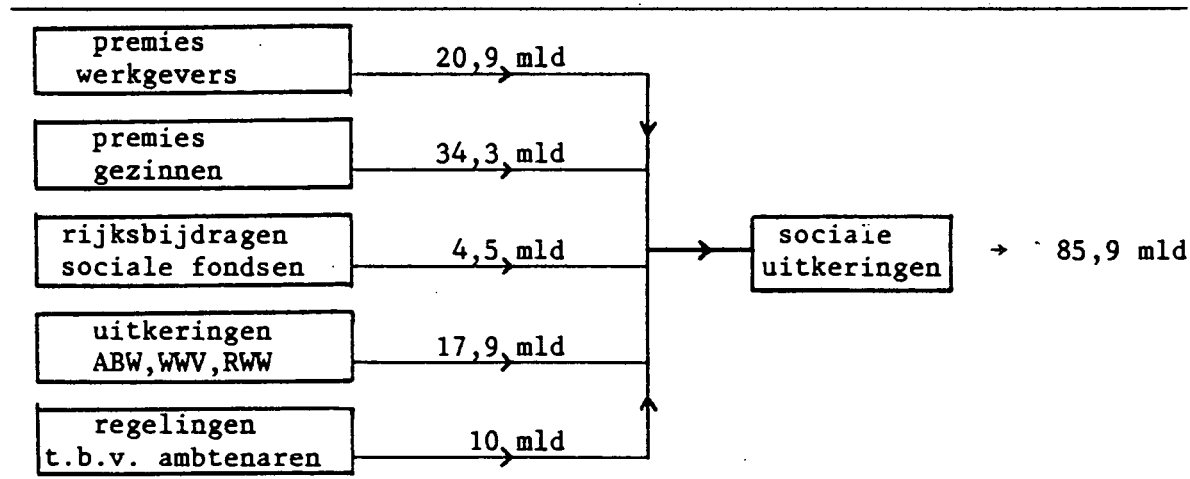
Tabel 5.4 Bruto uitkeringen sociale verzekeringen 1982
(bron: Nationale Rekeningen 1982, CBS)

WAO + AAW	15,87 mld
ZW	6,45 mld
WW	3,67 mld
AOW	21,45 mld
AWW	2,59 mld
AKW	7,27 mld
div.	0,93 mld
WWV, ABW, RWW	17,67 mld
voorziening t.b.v. ambtenaren	<u>10,00 mld</u>
Totaal	85,90 mld

Dit bedrag van 85,9 mld gulden is het totaal bruto uitkeringsbedrag. Door de ontvangers van deze uitkeringen moet in de meeste gevallen nog belasting en sociale premies worden afgedragen. Hierdoor mag men de uitkeringslasten van het nieuwe en bestaande stelsel, zoals deze vermeld zijn in resp. tabel 5.3 en tabel 5.4, niet rechtstreeks met elkaar vergelijken. De financiering van dit bedrag kwam tot stand op de wijze die in figuur 5.1 is aangegeven.

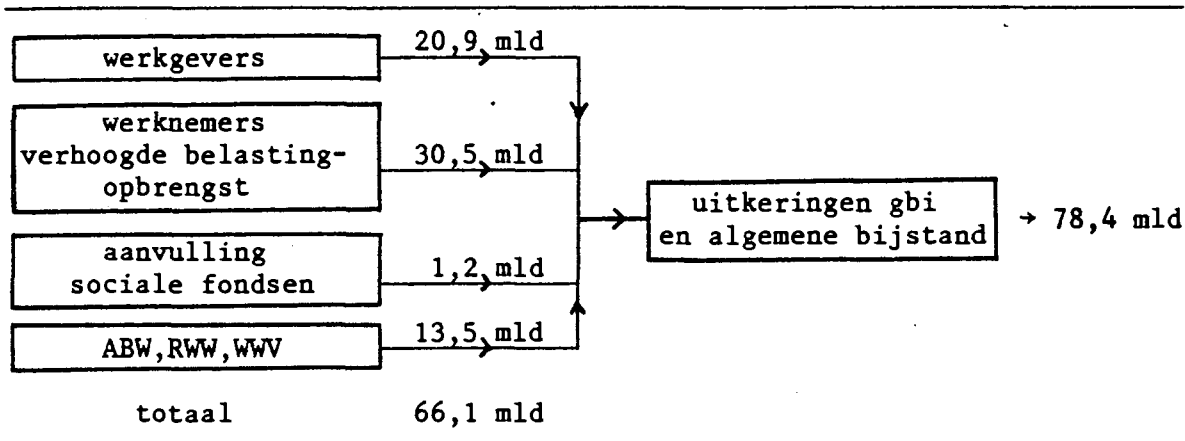
Figuur 5.1 Schematische weergave premies sociale verzekeringen en rijksbijdragen in 1982 (excl. AWBZ en ZF)

Bron: Nationale Rekeningen 1982 en Statistisch Zakboek 1983, CBS.



fondsen in de vorm van premiebetalingen. In 1982 was dit 20,9 mld gulden. We nemen aan dat het mogelijk is om ook dit bedrag te gebruiken voor de financiering van het gbi en algemene bijstand. Het gbi en algemene bijstand kunnen dan gefinancierd worden uit de geldstromen zoals die schematisch zijn weergegeven in figuur 5.2.

Figuur 5.2 Schematische weergave financiering gbi en algemene bijstand



We zien dat er een gat zit tussen ontvangsten en uitkeringen van 12,3 mld gulden (78,4 mld - 66,1 mld). Uiteraard gaat het hier wel om een zeer ruwe benadering. Zo is de rijksbijdrage aan de sociale fondsen de laatste jaren sterk verminderd en zal nog verder afnemen, terwijl het bedrag van werkgeverspremies betrekking heeft op 1982 en de overige bedragen in figuur 5.2 betrekking hebben op 1983.

De uitkeringen aan aiv tenslotte bedragen 9,3 mld gulden (tabel 5.3). Hiermee loopt het bedrag aan ongedekte uitkeringen op tot 21,6 mld gulden. Dit tekort zou gefinancierd kunnen worden uit de toename van het vrij besteedbaar inkomen van de categorie actieven, of eigenlijk van die huishoudens die nu geen sociale uitkering ontvangen. Zoals wij geconstateerd hebben leidt de invoering van het nieuwe stelsel tot een flinke stijging van het vrij besteedbaar inkomen van de categorie werkenden, terwijl ook hun niet werkende partners een netto gbi van tenminste 6.000 gulden ontvangen. De vraag is nu natuurlijk of deze toename inderdaad voldoende is om het tekort van 21,6 mld gulden te compenseren.

Uit de simulatie blijkt dat de gemiddelde toename van het vrij besteedbaar inkomen per werkende 7.300 gulden per jaar bedraagt. Dit bedrag is uiteraard inclusief de te ontvangen gbi uitkering.

Stellen we het aantal werkenden weer op 5 miljoen dat komt dit neer op een totaal bedrag van 36,5 mld gulden (7.300 × 5 miljoen). Samen met het totaal aan gbi uitkeringen aan niet werkende partners van tenminste

6. SAMENVATTING

In de voorafgaande hoofdstukken is onderzocht wat de belangrijkste gevolgen zijn van de invoering van een nieuw sociaal zekerheidsstelsel. De basis van dit nieuwe stelsel is een algemeen bodeminkomen dat aan iedere Nederlander verstrekt wordt. Zoals de naam al suggereert legt deze uitkering slechts een bodem in het inkomensniveau van ieder individu. De hoogte hiervan is weliswaar variabel en kan bijvoorbeeld gekoppeld worden aan het nationaal inkomen of de ontwikkeling op de arbeidsmarkt, maar het uiteindelijke niveau zal beduidend onder het bestaans- of sociaal minimum liggen. Hierdoor behoudt ieder persoon zijn individuele verantwoordelijkheid om in het eigen onderhoud te voorzien. Voor diegenen die buiten hun eigen toedoen niet (meer) in staat zijn op een of andere wijze in het eigen onderhoud te voorzien bestaat er een inkomensgarantie tot aan het niveau van het sociaal minimum. Deze garantie wordt gegeven door een inkomensdervingsverzekering en algemene bijstand. Dit nieuwe stelsel komt in de plaats van de bestaande ongebonden inkomensoverdrachten.

De gesimuleerde invoering van het nieuwe stelsel laat zien dat dit voor veel groepen ingrijpende gevolgen heeft. De huishoudens die nu van een uitkering moeten rondkomen komen per definitie op het niveau van het sociaal minimum terecht. Over de hele groep uitkeringstrekkers bedroeg de netto achteruitgang in huishoudinkomen gemiddeld bijna 13%, een gevolg van het verdwijnen van de bovenminimale uitkeringen. Een uitzondering hierop vormen mensen met een AOW-uitkering. Zij hebben veelal nog aanvullende pensioenvoorzieningen en ontvangen bovendien een verhoogd bodeminkomen. Gemiddeld bedroeg de inkomensdaling voor deze categorie zo'n 8% van het netto inkomen. Tegenover deze inkomensdaling van de groep uitkeringstrekkers staat een forse toename van het inkomen van de groep economisch actieven. Het verdwijnen van de sociale premies levert voor hen per saldo een forse inkomensstijging op. Samen met het bodeminkomen van een eventuele partner stijgt het gemiddeld huishoudinkomen van deze categorie met 36%. Uitgesplitst naar verschillende huishoudtypes blijken de 2-verdieners er zowel absoluut als relatief het meest op vooruit te gaan.

Daarnaast blijken er ook verschillen in inkomensstijging te bestaan tussen verschillende groepen werknemers tengevolge van de bestaande verschillen in premieheffing. Het gaat hier met name om de verschillen tussen werknemers bij de overheid en in de particuliere sector en mensen met een zelfstandige beroepsuitoefening.

geen rekening is gehouden met de premieheffing voor de verplichte inkomensdervingsverzekering. Wanneer daarnaast de huidige uitkeringstrekkers een vrijwillige inkomensdervingsverzekering hadden afgesloten zou hun inkomensachteruitgang geringer zijn dan hier berekend. Doordat deze aspecten niet in het simulatiemodel verwerkt zijn zullen de inkomenseffecten uiteindelijk minder extreem zijn dan welke nu gevonden zijn.

Ook bij het bespreken van de lasten en financiering van het nieuwe stelsel zijn enkele factoren niet in de berekening opgenomen.

Zo zijn bij de becijfering van uitgaven van de inkomensdervingsverzekering de uitkeringen wegens ziekte niet meegenomen. Daarnaast is geen rekening gehouden met het feit dat de huidige uitkeringen belastbaar inkomen vormen en uitkeringstrekkers nu dus loonbelasting afdragen. De uitkeringen in het nieuwe stelsel bestonden echter uit netto bedragen zodat de overheid een gedeelte van de opbrengst loon- en inkomstenbelasting verliest, namelijk dat gedeelte dat door de huidige uitkeringsstrekkers wordt opgebracht.

Daarnaast moet er ook rekening mee gehouden worden dat de gehele simulatie slechts een eerste orde benadering is. Met mogelijke gedragsverandering, zoals bijvoorbeeld een wijziging van het arbeidsaanbod door de invoering van een bodeminkomen, is geen rekening gehouden. Evenmin zijn de consequenties bekeken van gevolgen die een veranderende bevolkingssamenstelling heeft.

Deze studie pretendeert dan ook niet een exacte beschrijving te geven van de inkomenssituatie na de invoering van dit nieuwe stelsel. Wel geeft zij de richting en orde van grootte aan van de inkomensverschuivingen welke zullen optreden bij de invoering van het hier beschreven stelsel.