

Stapelingseffecten van de bezuinigingen in het sociale domein

Tegen achtergrond van decentralisatie beleid

Hoofdrapport Quickscan

Rotterdam/Den Haag, 23 november 2011

Stapelingeffecten van de bezuinigingen in het sociale

In opdracht van de G32

Gezamenlijke rapportage van NICIS en Ecorys

Ecorys:

Ahmed Hamdi

Ivo Gijsberts

Jenny Verheijen

Etienne van Nuland

Marjolein Peters

NICIS:

Koos van Dijken

Tineke Lupi

Cees-Jan Pen

Projectnummer: I124348

Rotterdam/Den Haag, 23 november 2011

Over Ecorys

Met ons werk willen we een zinvolle bijdrage leveren aan maatschappelijke thema's. Wij bieden wereldwijd onderzoek, advies en projectmanagement en zijn gespecialiseerd in economische, maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling. We richten ons met name op complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken en bieden opdrachtgevers in de publieke, private en not-for-profit sectoren een uniek perspectief en hoogwaardige oplossingen. We zijn trots op onze 80-jarige bedrijfsgeschiedenis. Onze belangrijkste werkgebieden zijn: economie en concurrentiekracht; regio's, steden en vastgoed; energie en water; transport en mobiliteit; sociaal beleid, bestuur, onderwijs, en gezondheidszorg. Wij hechten grote waarde aan onze onafhankelijkheid, integriteit en samenwerkingspartners. Ecorys-medewerkers zijn betrokken experts met ruime ervaring in de academische wereld en adviespraktijk, die hun kennis en best practices binnen het bedrijf en met internationale samenwerkingspartners delen.

Ecorys Nederland voert een actief MVO-beleid en heeft een ISO14001-certificaat, de internationaal erkende kwaliteitsstandaard voor milieumanagementsystemen. Wij hebben onze doelen op het gebied van duurzame bedrijfsvoering vertaald in ons bedrijfsbeleid en in praktische maatregelen, zoals het printen van onze documenten op FSC-gecertificeerd papier en het compenseren van onze CO2-voetafdruk.

ECORYS Nederland BV
Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam

Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Over Nicis Institute

Nicis Institute is het Maatschappelijk Top Instituut voor de steden en richt zich op grootstedelijke problematiek. Door het doen van wetenschappelijk onderzoek, het verspreiden van kennis en het opleiden van stedelijke professionals werkt Nicis Institute mee aan het ontwikkelen van kennis en kunde voor de stedelijke beleidspraktijk. Het verbeteren van de wijkaanpak maakt daar expliciet onderdeel van uit. Nicis Institute is één van de kennispartners voor WWI voor de krachtwijkanaanpak. De inhoudelijke focus van Nicis Institute ligt bij de economische en sociale kracht van steden, de wisselwerking daartussen en de manieren waarop die met beleid, investeringen en samenwerking gestuurd kunnen worden. Veel van de kennis die Nicis Institute bezit komt uit de eigen wetenschappelijk onderzoeksprogramma's. Nicis Institute vertaalt de verworven kennis over stedelijke vraagstukken in praktische handvatten voor de stedelijke praktijk. De opleidingen, het onderzoek en de kennisdeling zijn binnen Nicis Institute rond zes thema's georganiseerd. Dit zijn de thema's Bestuur, Economie & Innovatie, Onderwijs & Arbeidsmarkt, Veiligheid, Welzijn & Integratie en Wonen. Het Kenniscentrum Grote Steden maakt sinds 1 januari 2007 deel uit van Nicis Institute.

De afdeling Nicis Advies maakt praktische onderzoek- en adviesproducten voor de steden: trendstudies, meta-evaluaties, ex-ante beleidsevaluaties en ex-post beleidsevaluaties. Voor diverse steden zijn evaluaties verricht van de (kracht)wijkanaanpak. Naast het leveren van concrete onderzoek- en adviesproducten wordt Nicis Institute regelmatig door derden gevraagd om als kritische partner een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling en visievorming van onderdelen van stedelijk beleid.

Nicis Institute
Laan van N.O. Indië 300
2593 CE Den Haag
Postbus 90750
2509 LT Den Haag

telefoon +31(0)70 344 09 66
fax +31(0)70 344 09 67
email info@nicis.nl

www.nicis.nl

Voorwoord

In het najaar van 2010 werden de contouren duidelijk van de grote bezuinigingsopgaven die het toen nieuwe kabinet zich stelde. Ook werden grote veranderingen in de taakverdeling tussen de overheden aangekondigd als het gaat om de directe dienstverlening aan burgers. Als kersverse, of opnieuw aangestelde wethouders met sociale portefeuilles vroegen we ons af wat dit allemaal zou gaan betekenen. Welke gevolgen de verschillende maatregelen zouden gaan krijgen voor de bewoners van onze steden, vooral voor gezinnen die met meerdere maatregelen te maken krijgen.

Deze vraag is sindsdien bij ons als bestuurders van (middel)grote steden niet van tafel geweest. Als G32-stedennetwerk zochten we naar een manier om beter inzicht te krijgen in de gevolgen van die belangrijke veranderingen. We hebben daarom Nicis gevraagd om voor ons een verkenning te doen. Nicis heeft dit samen met Ecorys uitgevoerd. Het resultaat is een eerste stap. Het blijkt lastig te zijn om goed inzicht te krijgen in de mate waarin huishoudens daadwerkelijk te maken krijgen met verschillende beleidswijzigingen tegelijk, en vooral bij hoeveel gezinnen dat ook in hun gezinsinkomen duidelijk te merken zal zijn. Daarvoor ontbreekt het aan koppelingen tussen essentiële bestanden.

Het rapport zet alle nieuwe maatregelen op een rijtje en geeft aan hoeveel mensen met elke maatregel te maken hebben. Het rapport schetst ook een beeld van wat er in huishoudens van verschillende samenstelling en met specifieke kenmerken kan gebeuren. Het zijn geen concreet bestaande huishoudens die worden beschreven, maar exemplarische voorbeelden van huishoudens zoals ze er uit zouden kunnen zien. Het is een zorgwekkend inzicht.

Nicis en Ecorys geven ons een duidelijke boodschap mee: als we willen weten wat er de komende jaren gebeurt op het niveau van de huishoudens in onze steden, en als we willen weten waar dat binnen elke stad vooral neerslaat, dan zullen we een monitoring op moeten zetten die daar antwoord op geeft. In dit rapport worden verschillende mogelijkheden daartoe aangegeven. Als het onze ambitie is om daar landelijk inzicht in te krijgen, dan moeten we daar gezamenlijk afspraken over maken.

In de praktijk beginnen de contouren van de veranderingen zich af te tekenen. Meer en meer krijgen we als bestuurders inzicht in wat sommige van onze meer kwetsbare burgers reeds ervaren en nog te wachten staat. En dan gaat het niet alleen om de mensen die we als cliënt bij onze sociale diensten, bij de Centra voor Jeugd en Gezin of bij de WMO-loketten tegenkomen. Ook mensen die werken en daarmee een gezin onderhouden krijgen te maken met effecten op hun inkomen. En wat zorgwekkend is: hebben de bewoners van onze steden wel al inzicht in hetgeen waar zij precies rekening mee moeten houden? Als bestuurders vragen we ons bovendien af welke impact de economische recessie, en de bezuinigingen van de overheid, op de wat langere termijn zullen hebben op de leefbaarheid in onze kwetsbare wijken.

Voor de G32 vormt dit rapport een begin. We willen het inzicht in de situatie van onze bewoners beter ontwikkelen, mogelijk negatieve gevolgen helpen opvangen en liever nog voorkomen. Daarom willen we niet alleen kunnen *volgen* wat de effecten zijn van huidige beleidswijzigingen, maar verwachten we van het rijk dat bij beleidswijzigingen op een gedegen manier vooraf in beeld wordt gebracht wat de gevolgen zullen zijn voor specifieke groepen burgers in het land. Aan zo'n beleidsimpact meting vooraf zal elke bestuurder en elke volksvertegenwoordiger zich willen committeren. Wij pakken, samen met het rijk, die handschoen graag op.

Hubert Bruls

Burgemeester gemeente Venlo, voorzitter van het G32-stedennetwerk

Corrie Noom

Wethouder gemeente Zaanstad, voorzitter van de sociale pijler van het G32-stedennetwerk

1. Inleiding

Achtergrond

De decentralisatie van beleid naar gemeenten (Werken naar Vermogen, jeugdzorg, delen van de AWBZ-zorg) en de bezuinigingen die doorgevoerd moeten worden op allerlei beleidsterreinen houden het gevaar in dat effecten voor bepaalde doelgroepen op negatieve wijze zullen cumuleren. Op dit moment ontbreekt bij de steden inzicht in de mogelijke stapeling van negatieve effecten onder hun burgers en hoe zij hier in hun beleidsontwikkeling rekening mee kunnen houden. De wethouders in de G32 steden geven aan dringend behoefte te hebben aan inzichten over de mogelijke stapelingseffecten bij bepaalde doelgroepen onder hun burgers¹. De G32 hebben NICIS gevraagd dit inzicht te bieden. NICIS heeft dit onderzoek – in de vorm van een quickscan - samen met economisch onderzoeks- en adviesbureau Ecorys uitgevoerd.

Doel van de quickscan

Het is van belang om inzicht te krijgen in de mate waarin op huishoudniveau sprake kan zijn van stapeling van effecten op het inkomen door de verschillende voorgenomen beleidsmaatregelen. Daarbij moeten enkele pragmatische keuzes gemaakt worden in het aantal huishoudtypes dat onderscheiden kan worden omdat in wezen elk huishouden uniek is qua kenmerken, samenstelling, mogelijkheden om zich aan te passen, en gebruik van overheidsvoorzieningen. Als deze pragmatische keuze is gemaakt, is het van belang om inzicht te krijgen in het aantal huishoudens waarbij grote stapelingseffecten zouden kunnen optreden. Zijn het enkele gevallen per grote gemeente of honderden/duizenden huishoudens. De omvang van het mogelijke maatschappelijke probleem en het beleidsantwoord is mede afhankelijk van het aantal getroffen huishoudens. De quick scan kan ook gebruikt worden als een nulmeting. Daarom wordt in de quick scan ook ingegaan op de mogelijkheden om de komende jaren de effecten te meten en te monitoren.

Onderzoeksopzet

Om de stapelingseffecten te kunnen bepalen is het van belang om inzicht te hebben in de bezuinigingen per regeling, de invloed op inkomens van huishoudens en de mate van overlap van regelingen bij huishoudens (hoeveel huishoudens zijn er per combinatie/overlap van regelingen). Om de mate van overlap van regelingen te bepalen, lijkt de koppeling van de bestanden van de verschillende regelingen in theorie de beste aanpak. Uit de voorfase van dit onderzoek is echter gebleken dat dit in de praktijk geen realistische mogelijkheid is vanwege de bescherming van persoonsgegevens, de spreiding van bestanden over verschillende organisaties (gemeenten, UWV, belastingdienst, zorgkantoren) en de beperkte doorlooptijd van de studie. Daarom is gekozen voor een quickscan aanpak die er op is gericht om als een nulmeting een eerste inzicht op de hoofdlijnen van stapelingseffecten te kunnen geven. Hiertoe hebben we gebruik gemaakt van beschikbare gegevens op landelijk niveau en van reeds uitgevoerde analyses door verschillende gemeenten. Ook is met een aantal G32 gemeenten contact opgenomen².

De nadruk van de quickscan / nulmeting ligt op de effecten op de inkomens van huishoudens. Naast directe financiële effecten zijn ook andere (maatschappelijk en gedrags)effecten te verwachten. Waar mogelijk zijn deze kwalitatief beschreven. De quickscan is gericht op:

- de beschrijving van de voorgenomen inhoudelijke en organisatorische wijzigingen;
- het aantal mensen/huishoudens in de G32 dat gebruik maakt van de diverse regelingen;
- de inkomenseffecten voor een aantal exemplarische huishoudens waar sprake is van stapeling;
- methoden en instrumenten om de stapelingseffecten te meten en te monitoren.

In de voorliggende rapportage behandelen we deze onderdelen achtereenvolgens. Deze hoofd rapportage is bewust beknopt gehouden ten behoeve van het overzicht en de leesbaarheid.

¹ Bron notitie NICIS: Onderzoek Stapelingseffecten

² Gemeente Deventer, Gemeente Enschede, Gemeente Zaanstad, Gemeente Helmond en Gemeente Haarlemmermeer.

In het bijbehorende achtergrondrapport is een uitgebreide uitwerking van de resultaten opgenomen inclusief cijfermatige gegevens en een overzicht van de geraadpleegde literatuur. In de tekst van de volgende paragrafen verwijzen we naar de verschillende hoofdstukken van het achtergrondrapport. In de bijlage van het voorliggende hoofdrapport is voor zeven verschillende huishoudtypen een uitgebreide analyse opgenomen van de verwachte stapelingseffecten.

Samenvatting belangrijkste uitkomsten

De belangrijkste uitkomst van de uitgevoerde studie is dat de voorgenomen bezuinigingen veel huishoudens direct of indirect (in de portemonnee) zullen raken. De effecten per huishoudenstype zijn divers. De grootste effecten zijn te verwachten bij huishoudens met lage inkomens die afhankelijk zijn van een of meerdere uitkeringen, bij huishoudens die te maken hebben met multiproblematiek en bij werkende minima met kinderen die ook gebruik moeten maken van zorg- en welzijnsvoorzieningen.

Huishoudens welke afhankelijk zijn van een uitkering en daarnaast extra zorgkosten hebben, zijn extra kwetsbaar. Zij krijgen te maken met de wijzigingen in de Wajong, WSW, AWBZ, WMO en Jeugdzorg, hogere zorgpremies, met grotere eigen bijdragen, pakketversoberingen en lagere zorgtoeslagen. Ook zijn er stapelingseffecten te verwachten bij werkenden en met name “werkende armen”. Deze groep krijgt te maken met de bezuiniging op de kinderopvang, hogere premies en eigen risico's voor de ziektekostenverzekering en met een verlaging van de inkomensnormering tot 110%, waardoor minder gebruik kan worden gemaakt van lokale inkomensondersteunende regelingen.

Naast de inkomenseffecten zijn er ook de nodige gedragseffecten te verwachten. Aan de ene kant worden mensen gestimuleerd tot het verrichten van betaald werk. Tegelijkertijd zijn andere belangrijke verwachte gedragseffecten het juist stoppen met werken (vooral part-time werk en bijbaantjes van jongeren) of het verhuizen van gezinsleden om zo als gezin geen uitkering te verliezen door de invoering van de huishoudtoets. Ook het verminderd afnemen van (de benodigde) zorg als reactie op hogere eigen bijdragen is een verwacht gedragseffect.

2. Overzicht regelingen en beleidswijzigingen

Deze paragraaf geeft een kort overzicht van de regelingen die zijn meegenomen in het onderzoek en de belangrijkste voorgenomen beleidswijzigingen. De onderstaande tabel geeft inzicht in de geselecteerde regelingen en de voorgenomen bezuinigingen zoals deze zijn weergegeven in het regeerakkoord van de VVD en het CDA. De wijzigingen en bezuinigingen worden ingevoerd op verschillende tijdstippen en er zijn verschillende tijdspaden voordat de bezuiniging zijn volledige structurele effect heeft bereikt. In de onderstaande tabel is de structurele bezuiniging opgenomen die uiteindelijk door het kabinet wordt nagestreefd. Hier worden alleen de wijzigingen weergegeven die invloed hebben op het inkomen van huishoudens of wijzigingen die invloed hebben op het takenpakket van de gemeenten. De totale bezuinigingen zijn dus breder dan hieronder weergegeven. In hoofdstuk 2 van het achtergrondrapport zijn de voorgenomen wijzigingen en bezuinigingen uitgebreid beschreven.

Tabel.1 – Overzicht voorgenomen beleidswijzigingen met invloed op huishoudensinkomen en organisatorische veranderingen van invloed op gemeenten.

Regeling	Bezuiniging (mln. €) ^{a)}
Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ)	
- Scheiden wonen en zorg	300
- Revalidatiezorg naar de Zvw	50
- Functies dagbesteding en begeleiding naar de WMO	140
- Vermogensinkomensbijtelling AWBZ	80
- Beperken doelgroep AWBZ	250
Wet Werk en Bijstand (WWB)	
- Maatregelen WWB w.o. invoering huishoudenstoets ^{b)}	100
- Normeren lokaal inkomensbeleid	40
Wet Werk en Arbeidsondersteuning Jonggehandicapten (Wet Wajong)	
- Beperken Wajong tot volledig en duurzaam arbeidsongeschikten	900
- Verlagen uitkering gedeeltelijk arbeidsongeschikten	<10
Wet Sociale Werkvoorziening (WSW)	
- Beperken nieuwe instroom WSW tot beschutte arbeid	650
Jeugdzorg	
- Eigen bijdrage Jeugdzorg breed	70
Overige regelingen en toeslagen	
- Algemene heffingskorting in referentieminimumloon afbouwen in 20 jaar	1.000
- Aanpassen kinderopvangtoeslag	200
- Maatregelen kind gebonden budget	230
- Vermogenstoets kind gebonden budget	20
- Niet exporteren kinderbijslag buiten de EU	10
- Bevroren doelgroep zorgtoeslag	2.900
- Vermogenstoets zorgtoeslag	170
- Eigen bijdrage GGZ	40
- Zelf betalen no-show GGZ	20
- Sociaal leenstelsel inburgering	10

^{a)} Structurele bezuiniging zoals weergegeven in het regeerakkoord VVD-CDA.

^{b)} Het principe van het toetsen op het huishoudinkomen zal, naast de WWB, ook worden gehanteerd bij de bijzondere bijstand, langdurigheidstoeslag en collectieve ziektekostenverzekering.

Om de cumulatie van inkomenseffecten te verzachten voor kwetsbare groepen zoals bijvoorbeeld chronische zieken, gehandicapten en ouderen wordt de bijzondere bijstand geïntensiveerd met € 90 miljoen structureel (septembercirculaire 2011). De middelen worden toegevoegd aan de algemene uitkering en verdeeld via de maatstaven bijstandsontvangers en huishoudens met laag inkomen (drempel).

Organisatorische veranderingen

De organisatorische veranderingen leiden er vooral toe dat gemeenten een grotere rol krijgen bij de uitvoering van verschillende regelingen. Zo gaan de functies dagbesteding en begeleiding vanuit de AWBZ naar de WMO. Dit betekent dat de gemeenten hier verantwoordelijk voor worden. Ook de uitvoering van de vrijwillige Jeugdhulpverlening, Jeugdbescherming en Jeugd reclassering, Jeugd GGZ, langdurige jeugd GGZ en Jeugd met een lichtverstandelijke beperking gaat naar de gemeenten. Daarnaast zullen de gemeenten de nieuwe Wet Werken Naar Vermogen (WWNV) uitvoeren. Deze wet vervangt (delen van) de WIJ, Wajong, WSW en WWB. De decentralisatie en de overdracht van beleid naar gemeenten houdt de belofte in zich dat het beleid doelmatiger en effectiever uitgevoerd kan gaan worden. Dit beoogde effect kan alleen optreden als de gemeenten beleid mogen integreren, schotten mogen doorbreken, beleidsvrijheid krijgen en geen gedetailleerde uitvoeringsbepalingen van het rijk of de provincie krijgen opgelegd. Een verandering waar gemeenten niet bij betrokken zijn is dat in plaats van de zorgkantoren de zorgverzekeraars de AWBZ uitvoeren.

Figuur 1 op de volgende pagina geeft een overzicht van de tijdslijn waarin de verschillende inhoudelijke en organisatorische veranderingen zijn voorzien. Figuur 2 geeft een overzicht van de organisatorische veranderingen.3.

3. Deelnemers aan regelingen

Deze paragraaf geeft een overzicht van het aantal deelnemers van de verschillende regelingen binnen de G32, G4 en totaal in Nederland. Hoofdstuk 3 in het achtergrondrapport bevat een uitgebreide beschrijving van het aantal deelnemers aan de verschillende regelingen. Voor een deel is het aantal gebruikers van de verschillende regelingen in de G32 gemeenten bekend en voor ene deel moet het aantal geraamd worden.

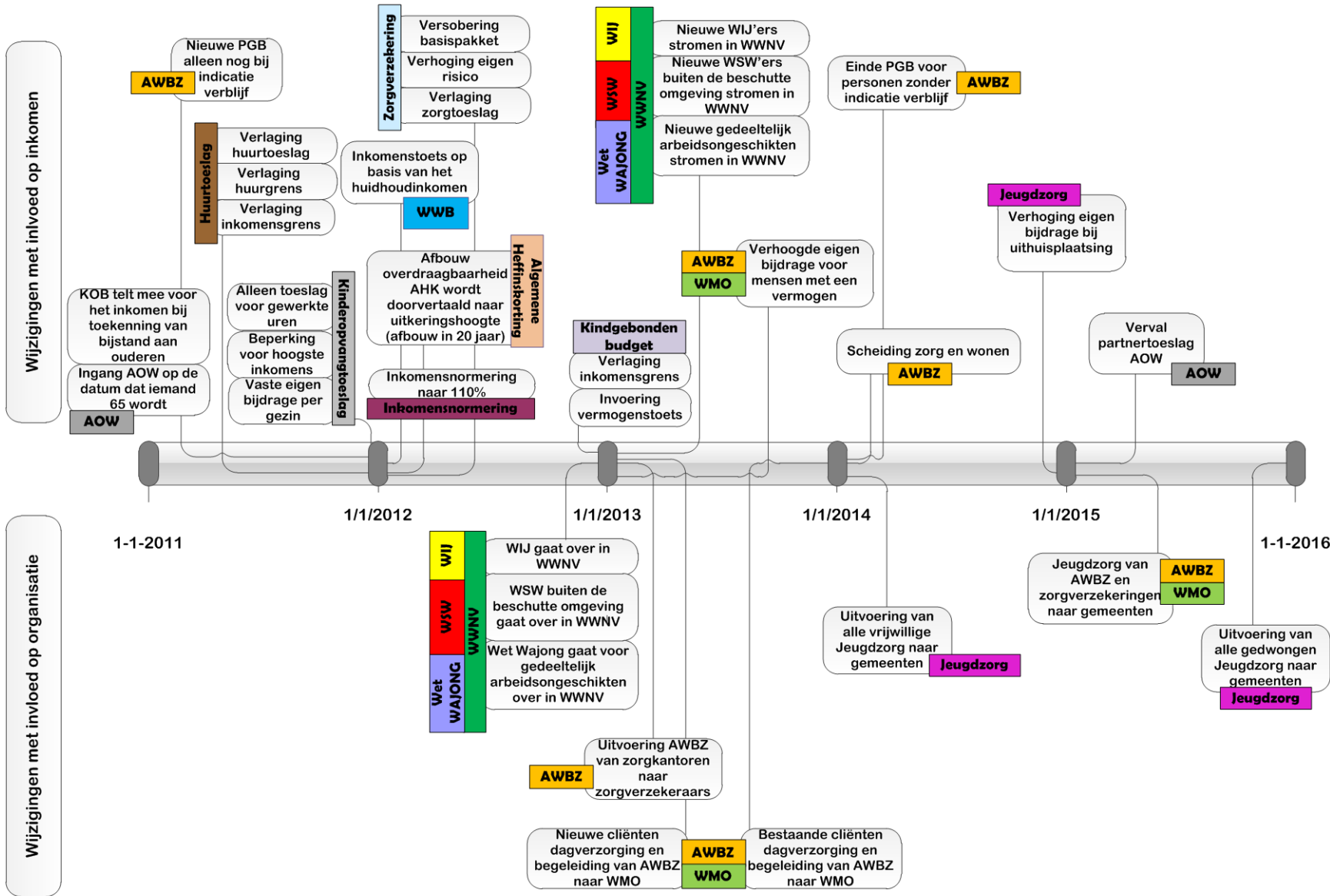
Tabel.2 – Aantal inwoners dat gebruik maakt van regelingen (afgerond op duizendtallen)

Regeling	G32	G4	Nederland
Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten en WMO (AWBZ/WMO) *	221.000	115.000	875.000
Kinderopvang (huishoudens) *	135.000	70.000	533.000
Kinderopvang (kinderen) *	208.000	108.000	822.000
Wet Werk en Bijstand (WWB)	101.000	99.000	313.000
Wet Werk en Arbeidsondersteuning Jonggehandicapten (Wet Wajong)	60.000	65.000	204.000
Wet Sociale Werkvoorziening (WSW)	30.000	9.000	103.000
Overheveling AWBZ naar WMO	57.000	30.000	224.000
Inperking PGB	33.000	17.000	131.000
WIJ	16.000	5.000	44.000
Niet-thuiswonenden Jeugdzorg – inclusief pleegzorg *	11.000	6.000	43.000
Niet-thuiswonenden Jeugdzorg – exclusief pleegzorg *	5.000	3.000	21.000

* = geraamd: De aantallen voor de individuele gemeenten en totalen voor de G32 en G4 zijn geraamd op basis van de landelijke cijfers en het bevolkingsaandeel van de betreffende gemeente in de totale bevolking van Nederland.

Op basis van het aandeel in de bevolkingsomvang lijken de effecten van de voorgenomen maatregelen zich meer dan evenredig in de G32 gemeenten voor te doen. Het totaal aantal inwoners van de G32 bedraagt ruim 25% van de Nederlandse bevolking. Het aandeel deelnemers aan de verschillende regelingen in de G32 gemeenten ligt echter substantieel hoger. Zo bedraagt het aandeel deelnemers aan de WIJ in de G32 ruim 36% van de landelijke totaal, van de WWB 32% van het landelijk totaal en voor de WSW en Wajong circa 29% van het landelijk totaal. Voor de AWBZ/WMO, Jeugdzorg en Kinderopvang beschikken we niet over gemeentelijke cijfers.

Figuur 1. Tijdslijn veranderingen (verwachtingen oktober 2011)



Figuur 2. Overzicht huidige en toekomstige organisatie van wetten en regelingen

Huidige organisatievormen

Wet / Regeling	Betrokken organisatie	Rol
AWBZ	CIZ	Indicatie
	Bureau Jeugdzorg	Indicatie
	Zorgkantoren	Uitvoering
Zorgverzekeringswet	Huisarts	Doorverwijzing
Jeugdzorg	Bureau Jeugdzorg	Indicatie, begeleiding & doorverwijzing
	Provincie	Financiering Bureau Jeugdzorg & inkoop zorg
WMO	Gemeenten	Uitvoering
WWB	Gemeenten	Uitvoering
WIJ	Gemeenten	Uitvoering
Wet Wajong	UWV	Indicatie & Uitvoering
WSW	Gemeenten	Uitvoering
	WSW Bedrijven	Uitvoering
Kinderopvang	Belastingdienst	Uitvoering

Toekomstige organisatievormen

Wet / Regeling	Betrokken organisatie	Rol
AWBZ	CIZ	Indicatie
	Bureau Jeugdzorg	Indicatie
	Zorgverzekeraars	Uitvoering
Zorgverzekeringswet	Huisarts	Doorverwijzing
Nieuwe wet zorg voor jeugd	Gemeenten	Uitvoering
WMO	Gemeenten	Uitvoering
WWB	Gemeenten	Uitvoering
WIJ	Gemeenten	Uitvoering
Wet Wajong	UWV	Indicatie & Uitvoering
WSW	Gemeenten	Uitvoering
	WSW Bedrijven	Uitvoering
WWNV	Gemeenten	Uitvoering
Kinderopvang	Belastingdienst	Uitvoering

Overheveling dagbesteding, begeleiding & jeugdzorg

Wet Wajong blijft bestaan voor volledig arbeidsongeschikten

Overheveling WIJ, Wet Wajong en WSW

WSW blijft bestaan voor mensen die alleen in de beschutte omgeving kunnen werken

4. Effecten beleidswijzigingen voor huishoudens

Deze paragraaf behandelt hoe de verschillende voorgestelde beleidswijzigingen uitwerken op huishoudniveau. Het ministerie van VWS heeft een verkenning uitgevoerd naar de cumulatieve effecten van het regeerakkoord en verschillende gemeentes hebben onderzoek uitgevoerd of laten uitvoeren naar de consequenties van bezuinigingen en de gevolgen voor het huishoudinkomen en andere consequenties en verwachte aanpassingen. Voorbeelden zijn Enschede, Almelo, Amsterdam, Helmond, Rotterdam, Tilburg en Nijmegen. Op basis van deze studies onderscheiden wij zeven huishoudtypes waar de verschillende beleidswijzigingen in grote mate cumuleren.

1. Gezinnen afhankelijk van de WWB met volwassen inwonende kinderen die te maken krijgen met de introductie van de toets op huishoudinkomen (toets op huishoudinkomen)
2. Ouders met kinderen met een licht verstandelijke handicap
3. Ouders met kinderen met psychische en gedragsproblematiek
4. Ouders met arbeidsongeschikte kinderen
5. Gezinnen met hoge zorgkosten
6. Werkende ouders met jonge kinderen
7. Gezinnen met inburgeraars

Voor elk van deze groepen is geïnventariseerd welke voorgenomen maatregelen een inkomenseffect hebben, hoeveel mensen op dit moment gebruik maken van de voorzieningen en wat de verwachte neveneffecten zijn. Een uitgebreide uitwerking van de verschillende typen huishoudens is opgenomen in de bijlage van dit rapport.

Diverse effecten

De effecten per huishoudenstype zijn divers. De grootste effecten zijn te verwachten bij huishoudens met lage inkomens die afhankelijk zijn van een of meerdere bijstandsuitkeringen, bij werkende minima met kinderen die ook gebruik moeten maken van zorg- en welzijnsvoorzieningen en bij huishoudens die te maken hebben met multiproblematiek³. Naast directe effecten op het binnenkomende inkomen zijn er ook effecten op de uitgaven/kosten voor gezinnen. Te denken valt dan aan extra of hogere eigenbijdragen bij verschillende regelingen of lagere zorg-, kind- of huurtoeslagen. Hierdoor neemt het totale inkomen niet direct af, maar het vrij besteedbare inkomen of de kwaliteit van het bestaan wel.

Gedragseffecten

De invloed op het inkomen of de kwaliteit van bestaan is mede afhankelijk van gedragseffecten. Zo kunnen mensen een baan verwerven met een hoger inkomen dan voorheen de uitkering, kunnen in een goedkopere woning gaan wonen of vanwege de hogere eigen bijdragen afzien van zorg. De verwachte gedragseffecten kunnen zeer divers zijn. Dit geldt met name voor de invoering van de huishoudtoets. Deze toets zal in een deel van de gevallen leiden tot het eerder op zoek gaan en accepteren van werk. In andere gevallen zal het juist leiden tot het stoppen met werken (vooral bijbaantjes) om zo te voorkomen dat uitkeringen van (gezinsleden) worden verlaagd. Ook zal het er toe leiden dat inwonende volwassen jongeren (met werk of uitkering) eerder op zichzelf gaan wonen om zo te voorkomen dat hun eigen uitkering of die van gezinsleden worden verlaagd. Het is tenslotte ook aannemelijk dat fraude zal optreden, waarbij personen aangeven elders te wonen om zo uitkeringen te kunnen behouden.

Effecten op inkomen en koopkracht

Veel van de voorgenomen maatregelen gaan de huishoudens in de portemonnee raken, direct dan wel indirect. Door de introductie van de toets op huishoudinkomen wordt het aantal nieuwe

³ Uit de studie van Astri/Meccano (2011) blijkt dat ruim 360.000 personen in Nederland te kampen hebben met multiproblematiek.

uitkeringen beperkt. In een kleiner aantal gevallen, het ministerie van SZW heeft dit berekend op 18.000 huishoudens leidt de invoering van de huishoudtoets tot het intrekken van uitkeringen omdat het inkomen van inwonende jongeren als onderdeel van het gezinsinkomen wordt gezien. In een veel groter aantal gevallen is er sprake van koopkrachtverlies, omdat AWBZ zorg wegvalt of hogere eigen bijdrages (Jeugdzorg) betaald moeten worden of PGB's wegvallen⁴. Het zijn met name de huishoudens met extra zorgkosten welke hiervan de dupe worden. Exacte berekeningen van het volume aan getroffen huishoudens zijn niet te maken.

Huishoudens met uitkering en hoge zorgkosten extra kwetsbaar

Huishoudens welke afhankelijk zijn van een uitkering en daarnaast extra zorgkosten hebben, zijn extra kwetsbaar. Zij krijgen te maken met de wijzigingen in de Wajong, WSW, AWBZ, WMO en Jeugdzorg, hogere zorgpremies, met grotere eigen bijdragen, pakketversoberingen en lagere zorgtoeslagen. Deze groep is daardoor extra gevoelig voor stapeling en kunnen onder het bestaansminimum komen, en dit kan dan weer doorwerken naar andere gemeentelijke beleidsterreinen, zoals de schuldhulpverlening en het gemeentelijk armoedebeleid.

Ook stapelingseffecten bij werkenden en met name "werkende armen"

Gemeenten dienen zich niet alleen te concentreren op die huishoudens welke afhankelijk zijn van een uitkering. Ook de groep die nu net boven het minimuminkomen uitkomt - de zogenaamde werkende armen - dient in de gaten gehouden te worden. Alhoewel deze groep niet geraakt wordt door bezuinigingen op uitkeringen, krijgen zij wel te maken met twee generieke maatregelen, namelijk de bezuiniging op de kinderopvang en hogere premies en eigen risico's voor de ziektekostenverzekering.

Ten eerste wordt de kinderopvangtoeslag beperkt, met alleen een toeslag op basis van het aantal gewerkte uren en een beperking van de kinderopvangtoeslag voor de hoge en middeninkomens. Op basis van gegevens van het NIBUD is becijferd dat ouders die gebruik maken van de kinderopvang er maandelijks flink op achteruit gaan. Het verschil tussen wel of geen kinderopvang kan oplopen tot ruim € 100 per maand.

Ten tweede gaan de premies voor de ziektekostenverzekering omhoog, stijgt het maximale eigen risico en worden Wtcg-tegemoetkomingen alleen nog uitgekeerd tot een bepaalde inkomensgrens (€ 31.200). Het NIBUD heeft koopkrachtmutaties uitgerekend voor verschillende type huishoudens in het geval van lage ziektekosten en hoge ziektekosten⁵. Het blijkt dat in 2012 alle huishoudens erop achteruitgaan. Hogere inkomens met extra zorg leveren meer in dan de lagere inkomens. Dit komt aan de ene kant door het wegvallen van de Wtcg-vergoeding en aan de andere kant door de verandering in de inkomensafhankelijke premie voor de zorgverzekering. Deze premie wordt duurder voor de hogere inkomens en goedkoper voor de lagere inkomens. Daarnaast ontvangen een aantal huishoudens een lagere zorgtoeslag.

Daarnaast kunnen huishoudens in deze groep ook te maken krijgen met de verlaging van de inkomensnormering van 120%/110% naar 110%, waardoor ze minder gebruik kunnen maken van lokale inkomensondersteunende regelingen.

Een huishouden net boven het minimuminkomen met kleine kinderen tussen de 0 en 4 jaar en hoge zorgkosten wordt extra kwetsbaar. Deze groep kan ook te maken krijgen met hogere kosten kinderopvang, lagere huurtoeslagen en stijgende huren en woonlasten.

⁴ Bijvoorbeeld bij het betaald verzorgen van familieleden.

⁵ NIBUD, Koopkrachtberekeningen voor huishoudens met extra zorgkosten naar aanleiding van de Miljoenennota 2012 (16 september 2011).

Inburgeraars

De regering is van plan om inburgeraars zelf te laten betalen voor hun inburgering. Wanneer vreemdelingen niet zelf kunnen betalen voor het inburgeringstraject kunnen zij gebruik maken van een sociaal leenstelsel. Het niet voldoen aan de inburgeringsplicht leidt – met uitzondering van bijzondere omstandigheden – tot intrekking van de verblijfsvergunning. De totale kosten voor het inburgeringstraject verschillen van persoon tot persoon. De kosten voor het centrale examen die in de toekomst door de inburgeraar worden gedragen bedragen, op dit moment €230, zijn in de meeste gevallen een fractie van de totale kosten. Voor inburgeraars kan de wijziging leiden tot hogere schulden en schuldproblemen. Het onduidelijk wat de mogelijke effecten van de wijziging zijn voor gemeenten, aangezien de integrale tekst van de wetsvoorstel niet publiek is. Gemeenten wijzen erop dat het weghalen van de inburgeringstaak enerzijds leidt tot het uit het zicht raken van inburgeraars en anderzijds tot vernietiging van investeringen in een duurzaam integratie- en Inburgeringbeleid van de laatste jaren⁶.

5. Instrumenten en methoden voor monitoring effecten

Er staan de steden diverse mogelijkheden ter beschikking om de effecten van stapeling in kaart te brengen en om de toekomstige ontwikkelingen te monitoren. Daarbij is het beleidsmatig vooral van belang om inzicht te hebben in het aantal huishoudens. Betreft het slechts enkele gevallen of zijn de aantallen aanzienlijk. In het eerste geval kunnen hardheidsclausules een oplossing zijn, terwijl in het tweede geval de beleidsreactie veel minder eenvoudig is.

Koppeling van bestanden

Het is verstandig om de bestanden van de gemeente zelf op korte termijn te koppelen omdat deze koppeling als een eigen nulmeting een belangrijke rol kan vervullen in het monitoren van de effecten van stapeling voor burgers en huishoudens. Enkele G32-steden hebben al eerste stappen gezet (o.a. Deventer, Enschede en Tilburg). Uit de analyse van de gemeente Enschede blijkt dat voor 200 tot 400 huishoudens de invoering van de huishoudtoets direct leidt tot een inkomenseffect (0,3 tot 0,5% van het totale aantal huishoudens in Enschede). Uit de analyse van Tilburg blijkt dat circa 700 huishoudens er in koopkracht op achteruit gaan door de invoering van de huishoudtoets. Uit een eerste analyse door de gemeente Deventer blijkt dat in de huidige situatie circa 10 procent van de huishoudens met een WWB uitkering ook gebruik maken van de WMO. Als gevolg van het overbrengen van de begeleiding van de AWBZ naar de WMO zal deze overlap in de toekomst in ieder geval hoger liggen.

Vanwege de vervuiling in bestanden, het ontbreken van een koppelingsvariabele in sommige bestanden, de privacybescherming, de relatief kleine groepen personen en huishoudens die met een aanzienlijke stapeling te maken hebben, en de hoeveelheid werk die het vergt, is het maken van koppelingen met bestanden van andere instanties (zorgkantoren, UWV, provincie) niet aan te raden. De verkregen inzichten zullen bovendien veelal betrekking op het (verre) verleden en hebben onvoldoende zeggingskracht voor de toekomst.

Maak actief gebruik van het Inlichtingenbureau en bestaande instrumenten

De gemeenten kunnen Stichting Inlichtingenbureau gebruiken om voor zelf gedefinieerde exemplarische huishoudens in het kader van de stapeling de kenmerken van de huishoudens (inkomen, gebruik regelingen) en hun aantal in kaart te laten brengen. Men kan ook gebruik maken – en sommige gemeenten doen dat ook – van de Minimum Effectrapportage van het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (NIBUD) of van rekenprogramma LOKOSIM van het Centrum voor Onderzoek en Economie van Lagere Overheden (COELO) van de Rijksuniversiteit Groningen. De

⁶ Brief van de G32 aan de minister van BZK d.d. 6 juli 2011

Minimum Effectrapportage van het NIBUD brengt de gevolgen van bezuinigingen op het huishoudbudget van huishoudens met een laag inkomen in beeld. Terwijl LOKOSIM een rekenmodel is waarmee gemeenten het inkomensverlies van landelijke en eigen maatregelen op het gebied van inkomensondersteuning en armoedebeleid in kaart kunnen brengen.

Zorg voor voldoende aandacht voor de steden in landelijke onderzoeken

Het Sociaal Cultureel Planbureau brengt – in samenwerking met TNO, UWV en CBS - halverwege volgend jaar een nieuwe monitor 'Beperkt aan het Werk' uit. De steden kunnen er bij het SCP op aandringen dat in voldoende mate aandacht besteed gaat worden aan de situatie in de steden en dat ook op stadsniveau of voor groepen steden (G4, G32) gerapporteerd gaat worden.

Onderzoek of gebruik gemaakt kan worden van het Sociaal Statistisch Bestand

Het Sociaal Statistisch Bestand (SSB) bestaat uit meer dan veertig onderling gekoppelde registers (GBA, UWV, Belastingdienst, Informatie Beheergroep, zorginstellingen e.d.) van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) waarin demografische, sociaal-culturele en sociaaleconomische gegevens zijn opgenomen. Op basis van het burgerservicenummer of informatie over leeftijd, geslacht en huisadres worden de verschillende databestanden aan elkaar gekoppeld. Vanwege de privacy worden deze direct identificerende kenmerken bij koppeling vervangen door een intern persoonsidentificatienummer.

Alle personen in Nederland zijn individueel in het bestand opgenomen zodat in de tijd de dynamiek van kleine groepen mensen in steden en regio's geanalyseerd kan worden. Door de gedetailleerdheid en omvang van de informatie kan met behulp het SSB de groep sociaal-zwakke huishoudens onder de bevolking in beeld gebracht worden. Het is ook mogelijk om te kijken naar de verspreiding over Nederland van bijvoorbeeld Wajong'ers of bijstandsmoeders. Met enige bewerking kan het gebruik van inkomensregelingen onder bevolkingsgroepen geanalyseerd worden. Het SSB onderscheidt geen standaard huishoudenstypen, maar door koppeling van de bestanden zijn deze door onderzoekers die gebruik maken van het SSB wel samen te stellen. Zo kan vastgesteld worden hoeveel mensen in Nederland getroffen zouden worden door beleidswijzigingen en landelijke bezuinigingen. Het exacte inkomenseffect kan daarbij niet worden bepaald omdat het SSB niet over volledige inkomensgegevens per huishouden of hoofd van de bevolking beschikt.

Medewerkers van universiteiten, planbureaus en gecertificeerde onderzoeksbureaus kunnen de beschikbare gegevens in het SSB zelf analyseren. Hieraan zijn echter strenge voorwaarden en aanzienlijke kosten verbonden. De G32-steden kunnen de handen ineen slaan en door de eigen onderzoeksbureaus of door ingeschakelde onderzoeksbureaus analyses op het SSB laten verrichten. Het is eveneens mogelijk om een opdracht te formuleren voor het Centrum voor Beleidsstatistiek van het CBS. Ook hieraan zijn kosten verbonden.

Monitoring

De steden kunnen ook met behulp van de *eigen gekoppelde bestanden* en hun eigen *stadsenquêtes* en *burgerpanels* de vinger aan de pols houden en de komende maanden alert zijn op het optreden van stapelingseffecten en de daaruit voortvloeiende positieve en negatieve gedragseffecten.

Een bijzonder initiatief is het *early warning* systeem dat de gemeente Almere in samenspraak met de rijksoverheid aan het ontwikkelen is. Het doel van het early warning systeem is om vroegtijdig problemen van huishoudens te signaleren zodat maatregelen genomen kunnen worden om grootstedelijke problemen voor te kunnen zijn. Het early warning systeem moet een monitorsysteem worden waarin (traditionele) indicatoren, zoals inkomen, opleiding en werkloosheid, worden gekoppeld aan (meet)gegevens uit de 'haarvaten' van wijken, zoals bijvoorbeeld huurachterstanden, zorgconsumptie en schuldenposities. Het signaleringssysteem is

erop gericht om te voorkomen dat problemen van individuele huishoudens, woning, portiek buurt overstijgende gevolgen krijgen. De overige G32-steden kunnen onderzoeken of zij kunnen profiteren van de ontwikkeling van het early warning systeem in Almere.

Bijlage. Effecten beleidswijzigingen voor huishoudens

Inleiding

Deze bijlage gaat in op hoe de verschillende voorgestelde beleidswijzigingen uitwerken op huishoudniveau. Het ministerie van VWS heeft een verkenning uitgevoerd naar de cumulatieve effecten van het regeerakkoord, Divosa heeft de effecten laten uitrekenen van één regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt, NIBUD heeft de koopkrachteffecten geraamd voor huishoudens met extra zorgkosten van de aangekondigde maatregelen in de Miljoenennota 2012 en verschillende gemeentes hebben onderzoek uitgevoerd of laten uitvoeren naar de consequenties van bezuinigingen en de gevolgen voor het huishoudinkomen en andere consequenties en verwachte aanpassingen. Voorbeelden zijn Enschede, Almelo, Amsterdam, Helmond, Rotterdam, Tilburg en Nijmegen. Hoofdstuk 4 van het achtergrondrapport geeft een overzicht van de casestudies welke wij gebruikt hebben bij het opstellen van deze rapportage.

Op basis van deze studies hebben wij zeven huishoudtypes geïdentificeerd waar de verschillende beleidswijzigingen in grote mate cumuleren.

1. Gezinnen afhankelijk van de WWB met volwassen inwonende kinderen die te maken krijgen met de introductie van de toets op huishoudinkomen
2. Ouders met kinderen met een licht verstandelijke handicap
3. Ouders met kinderen met psychische en gedragsproblematiek
4. Ouders met arbeidsongeschikte kinderen
5. Werkende ouders met jonge kinderen
6. Gezinnen met hoge zorgkosten
7. Gezinnen met inburgeraars.

In workshops met gemeentes hebben wij getoetst of deze selectie overeenstemt met de praktijk waar gemeentes tegen aanlopen in hun voorbereiding op de nieuwe wetwijzigingen⁷. Voor elk van deze groepen wordt in dit hoofdstuk kort beschreven welke maatregelen ingevoerd gaan worden, hoeveel mensen op dit moment gebruik maken van de voorzieningen en wat de verwachte neveneffecten zijn. We gaan hierbij in op zowel inkomenseffecten als verwachte gedragseffecten. Onderdeel van hoofdstuk 3 van het achtergrondrapport is een statistisch overzicht op basis waarvan we de verschillende groepen deels hebben gekwantificeerd.

Het is daarnaast belangrijk te realiseren dat de effecten van generieke maatregelen, zoals hogere zorgpremies en pakketversoberingen en aanpassingen in de huur- en zorgtoeslagen niet zijn meegenomen.

1. Toets op huishoudens inkomen

Gezinnen afhankelijk van de WWB met volwassen inwonende kinderen die te maken krijgen met de introductie van de toets op huishoudinkomen

In de WWB, welke per 1 januari 2012 wordt gewijzigd, wordt de bijstand voor inwonende afgeschaft en wordt de toets op het partnerinkomen vervangen door een toets op het huishoudinkomen. Inkomens van volwassen inwonende kinderen worden voortaan meegeteld bij het bepalen van recht op bijstand en voor deze inwonende kinderen vervalt het zelfstandig recht op bijstand.

⁷ Workshop met de gemeente Enschede op 16 September en de gemeente Zaandam op 20 September.

De maatregel is bedoeld om (gezonde) kinderen met een eigen uitkering die zonder werk zijn, maar ook geen opleiding volgen te activeren. De huishoudens kunnen er tientallen procenten in inkomen op achteruit gaan. De maatregel is ook van invloed op thuiswonende kinderen met een geestelijke of lichamelijke handicap. Deze kinderen hebben daarnaast ook te maken met de bezuinigingen op de WSW. Het zal moeilijker voor hen worden om in te stromen in de WSW en een indicatie voor een beschutte werkplek te verkrijgen.

De Gemeente Enschede heeft een aantal casussen uitgewerkt waarin de huidige situatie wordt vergeleken met de verwachte situatie. Neem het echtpaar Jansen dat een bijstandsuitkering ontvangt en twee inwonende kinderen heeft van respectievelijk 21 en 24 jaar. Beide kinderen ontvangen een WIJ-uitkering. In de huidige situatie heeft het echtpaar Jansen een WWB uitkering voor echtpaar met medebewoners van € 1.182 plus tweemaal een WIJ-uitkering van € 657, wat het huishoudinkomen op € 2.496 brengt. In de verwachte situatie vervalt de WIJ-uitkering van de inwonende kinderen en valt het gezin terug op het nieuwe normbedrag van €1.314, oftewel een inkomensachteruitgang van 47%.

Er zijn ook situaties denkbaar waar de invoering van de toets op huishoudinkomen gaat leiden tot een situatie waar inwonende kinderen met (bij-)baantjes de ouders gaan onderhouden. Neem het echtpaar Mulder met vier kinderen, waarvan drie boven de 18 jaar en een kind van 12 op het voortgezet onderwijs. De vier kinderen wonen allen thuis. Het echtpaar heeft , heeft na het ontslag van de man vier jaar geleden een WWB-uitkering van € 1.182 voor een echtpaar met medebewoners. De oudste kinderen van 18, 22 en 23 jaar hebben allemaal inkomen uit (bij)baantjes. De 18- en 23-jarige gaan nog naar school, de 22-jarige heeft een WIJ-uitkering aangevraagd. De kinderen hebben respectievelijk € 400, € 400 en € 900 per maand aan netto inkomsten. Doordat het inkomen van de kinderen met de aanvullende WIJ van € 257 (normbedrag van € 657 - € 400 aan inkomsten) boven het sociaal minimum uitkomt, het is namelijk € 1.957), vervalt de WWB-uitkering van de ouders. Het gezin krijgt te maken met een inkomensachteruitgang van € 1.182, oftewel 38%.

Deze maatregel heeft niet alleen invloed op kerngezinnen (ouders met inwonende kinderen), maar ook op andere leefvormen, zoals een oudere die inwoont bij zoon of dochter, maar is gekort op de AOW en aanvullend een AIO-uitkering ontvangt. De Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen is aanvullende bijstand die de SVB verstrekt aan 65-plussers met een inkomen onder het sociaal minimum. Neem het gezin Magtab, man en vrouw, met een netto loon van €1.400 en een inwonend kind van 18 jaar of ouder met een WIJ-uitkering en een inwonende grootouder met gekorte AOW (€400) en aanvullende AIO (€500). In de huidige situatie komt het inkomen van de familie Magtab op €2.957 uit, en in de verwachte situatie verdwijnt de AIO en de WIJ-uitkering, en zakt het huishoudinkomen naar €1.800, oftewel een inkomensverlies van €1.157 (39%).

Omvang van het probleem

Er zijn momenteel 25.420 WIJ uitkeringen versterkt aan alleenstaanden. Volgens de wet worden alleenstaanden gedefinieerd als de "ongehuwde die geen tot zijn last komende kinderen heeft en geen gezamenlijke huishouding voert met een ander, tenzij het betreft een bloedverwant in de eerste graad of een bloedverwant in de tweede graad indien er bij één van de bloedverwanten in de tweede graad sprake is van zorgbehoefte".

We kunnen hieruit deduceren dat de cumulatie van WWB en WIJ in Nederland in maximaal 25.000 huishoudens kan voorkomen. In totaal zijn er 120.000 huishoudens (alleenstaande ouder en (echt)paren) afhankelijk van de WWB.

SZW heeft een schatting gemaakt van het aantal WWB-cliënten met inwonende meerderjarige kinderen met een eigen inkomen. Dit zijn er 18.000.

Daarnaast zijn er in de nieuwe wet uitzonderingsbepalingen op de toets van huishoudinkomen opgenomen. Dit geldt voor het kind dat Wajong ontvangt en in het specifieke geval wanneer er sprake is van een zorgbehoevend gezinslid met een geldig indicatiebesluit AWBZ voor tien of meer uren zorg per week en deze zorg door een ander gezinslid wordt verleend (mantelzorgfunctie).

We hebben geen informatie kunnen vinden over het aantal verstrekte AIO uitkeringen.

Neveneffecten

Het Kabinet verwacht dat er een stevige prikkel uitgaat van de verwachte inkomensachteruitgangen en dat getroffen mensen zich actiever zullen opstellen richting de arbeidsmarkt. Men verwacht dat het zoekgedrag wordt geïntensiveerd en er sneller een baan wordt geaccepteerd om zodoende de inkomenspositie te verbeteren. De inkomensdalingen in de opgestelde casussen zijn zodanig fors dat de armoedeval niet optreedt: met andere woorden, werken loont.

Hier dient wel te worden vermeld dat in de bovenstaande casussen bovenlokale- en lokale inkomensondersteunende maatregelen niet zijn meegenomen. De belangrijkste bovenlokale regelingen zijn de huur- en zorgtoeslag welke via de Belastingdienst lopen en het kindgebonden budget. De lokale regelingen verschillen van gemeente tot gemeente maar betreffen de bijzondere bijstand, de kwijtschelding gemeentelijke heffingen en de langdurigheidstoeslag, of een combinatie daarvan.

Het is inderdaad te verwachten dat een deel van de personen met een (sterke) inkomensdaling als gevolg van de maatregelen zal proberen om een eigen inkomen te verwerven. Het zal echter lang niet in alle gevallen lukken, of het zal tijd nodig hebben om de afstand tot de arbeidsmarkt te overbruggen. Er is bijvoorbeeld een groep jongeren met gebroken schoolcarrières en andere opvoed- en opgroei problemen die behoorlijk ver van de arbeidsmarkt afstaan en waar de gemeente ondersteuning moet bieden in de vorm van leer-werktrajecten en andere maatregelen (bijvoorbeeld Jeugdzorg) om die afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen. Met de invoering van de nieuwe wet Werken naar Vermogen (WWNV) (per 1-1-2013) krijgen gemeente ook te maken met een forse bezuiniging op het re-integratiebudget die hun mogelijkheden gaat beperken.

Voorts zitten er een aantal negatieve prikkels in de voorgenomen maatregelen. Bijvoorbeeld een inwonende jongere die een baan accepteert maar tegelijkertijd geconfronteerd wordt met het feit dat zijn inkomsten verrekend worden met de uitkering van zijn ouders. De jongere moet dan zijn ouders gaan onderhouden, wat niet erg motiverend werkt.

Daarnaast dient men in acht te nemen dat zoekperiodes en re-integratietrajecten tijd in beslag nemen, zeker in een situatie van oplopende werkloosheid. De consequentie is dat een aantal huishoudens te maken zal krijgen met forse koopkrachtdalingen. Deze koopkrachtdalingen kunnen ook leiden tot ongewenst gedrag, zoals het stoppen met schuldsaneringstrajecten, het niet langer betalen van de zorgpremie of afzien van zorg vanwege verhoogde eigen bijdrages, en verhoogde criminaliteit, met alle maatschappelijke consequenties.

Daarnaast zijn er bewegingen te verwachten welke niet gericht zijn op het verkrijgen van betaald werk. Een deel van de huishoudens zal zich aanpassen door:

- Het huishouden (eerder) te verlaten om elders zelfstandig te gaan wonen (of een soort van schijnzelfstandigheid creëren door middel van nepuurcontracten). Dit kan leiden tot een stijging van de huurtoeslagen en heeft ook effecten op de ecologische footprint (eigen wasmachine, meer energieverbruik, etc.). Daarnaast zal de gemeente meer moeten inzetten op controle en handhaving om fraudeurs op te sporen. Uiteraard zal dit gedrag afhangen van de beschikbare ruimte op de woningmarkt in de verschillende gemeentes; op een krappe woningmarkt is het lastig betaalbare zelfstandige woonruimte te vinden.

- Het huishouden (eerder) te verlaten om in een zorginstelling te gaan wonen. Hierdoor ontstaat een beweging om de mantelzorg vanuit het huishouden (eerder) te vervangen door institutionele zorg. Dit staat haaks op de beweging in de WMO, waarbij een groter beroep gedaan wordt op mensen (ook niet-familieleden) om naar elkaar om te zien en zorg voor elkaar te hebben en langer in de eigen woning en omgeving te blijven wonen.
- Minder te gaan werken, of te werken tot het bedrag van de eventuele vrijstelling. Vooral bij jongeren kan een daling van de arbeidsparticipatie optreden als het inkomen van de startende jongere op de arbeidsmarkt gebruikt moet worden om een ouder (gedeeltelijk) te onderhouden

Het effect op de wat langere termijn hangt af van het aanpassingsgedrag van de leden van de huishoudens, van de controle op fraude en de handhaving in het algemeen en op het verplichten van arbeids- en re-integratietrajecten in het bijzonder. Aan de ene kant kunnen gemeentes het niet of onvoldoende nakomen van arbeids- en re-integratieverplichtingen sanctioneren met een verlaging van de uitkering. Aan de andere kant wordt als onderdeel van de bezuinigingen het re-integratiebudget gehalveerd (met €500 miljoen). Dit betekent dat gemeentes minder ondersteuning kunnen bieden aan uitkeringsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Door het inboeken van de bezuiniging aan het begin van de voorgenomen wetswijziging in de WWB zijn de gemeentes min of meer gedwongen om het gemeentelijke beleid zo vorm te geven zodat de bezuiniging ook wordt gehaald. In andere gevallen worden zij een dief uit eigen portemonnee, omdat tekorten op de uitvoering van de gewijzigde WWB door de gemeente zelf aangevuld dienen te worden.

2. Ouders met kinderen met een licht verstandelijke handicap

(Echt)paren en alleenstaande ouders met inwonende kinderen met een licht verstandelijke beperking (Ivb) of een IQ tussen de 70 en 85.

Deze huishoudens krijgen te maken met bezuinigingen op AWBZ (geen AWBZ voor zwakbegaafden, geen PGB voor personen zonder AWBZ-indicatie), met minder mogelijkheden voor begeleiding vanuit WMO en een eigen bijdrage voor de Jeugdzorg. Daarnaast krijgen zij te maken met bezuinigingen op het passend onderwijs, welke in dit onderzoek niet zijn meegenomen.

Het Kabinet had ook voorgesteld om de IQ-grens te verlagen van 85 punten naar 70 punten. Dit zou betekenen dat voor mensen met een IQ tussen de 70 en 85 de AWBZ zorg zal wegvallen. De G-32 heeft een sterke lobby gevoerd tegen deze maatregel. De G-32 is van mening dat binnen de range van ongeveer 50 tot 85 een IQ-score weinig tot niets zegt over de ernst van de problemen en de aanwezige ondersteuningsbehoefte. Veel bepalender is of er sprake is van een bijkomende beperking in het sociaal aanpassingsvermogen en de ernst daarvan. Door alle mensen met een IQ boven de 70 uit te sluiten van gehandicaptenzorg is het gevaar reëel dat in een later stadium ernstiger problematiek voor de persoon in kwestie en de maatschappij optreedt.

Op 21 april 2011 heeft het CVZ de Uitvoeringstoets IQ-maatregel uitgebracht aan de staatssecretaris van VWS en daarin geconcludeerd dat de IQ-maatregel per 1 januari 2012 niet uitvoerbaar is. Op 1 juni 2011 heeft het kabinet bekendgemaakt dat de IQ-maatregel een jaar wordt uitgesteld. Om de maatregel zo goed mogelijk vorm te geven vindt nader onderzoek plaats. Daarbij stelt het kabinet wel, dat mensen die dat nodig hebben "ook in de toekomst adequaat worden ondersteund".

Huishoudens met Ivb-kinderen krijgen dus indirect te maken met koopkrachtdalingen, omdat zij in de toekomst meer gaan betalen voor zorg afgenomen via de AWBZ of de Jeugdzorg middels verhoogde eigen bijdrages. Het is ondoenlijk om precieze berekeningen te maken van het inkomensverlies omdat op dit moment onvoldoende bekend is hoe de bezuinigingen precies

uitgewerkt gaan worden. Daarnaast bestaat er een grote variatie in huishoudens, elk met weer een andere problematiek en daarop toegespitste zorgvraag.

Het moge duidelijk zijn dat indien deze kinderen behoren tot huishoudens met WWB ze extra kwetsbaar zijn. Daar komt bij dat de AWBZ per 1 januari 2013 zal worden uitgevoerd door zorgverzekeraars voor de eigen verzekerden. Dit past in de omslag die het Kabinet wil bewerkstelligen naar een meer cliëntgerichte zorg met een goede prijs-kwaliteitverhouding. Dit gaat waarschijnlijk goed werken voor het gemiddelde gezin, maar voor mensen met meervoudige problematiek (schuldhulpverlening, bijstand, en daarnaast een kind met lvb) die zorg mijden of een gebrekkig zelfinzicht hebben wordt het een stuk lastiger. Er ontstaat de facto een prikkel, een financiële bonus, voor zorgverzekeraars of zorginstellingen, om deze mensen zorg te laten mijden.

De kinderen met een lvb zullen ook minder mogelijkheden krijgen in te stromen in de Wajong en de WSW vanwege de beperking instroom Wajong en WSW. Uit een studie uit 2007, Combinaties van zorg⁸, blijkt dat in de provincies Utrecht en Noord-Brabant zo'n 40% van de instromers in de Wajong uit de jeugd-lvb komt.

Omvang van het probleem

De onderzoekers hebben slechts sporadische informatie kunnen vinden over jeugd-lvb cliënten. Uit cijfers van het CVZ blijkt dat in 2008 4.500 lvg-clieënten in zorg kwamen. Dit betreft zowel zorg met verblijf (2.600) als wel zorg zonder verblijf (1.900)⁹. Het zijn veelal langdurige trajecten waarin deze jeugdigen terecht komen. In 2008 waren er in totaal 13.000 jeugd-lvg trajecten actief. Ook is bekend dat er ca. 43.100 personen met een IQ van 70 tot 85 in de AWBZ zitten. Zij zullen, op termijn, als gevolg van de beperking van de AWBZ tot personen met een IQ tot 70, wellicht de AWBZ zorg moeten verlaten.

Neveneffecten

Huishoudens met lvb-jongeren zijn kwetsbaar. Het zijn jongeren die in hun ontwikkeling zijn belemmerd en die zich op grond van hun lagere intellectueel functioneren én beperkte sociale redzaamheid niet (zonder hulp) kunnen handhaven in een of meer reguliere maatschappelijke verbanden, zoals gezin, school, werk, groep, leeftijdsgenoten of buurt. Bij deze groep treedt een cumulatie van bezuinigingen op met de voorgenomen maatregelen in de Wajong, WSW, AWBZ, JZ en de WMO.

De gemeentes verwachten dat veel van deze jongeren thuis op de bank zullen blijven hangen. Zij zullen niet meer instromen in de Wajong omdat ze niet volledig arbeidsongeschikt zijn. Zij zullen waarschijnlijk ook niet in aanmerking komen voor een beschutte werkplek omdat de problematiek niet ernstig genoeg zal zijn. Gemeentes zullen zich behoorlijk moeten inzetten om gezinnen met deze jongeren te begeleiden naar regulier werk. Het is de vraag of zij daar nu voor geëquipeerd zijn en of zij hiervoor de financiële middelen hebben.

3. Ouders met kinderen met psychische en gedragsproblematiek

(Echt)paar of alleenstaande ouder met inwonende kinderen met psychische en gedragsproblematiek, waaronder jongeren met ADHD, autisme en andere stoornissen.

Deze huishoudens krijgen te maken met bezuinigingen op AWBZ (overheveling begeleiding vanuit AWBZ naar WMO, alleen PGB voor personen zonder AWBZ-indicatie voor verblijf), eigen bijdrage voor de Jeugdzorg, eigen bijdrage GGZ voor eerstelijns- en tweedelijns psychologische zorg en bezuinigingen op het passend onderwijs (niet meegenomen in dit onderzoek).

⁸ Combinaties van Zorg bij Jeugdigen, Rapport, 20 April 2009

⁹ Research voor Beleid (2009), Wachtlijsten voor jeugd-LVG: aantallen en achtergronden

Deze huishoudens krijgen met eenzelfde pakket maatregelen te maken als de vorige groep, met uitzondering van de IQ-maatregel en houdbaar PGB. Deze groep jongeren is de laatste jaren sterk in omvang gegroeid en maakt, via hun ouders, veel gebruik van PGB in het geval van AWBZ-begeleiding. Zij doen een beroep op aanvullende voorzieningen in zowel zorg, onderwijs als op de arbeidsmarkt.

Door de stapeling van maatregelen, zal er voor deze groep ook koopkrachtverlies optreden omdat zij in de toekomst verhoogde eigen bijdrages gaan betalen en het PGB-budget wegvalt. In het geval de problemen zodanig escaleren dat het kind uit huis geplaatst moet worden wordt vanaf 2015 van de ouders een eigen bijdrage van €3.400 per verwacht. Aangezien de problematiek in deze groep redelijk divers is, is het ondoenlijk om precieze berekeningen te maken van het inkomensverlies omdat op dit moment onvoldoende bekend is hoe de bezuinigingen precies uitgewerkt gaan worden.

Omvang van het probleem

Er zijn in Nederland 130.700 PGB budgethouders (april 2011), waarvan 57.500 jeugdigen (18+). Gegevens zijn afkomstig van het CVZ.

In 2009 waren er 10.522 uithuisplaatsingen. Het totaal aantal cliënten van Jeugdzorg was in 2009 gelijk aan 32.775.

Neveneffecten

In die gevallen waar ouders van kinderen met psychische en gedragsproblemen het PGB budget inzetten om zelf een deel van de zorg over te nemen en dus minder uren beschikbaar waren voor de arbeidsmarkt zal het verlies van het PGB voor zorg in natura leiden tot een terugkeer naar die arbeidsmarkt om inkomensverlies goed te maken.

4. Ouders met arbeidsongeschikte kinderen

(Echt)paar of alleenstaande ouder met inwonende kinderen welke geheel of gedeeltelijk arbeidsongeschikt worden verklaard

Deze huishoudens krijgen te maken met beperking van de instroom in de Wajong en de WSW en vermindering van het inkomen. Met ingang van 2013 worden alleen jongeren die langdurig en volledig arbeidsongeschikt zijn toegelaten tot de Wajong. Andere jongeren met een arbeidsbeperking komen in de WWNV. Het Kabinetsbeleid is erop gericht dat iedereen met arbeidsvermogen werkt naar vermogen, zoveel mogelijk bij een reguliere werkgever, eventueel aangevuld met loondispensatie. In de WWNV krijgen de jongeren te maken met de huishoudtoets, en vervalt hun recht op een zelfstandige bijstandsuitkering. Dat betekent niet dat deze jongeren automatisch en op eigen kracht aan de slag komen. Ook voor deze groep zullen de gemeentes extra mogelijkheden moeten ontwikkelen om hen te begeleiden naar regulier werk.

Voor het zittend bestand Wajong met arbeidsvermogen gaat de uitkering in 2014 van 75% van het wettelijk minimumloon naar 70% van het wettelijk minimumloon. Diegene die nu volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn behouden hun Wajong-uitkering op 75% van het wettelijk minimumloon, zonder partner en middelentoets.

Omvang van het probleem

Het Kabinet schat dat er straks 10.000 jongeren per jaar zijn die niet meer in de Wajong zullen instromen, maar worden overgeheveld naar de WWNV. Er zitten op dit moment 66.800 jongeren (leeftijd 15-30 jaar) in de Wajong statistiek (peildatum 2008), waarvan er 3.400 ook een SW-indicatie hebben. Het aantal beschutte werkplekken gaat ook geleidelijk afnemen tot 30.000 (eind 2009: 96.000 dienstbetrekkingen).

Neveneffecten

Het is lastig om te beoordelen wat de effecten van deze maatregel gaan worden. Jongeren met een arbeidsbeperking zullen zonder een WWNV of Wajong uitkering veel sneller bij de gemeente op de stoep staan om begeleiding naar regulier werk aan te vragen. De invulling van de Wet werken naar vermogen moet uitwijzen of de gemeente de mogelijkheden en het budget krijgen om in de toekomst iets voor deze groep te betekenen.

5. Werkende ouders met jonge kinderen

Er zijn drie kindregelingen waarvoor het kabinet wijzigingen heeft voorgesteld of doorgevoerd per 1 januari 2012. Het gaat om de kinderopvangtoeslag, het kindgebonden budget en de kinderbijslag. De maatregelen komen kort aan de orde in het regeerakkoord VVD-CDA en de bijbehorende bijlage. De wijzigingen voor de kinderopvangtoeslag zijn vastgelegd in een Besluit van 16 september 2011. Veranderingen die betrekking hebben op het kindgebonden budget en de kinderbijslag zijn in wetsvoorstellen vevat.

In deze paragraaf gaan we eerst in op de belangrijkste wijzigingen per kindregeling. Vervolgens maken we inzichtelijk hoe groot de inkomensgevolgen zijn aan de hand van een aantal voorbeelden van gezinnen met lage inkomens. Daarna gaan we in op het aantal huishoudens wat naar schatting met de verschillende maatregelen te maken krijgt. Tenslotte beschrijven we verwachte neveneffecten.

Kinderopvangtoeslag

Drie maatregelen die per 2012 ingaan zijn:

- een koppeling van het maximum aantal opvanguren aan het aantal gewerkte uren;
- het niet indexeren van de maximale uurprijs;
- het aanpassen van de inkomens- en percentagetabellen voor de kinderopvangtoeslag.

Invoering van een maandelijkse vaste eigen bijdrage van circa € 15 per gezin volgt per 1 januari 2013. Deze bezuinigingen zijn nieuw. In 2011 heeft het vorige kabinet besloten tot bezuinigingen van respectievelijk € 375 miljoen en € 444 miljoen. In totaal komt het neer op € 1.019 miljoen aan bezuinigingen in 2015.

De eerste maatregel betreft een koppeling tussen het aantal gewerkte uren van de minst werkende ouder en het recht op kinderopvangtoeslag. Ten opzicht van het aantal gewerkte uren is recht op 140% kinderopvangtoeslag in de dagopvang en 70% voor de buitenschoolse opvang. De tweede maatregel houdt in dat de maximum uurprijs voor opvang wordt bevroren op het niveau van 2011. De derde aanpassing heeft het grootste effect op de toeslag die ouders vanaf 2012 ontvangen. Er is een toeslagtabel voor het eerste kind (het kind dat de meeste uren afneemt) en een tabel voor eventuele volgende kinderen. De toeslag voor het tweede en volgende kind wordt versneld afgebouwd en de ouderbijdrage proportioneel verhoogd. In het wetsvoorstel wordt hierover geschreven dat de proportionele verhoging op een zodanige manier is ingestoken dat ouders, ongeacht hun inkomen, bij gelijk gebruik van kinderopvang, eenzelfde percentage meer gaan betalen, tot een maximum van 66,7 procent voor het eerste kind. Ouders dragen hierdoor naar rato van hun huidige ouderbijdrage bij aan de kostenstijging, waardoor lage inkomens relatief worden ontzien.

Bezuinigingen en het financieel beheersbaar houden van de toeslag zijn de reden voor de wijziging. Het doel van de kinderopvangtoeslag is om de combinatie van arbeid en zorg voor kinderen te faciliteren. Ouders met lage inkomens hebben meer toeslag nodig om de stap naar werk lonend te laten zijn. Voor ouders met midden en hoge inkomens werkt de toeslag als prikkel om meer uren te werken en om te blijven werken bij de komst van een tweede kind. Volgens het Besluit worden de laagste inkomens relatief ontzien zodat een vergroting van de armoedeval zoveel mogelijk wordt vermeden. De kinderopvangtoeslag wordt sterker inkomensafhankelijk, waardoor de marginale druk voor ouders verslechtert naarmate hun verzamelinkomen stijgt. De prikkel om meer uren te

werken en een hoger loon te verdienen neemt daarmee af en de **deeltijdval** wordt hierdoor een groter probleem¹⁰. Het invoeren van een vaste eigen bijdrage per gezin in 2013 is een manier om het effect van hogere lasten voor midden en hogere inkomens ten gunste van lagere inkomens te mitigeren.

Kindgebonden budget

In het wetsvoorstel tot aanpassing van de wet op het kindgebonden budget zijn een vijftal belangrijke wijzigingen opgenomen¹¹. Ten eerste vervalt het kindgebonden budget voor gezinnen met een gezamenlijk toetsingsinkomen van €28.897 of meer. De tweede wijziging houdt in dat het kindgebonden budget wordt beperkt tot twee kinderen onder de 18 jaar. Verder wordt de verhoging van de bedragen in 2011 wordt per 1 januari 2012 teruggedraaid en komen weer op het niveau van 2010. Deze wijziging is in de rijksbegroting van het ministerie weer teruggedraaid, zodat het bedrag voor het eerste en tweede kind in totaal €60 hoger uitvallen dan in 2011. De vierde wijziging houdt in dat het kindgebonden budget niet wordt gecorrigeerd voor de inflatie van 2012 tot en met 2015. Tenslotte kunnen ouders vanaf 2013 niet langer aanspraak maken op het kindgebonden budget wanneer de grondslag sparen en beleggen van de ouder en zijn partner in het berekeningsjaar meer bedraagt dan €80.000. Vanwege het heffingsvrije vermogen van €20.785 voor een alleenstaande en het dubbele bedrag voor partners en een verhoging van het heffingsvrije vermogen van €2.779 per minderjarig kind vervalt het recht in de praktijk bij een vermogen van ruim €100.000 voor alleenstaande ouders of ruim €120.000 voor stellen.

De doelstelling van het kindgebonden budget is het geven van een inkomensafhankelijke financiële tegemoetkoming in de kosten van kinderen. Het betreft een bijdrage van de overheid, terwijl ouders in principe zelf verantwoordelijk zijn voor hun kind. Het kabinet stelt dat de aanpassing van de wet een van de maatregelen is om het begrotingstekort terug te dringen. Aangezien lagere inkomens een groter bedrag aan kindgebonden budget krijgen, is het inkomenseffect groter voor deze groep ouders. Volgens de Memorie van Toelichting bij het Besluit blijft het negatieve inkomenseffect beperkt tot minder dan één procent voor 50 procent van de gezinnen met een minimum inkomen en 55 procent van de gezinnen met een inkomen tussen het minimum en modaal. Voor respectievelijk 35 en 32 procent van deze gezinnen ligt het negatieve inkomenseffect tussen 1 en 2 procent.

Kinderbijslag

De veranderingen met betrekking tot de kinderbijslag zijn beperkt. Het regeerakkoord stelt dat het kabinet ouders in de kosten van kinderen blijft ondersteunen via de kinderbijslag. Vanaf uiterlijk 2014 worden kinderbijslag en kindgebonden budget niet meer buiten de EU geëxporteerd. Dit staat in een wetsvoorstel waarmee de ministerraad heeft ingestemd. Vanaf uiterlijk 2014 komen alleen nog ouders met kinderen die in Nederland of de Europese Unie wonen in aanmerking voor deze toeslagen¹². Vanaf 2012 neemt de kinderbijslag per kind per jaar af met €29 voor kinderen van 0 tot 5 jaar, met €35 voor kinderen tussen 6 en 11 jaar en met €41 voor kinderen tussen 12 en 17 jaar¹³.

Werkende ouders met jonge kinderen en een laag inkomen

Gezin van der Steen bestaat uit een vader en moeder die beide het minimumloon verdienen en respectievelijk 32 en 24 uur werken. Hun twee kinderen zijn 3 en 1 jaar oud en gaan naar de dagopvang. Het jaarinkomen van het gezin bedraagt bruto €26.633 en ligt daarmee onder het toetsingsinkomen van €28.897. De twee kinderen gaan per maand ruim 145 uur naar de

¹⁰ Besluit van 16 september 2011 tot wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag [...]. Staatsblad 2011, 424

¹¹ Voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het kindgebonden budget in verband met bezuiniging op het kindgebonden budget, juni 2011

¹² <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/persberichten/2011/09/30/export-kinderbijslag-en-kindgebonden-budget-aan-banden.html>

¹³ http://rijksbegroting.nl/2012/voorbereiding/begroting,kst160372_28.html, Tabel 4.3.3: Bedragen (per jaar, euro) kindgebonden budget en kinderbijslag

dagopvang. De kosten die hiermee gemoeid zijn bedragen € 1.852 per maand (twee keer 145 uur à € 6,36 per uur) in 2011. In 2011 is de maandelijkse eigen bijdrage voor de kinderopvang € 259. Door de wijzigingen stijgt de eigen bijdrage in 2012 tot € 385¹⁴. Dit is een kostenstijging van € 126 per maand. Doordat het kindgebonden budget voor het eerste en tweede kind omhoog gaat in 2012, stijgt het bedrag dat het gezin maandelijks ontvangt van € 122 in 2011 naar € 127 in 2012. Deze stijging wordt goeddeels teniet gedaan door de daling in kinderbijslag dat het gezin ontvangt van € 5 euro per maand.

Het gezin Jacobs bestaat uit twee ouders die beide werken en drie kinderen in de leeftijd van 8, 6 en 4 jaar. Zowel de vader als de moeder verdient 120% van het minimumloon. De vader werkt 40 uur per week en de moeder 32 uur. Het verzamelinkomen van het gezin komt uit op € 40.176. Doordat de kinderen naar school gaan, maken ze gebruik van buitenschoolse opvang. Voor ieder kind gaat het maandelijks om 97 uur. In totaal bedragen de maandelijkse kosten voor buitenschoolse opvang € 1.727 in 2011. De eigen bijdrage is € 263. In 2012 stijgt de eigen bijdrage naar € 383. De kosten voor het gezin nemen toe met € 120 per maand. Doordat het gezin Jacobs meer verdient dan gezin van der Steen, is het bedrag dat het gezin maandelijks ontvangt € 81. Doordat het kindgebonden budget vervalt voor gezinnen met een gezamenlijk toetsingsinkomen van € 28,897 of meer komt het gezin in 2012 niet langer in aanmerking hiervoor. De bezuiniging op de kinderbijslag betekent voorts dat het gezin maandelijks € 8 minder ontvangt. Wanneer we de inkomenseffecten van de drie regelingen optellen, komen we uit op een maandelijks verschil van min € 209 in 2012.

Tenslotte is er het gezin van Rooijen. De vader is kostwinnaar, werkt 40 uur per week en verdient daarbij 140 procent van het minimumloon. De moeder werkt niet. De drie kinderen zijn 12, 14 en 16 jaar en gaan naar de middelbare school. Het gezin heeft een bruto inkomen van € 26.040. Het gezin heeft niet te maken met kinderopvang, maar komt wel – zowel in 2011 als in 2012 – in aanmerking voor kindgebonden budget. Voor de twee kinderen tussen 12 en 15 jaar krijgt het gezin een jaarlijkse toeslag van € 231 en voor het oudste kind € 296. Door het vervallen van het kindgebonden budget voor het derde kind krijgt het gezin in 2012 te maken met een daling in het maandelijks te ontvangen bedrag. Terwijl het kindgebonden budget voor gezin van Rooijen in 2011 maandelijks € 233 bedraagt, daalt dit in 2012 naar € 145. Het verschil is € 88 per maand.

Zoals eerder in dit rapport beschreven zijn er in totaal zo'n 533.000 gezinnen die gebruik maken van kinderopvang. De tegemoetkoming van de overheid in de kosten voor kinderopvang daalt naarmate het inkomen van een huishouden hoger is, maar voor het tweede en volgende kind is er geen bovengrens. Daardoor kan gesteld worden dat nagenoeg alle 533.000 gezinnen recht hebben op kinderopvangtoeslag. Het aantal huishoudens dat in 2011 kindgebonden budget ontvangt is circa 950.000¹⁵. Een schatting van het aantal huishoudens dat in 2012 recht heeft op kindgebonden budget – na invoering van de vermogens- en inkomensstoets – is niet beschikbaar. Het aantal gezinnen dat recht heeft op kinderbijslag was 1.941.737 in het derde kwartaal van 2010¹⁶. Het aantal kinderen in deze gezinnen was 3.489.734.

De maatregelen met betrekking tot de kinderopvangtoeslag kunnen de beslissing om te gaan werken negatief beïnvloeden. Voor iemand met een laag inkomen zorgt de toeslag ervoor dat het (voldoende) lonend is om te gaan werken. Door een verlaging van de toeslag is het mogelijk dat meer mensen de keuze maken om niet meer te gaan werken. Daarnaast kan de zogenaamde deeltijdval optreden. De kinderopvangtoeslag wordt sterker inkomensafhankelijk. De prikkel om

¹⁴ De kosten voor de kinderopvang zijn berekend met behulp van de Kinderopvangvergelijker van het NIBUD, <http://www.nibud.nl/inkomsten/tegemoetkomingen-voor-ouders/kinderopvang-2012.html>

¹⁵ Voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het kindgebonden budget in verband met bezuiniging op het kindgebonden budget, Memorie van Toelichting, juni 2011

¹⁶ Sociale Verzekeringsbank, SUWI-jaarsverslag 2010

meer uren te werken en een hoger loon te verdienen neemt daardoor af voor midden en hogere inkomens. Beide effecten treden met name op voor vrouwen. Voor tweeverdienersgezinnen met kinderen tot vier jaar zal het effect groot zijn doordat het aantal uur dat gebruik wordt gemaakt van kinderopvang groter is. Bij het krijgen van een tweede kind stijgen de kosten voor kinderopvang en kan de beslissing om te blijven werken of om minder te gaan werken worden beïnvloed door de hoogte van de kinderopvangtoeslag. Een hogere eigen bijdrage voor de kinderopvang kan leiden tot minder arbeidsparticipatie van vrouwen of tot kleinere deeltijdbanen.

Voor gezinnen met meer dan twee kinderen, gezinnen met een inkomen dat hoger is dan van € 28.897 of – vanaf 2013 – met een groot vermogen leiden de maatregelen rondom het kindgebonden budget tot een lagere tegemoetkoming. Van de huishoudens die kindgebonden budget ontvangen behoort 16 procent tot de minima¹⁷. Voor 4 procent van deze huishoudens treedt naar verwachting een negatief inkomenseffect (verandering in het besteedbaar inkomen) van meer dan 4 procent op, voor 11 procent van deze huishoudens is het negatieve effect tussen 2 en 4 procent. Voor deze groep gezinnen met lage inkomens kan het negatieve inkomenseffect dermate groot zijn dat ze vaker een beroep moet doen op lokale inkomensondersteunende maatregelen. Het is goed denkbaar dat voor veel van de gezinnen in deze groep een vrij grote kans bestaat dat een cumulatie van bezuinigingen optreedt.

De verlaging van de kinderbijslag is beperkt. Hiervan veronderstellen we dat het effect verwaarloosbaar is.

6. Gezinnen met hoge zorgkosten

In 2012 treden een reeks van maatregelen in werking die betrekking hebben op de zorg en die voor een deel met name van invloed zijn op gezinnen die relatief veel zorgkosten hebben. We bespreken eerst de belangrijkste wijzigingen voor 2012. Daarna presenteren we de koopkrachteffecten die dit voor een aantal typen gezinnen met hoge zorgkosten heeft. We maken daarbij gebruik van een publicatie van het Nibud waarin deze effecten zijn berekend.

Zorgtoeslag

De zorgtoeslag wordt per 1 januari 2012 verlaagd. Gezinnen met een minimuminkomen gaan er jaarlijks € 100 op achteruit. Alleenstaanden met een minimuminkomen gaan er € 40 op achteruit. De maatregel treft alle personen vanaf 18 jaar met een Nederlandse zorgverzekering en een inkomen lager dan € 36.022 voor alleenstaanden of een gezamenlijk inkomen van maximaal € 54.264 voor samenwonenden.

Zorgverzekering

Het maximale eigen risico van de zorgverzekering wordt met € 50 verhoogd naar € 220 per jaar. Voor personen met hoge zorgkosten geldt dat de tegemoetkoming voor het eigen risico stijgt met € 29 per jaar, van € 59 in 2011 naar € 88 in 2012¹⁸. Het eigen risico is verplicht. Deze maatregel raakt daarom alle mensen met een Nederlandse zorgverzekering. Het basispakket wordt daarnaast versoerd. De volgende onderdelen worden uit het basispakket geschrapt:

- Vergoeding maagzuurremmers voor niet-chronisch ziekten
- Vergoeding dieetadvisering
- Vergoeding beweegkuur
- Vergoeding stoppen met roken
- Een aantal wijzigingen met betrekking tot de geestelijke gezondheidszorg die in tabel 2.2 van dit rapport zijn beschreven

¹⁷ Voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het kindgebonden budget in verband met bezuiniging op het kindgebonden budget, Memorie van Toelichting, juni 2011

¹⁸ Voor details over het in aanmerking komen voor de toeslag zie <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/zorgverzekering/verplicht-eigen-risico/compensatie-eigen-risico>

- Verhoging van het aantal fysiotherapiebehandelingen dat voor eigen rekening komt voor volwassenen van 12 naar 20 behandelingen

Tenslotte stijgt de premie voor de basisverzekering met naar verwachting € 1 per maand tot gemiddeld € 102.

Inkomensafhankelijke zorgverzekeringspremie

De inkomensgrens voor inkomensafhankelijke zorgverzekeringspremie wordt verhoogd van € 33.427 naar € 50.065. De premie daalt daarbij van 7,75 procent naar 7,1 procent. Werkgevers en uitkeringsinstanties zijn verplicht om de inkomensafhankelijke premie aan werknemers te vergoeden. Werknemers zijn inkomstenbelasting verschuldigd over de bijdrage van werkgever of uitkeringsinstantie. De stijging van de maximale inkomensgrens kan daardoor voor zowel werkgevers als werknemers negatief uitpakken. Het Nibud heeft becijferd dat de maatregel een positief effect heeft voor inkomens tot ongeveer € 36.500 maar daarna negatief is. Voor werknemers met een bruto jaarinkomen van € 50.000 treedt een negatief effect op van € 30 per maand. Zelfstandigen en 65-plussers moeten de inkomensafhankelijke premie zelf betalen. Voor een zelfstandige die € 50.000 verdient treedt dan ook een negatief effect op van € 80 per maand.

Koopkrachteffecten

Het Nibud heeft koopkrachtberekeningen gemaakt voor een aantal huishoudtypen met hoge en lage zorgkosten. Naast de bovengenoemde maatregelen zijn ook andere effecten die van invloed zijn op de koopkracht meegenomen: een verhoging het belastingtarief voor de eerste schijf van 0,1 procent, een verhoging van de heffingskorting met € 4 per maand, verlaging van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting met 6,67 procent, de daling van de kinderbijslag en kinderopvangtoeslag, de verhoging van de inkomensafhankelijke combinatiekorting, inflatie van 2 procent en tenslotte de verhoging van boetes met 20 procent en – per 1 juli 2012 – van griffierechten. Ook zijn een aantal maatregelen die ouderen en bijstandsgerechtigden treffen, in de berekeningen opgenomen. We gaan in op de geraamde effecten voor een aantal verschillende gezinstypen met hoge zorgkosten en een lage tegemoetkoming Wtcg (Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten). Deze eenmalige jaarlijkse tegemoetkoming bedraagt in 2011 € 306 voor personen tot 65 jaar en is opgenomen in de berekeningen van het Nibud aangezien deze zijn gemaakt in opdracht van de Chronisch Zieken en Gehandicapten Raad.

Alleenstaanden met een Wwb-uitkering en hoge zorgkosten gaan er in 2012 € 11 per maand op achteruit. Voor een paar met een Wwb-uitkering verslechterd de koopkracht met € 23 per maand en wanneer dit paar kinderen heeft daalt de koopkracht maandelijks met € 28.

Een kinderloos paar met hoge zorgkosten dat 130 procent van het Wwb verdient en te maken heeft met dieetkosten gaat de koopkracht € 23 per maand omlaag. Samenwonenden zonder kinderen met een inkomen van € 40.000 per jaar moet rekening houden met een lagere koopkracht van € 59 per maand. Samenwonenden met hoge zorgkosten die 1,5 keer modaal verdienen gaan er maandelijks € 89 op achteruit.

Een stel met kinderen dat hoge zorgkosten heeft en een inkomen van 130 procent van het Wwb moet rekening houden met een maandelijks terugval in koopkracht van € 33. Wanneer dit paar 1,5 keer modaal verdient is de achteruitgang in koopkracht € 103 per maand.

7. Gezinnen met inburgeraars

De wet inburgering is in principe van toepassing op vreemdelingen van 16 tot 65 jaar van buiten de EU die duurzaam in Nederland verblijven. Er is een reeks uitzonderingen¹⁹ die personen kunnen

¹⁹ Voor een overzicht van uitzonderingen zie <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/inburgering/handreiking-inburgering-gemeenten/inburgeringsplicht/uitzonderingen>

vrijstellen van de plicht om in te burgeren. Doel van de inburgering is het verminderen van achterstanden bij de integratie van minderheden en het voorkomen van nieuwe achterstanden.

Gemeenten hebben de taak de inburgering te organiseren door inburgeraars ondermeer te helpen bij het inburgeren. Concreet houdt dit in dat gemeenten immigranten actief proberen te benaderen en betrekken en hen een passend inburgeringstraject bieden. In 2010 zijn door gemeenten 55.000 inburgeringstrajecten gestart. Tot en met 2013 krijgen de gemeenten geld van de Rijksoverheid voor de kosten van inburgering. Deze middelen worden uitgekeerd via het Gemeentefonds en het Participatiebudget.

De regering is van plan om migranten en asielzoekers zelf te laten betalen voor hun inburgering. Wanneer vreemdelingen niet zelf kunnen betalen voor het inburgeringstraject kunnen zij gebruik maken van een sociaal leenstelsel. Het niet voldoen aan de inburgeringsplicht leidt – met uitzondering van bijzondere omstandigheden – tot intrekking van de verblijfsvergunning. Deze intrekking geldt niet voor vreemdelingen zolang zij recht hebben op asiel. Voor hen geldt dat een boete opgelegd kan worden wanneer ze niet inburgeren. Het bedrag van de boete bij het niet nakomen van de inburgeringsplicht wordt verhoogd. Er komt een centraal examen. De ministerraad heeft inmiddels ingestemd met het voorstel van de ministers van BZK en van Immigratie en Asiel om de wet inburgering en de vreemdelingenwet te wijzigen. Het wetsvoorstel ligt voor advies bij de Raad van State. Wanneer deze kabinetsplannen ingevoerd worden is nog onbekend²⁰.

De kosten voor het gehele inburgeringstraject verschillen per persoon. De prijs van eventuele cursussen kan uiteenlopen. Doordat de inburgeraar zelf verantwoordelijk wordt voor het inburgeren, mag hij zelf bepalen hoe, waar en tegen welke prijs hij zich voorbereid op het inburgeringsexamen. De kosten die gepaard gaan met het centrale examen zijn eveneens bekend. Het gaat om € 104 voor het praktijkexamen en € 37 voor het examen Kennis van de Nederlandse Samenleving. De Toets Gesproken Nederlands kost € 52 en het Elektronisch Praktijkexamen kost € 37. Opgeteld komt dit neer op € 230. Dit bedrag is slechts een deel van de kosten die inburgeraars moeten gaan betalen voor het inburgeringstraject.

Doordat de integrale tekst van de wetsvoorstel niet publiek is, is het onduidelijk wat de mogelijke effecten van de wijziging zijn voor gemeenten. Mogelijkerwijs wordt de huidige rol van gemeenten sterk teruggebracht en ontvangen gemeenten in de nieuwe situatie niet langer geld via het Gemeentefonds en het Participatiebudget, maar wijst de praktijk uit dat gemeenten zich wel degelijk een rol moeten toedichten bij het inburgeren en hiervoor eigen middelen moeten vrijmaken.

Gemeenten wijzen erop dat zij tot en met de eerste helft van 2017 verantwoordelijk zijn voor handhaving van inburgeringstrajecten die voor 2013 zijn gestart. De middelen voor de uitvoering van de huidige wet reiken slechts tot 2014, zodat er daarna voor gemeenten geen middelen zijn om de handhavingstaak uit te voeren.

Gemeenten stellen dat de afgelopen jaren hard is gewerkt aan een duurzaam integratie- en Inburgeringbeleid en dat het weghalen van de inburgeringstaak bij gemeenten daardoor een vernietiging van kapitaal en gedane investeringen betekent²¹. Daarnaast leidt weghalen van deze taak ertoe dat inburgeraars uit het zicht raken van gemeenten. Dit brengt risico's met zich mee aangezien inburgeraars niet altijd bekend zijn met de wegen naar hulp.

²⁰ Persbericht 'Eigen verantwoordelijkheid en sociaal leenstelsel bij inburgering' van 17 juni 2011

²¹ Brief van de G32 aan de minister van BZK d.d. 6 juli 2011



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas



Nicis Institute
Laan van N.O. Indië 300
2593 CE Den Haag
Postbus 90750
2509 LT Den Haag

telefoon +31(0)70 344 09 66
fax +31(0)70 344 09 67
email info@nicis.nl

www.nicis.nl