

Profijt van de overheid

Profijt van de overheid

De personele verdeling van gebonden
overheidsuitgaven en -inkomsten in 1999

Evert Pommer
Jedid-Jah Jonker

m.m.v. Leendert Ruitenberg



Sociaal en Cultureel Planbureau
Den Haag, december 2003

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is ingesteld bij Koninklijk Besluit van 30 maart 1973.

Het Bureau heeft tot taak:

- a wetenschappelijke verkenningen te verrichten met het doel te komen tot een samenhangende beschrijving van de situatie van het sociaal en cultureel welzijn hier te lande en van de op dit gebied te verwachten ontwikkelingen;
- b bij te dragen tot een verantwoorde keuze van beleidsdoelen, benevens het aangeven van voor- en nadelen van de verschillende wegen om deze doeleinden te bereiken;
- c informatie te verwerven met betrekking tot de uitvoering van interdepartementaal beleid op het gebied van sociaal en cultureel welzijn, teneinde de evaluatie van deze uitvoering mogelijk te maken.

Het Bureau verricht zijn taak in het bijzonder waar problemen in het geding zijn, die het beleid van meer dan één departement raken.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is als coördinerend minister voor het sociaal en cultureel welzijn verantwoordelijk voor het door het Bureau te voeren beleid. Omtrent de hoofdzaken van dit beleid treedt de minister in overleg met de minister van Algemene Zaken, van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, van Financiën, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Economische Zaken, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2003

SCP-publicatie 2003/16

Zet- en binnenwerk: Mantext, Moerkapelle

Omslagontwerp: Bureau Stijlzoorg, Utrecht

Verspreiding in België: Maklu-Distributie

Somersstraat 13-15, B-2018 Antwerpen

ISBN 90-377-0070-5

NUR 740

Dit rapport is gedrukt op chloorvrij papier.

Sociaal en Cultureel Planbureau

Parnassusplein 5

2511 VX Den Haag

Tel. (070) 340 70 00

Fax (070) 340 70 44

Website: <http://www.scp.nl>

E-mail: info@scp.nl

Inhoud

Voorwoord	I	
1	Inleiding	3
1.1	Waar gaat dit rapport over	3
1.2	Wat zijn de motieven voor overheidsinterventie	6
1.3	Hoe worden de gebonden overdrachten toegerekend?	8
1.4	Welke gebonden overdrachten worden geselecteerd?	15
1.5	De ontwikkeling van overdrachten, 1975-1999	24
1.6	De secundaire inkomensverdeling als basis	28
1.7	Welke gegevensbronnen worden gebruikt?	32
	Noten	35
2	<i>De verdelingen van overheidsuitgaven</i>	37
2.1	Inleiding	37
2.2	Volkshuisvesting	39
2.3	Onderwijs	48
2.4	Openbaar vervoer	61
2.5	Cultuur en recreatie	67
2.6	Zorgverzekering	74
2.7	Dienstverlening	80
2.8	Bestaanskosten	88
2.9	Samenvatting en conclusies	93
	Noten	100
3	<i>De verdelingen van overheidsinkomsten</i>	105
3.1	Inleiding	105
3.2	Belastingen op verbruik	106
3.3	Belastingen op milieugrondslag	110
3.4	Belastingen op de woning	113
3.5	Belastingen op motorvoertuigen	116
3.6	Tijdsvergelijking	119
3.7	Samenvatting en conclusies	120
	Noten	123

4	Uitgavenverdelingen in de tijd	125
4.1	Inleiding	125
4.2	Uitgangspunten voor de vergelijking	127
4.3	Vergelijking op voorzieningenniveau, 1991-1999	129
4.4	Vergelijking op sectorniveau, 1977-1999	144
4.5	Samenvatting en conclusies	148
	Noten	151
5	Herverdeling van inkomen	153
5.1	Inleiding	153
5.2	Een integraal inkomensbestand	154
5.3	Beschrijving van de herverdeling van het inkomen	156
5.4	Inkomensgevolgen van inkomensoverdrachten	161
5.5	Herverdelende werking van inkomensoverdrachten	164
5.6	Vergelijking van herverdeling in 1991 en 1999	169
5.7	Samenvatting en conclusies	171
	Noten	175
6	Samenvatting en conclusies	177
6.1	Inleiding	177
6.2	Verdeling van overheidsuitgaven	179
6.3	Verdeling van overheidsinkomsten	182
6.4	Verdeling van overheidsuitgaven vergeleken met de verdeling van doelgroepen	183
6.5	Verdelingen in de tijd	184
6.6	Herverdeling van inkomen	187
6.7	Beleidsconclusies	189
	Summary	193
	Bijlagen (op het Internet, http://www.scp.nl/boeken/titels/2003-16/nl/acrobat)	201
A	Profijt van de weg	
B	Verdelingen naar huishoudenskenmerken	
C	Profielen van de secundaire inkomensverdeling	
	Begrippenlijst	203
	Literatuur	209
	Publicatielijst Sociaal en Cultureel Planbureau	211

Voorwoord

Dit is het vierde rapport in een reeks die periodiek inzicht geeft in de neerslag van overheidsuitgaven bij individuele huishoudens. Dit rapport beschrijft deze neerslag voor het jaar 1999. Eerder werd een integraal beeld gegeven van het 'profijt van de overheid' in de jaren 1977, 1983 en 1991. Het onderzoek heeft tot doel inzicht te geven in de verdelingseffecten van overheidsprogramma's op sociaal en cultureel gebied. Deze programma's en de daarbij betrokken inkomensoverdrachten dragen bij aan de welvaart van de betrokken huishoudens.

Hoewel de primaire doelstelling van veel overheidsprogramma's is het waarborgen van bepaalde grondrechten en het bereiken van een bepaald niveau van wonen, zorg, opleiding, cultuur en mobiliteit, kunnen bedoelde en onbedoelde gevolgen van overheidsprogramma's op de verdeling van de welvaart niet uit het oog worden verloren. Dit rapport draagt bij aan het inzicht in de herverdelende gevolgen van inkomensoverdrachten van de overheid aan huishoudens en omgekeerd, van huishoudens aan de overheid.

In dit rapport is gebruikgemaakt van vele gegevensbronnen. Enkele van deze bronnen zijn afkomstig van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), waaronder het Inkomenspanelonderzoek. Het CBS heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) de gelegenheid geboden om op basis van het Inkomenspanelonderzoek enkele belangrijke regelingen in het onderzoek te betrekken. Hiervoor is uiteraard dank verschuldigd.

Eerdere uitkomsten die betrekking hebben op het profijt van de overheid in 1999 hebben reeds hun weg gevonden in de *Sociale staat van Nederland 2001* (SCP 2001). Deze uitkomsten hadden echter een voorlopig karakter.

Om de hoeveelheid informatie in dit rapport te beperken zijn enkele uitkomsten alleen in tabelvorm op de internetsite van het SCP beschikbaar gesteld. Zij zijn in dit rapport als bijlage aangemerkt maar niet in dit rapport opgenomen.

Prof. dr. Paul Schnabel
Directeur SCP

Bij de presentatie van uitkomsten wordt de gebruikelijke CBS-conventie gevolgd.

Deze is als volgt:

- = gegevens ontbreken
- x = geheim
- = nihil
- o (o,o) = het getal is minder dan de helft van de gekozen eenheid
- (blank) = een cijfer kan op logische gronden niet voorkomen
- < = minder dan, respectievelijk kleiner dan
- > = meer dan, respectievelijk groter dan
- = (indien voorkomend tussen twee getallen) tot en met
- / = periode, beginnend in / en eindigend in /'.. (jaar).

1 Inleiding

1.1 Waar gaat dit rapport over?

Het welzijn van burgers wordt niet alleen bepaald door het inkomen waarover zij vrij kunnen beschikken, maar ook door voorzieningen die de overheid hen gratis of ver beneden de kostprijs beschikbaar stelt. Het gaat hierbij om voorzieningen als hoger onderwijs, openbare bibliotheken, huursubsidie, kinderopvang en musea. Deze voorzieningen vergen grote bedragen uit de collectieve middelen van de overheid. Veel van deze voorzieningen worden direct door burgers gebruikt, en dragen daardoor bij aan het individuele welzijn van deze burgers. Er zijn echter ook voorzieningen die de samenleving als geheel ten goede komen en die niet direct gerelateerd kunnen worden aan individueel gebruik, zoals veiligheid en openbaar bestuur. Deze dragen bij aan het collectieve welzijn van burgers en blijven hier daarom buiten beschouwing.

In dit rapport gaat het om de bijdrage van de overheid aan het individuele welzijn van burgers. De uitgaven voor de betrokken voorzieningen kunnen worden gezien als gebonden inkomensoverdrachten aan huishoudens. Het begrip ‘gebonden’ heeft betrekking op het feit of verwerving van de overdracht al dan niet is gebonden aan het gebruik van goederen of diensten. De verdeling van de toegerekende overheidsuitgaven over inkomensgroepen wordt aangeduid als de verdeling van het ‘profijt van de overheid’.

De bijdrage van de overheid heeft niet alleen een positieve maar ook negatieve zijde voor individuele burgers. De overheid geeft niet alleen geld uit maar verwerft ook middelen om haar uitgaven te bekostigen. Een deel van deze middelen is eveneens aan goederen en diensten gebonden, zoals accijnzen, energieheffingen, overdrachtsbelasting en motorrijtuigenbelasting. Deze overdrachten zullen in dit rapport als ‘negatief profijt’ aan individuele burgers worden toegerekend.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) rapporteert vanaf 1977 over het profijt van de overheid. Als eerste in de reeks verscheen een verkennende studie over de verdelingseffecten in 1975 van overheidsuitgaven in de sectoren onderwijs en volkshuisvesting (Ritzen et al. 1977). In het begin van de jaren tachtig verscheen de eerste integrale studie *Profijt van de overheid in 1977* (SCP 1981). Voor deze studie zijn gegevens gebruikt uit de jaren 1977 tot en met 1979. In 1989 is het rapport *Profijt van de overheid in 1983* verschenen, met cijfers over de jaren 1983 en 1985 (Ruitenberget al. 1989). In hetzelfde jaar nog kon een deel van de gegevens, namelijk die afkomstig uit het Aanvullend voorzieningengebruik onderzoek, worden gepubliceerd voor het jaar 1987 (SCP 1989). In 1994 verscheen de laatste integrale rapportage, *Profijt van de overheid III*, met de verdelingsuitkomsten voor het jaar 1991 (SCP 1994). Recent zijn de uitkomsten van de uitgavenverdeling 1999 opgenomen in *De sociale staat van Nederland 2001* (SCP 2001).

De verdeling van het nationale inkomen over de bevolking geeft een beeld van de verschillen in de feitelijke beschikkingsmacht over goederen en diensten. De verdeling van dit inkomen is op het niveau van de burgers waar te nemen als de verdeling van het tertiaire inkomen. Alleen de zuiver collectieve uitgaven blijven daarbij buiten beeld.¹ Het tertiaire inkomen ontstaat na optelling van ongebonden inkomensoverdrachten (secundaire sfeer) en gebonden inkomensoverdrachten (tertiaire sfeer) bij het primaire inkomen uit arbeid of kapitaal.

Het 'profijt van de overheid' weerspiegelt de waarde van de overheidsuitgave die gemoeid is met het gebruik, en is dus niet noodzakelijkerwijs gelijk aan de door de burgers ervaren waarde. Hetzelfde geldt voor de inkomsten die de overheid verwerft door heffingen op het gebruik of bezit van bepaalde goederen en diensten. In deze publicatie wordt de verdeling beschreven van de inkomsten en uitgaven van de overheid over het jaar 1999.

Dit rapport moet inzicht geven in de mate waarin de verdelingsgevolgen van het 'profijt van de overheid' aanvaardbaar zijn. Daarbij gaat het niet alleen om de verdelingsgevolgen per voorziening maar ook en vooral om de verdelingsgevolgen op het niveau van sectoren of van de quartaire sector als geheel. Zo kan men zich vanuit een meer algemene optiek afvragen of de middeninkomens wel genoeg profijt hebben of dat de hoogste inkomens misschien wel te veel profijt hebben gezien het inkomen waarover ze beschikken.

De beoordeling van de verdelingsgevolgen is echter lastig omdat allocatieve doelstellingen doorgaans domineren. De beschikbaarstelling van voorzieningen vloeit immers mede voort uit de taak van de overheid om bepaalde grondrechten te garanderen, waaronder veiligheid, bestaanszekerheid, onderwijs, zorg, huisvesting en mobiliteit. Maar naast deze allocatieve doelstelling is er soms ook een expliciete verdelingsdoelstelling, gericht op het toegankelijk maken van bepaalde voorzieningen voor bepaalde inkomensgroepen. Voorbeelden hiervan zijn het ziekenfonds, de huursubsidie en de thuiszorg. Hier ligt het meer voor de hand om het verdelingsperspectief bij de beoordeling van de verdelingsresultaten te betrekken.

Net als in eerdere rapporten wordt ook een beoordelingskader gegeven voor de resulterende uitgavenverdeling. Dit geschiedt op basis van zogenaamde referentieverdelingen, die zijn afgeleid uit de doelgroepen van het overheidsbeleid. Voor de bepaling van de referentieverdeling is een duidelijke omschrijving van de doelgroep van de voorziening noodzakelijk. De referentieverdeling van het profijt wordt vervolgens bepaald door de positie die de doelgroepen van de betrokken voorzieningen innemen in de inkomensverdeling; daarbij wordt rekening gehouden met de (inkomensafhankelijke) eigen bijdragen die ze verschuldigd zijn. Doelgroepen zijn bijvoorbeeld hulpbehoevenden (thuiszorg), gehandicapten (voorzieningen voor gehandicapten), kinderen in de leerplichtige leeftijd (basisonderwijs) en gezinnen met jonge kinderen (kinderopvang).

Ook de herverdelende gevolgen van het overheidsoptreden worden in beeld gebracht.

Daarbij worden eveneens de ongebonden inkomensoverdrachten betrokken, waardoor een totaalbeeld ontstaat van de herverdelende werking van zowel gebonden als ongebonden inkomensoverdrachten door tussenkomst van de overheid. De mate van herverdeling wordt afgemeten aan de verandering in inkomensongelijkheid.

Niet alleen de verdeling van het 'profijt van de overheid' is van belang, maar ook de mate waarin dit profijt in de loop der tijd bij dezelfde bevolkingsgroepen terecht is gekomen. Met vier beschikbare meetpunten (1977, 1983, 1991, 1999) kunnen uitspraken worden gedaan over de mate waarin veranderingen in het verdelingspatroon van gebonden overdrachten zijn opgetreden en welke gevolgen dit heeft gehad voor de inkomensverdeling. Verschuivingen in de verdeling van gebonden inkomensoverdrachten kunnen zowel het gevolg zijn van autonome ontwikkelingen, die betrekking hebben op preferenties van burgers en de demografische samenstelling van de bevolking, als van veranderingen in regelgeving of het gevoerde overheidsbeleid.

Hiermee ontstaan vier onderzoeksvragen:

- 1 Hoe is de verdeling van gebonden inkomsten en gebonden uitgaven van de overheid naar inkomensgroepen in 1999?
- 2 In welke mate zijn de resulterende verdelingen naar inkomensgroepen in verband te brengen met de doelgroepen van het overheidsbeleid?
- 3 In welke mate is de verdeling van het profijt van de overheid in de loop van de tijd veranderd, en waaraan zijn deze verschuivingen toe te schrijven?
- 4 In welke mate dragen gebonden inkomensoverdrachten bij aan de herverdeling van het inkomen, en welke veranderingen hebben zich in de loop der tijd voorgedaan in de herverdelende werking van inkomensoverdrachten?

De eerste onderzoeksvraag wordt in hoofdstuk 2 (overheidsuitgaven) en hoofdstuk 3 (overheidsinkomsten) beantwoord. De tweede onderzoeksvraag betreffende de doelgroepen van overheidsbeleid maakt onderdeel uit van de beoordeling van de verdelingsuitkomsten van de overheidsuitgaven in hoofdstuk 2. Op de derde onderzoeksvraag betreffende de veranderingen in de tijd wordt ingegaan in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 5 ten slotte behandelt de vierde onderzoeksvraag over de herverdeling van het inkomen.

De gegevens waarop dit onderzoek betrekking heeft dateren van 1999. Inmiddels hebben er ingrijpende wijzigingen plaatsgevonden in de omvang van en toegang tot enkele voorzieningen die in dit rapport behandeld worden. Zo heeft de invoering van de belastingherziening in 2001 gevolgen voor de behandeling van belastinguitgaven (huurwaardevoordeel). Voorts is de omvang van sommige overdrachten sterk veranderd (kinderopvang) of bestaat het voornemen om deze sterk te veranderen (huursubsidie, ziektefondsverzekering, bijzondere bijstand, doelgroepen in het onderwijs). Waar dat relevant is zullen de mogelijke gevolgen bij de bespreking van de verdelingsuitkomsten van de betrokken voorzieningen aan de orde worden gesteld.

In dit inleidende hoofdstuk wordt verder ingegaan op de achtergronden van het ‘profijt van de overheid’. Allereerst komt de vraag aan de orde waarom de overheid bepaalde voorzieningen in de quartaire sector gratis of beneden de kostprijs aan burgers beschikbaar stelt (§ 1.2). Dat geldt eveneens voor het belasten van bepaalde voorzieningen, waardoor burgers met een hogere prijs worden geconfronteerd dan de kostprijs zou aangeven. Welke motieven zijn hiervoor aan te dragen? Vervolgens komt de vraag hoe de overheidsuitgaven die hiermee gemoeid zijn aan deze burgers kunnen worden toegerekend (§ 1.3). Dat geldt eveneens voor de inkomsten die de overheid hiermee verwerft. Daarbij moet gezegd worden dat methodologische inzichten in de voorafgaande profijtstudies hebben geleid tot een samenstel van definities en rekenregels die ook in deze publicatie worden gehanteerd. Deze definities en rekenregels worden, mede om een goede vergelijking in de tijd mogelijk te maken, niet gewijzigd. Vervolgens komt de selectie van voorzieningen aan de orde, die voor concrete toerekening van de betrokken overdrachten in aanmerking komen (§ 1.4). Aansluitend wordt een beeld gegeven van de historische ontwikkeling van gebonden en ongebonden inkomensoverdrachten (§ 1.5) en van de secundaire inkomensverdeling (§ 1.6), die de basis vormt voor de toerekening van het ‘profijt van de overheid’. Het inleidende hoofdstuk wordt afgesloten met een verantwoording van de gebruikte gegevensbronnen (§ 1.7).

1.2 Wat zijn de motieven voor overheidsinterventie?

De overheid stelt diensten of goederen onder de kostprijs beschikbaar omdat het technisch onmogelijk of maatschappelijk ongewenst is om de beschikbaarstelling geheel via de markt te laten verlopen. De beperkingen van het marktmechanisme kunnen door zes factoren worden veroorzaakt (Schram et al. 1991).

- Het betreft zuiver collectieve goederen of diensten.
- Er is sprake van monopolistische productie.
- Er zijn belangrijke externe effecten in het geding.
- Er is kans op risicoselectie of risicobeïnvloeding.
- Er treden ongewenste verdelingseffecten op.
- Het individuele nut wordt over- of ondergewaardeerd.

De eerste twee factoren hebben betrekking op de technische eigenschappen van goederen of diensten en de laatste vier factoren op ongewenste maatschappelijke effecten bij beschikbaarstelling via de markt. Bij aanwezigheid van één of meer van deze factoren kan de overheid besluiten de verstrekking van bepaalde goederen of diensten geheel of gedeeltelijk buiten de markt te houden door de diensten zelf te produceren, de productie te subsidiëren of te belasten of de productie te reguleren. De motivering van dit beleid kan op basis van de zes genoemde factoren als volgt worden toegelicht.

Zuiver collectieve goederen of diensten kunnen op grond van hun aard alleen door de overheid worden verstrekt. Individuele burgers kunnen niet worden uitgesloten van

het gebruik van deze goederen of diensten (non-exclusiviteit) en het gebruik door de ene burger gaat niet ten koste van het gebruik door de andere burger (non-rivaliteit). Deze technische eigenschap is kenmerkend voor diensten als openbare veiligheid (politie, justitie, defensie), openbare infrastructuur (dijken, spoorwegen en waterwegen), openbaar bestuur (ministeries, publiekrechtelijke lichamen) en externe betrekkingen (diplomatieke vertegenwoordiging). In het verlengde hiervan kunnen ook goederen en diensten worden begrepen waarvoor het technisch lastig of kostbaar is om individuele burgers van gebruik uit te sluiten, zoals natuurgebieden en openbare wegen. Entreeheffing of tolheffing is soms technisch wel mogelijk maar economisch weer onverantwoord. Nieuwe technische mogelijkheden op basis van elektronische registratie brengen uitsluiting van individuele burgers voor dit soort goederen en diensten echter steeds dichterbij.

Monopolistische productie heeft betrekking op individuele goederen en diensten die alleen maatschappelijk verantwoord door één onderneming kunnen worden geproduceerd. Het gaat hierbij veelal om infrastructurele voorzieningen van nationaal belang, zoals energie, media en vervoer. Weliswaar kan de productie van dergelijke voorzieningen door particuliere bedrijven plaatsvinden, maar dit is uitsluitend mogelijk met een regulerende en toezichhoudende overheid.

Externe effecten treden op wanneer maatschappelijke kosten of baten niet of onvoldoende in de (markt)prijs van een bepaald goed of een bepaalde dienst worden verdisconteerd. Deze kosten of baten zijn een uitdrukking van het feit dat de consumptie van het betreffende goed effecten heeft op anderen dan de consument zelf. Zo kan het subsidiëren van het onderwijs door positieve externe effecten worden gemotiveerd (de maatschappij en de economie hebben er ook baat bij) en het belasten van de auto door negatieve externe effecten (het milieu en de natuur worden geschaad). Ongewenste externe effecten kunnen ook optreden bij de private productie van infrastructurele voorzieningen waarbij grote maatschappelijke belangen zijn gemoeid, zoals het openbaar vervoer (milieuschade), de drinkwatervoorziening en de afvalverwijdering (gezondheidsschade).

Risicoselectie en risicobeïnvloeding kan optreden wanneer de verzekering tegen bepaalde sociale risico's geheel aan de markt zou worden overgelaten. Personen met een hoog risico van werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid of ziektekosten zouden in een marktsituatie niet of alleen tegen zeer hoge premies verzekeraar zijn. Voorts zou de individuele aanspraak op een verzekeringsuitkering op basis van risico's die door verzekerden zijn te beïnvloeden, zoals werkloosheid en tot op zekere hoogte arbeidsongeschiktheid, niet of moeilijk verzekeraar zijn.

Verdelingseffecten kunnen een aanleiding vormen tot overheidsingrijpen wanneer het gebruik van sommige goederen of diensten (kinderopvang, rechtshulp, thuiszorg) maatschappelijk wenselijk is, maar waar het inkomen niet hoog genoeg is om de marktprijs te betalen. In de ogen van de overheid bestaat dan het gevaar dat huishoudens te weinig gebruikmaken van deze faciliteiten. Dit gevaar kan worden bestreden door de betreffende voorziening onder de kostprijs beschikbaar te stellen, waarbij

rekening kan worden gehouden met de koopkracht van de betrokkenen. Op basis van dit rechtvaardigheidsmotief kan ook expliciet een verdelingspolitiek worden bedreven, wat onder meer tot uitdrukking komt in het gebruik van inkomensafhankelijke prijzen.

Onder- of overschatting van de waarde van het gebruik heeft betrekking op de onjuiste waarde die (bepaalde) burgers in de ogen van de overheid hechten aan het gebruik van bepaalde goederen of diensten (merit good-motief). Het subsidiëren van musea is bijvoorbeeld mede gebaseerd op het feit dat de overheid vindt dat burgers de waarde van het culturele erfgoed voor zichzelf onderschatten (even cultureel bijtanken in het museum) en het belasten van alcohol op het omgekeerde: een onderschatting van de negatieve gevolgen van overmatig alcoholgebruik (drank maakt meer kapot dan je lief is).

1.3 Hoe worden de gebonden overdrachten toegerekend?

De toerekening van gebonden inkomensoverdrachten is pas mogelijk wanneer duidelijk is welke overdrachten tegen welke waarde aan wie ten goede komen. Deze hoofdvragen leiden weer tot allerlei deelvragen die in deze paragraaf zullen worden behandeld.

De eerste hoofdvraag is welke gebonden overdrachten aan huishoudens kunnen worden toegerekend. Dat roept meteen de vraag op wat gebonden overdrachten nu eigenlijk zijn. Hoe onderscheiden zij zich van ongebonden overdrachten? Vervolgens is het de vraag welke bedragen met deze overdrachten zijn gemoeid en welke rol eigen bijdragen hierin spelen. Daarbij moet ook duidelijk worden welke uitgaven met individueel gebruik kunnen worden verbonden en welke uitgaven bij huishoudens en niet bij bedrijven terechtkomen.

De tweede hoofdvraag gaat over de vaststelling van de waarde van het bedrag. Moet rekening worden gehouden met de waarde die gebruikers hieraan hechten, en zo ja kan deze waarde worden berekend? Een volgende vraag is of rekening moet worden gehouden met het gedrag van producenten en consumenten omdat de overheid met gebonden inkomensoverdrachten de prijzen beïnvloedt.

De laatste hoofdvraag betreft de ontvangers. Zijn dat personen of huishoudens, en met welk inkomen moeten zij in groepen worden ingedeeld. Wie ontvangt eigenlijk de overdracht?

1.3.1 Welke gebonden inkomensoverdrachten worden toegerekend?

Wat zijn gebonden inkomensoverdrachten?

Het tertiaire inkomen is opgebouwd uit drie inkomenscomponenten: inkomen dat voortvloeit uit het beschikbaar stellen van de productiefactoren arbeid en kapitaal (primaire sfeer), inkomen dat tot stand komt door ongebonden inkomensoverdrachten aan en van de collectieve sector (secundaire sfeer) en ten slotte inkomen dat tot stand komt door gebonden inkomensoverdrachten aan en van de overheid (tertiaire sfeer).

Bij de beoordeling van wat ‘gebonden’ of ‘ongebonden’ is, maakt het soms uit door wiens ogen men kijkt. Voor de overheid is de studietoelage gebonden, omdat de ontvanger moet studeren om deze te verkrijgen; voor de student is de toelage ongebonden: hij kan er voor kopen wat hij wil. De gebondenheid van een overdracht wordt in dit onderzoek echter niet bepaald door de wijze waarop de overdracht wordt besteed, maar door de wijze waarop de overdracht wordt verworven. Het onderscheiden van de overdrachten in ongebonden en gebonden is economisch-theoretisch relatief eenvoudig. Alle overdrachten hebben gemeen dat er een inkomenseffect optreedt: het inkomen neemt toe of af. Gebonden overdrachten hebben echter, in tegenstelling tot ongebonden overdrachten, eveneens een substitutie-effect: er vindt een wijziging plaats in de samenstelling van de consumptie. Een verhoging van een sociale uitkering kan ertoe leiden dat het huishouden meer goederen en diensten koopt (inkomenseffect); subsidiëring van het openbaar vervoer heeft echter, naast het inkomenseffect (men betaalt minder voor het openbaar vervoer, en heeft dus inkomen over), tevens een substitutie-effect: men zal meer gebruik gaan maken van het (nu goedkopere) openbaar vervoer ten koste van andere bestedingen. Een ander voorbeeld is de huursubsidie, die ertoe kan leiden dat men beter, en dus duurder gaat wonen. Als men zonder huursubsidie ook in de betere woning was gaan wonen, heeft dezelfde huursubsidie alleen een inkomenseffect.

Het secundaire inkomen bevat de economische huurwaarde van de eigen woning en de premies die verschuldigd zijn voor de ziektekostenverzekering (incl. werkgeversgedeelte). Het verschil tussen deze economische en de door de fiscus vastgestelde huurwaarde vormt de grondslag voor de toerekening van het huurwaardevoordeel als gebonden overdracht in de tertiaire sfeer. De opname van de premie ziektekostenverzekering in het secundaire inkomen is nodig om het verzekerd zijn tegen ziektekosten als een voorziening in de tertiaire sfeer te kunnen aanmerken.

Hoe bepalen we de omvang van de overdracht?

In dit rapport worden de netto-uitgaven voor de directe productie van een voorziening aan de gebruikers toegerekend. Met netto wordt bedoeld dat de eigen bijdragen van de gebruikers zijn verdisconteerd. Wanneer de eigen bijdragen proportioneel zijn met het gebruik, beïnvloeden zij de verdeling niet (entree voor het zwembad of een museum). Voor de meeste voorzieningen is aangenomen dat dit het geval is, ook als er eigenlijk wel aanwijzingen zijn dat de eigen bijdrage per gebruikseenheid niet voor eenieder gelijk is (abbonnementhouders in het openbaar vervoer betalen minder per reizigerskilometer dan zij die op een enkeltje of een retourtje reizen). In deze gevallen is een nauwkeuriger bepaling van de eigen bijdrage onmogelijk door een gebrek aan gegevens. Alleen bij culturele voorzieningen is rekening gehouden met het bezit van de kortingkaarten (Pas 65+, Cultureel Jongeren Paspoort) en abonnementen (Museumjaarkaart).

Wanneer de eigen bijdrage niet evenredig is met het gebruik, is daarmee bij de berekening van de overdracht rekening gehouden door aan de huishoudens eerst het

brutobedrag van de overheidsuitgaven toe te rekenen (de som van de overheidsbijdragen en de eigen bijdragen) en hierop vervolgens de eigen bijdrage van gebruikers in mindering te brengen. Deze berekeningswijze is met name gevolgd wanneer er sprake is van eigen bijdragen die afhankelijk zijn van kenmerken van de gebruiker of het inkomen van de gebruiker. Inkomensafhankelijke eigen bijdragen worden geheven voor de studiekosten (studiefinanciering, tegemoetkoming studiekosten), de thuiszorg, de kinderopvang, de rechtsbijstand en het ziekenfonds. Ook de huur wordt als inkomensafhankelijk aangemerkt wanneer gebruik wordt gemaakt van individuele huursubsidie. Voorts is de omvang van de wettelijke bijdragen in de ziektekostenverzekering (MOOZ, Wet op de toegang tot ziektekostenverzekeringen, en WTZ, Wet medefinanciering oververtegenwoordiging oudere ziekenfondsverzekerden) onder meer afhankelijk van het aantal particulier verzekerden in een huishouden en de leeftijd van de hoofdverdiener.

Hoe worden voorzieningen met zowel collectieve als individuele aspecten behandeld?
Uitgaven voor zuiver collectieve goederen (openbaar bestuur, defensie) kunnen niet aan burgers worden toegerekend en maken daarom geen deel uit van het tertiaire inkomen. Maar er zijn ook goederen en diensten met een gemengd karakter, die naast een individueel belang in meer of mindere mate ook een collectief belang hebben.

De overheid beslist bij welke 'meerdere mate' een voorziening als zuiver collectief wordt beschouwd en daarmee buiten de berekening wordt gehouden. Deze keuze is gemaakt door de ogen van de overheid: bij archieven is de (collectieve) bewaarfunctie dominant, maar bij musea is de (individuele) bezoekfunctie als dominant aangemerkt, hoewel de (collectieve) bewaarfunctie onmiskenbaar aanwezig is. Als het collectieve aspect van een voorziening overheerst, wordt de voorziening niet op zijn verdelingsgevolgen onderzocht. Als het individuele aspect domineert, wordt het gehele uitgavenbedrag aan de gebruiker toegerekend. De tussenweg, het kwantificeren van het individuele aspect en het collectieve aspect van een voorziening, is niet bewandeld omdat dit een toerekening vergt van de overheidsuitgaven aan de betreffende functies, een toerekening die in de praktijk vaak niet is te maken.

Hoe worden investeringsuitgaven behandeld?

De uitgaven voor investeringen (kapitaaluitgaven) worden geacht over meerdere jaren vruchten af te werpen, en kunnen daarom niet aan de gebruikers van een voorziening in enig jaar worden toegerekend. Daarom worden waar mogelijk uitsluitend de exploitatie-uitgaven voor een voorziening in aanmerking genomen. De niet direct aan de productie van een voorziening gebonden overheadkosten kunnen als 'collectieve voorziening' worden aangemerkt, en zijn daarom waar mogelijk uit de betrokken uitgavenbedragen verwijderd. Als voorbeeld kunnen hier de kosten van de dienst onderwijs van de gemeente worden genoemd.

Hoe worden belastinguitgaven behandeld?

De overheidsuitgaven kunnen worden onderscheiden in gewone uitgaven en belastinguitgaven. Een belastinguitgave is een derving van belasting doordat een afwijking van de primaire heffingstructuur van een belastingwet wordt toegestaan om een overheidsdoelstelling te bereiken die ook met gewone overheidsuitgaven zou kunnen worden bereikt. Belastinguitgaven zijn daarmee vergelijkbaar met gewone overheidsuitgaven. In voorgaande publicaties is maar één belastinguitgave opgenomen: het huurwaardevoordeel. Er zijn echter meer belastinguitgaven die tot de tertiaire inkomenssfeer gerekend kunnen worden. Het betreft hier de aftrekbare buitengewone lasten voor onderwijs, kinderopvang en gezondheidszorg. Deze belastinguitgaven zullen in dit rapport voor het eerst worden toegerekend. De overige belastinguitgaven vinden plaats in de secundaire-inkomenssfeer. Tot de secundaire belastinguitgaven kunnen worden gerekend de belastingderving door het arbeidskostenforfait, de spaarloonregeling, de autokostenfictie, verschillende aftrekregelingen voor zelfstandigen, de lijfrentepremie en de vrijstelling van een deel van de vermogensrendementsheffing.

1.3.2 Welke waarde hebben gebonden inkomensoverdrachten?

Hoe kan de waarde van de gebonden overdracht worden vastgesteld?

In dit rapport wordt uitgegaan van de maatschappelijke waarde van de overdracht, die gelijk wordt gesteld aan het bedrag dat de overheid elk jaar voor de voorziening beschikbaar stelt. Er wordt dus geen rekening gehouden met de waardering van de gebruikers. Een dergelijk uitgangspunt is overigens niet ongevoel. Bij analyse van (primaire of secundaire) inkomensverdelingen is het evenmin gebruikelijk om de individuele waardering van het inkomen in de beschouwing te betrekken.

Om de waarde van gebonden overdrachten van de overheid aan huishoudens te bepalen zijn drie methoden beschikbaar (U.S. Bureau of the Census 1987). De waardering van het gebruik van overheidsvoorzieningen kan zijn gebaseerd op:

- De marktwaarde (market value). De waarde is gelijk aan de prijs die zou resulteren indien de gesubsidieerde goederen en diensten via het marktmechanisme aan huishoudens ter beschikking zouden zijn gesteld.
- De boekwaarde (outlay equivalence value). De waarde is gelijk aan de gemiddelde collectieve uitgaven per eenheid van het goed.
- De equivalentiewaarde (cash equivalence value). De waarde is gelijk aan de gemiddelde uitgaven voor een vergelijkbaar goed dat door huishoudens met dezelfde kenmerken ongesubsidieerd kan worden aangeschaft.

In de profijtstudies is gekozen voor de tweede methode, waarbij de waarde gelijk is aan de betrokken overheidsuitgave. Een voordeel van deze methode is dat een cijfermatige aansluiting op de Nationale rekeningen wordt behouden.

Waarom wordt geen rekening gehouden met de waardering door de gebruiker?

De uitgaven van de overheid voor voorzieningen worden naar rato van het gebruik aan de huishoudens toegerekend. Hiermee wordt impliciet aangenomen dat de gemaakte overheidsuitgaven voor de ontvangende huishoudens dezelfde waarde hebben als hetzelfde bedrag aan vrijbesteedbaar inkomen. De vraag is echter of deze wijze van waarderen wel gerechtvaardigd is. Een belangrijk motief voor overheidsingrijpen is immers dat er collectieve elementen zijn betrokken in de waardering van de goederen en diensten, en deze collectieve waardering hoeft niet te sporen met de waardering van de individuele gebruikers.

In beginsel kan de waarde van de gebonden overdracht worden berekend door eerst het nut te bepalen dat een huishouden ondervindt van het gebruik van een bepaalde voorziening. Vervolgens wordt bepaald hoeveel inkomen dat huishouden nodig heeft om hetzelfde nutsniveau te bereiken wanneer er geen gebonden overdracht zou plaatsvinden. Het verschil tussen dit benodigde inkomen en het feitelijke inkomen is het profijt dat de huishoudens ontlenen aan de gebonden overdracht van de overheid.² Een empirische uitwerking van deze aanpak vergt echter de schatting van een vraagvergelijking, die met veel onzekerheden is omgeven en daarom slechts een indicatieve waarde heeft.³ Dit betekent dat in de praktijk slechts een ondergrens en bovengrens van het profijt is aan te geven. Het bedrag van de feitelijke overdracht vormt de natuurlijke bovengrens van het feitelijk genoten profijt.⁴ De ondergrens zou kunnen worden gevonden door het bestedingspatroon te simuleren bij afwezigheid van de overdracht. Op basis van een vraagvergelijking kan worden bepaald hoeveel een huishouden dan aan de betreffende voorziening zou uitgeven. Het verschil tussen de uitgaven aan deze voorziening bij afwezigheid van de overdracht en de feitelijke uitgaven bij aanwezigheid van de overdracht kan als ondergrens van het profijt worden aange-merkt.⁵

Voor een aantal gebonden overdrachten is de veronderstelling dat de waarde van de overdracht gelijk is aan de overheidsuitgaven overigens zonder meer verdedigbaar. Het betreft hier subsidies voor noodzakelijke uitgaven en subsidies die een vrij besteedbaar karakter benaderen. Bij noodzakelijke uitgaven kan men denken aan ziektekostenverzekering, thuiszorg en rechtshulp. De subsidie houdt in feite het vrij besteedbare inkomen in stand, want zonder de subsidie was een substantieel deel van het vrij besteedbare inkomen min of meer onvermijdelijk aan de betreffende voorziening besteed. Een gebonden overdracht die eveneens het karakter van een vrij besteedbaar inkomen benadert, is de studiefinanciering. Ook hier kan de regeling de beslissing om al dan niet te gaan studeren beïnvloeden, maar vervolgens is de studiefinanciering in beginsel geheel vrij besteedbaar.

Bij gebonden overdrachten voor niet-noodzakelijke voorzieningen als musea en openluchtrecreatie is het onwaarschijnlijk dat de waarde die het huishouden ontleent aan het gebruik overeenkomt met de betrokken overheidsuitgaven. Wanneer het huishouden de voorziening wel op die waarde zou schatten, zou het gebruik al vanzelf tot stand komen en niet van overheidswege bevorderd hoeven te worden. Stel dat

iemand bijvoorbeeld wel een bepaald museum bezoekt bij de gesubsidieerde prijs van 5 euro. De vraag is of deze persoon ook het museum zou bezoeken wanneer de overheid de subsidiëring zou staken en het kaartje voor dat museum 10 euro hoger zou uitvallen. Als het antwoord hierop ja is, is er geen reden om de museumprijzen met behulp van subsidies laag te houden. Het antwoord op de vraag is echter waarschijnlijk nee. In economisch jargon betekent dit dat de prijselasticiteit groter is dan de inkomenselasticiteit, wat wil zeggen dat de vraag naar de betreffende voorziening sterker zal toenemen wanneer de prijs wordt verlaagd dan wanneer het inkomen wordt verhoogd. Juist bij dit soort voorzieningen is het vanuit de overheid gezien efficiënter om de prijs te verlagen dan het inkomen te verhogen om een bepaald niveau van gebruik te realiseren.

Welke invloed heeft het gedrag van consumenten en producenten?

Overheidsinterventies kunnen het gedrag van producenten en consumenten van de betrokken diensten beïnvloeden, bijvoorbeeld doordat producenten hogere prijzen in rekening brengen of consumenten meer diensten afnemen. Wanneer dit gedrag niet in de verdelingsuitkomsten wordt verdisconteerd, spreken we van een statische berekening van de verdelingseffecten. Dit rapport is hier een voorbeeld van. Door het overheidsoptreden worden echter ook de prijzen van productiefactoren (door belastingheffingen) en consumptiegoederen (door heffingen en subsidies) beïnvloed. Deze invloed kan alleen in beeld worden gebracht wanneer men beschikt over een algemeen evenwichtsmodel, waarbij de situatie zonder overheidsoptreden (counterfactual) vergeleken kan worden met de situatie met overheidsoptreden. Deze benadering geeft een veel beter beeld van de overheidsinvloed, maar is in de praktijk niet alleen moeilijk te realiseren, maar ook vaak onrealistisch. Men kan zich in veel situaties moeilijk een afwezige overheid voorstellen (Smolensky et al. 1985).

1.3.3 Aan wie moeten de gebonden inkomensoverdrachten worden toegerekend?

Wie zijn de potentiële profijtgebers?

Inkomens worden doorgaans verworven door personen, maar besteed door huishoudens. Om inzicht te verkrijgen in de verdeling en herverdeling van het inkomen moet één centrale inkomenseenheid worden gekozen. In dit rapport is gekozen voor het huishouden. De besluitvorming omtrent verwerving en besteding van inkomen vindt immers veelal in huishoudelijk verband plaats. Bovendien zijn er posten die uitsluitend op het niveau van huishoudens worden ontvangen (huursubsidie) of besteed (huur).

De mate waarin personen zelf kunnen beschikken over de verwerving en besteding van inkomen vormt de grondslag voor de indeling in huishoudens. Zo kunnen thuiswonende meerderjarige kinderen of inwonende familieleden veelal zelf over de verwerving en besteding van inkomen beslissen, waardoor er veel voor te zeggen is om deze als afzonderlijke huishoudens te zien. Is het huishouden de eenheid, dan wordt het voorzieningengebruik van alle leden van het huishouden samen geteld. Dit heeft

als nadeel dat de leden die weinig of niets te zeggen hebben over het gebruik ook geacht worden te delen in de welvaart van het huishouden. Aan de zojuist aangesneden problemen is enigszins tegemoet gekomen door de keuze voor een nogal beperkt huishoudensbegrip: elke persoon van 18 jaar of ouder wordt als een zelfstandige eenheid beschouwd, tenzij deze persoon gehuwd of ongehuwd met een andere persoon samenwoont. In dat laatste geval worden zij samen als een huishouden aangemerkt. Kinderen die jonger zijn dan 18 jaar worden gerekend tot het huishouden van hun ouder(s) of verzorger(s).

Kinderen van 18 jaar en ouder vormen dus een 'eigen' huishouden. Door thuiswonende personen van 18 jaar als apart huishouden aan te merken, wordt het gezamenlijke of wederzijdse nut buiten beschouwing gelaten. De welvaartssituatie van deze kinderen is niet meer verbonden aan die van hun ouders. Dit heeft wel tot gevolg dat deze huishoudens, wanneer zij studeren, gemeten naar hun eigen secundaire inkomen als minder welvarend worden aangemerkt dan ze in werkelijkheid zijn. Hun inkomen bestaat uit een basisbeurs en, voorzover van toepassing, uit aanvullende financiering van de overheid en ouderlijke bijdragen. De Wet studiefinanciering (WSF) wordt in dit rapport echter gerekend tot de tertiaire sfeer, de ouderlijke overdrachten worden hier niet in beschouwing genomen. Het secundaire inkomen van studenten geeft dus een slecht beeld van hun welvaartspositie.⁶

Personen die in inrichtingen verblijven (verzorgingstehuizen, verpleeghuizen) blijken in de praktijk te ontbreken in de gegevensbronnen waaruit de tertiaire inkomensverdeling wordt afgeleid. Deze huishoudens zijn in dit rapport dan ook niet in aanmerking genomen.

Het secundaire inkomen van personen wordt per huishouden opgeteld. De huishoudens worden vervolgens naar de hoogte van hun secundaire inkomen ingedeeld en opgesplitst in tien groepen die elk 10% van alle huishoudens omvatten. Deze vormen de basis voor de toerekening van gebonden inkomensoverdrachten.⁷

Wie zijn de feitelijke profijthebbers?

De omvang van een inkomensoverdracht bestaat uit twee componenten: de omvang van het gebruik per huishouden (volume) en het bedrag per eenheid gebruik (prijs). De meest eenvoudige indicatie van het gebruik is het wel of niet gebruiken van een voorziening (bijvoorbeeld wel of geen hoger onderwijs volgen). Bij een aantal voorzieningen heeft de intensiteit van het gebruik een sterke relatie met het beslag op een voorziening (bijvoorbeeld het aantal concertbezoeken). De mate waarin de omvang van het gebruik kan worden vastgesteld is afhankelijk van de beschikbare gegevens.

De identificatie van gebruikers van voorzieningen is niet altijd eenvoudig. Dit komt omdat doorgaans gebruik moet worden gemaakt van publieksenquêtes. Een publieksenquête is een representatieve steekproef uit de bevolking. De geselecteerde respondenten krijgen vragen voorgelegd over het gebruik van voorzieningen. Het toe te rekenen bedrag wordt over de huishoudens verdeeld naar rato van het vastgestelde gebruik (bij overheidsuitgaven), of het bezit van dan wel de besteding aan goederen

of diensten (bij overheidsinkomsten). Een probleem is de reikwijdte van de publieksenquête, zowel wat betreft het aantal overdrachten als het aantal waarnemingen. Het gebruik van voorzieningen met een betrekkelijk gering aantal gebruikers (vuistregel: minder dan 100.000 gebruikers) is doorgaans niet goed te meten in een steekproef. Een al genoemde beperking van publieksenquêtes is voorts dat personen in tehuizen en inrichtingen (psychiatrische inrichtingen, verzorgingshuizen, verpleeghuizen, inrichtingen voor gehandicapten) doorgaans ontbreken. Dit betekent dat de overdrachten die tussen de overheid en deze huishoudens plaatsvinden buiten beeld blijven. Ten slotte zijn overdrachten van geringe omvang (minder dan 100 miljoen euro) eveneens buiten beschouwing gelaten.

Het aangrijpingspunt voor de overdracht is meestal wel duidelijk: of een persoon, als lid van het huishouden, of het huishouden zelf is de gebruiker van de voorziening en daarom de ontvanger van het profijt. Alleen bij onderwijs ligt er een (moeilijke) keuze: dienen de overheidsuitgaven voor studerende van 18 jaar of ouder als tertiair inkomen van de student zelf te worden beschouwd omdat de uiteindelijke baten daar ook neerslaan of moeten deze uitgaven als tertiair inkomen van de ouders van de student worden beschouwd omdat zij verantwoordelijk kunnen worden geacht voor de opleiding van hun kinderen? Om dit keuzemoment te vermijden zijn beide verdelingen berekend. In de hoofdvariant zijn de uitgaven toegerekend aan de concrete gebruikers, zij die onderwijs volgen. In een ouderlijk-huishoudenvariant zijn de uitgaven toegerekend aan de ouders van de student.

Welke rol spelen bedrijven bij de toerekening van gebonden overdrachten?

Gebonden overdrachten die samenhangen met voorzieningen waarvan (ook) bedrijven gebruikmaken ontbreken in dit rapport, omdat de invloed van het gebruik van deze voorzieningen op de inkomensverdeling van huishoudens niet te berekenen is. Deze invloed verloopt immers indirect, via de loonvorming (lagere of hogere beloning van productiefactoren) of via de prijsvorming (lagere of hogere prijzen van eindproducten). Daarom zijn uitsluitend voorzieningen voor personen of huishoudens in de beschouwing betrokken. Waar voorzieningen zowel door bedrijven als door huishoudens worden gebruikt, is alleen het deel van de uitgaven dat correspondeert met het gebruik door huishoudens toegerekend. Aan de inkomstenkant geldt dit evenzo: uitsluitend het deel van de gebonden belastingopbrengsten dat direct wordt opgebracht door huishoudens, is in de analyse betrokken.

1.4 Welke gebonden overdrachten worden geselecteerd?

De inkomensoverdrachten van en aan de overheid vormen een belangrijk deel van het nationale inkomen. Zij hebben betrekking op voorzieningen als onderwijs, volkshuisvesting, zorg, dienstverlening openbaar vervoer, cultuur en recreatie. Deze voorzieningen worden zowel op landelijk als lokaal niveau verstrekt.

Herverdeling van het nationale inkomen

Een aanzienlijk deel van het nationale inkomen wordt door de collectieve sector herverdeeld. Figuur 1.1 geeft voor de sector huishoudens een beeld van de inkomensstromen in het traject van primair naar tertiair inkomen. Het primaire inkomen omvat conform de systematiek van de Nationale rekeningen de som van lonen (incl. sociale lasten), winsten uit bedrijfsvoering en opbrengsten uit vermogen.

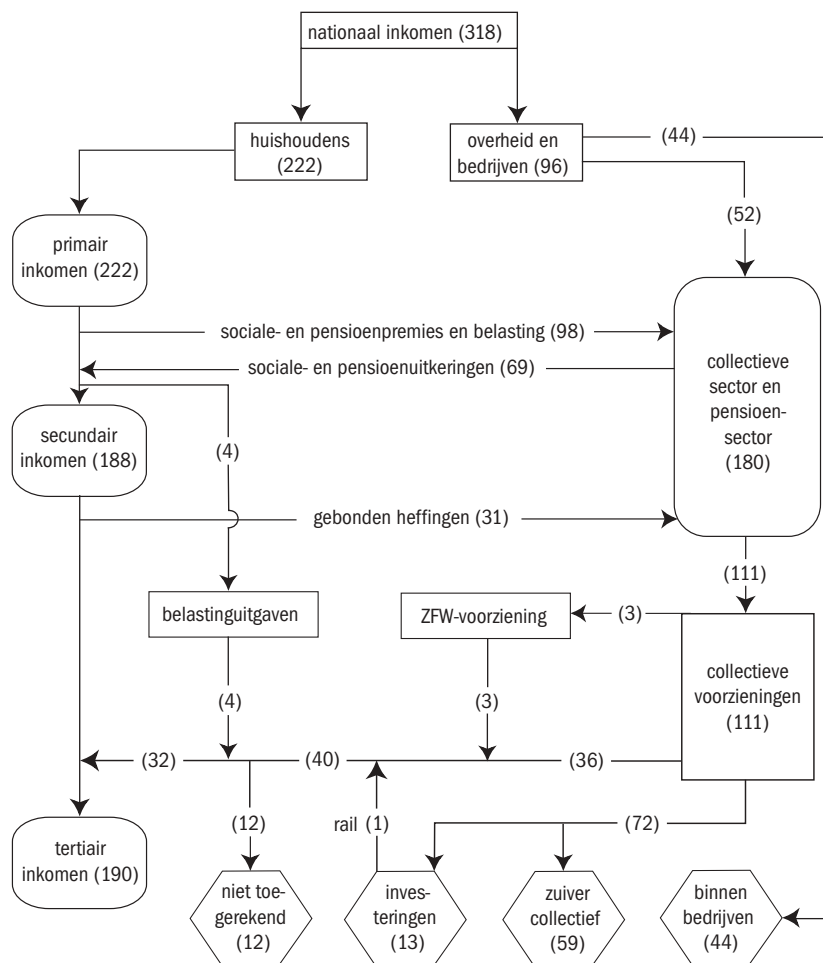
Het netto nationale inkomen (318 miljard euro in 1999) is gelijk aan de som van de primaire inkomens van alle sectoren: huishoudens, bedrijven, pensioenverzekeringen, sociale verzekeringen en overheden. Daarbij zijn in afwijking van de traditionele rekeningcijfers de door pensioenfondsden gerealiseerde beleggingsopbrengsten niet aan de sector huishoudens maar aan de sector pensioenverzekering toegerekend (als onderdeel van het inkomen van overheid en bedrijven).

Voorts zijn in het primaire inkomen van huishoudens de netto-inkomsten uit de eigen woning opgenomen, gewaardeerd op de netto-huurinkomsten die zouden zijn ontvangen als de eigen woning als huurwoning zou worden geëxploiteerd. De op de inkomsten drukkende kosten (waaronder de hypotheekrente) zijn uiteraard in mindering gebracht.⁸

Het primaire inkomen leidt via afdrachten en toevoegingen tot het secundaire inkomen. In de eerste plaats worden door actieven premies voor pensioen- en levensverzekeringen, sociale premies en loon- en inkomstenbelasting afgedragen (98 miljard euro). Daar staat tegenover dat huishoudens sociale uitkeringen ontvangen en gepensioneerden pensioenuitkeringen (69 miljard euro). Een complicatie vormen de belastinguitgaven (4 miljard euro). Deze hebben in het schema een plaats gevonden door ze in de secundaire sfeer als fictieve belasting af te trekken en in de tertiaire sfeer als niet geheven belasting bij te tellen.

Wanneer de bedragen uit de pensioensector, de sociale verzekering en de fiscale sfeer met het primaire inkomen worden verrekend, resulteert een secundair inkomen van 188 miljard euro. Huishoudens betalen uit hun secundaire inkomen een aantal heffingen die aan de aanschaf of aan het gebruik van diensten zijn gebonden (31 miljard euro), zoals BTW, accijnzen, onroerendezaakbelasting, overdrachtsbelasting en motorrijtuigenbelasting. Deze dragen bij aan de inkomsten van de collectieve sector. Slechts een kwart van de uitgaven voor collectieve voorzieningen (28 van de 111 miljard euro) komt uiteindelijk als tertiair inkomen aan huishoudens ten goede. Wanneer daarbij de belastinguitgaven (waaronder het huurwaardevoordeel) worden opgeteld, resulteert een totaalbedrag van 32 miljard euro, dat in de tertiaire sfeer aan het secundaire inkomen kan worden toegevoegd. Aldus resulteert een tertiair inkomen van 190 miljard euro in 1999.

Figuur 1.1 Van primair naar tertiair inkomen in de sector huishoudens, 1999 (in miljard euro)



Toelichting:

ZFW-voorziening: gesimuleerde marktconforme premies (excl. wettelijke bijdragen) min feitelijke ZFW-premies.

Primair inkomen, sector pensioen- en levensverzekering: inclusief toegerekende rente pensioensector.

Primair inkomen, sector huishoudens: exclusief toegerekende rente pensioensector.

Bron: SCP (op basis van diverse CBS-bronnen, waaronder de Nationale rekeningen 2001)

Bijna 70% van de uitgaven voor collectieve voorzieningen (84 miljard euro) is niet rechtstreeks aan huishoudens toe te rekenen. Het gaat hierbij om uitgaven voor zuiver collectieve voorzieningen (openbaar bestuur, defensie, politie, justitie, buitenlandse betrekkingen), overheidsinvesteringen (wegen, dijken, scholen) en uitgaven voor bewoners in instellingen (Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, ABWZ). De optelling

van de onderste regel in figuur 1.1 geeft weer het totale nationale inkomen (318 miljard euro). Uit de figuur blijkt dat een deel van het nationale inkomen als primair inkomen bij de bedrijven blijft zitten en niet wordt herverdeeld (44 miljard euro). Het leeuwendeel hiervan wordt gevormd door toegerekend inkomen van polishouders van pensioen- en levensverzekeringen (30 miljard euro). Deze inkomsten ontstaan door beleggingsopbrengsten van voorzieningen die polishouders bij de betreffende maatschappijen hebben ondergebracht.

Herverdeling via de collectieve sector

Van het totale (netto) nationale inkomen in 1999 liep ongeveer 55% via de collectieve sector, die wordt gevormd door de overheid en de sociale verzekering.⁹ Een groot deel van deze geldstromen zijn te kenmerken als individuele overdrachten (van en aan bedrijven en huishoudens), de overige geldstromen hebben een collectief karakter (collectieve inkomsten, uitgaven voor collectieve voorzieningen). In tabel 1.1 wordt een beeld gegeven van de overheidsinkomsten en -uitgaven, onderscheiden naar sectoren en type overdracht. De hier vermelde bedragen vormen een specificatie van de in figuur 1.1 genoemde bedragen, maar dan vanuit het perspectief van de collectieve sector.

Tabel 1.1 Inkomsten en uitgaven van de collectieve sector, 1999 (in miljard euro)

inkomsten	bedrag	%	uitgaven	bedrag	%
van huishoudens		57	naar huishoudens		57
sociale premies (incl. ZFW)	42,7	24	sociale uitkeringen	51,5	29
ongebonden belastingen	26,4	15			
gebonden belastingen ^a	31,0	18	gebonden uitgaven	47,8	27
van bedrijven		30	naar bedrijven		3
sociale premies (incl. ZFW)	17,3	10	subsidies	5,9	3
belastingen ^b	35,1	20			
van collectief		13	naar collectief		40
eigen inkomsten	18,5	11	voorzieningen	36,4	21
overige inkomsten	7,1	4	investeringsc	13,5	8
saldo overschot	-2,5	-1	buitenland	3,9	2
			rente	16,6	9
totale inkomsten	175,6	100	totale uitgaven	175,6	100

a 60% van de belastingen op productie en invoer (schatting op basis van diverse bronnen).

b Venootschapsbelasting plus 40% van de belastingen op productie en invoer.

c Inclusief kapitaaloverdrachten.

Bron: CBS (Nationale rekeningen 2001, tabel D 3.2) SCP-bewerking

In 1999 was 57% van de overheidsinkomsten afkomstig van huishoudens. De belangrijkste inkomensbronnen zijn de sociale premies en belastingen die betaald worden bij bezit of aanschaf van goederen (gebonden belastingen als BTW, accijnzen en onroerendezaakbelasting). De belastingen op inkomen en vermogen (niet aan goederen gebonden) brachten in 1999 ruim 26 miljard euro op.

Een vergelijkbaar deel van de overheidsuitgaven wordt door de overheid besteed ten gunste van de huishoudens. Voor bijna de helft geschiedt dit gebonden. Dat wil zeggen dat de uitgaven de huishoudens ten goede komen doordat zij gebruik maken van door de overheid ter beschikking gestelde of gesubsidieerde voorzieningen. De financiële bemoeienis van de overheid met 'zorg' speelt zich vooral af in de verzekeringsfeer: er zijn wettelijke-bijdrageregelingen en de ziekenfondspremie is inkomensafhankelijk. Door dit overheidsoptreden wijkt de door de ziekenfondsverzekerde betaalde premie af van een marktconforme verzekeringspremie, wat de basis vormt van het 'profijt van de overheid'. Het totale bedrag aan ziekenfondspremie dat wordt opgebracht door verzekerden (circa 9 miljard euro) is in tabel 1.1 opgenomen in het bedrag aan gebonden overdrachten. Van de overheidsuitgaven aan huishoudens is 27% als gebonden uitgaven te beschouwen (tegenover 18% van de inkomsten van de overheid).

Gebonden inkomensoverdrachten

Tabel 1.2 geeft een overzicht van het totaal aan gebonden overheidsuitgaven. Van het totale bedrag van 47,8 miljard euro aan toerekenbare overheidsuitgaven wordt uiteindelijk een bedrag van 31,7 miljard daadwerkelijk aan individuele huishoudens toegerekend. Om een aantal redenen konden niet alle gebonden uitgaven aan individuele huishoudens worden toegerekend. De bewoners van instellingen voor ouderen en gehandicapten bevinden zich niet in de gebruikte databestanden.¹⁰ De netto-uitgaven voor deze (ABWZ-gefinancierde) voorzieningen bedroegen in 1999 ongeveer 9 miljard euro. Deze blijven daarom buiten beschouwing. Ongeveer 2,5 miljard euro blijft buiten beeld omdat het gaat om quartaire voorzieningen waarbij relatief weinig uitgaven zijn betrokken of waarbij onvoldoende informatie beschikbaar is over het individuele gebruik.¹¹

In het totale bedrag van 47,8 miljard euro aan gebonden inkomensoverdrachten is ook de premie voor de ziekenfondsverzekering opgenomen. Omdat bij deze voorziening alleen het effect van het optreden van de overheid op de verzekeringsmarkt in de profijtberekening wordt betrokken, leidt de premie ziekenfondsverzekering op nationaal niveau niet tot een baat of last maar uiteraard wel op het niveau van het individuele huishouden (als het verschil tussen een particuliere premie en ziekenfondspremie). Door deze wijze van toerekening moet op macroniveau de premie ziektekostenverzekering (9,2 miljard euro) in mindering worden gebracht op het totale bedrag aan gebonden overheidsuitgaven.

Er zijn enkele overheidsvoorzieningen geanalyseerd waarvan de uitgaven niet zijn opgenomen in de 47,8 miljard euro gedefinieerde gebonden uitgaven. Ten eerste zijn

er belastinguitgaven, waarvan het huurwaardevoordeel de belangrijkste is. Met deze belastingderving was in 1999 een bedrag van 3,1 miljard euro gemoeid. Daarnaast ontstaan er fiscale voordelen uit de aftrekbaarheid van studiekosten, ziektekosten en kinderopvangkosten. De kwijtschelding van lokale heffingen voor de sociale minima kan ook als een belastinguitgave worden aangemerkt. Hiermee is in totaal een bedrag gemoeid van 0,5 miljard euro. Ten slotte is het bedrag voor onderhoud en beheer van de (rail)infrastructuur (ruim 1 miljard euro) sinds 1995 boekhoudkundig verschoven van de post 'lopende overheidsuitgaven' naar de post 'investeringen', in het kader van de verzelfstandiging van de Nederlandse Spoorwegen.

Tabel 1.2 Gebonden inkomensoverdrachten van de overheid, 1999 (in miljard euro)

inkomsten	1999	uitgaven	1999
totaal gebonden overheidsinkomsten	31,0	totaal gebonden overheidsuitgaven	47,8
		– premie ziektefondsverzekering	–9,2
		+ fiscale compensaties	0,5
		+ huurwaardevoordeel	3,1
		+ onderhoud en beheer (rail)infrastructuur	1,1
– niet toerekenbaar: instellingsbewoners	0,6	– niet toerekenbaar: instellingsbewoners	–9,0
– niet toerekenbaar: overig	–	– niet toerekenbaar: overig	–2,6
toegerekende overheidsinkomsten	30,4	toegerekende overheidsuitgaven	31,7

Bron: SCP (op basis van diverse CBS-bronnen, waaronder de Nationale rekeningen 2001)

Tabel 1.2 geeft ook een overzicht van de gebonden overheidsinkomsten. Daaruit blijkt dat van de ruim 31 miljard door huishoudens opgebrachte overheidsinkomsten nagenoeg alles aan individuele huishoudens kan worden toegerekend.

Overheidsuitgaven aan voorzieningen

Tabel 1.3 geeft een overzicht van de gebonden overheidsuitgaven in 1999. Ter vergelijking zijn de bedragen uit de vorige profijtstudies opgenomen.

Tabel 1.3 De uitgaven van de overheid in verschillende peiljaren (in miljoen euro)

	1977	1983	1991	1999
	(1)	(2)	(3)	(4)
volkshuisvesting	1.650	3.270	5.740	5.190
individuele huursubsidie	190	530	840	1.540
objectsubsidie huurwoningen	690	1.020	2.340	480
geldelijke steun eigen woning	100	190	360	600
huurwaardevoordeel	670	1.530	2.200	3.110
onderwijs	8.660	9.780	11.460	16.000
primair onderwijs algemeen	2.450	3.010	3.820	5.370
primair onderwijs doelgroepen	–	–	190	320
voorgezet onderwijs 12-17 jaar	4.260	2.820	2.490	4.190
onderwijs 18 jaar en ouder ^a	–	2.220	2.510	3.420
deeltijdonderwijs	50	–	330	560
overige exploitatiesubsidies	510	–	–	–
kinderbijslag 16 en 17 jaar	1.120	1.070	370	330
studiefinanciering	250	660	1.620	1.500
tegemoetkoming studiekosten	60	–	130	220
fiscale compensatie studiekosten	–	–	–	90
openbaar vervoer	660	1.300	1.580	1.570
trein	250	380	550	580
bus, tram, metro	410	920	1.030	990
cultuur en recreatie	840	1.360	1.760	2.400
club-, buurt- en dorpsuizen	150	240	250	400
sportaccommodaties	160	250	410	550
openluchtrecreatie	80	270	230	390
openbare bibliotheken	100	270	310	300
kunstzinnige vorming	70	–	140	160
diverse jeugdvoorzieningen	90	–	–	–
uitvoerende kunsten	140	210	270	380
musea	50	120	150	220
zorgverzekering	300	660	1.280	2.790
ziekenfondsverzekering ^b	300	660	1.280	2.790
wettelijke bijdragen: heffingen	–	–	–650	–950
wettelijke bijdragen: voordeel	–	–	650	950
dienstverlening	800	970	1.790	3.270
thuiszorg	560	760	1.070	1.600
voorzieningen voor gehandicapten (WVG)	–	–	–	670
ambulante geestelijke gezondheidszorg	110	210	240	380
kinderopvang ^c	10	–	150	260
rechtshulp	30	–	110	250
maatschappelijk werk	50	–	110	110
bejaardenwerk	40	–	110	–

Tabel 1.3 (vervolg) De uitgaven van de overheid in verschillende peiljaren (in miljoen euro)

	1977 (1)	1983 (2)	1991 (3)	1999 (4)
bestaanskosten				510
bijzondere bijstand	–	–	–	170
fiscale compensatie ziektekosten	–	–	–	200
kwijtschelding lokale heffingen	–	–	–	140
totaal overheidsuitgaven	12.910	17.340	23.610	31.730
idem, in prijzen van 1999	24.010	24.020	28.450	31.730

– Voorziening is in dit jaar niet geselecteerd.

a In 1977 werden de onderwijsexploitatie-uitgaven vanaf het voortgezet onderwijs als één voorziening toegerekend; kinderbijslag is inclusief het fiscale effect van de kinderaftek.

b In 1977 is dit inclusief de vrijwillige verzekering en bejaardenverzekering in de ziekenfondsverzekering, maar exclusief de subsidies aan ziekenhuizen (290 mln. euro).

c In 1999 inclusief fiscale faciliteiten.

Bron: SCP (uit diverse bronnen samengesteld)

Uit deze tabel blijkt dat de uitgaven voor onderwijs de grootste post vormen, ongeveer de helft van het totaal aan overheidsuitgaven. De toegerekende uitgaven voor gezondheidszorg zijn ook hoog, maar daar staat een hoog bedrag aan eigen bijdragen tegenover: de ziekenfondspremie en de wettelijke bijdragen. Alleen het saldo van uitgaven en eigen bijdragen is in de tabel vermeld. De uitgaven voor de volkshuisvesting maken ongeveer een zesde uit van de toegerekende overheidsuitgaven. Dit was in 1991 nog bijna een kwart.

Overheidsinkomsten uit voorzieningen

Tabel 1.4 geeft een overzicht van de gebonden overheidsinkomsten in 1999. Ter vergelijking zijn de bedragen uit de vorige profijtstudies opgenomen.

Uit tabel 1.4 blijkt dat het grootste deel van de gebonden inkomsten in 1999 bestaat uit BTW-opbrengsten (60%), op afstand gevolgd door de accijnzen, inclusief brandstofaccijns (16%). In constante prijzen zijn de toegerekende inkomsten uit gebonden heffingen in de periode 1977-1999 met 64% toegenomen. Daarbij blijft deze stijging iets achter bij die van de toegerekende gebonden uitgaven, die in deze periode met 69% zijn toegenomen.

Tabel 1.4 De inkomsten van de overheid in verschillende peiljaren (in miljoen euro)

	1977 (1)	1983 (2)	1991 (3)	1999 (4)
verbruiksbelastingen	8.530	10.540	15.420	20.450
BTW	5.900	7.490	11.890	18.340
invoerrechten ^a	320	360		
accijnzen ^b	2.310	2.690	3.530	2.110
milieubelastingen	0	0	180	4.410
brandstofaccijns	^b	^b	^b	2.710
energie- en brandstoffenbelasting	–	–	180	1.580
grondwaterbelasting ^c	–	–	–	120
woningbelastingen	880	580	1.260	1.970
onroerendezaakbelasting	510	580	750	1.060
overdrachtsbelasting	370	–	510	910
motorvoertuigbelastingen	680	930	1.500	3.610
bijzondere verbruiksbelasting	360	440	740	1.980
motorrijtuigenbelasting	320	490	760	1.630
totaal overheidsinkomsten	10.090	12.050	18.360	30.440
idem, in prijzen van 1999	18.550	16.510	22.140	30.440

– Voorziening is in dit jaar niet geselecteerd.

a In 1991 zijn de invoerrechten opgenomen in de BTW.

b Vanaf 1999 exclusief brandstofaccijns (is onderdeel van milieubelastingen).

c In 2000 is ook een heffing op leidingwater ingevoerd; deze blijft hier buiten beeld.

Bron: SCP (uit diverse bronnen samengesteld)

De omvang van een gebonden overdracht wordt op het niveau van een huishouden bepaald door de hoeveelheid gebruik (volume) te vermenigvuldigen met de subsidie respectievelijk heffing per eenheid gebruik (prijs). Uitgangspunt is dat een zo goed mogelijke indicatie van het gebruik in een zeker jaar kan worden verkregen. De eerste keuze is of het gebruik op persoonsniveau of huishoudensniveau plaatsvindt, de tweede keuze is of er wel of niet rekening kan worden gehouden met intensiteit en de derde keuze of de voorziening als homogeen kan worden beschouwd (dit wil zeggen, dat geen deelvoorzieningen hoeven worden onderscheiden). De meest eenvoudige gebruiksindicatie – het wel of niet gebruikmaken van een voorziening – is onder meer gebruikt voor de rechtshulp en de geestelijke gezondheidszorg. Het gebruik is daarbij vastgesteld op persoonsniveau. Bij de overige voorzieningen wordt gedifferentieerd naar onderdelen van de voorziening, of naar de intensiteit van het gebruik. Een onderscheid naar onderdelen van de voorziening vindt plaats wanneer de uitgaven per gebruikseenheid duidelijk verschillen. Enige voorbeelden: onderwijs (lager onderwijs, speciaal onderwijs tot en met wetenschappelijk onderwijs), sportaccommodaties

(zwembad, sporthal, sportveld), thuiszorg (ouder- en kindzorg, verpleging en huishoudelijke hulp) en openluchtrecreatie (park, bos en hei, natuurterrein, aangelegde openlucht-recreatievoorziening).

De intensiteit van het gebruik is de meest gebruikte indicator. Van veel voorzieningen is per gebruiker het aantal bezoeken in een zekere periode bekend (cultuur en recreatie), het aantal reizigerskilometers (openbaar vervoer), het aantal uitleningen (openbare bibliotheken) of de duur van de activiteit (sport, kinderopvang, gezinsverzorging, kruiswerk). In een aantal gevallen kan het nog verfijnder, namelijk daar waar het bedrag van de overdracht zelf bekend is (huursubsidie, premie koopwoning) of berekend kan worden (huurwaardevoordeel, ziekenfondsverzekering, wettelijke bijdragen ziektekostenverzekering).

De overheidsinkomsten zijn gebonden aan de aanschaf en/of het bezit van bepaalde goederen of diensten, waaronder de woning en de auto. Wanneer huishoudens hun inkomen besteden betalen zij over de meeste goederen en diensten allereerst natuurlijk BTW, hoewel over sommige goederen en diensten een verlaagd tarief of een nultarief wordt geheven. Accijnzen worden betaald als het inkomen aan accijnsplichtige goederen wordt besteed (brandstof voor motorrijtuigen, rookwaar, alcoholhoudende en alcoholvrije dranken, suiker). Ten slotte worden er energieheffingen betaald als er energie wordt verbruikt (gas, elektriciteit of brandstof voor motorrijtuigen). De inkomsten met betrekking tot de woning zijn gebonden aan het bezit of gebruik van een woning (onroerendezaakbelasting) of aan recente eigendomsoverdracht van een woning (overdrachtsbelasting). Wat betreft de auto is het uitgangspunt eveneens het bezit (motorrijtuigenbelasting), dan wel de recente aanschaf (bijzondere verbruiksbelasting van personenauto's). Als er gebondenheid is aan het bezit, wordt de omvang van de overdracht mede bepaald door de waarde van het bezit.

1.5 De ontwikkeling van overdrachten, 1975-1999

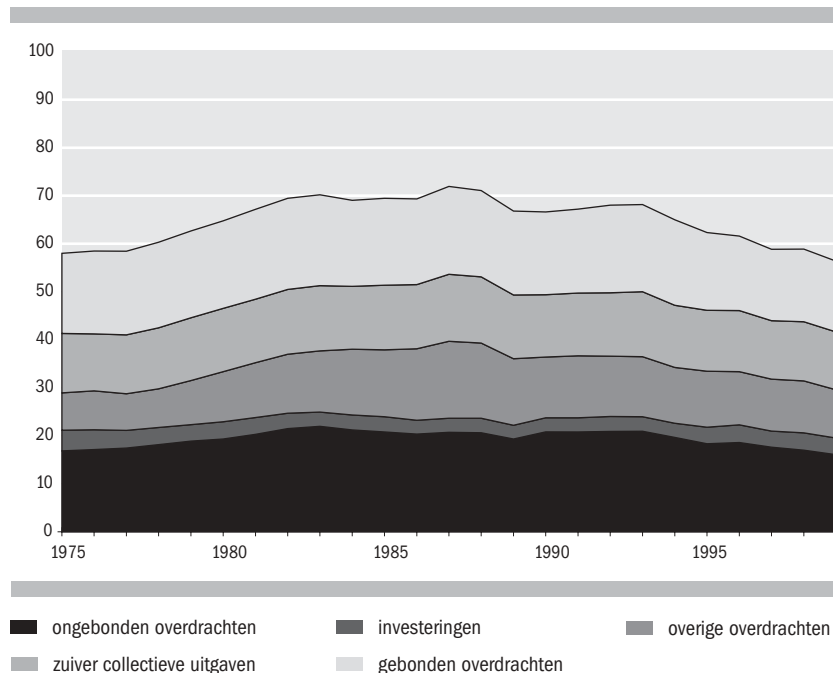
In deze paragraaf wordt een beeld gegeven van de ontwikkeling van alle overdrachten in de periode 1975-1999. Dit beeld wordt gegeven op basis van gegevens die zijn ontleend aan de Nationale rekeningen van het CBS. De figuren 1.1 tot en met 1.3 geven een beeld van de historische ontwikkeling van de collectieve uitgaven (fig. 1.2) en inkomsten (fig. 1.4), als percentage van het netto nationale inkomen. In figuur 1.3 zijn de gebonden overdrachten aan huishoudens uit figuur 1.2 verder uitgesplitst naar sectoren van overheidsbeleid.

Collectieve uitgaven

De uitgaven van de collectieve sector zijn in figuur 1.2 ingedeeld in vijf categorieën: ongebonden overdrachten, gebonden overdrachten, zuiver collectieve uitgaven, investeringen en een restgroep overige overdrachten. Sociale uitkeringen zijn ongebonden overdrachten aan huishoudens; overheidsuitgaven voor onderwijs, openbaar vervoer, gezondheidszorg en de vele vormen van maatschappelijke en culturele

dienstverlening zijn gebonden overdrachten omdat zij 'in natura' worden verstrekt. Zuiver collectieve uitgaven hebben voornamelijk betrekking op het openbaar bestuur, defensie en rechtsbescherming. De investeringen betreffen de uitgaven voor de infrastructuur (wegen, dijken en scholen). De overige overdrachten betreffen voornamelijk de rente op overheidsschuld, subsidies aan bedrijven, ontwikkelingshulp en betalingen aan de Europese Unie.

Figuur 1.2 Collectieve uitgaven als percentage van het netto nationale inkomen, 1975-1999



Bron: CBS (a) SCP-bewerking (oude reeks)

Uit figuur 1.2 blijkt dat de groei van de collectieve uitgaven als percentage van het nationale inkomen in de periode 1975-1983 vooral kan worden toegeschreven aan de toename van de ongebonden overdrachten (sociale uitkeringen) en de overige overdrachten (voornamelijk rente op overheidsschuld). Daarna kent de trend voor de sociale uitkeringen en zet de trend van de rente tot 1987 door, wat resulteert in een betrekkelijk stabiel beeld van het collectieve uitgavenniveau tot 1993. Daarna zet een daling in zowel bij de sociale uitkeringen (van 21% in 1993 naar 16% in 1999) als bij de gebonden overdrachten aan huishoudens (van 18% in 1993 naar 15% in 1999).

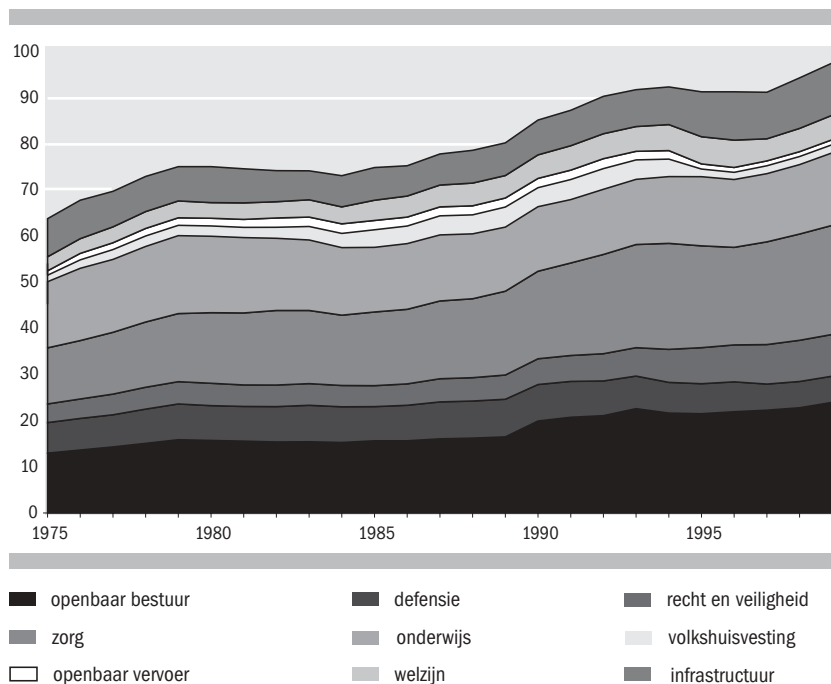
Uit figuur 1.2 blijkt verder dat de groei van het aandeel van de totale collectieve uitgaven, die in de jaren tachtig zijn hoogtepunt kende met een niveau van 70% in het

ationale inkomen, in 1990 uitkwam op een tweederde deel van het nationale inkomen en in de tweede helft van de jaren negentig is gedaald naar een niveau dat inmiddels ruim onder de 60% ligt.

Gebonden overheidsuitgaven

Figuur 1.3 geeft een nadere uitsplitsing van de gebonden overdrachten aan huishoudens naar enkele relevante sectoren. In deze figuur zijn de ZFW-vergoedingen gerekend tot de gebonden overdrachten. Hierbij moet worden opgemerkt dat de Ziekenfondswet (ZFW) verderop in deze publicatie (§ 2.6) als ‘verzekeringsgoed’ worden toegerekend en de uitgaven voor de ABWZ niet worden toegerekend (wegens het ontbreken van inrichtingshuishoudens). Ten slotte moet worden opgemerkt dat het huurwaardevoordeel in figuur 1.3 niet is opgenomen bij de uitgaven voor volkshuisvesting.

Figuur 1.3 Gebonden overdrachten in prijzen van 1999, 1975-1999 (in miljard euro)



Bron: CBS (a) SCP-bewerking (oude reeks)

Uit figuur 1.3 blijkt dat de uitgaven voor onderwijs en zorg (uit hoofde van de ZFW en ABWZ) het leeuwendeel uitmaken van de gebonden overdrachten. Daarbij is tot het begin van de jaren tachtig een sterke groei zichtbaar van de uitgaven voor zorg en een lichte groei van de uitgaven voor onderwijs. Deze uitgaven hebben zich in de jaren tachtig gestabiliseerd, waarbij de uitgaven voor onderwijs zelfs iets zijn gedaald als

gevolg van dalende leerlingenaantallen. De uitgaven voor volkshuisvesting, openbaar vervoer en welzijn – het gaat hier om dienstverlening, cultuur en recreatie – zijn tot het begin van de jaren tachtig fors gestegen, waarna zij zich stabiliseren. Alleen bij volkshuisvesting is in de jaren tachtig nog een duidelijke uitgavenstijging waarneembaar.

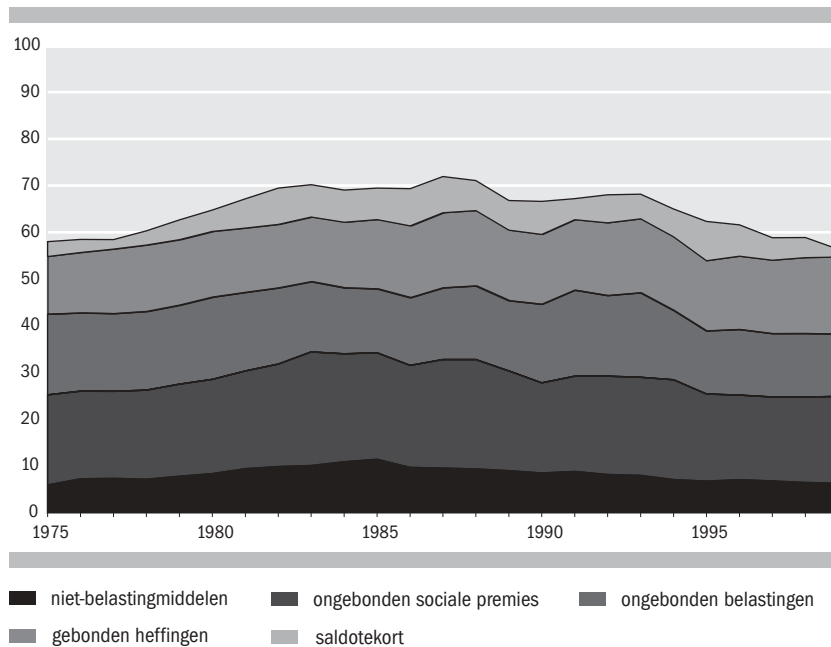
Ook de jaren negentig geven voor zorg en onderwijs een betrekkelijk stabiel beeld met een lichte groei van 2,5% per jaar voor zorg en 1,25% per jaar voor onderwijs. De uitgaven voor welzijn nemen in de jaren negentig toe met gemiddeld 0,5% per jaar. De uitgaven voor openbaar vervoer zijn echter medio jaren negentig nagenoeg gehalveerd en voor volkshuisvesting meer dan gehalveerd door een terugtrekkende overheid in deze sectoren.¹² Bij openbaar vervoer betreft het de privatisering van de Nederlandse spoorwegen, bij volkshuisvesting de zogenoemde bruteringsoperatie, waarbij de toekomstige stroom van objectsubsidies voor huurwoningen eenmalig is verrekend met de uitstaande schuld op woningwetwoningen.¹³

Collectieve inkomsten

Figuur 1.4 geeft een beeld van de ontwikkeling van de collectieve inkomsten, onderverdeeld in vier categorieën. In deze figuur zijn de ongebonden belastingen van huishoudens en bedrijven samengevoegd (loon- en inkomstenbelasting, vermogensbelasting, dividendbelasting en vennootschapsbelasting), evenals de ongebonden sociale premies. Ook de gebonden heffingen van huishoudens en bedrijven zijn samengevoegd (omzetbelasting, accijnzen, bijzondere verbruiksbelasting, invoerrechten, motorrijtuigenbelasting, onroerendezaakbelasting en milieuheffingen). De vierde groep wordt gevormd door de niet-belasting middelen (waaronder de aardgasbaten). De leningen completeren het beeld in de vorm van het financieringstekort.

Uit figuur 1.4 blijkt dat het aandeel van de ongebonden (sociale) premies de grootste toename te zien heeft gegeven, met name tot het midden van de jaren tachtig. Dit hangt uiteraard samen met de eerder waargenomen groei van de sociale uitkeringen. Het verloop van de ongebonden belastingen is betrekkelijk stabiel, en beweegt zich in de waargenomen periode tussen de 13% en 19%, met een duidelijke piek begin jaren negentig, gevolgd door een sterk afnemend aandeel. Het aandeel van de niet-belastingmiddelen kent een n-vormig verloop, dat sterk is bepaald door een flinke stijging van de aardgasbaten tot medio jaren tachtig, waarna een continue daling inzet. Het aandeel van de gebonden heffingen, ten slotte, varieert tussen de 12% en 14% tot medio de jaren tachtig, waarna het oploopt tot een niveau van ruim 16% eind jaren negentig.

Figuur 1.4 Collectieve inkomsten als percentage van het netto nationale inkomen, 1975-1999 (in procenten)



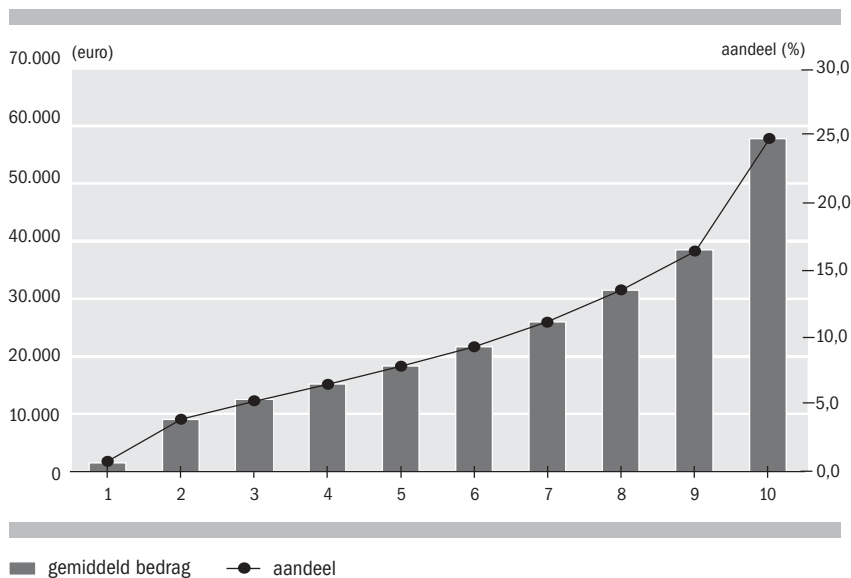
Bron: CBS (a) SCP-bewerking (oude reeks)

1.6 De secundaire inkomensverdeling als basis

De verdeling van de gebonden overdrachten wordt in deze publicatie gepresenteerd naar inkomensgroepen. De indeling van huishoudens naar de hoogte van het secundaire inkomen vindt plaats in 10%-groepen: elke groep bevat 10% van alle huishoudens.

Figuur 1.5 geeft de inkomensverdeling van huishoudens in 10%-groepen voor 1999, gebaseerd op het Aanvullend voorzieningengebruik onderzoek (AVO'99). Aangeven is welk percentage van het totale secundaire inkomen in welke inkomensgroep terecht komt. Voorts geeft de figuur het gemiddeld inkomen van de verschillende inkomensgroepen. De eerste 10%-groep van de inkomensverdeling bevat voornamelijk studerende kinderen van 18 jaar en ouder zonder eigen bron van inkomsten. Vanaf het tweede deciel gaat het om huishoudens met een eigen inkomen.

Figuur 1.5 De verdeling van het secundaire inkomen naar 10%-groepen, 1999 (in euro's en procenten)



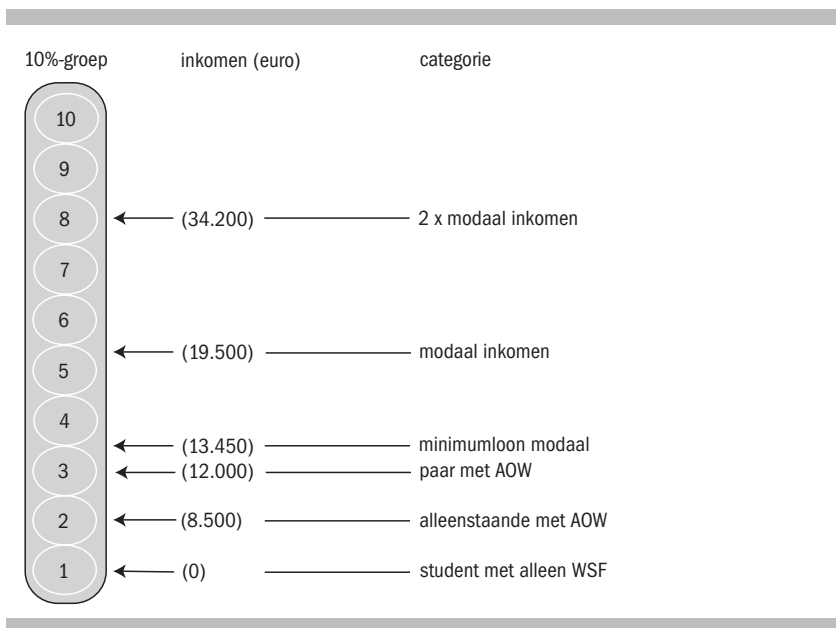
Bron: SCP (AVO'99)

Figuur 1.5 geeft een bekend beeld: het inkomensaandeel en het gemiddelde inkomen nemen meer dan proportioneel toe met het inkomen. De armste 40% beschikt over ruim 16% van het secundaire inkomen en de rijkste 20% over bijna 42% van dit inkomen. Vanwege de bijzondere samenstelling van de laagste inkomensgroep worden in dit rapport de 20% rijkste ook wel vergeleken met de 20% huishoudens in de tweede en derde inkomensgroep. Deze blijken over ruim 9% van het secundaire inkomen te beschikken.

Verdelingsprofielen

De verdeling gaat meer spreken als duidelijk is welke positie een aantal bekende huishoudenstypen innemen. In figuur 1.6 is de positie van vijf huishoudenstypen in de secundaire-inkomensverdeling aangegeven, die vaak figureren in koopkrachtoverzichten: twee huishoudens van gepensioneerden en drie verschillende modale huishoudens (een huishouden bestaande uit twee ouders en twee schoolgaande kinderen, waarbij één van de ouders een inkomen uit arbeid heeft). Bij de gepensioneerden wordt onderscheiden tussen de alleenstaande met alleen een uitkering in het kader van de Algemene Ouderdomswet (AOW), en het echtpaar met alleen een AOW-uitkering. Bij de modale huishoudens wordt een onderscheid gemaakt tussen een huishouden met uitsluitend het wettelijke minimumloon, een huishouden met een modaal loon en een huishouden met tweemaal een modaal loon.

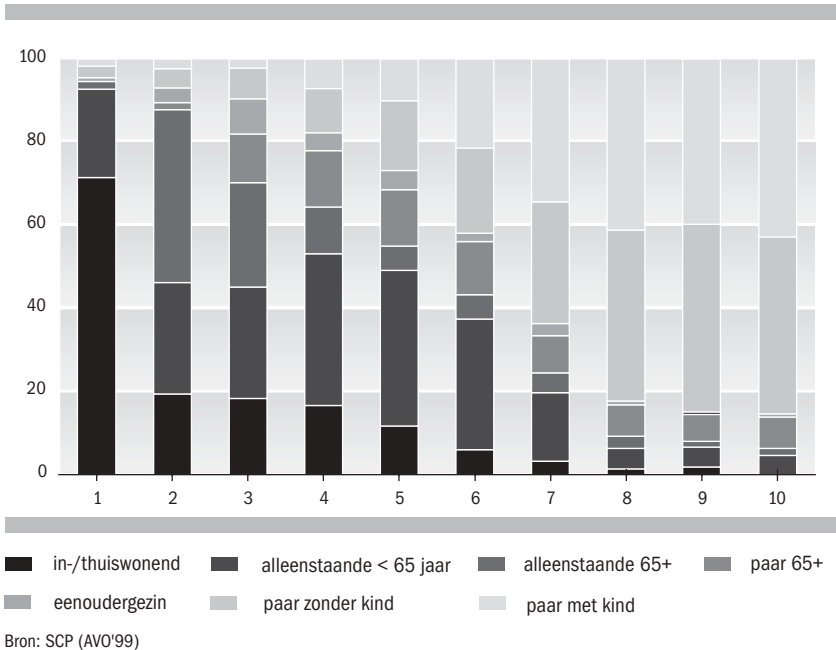
Figuur 1.6 Positie van enkele typische huishoudens in de secundaire-inkomensverdeling, 1999



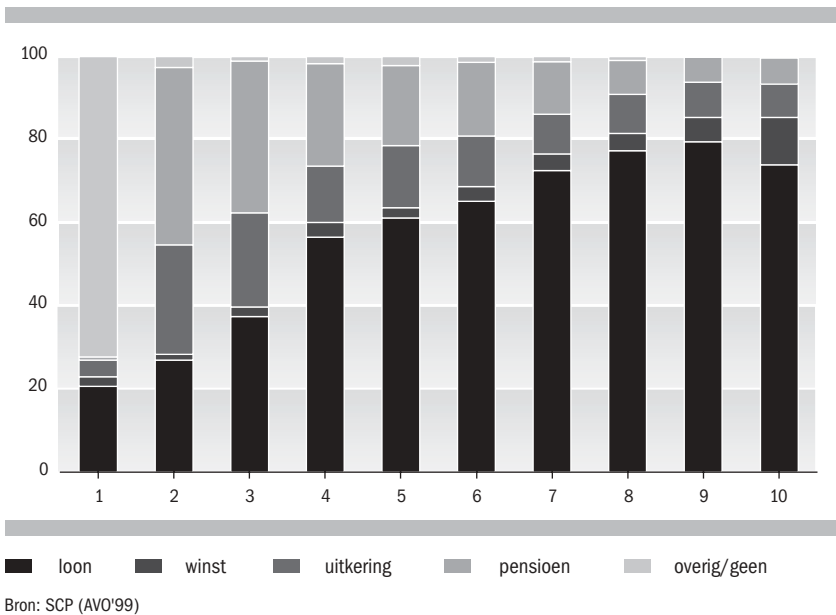
Het huishouden van de alleenstaande bejaarde met alleen een AOW-uitkering blijkt zich net in de onderste helft van de tweede 10%-groep te bevinden. Daar nog onder is het huishouden gerangschikt zonder inkomen (studerenden van 18 jaar of ouder) of met een laag inkomen (minimumjeugdloon). Deze huishoudens wonen meestal bij hun ouders. Daar boven zijn de (echt)paren zonder kinderen te vinden met een minimuminkomen (zoals een AOW-uitkering); zij bevinden zich halverwege de derde 10%-groep. Huishoudens met een minimuminkomen (en met twee kinderen) zijn dankzij de kinderbijslag en het arbeidskostenforfait te vinden op de overgang van de derde naar de vierde 10%-groep. Het modale inkomen blijkt zich hoog in de vijfde 10%-groep te bevinden; huishoudens met tweemaal een modaal loon blijken hoog in de achtste 10%-groep gepositioneerd te zijn.

Figuur 1.7 toont huishoudens ingedeeld in 10%-groepen van het secundaire inkomen naar samenstelling van het huishouden en figuur 1.8 naar de belangrijkste inkomensbron van het huishouden.

Figuur 1.7 Samenstelling huishoudens naar 10%-groepen van het secundaire inkomen, 1999 (in procenten)



Figuur 1.8 Belangrijkste inkomensbron huishouden naar 10%-groepen van het secundaire inkomen, 1999 (in procenten)



De laagste 10%-groep bevat voornamelijk thuiswonende studerenden van 18 jaar en ouder, die als een zelfstandig huishouden zijn aangemerkt. Deze hebben geen of weinig inkomen, aangezien de studiefinanciering (als gebonden overdracht) en de studielening (als een vermogenscomponent) niet als inkomen op secundair niveau worden aangemerkt en de ouderlijke overdrachten in het geheel niet als inkomen (kunnen) worden waargenomen. Dit betekent dat bij studerenden uitsluitend inkomsten uit arbeid en winst het secundaire inkomen bepalen. De onderste 10%-groep is voor ongeveer 70% gevuld met dit soort huishoudens (zie figuur 1.7). De spreiding van alleenstaanden over de 10%-inkomensgroepen vormt nagenoeg het spiegelbeeld van de spreiding van paren over inkomensgroepen. Zo wordt de tweede inkomensgroep voor bijna 70% bevolkt door alleenstaanden en de negende inkomensgroep voor bijna 85% door paren. De eenverdieners zijn relatief sterk vertegenwoordigd in het middengebied van de inkomensverdeling. Uitkerings- en pensioenontvangers zijn sterk vertegenwoordigd in de tweede en derde inkomensgroep. Daarna daalt hun aandeel sterk, en domineert het arbeidsinkomen het bronnenbeeld.

Een uitgebreide beschrijving van de inkomensgroepen naar andere huishoudenskenmerken, de zogenaamde inkomensprofielen, is weergegeven in bijlage C op het internet (<http://www.scp.nl/boeken/titels/2003-16/nl/acrobat/bijlagec.htm>).

1.7 Welke gegevensbronnen worden gebruikt?

Voor de toerekening van gebonden overdrachten zijn gegevens nodig over de inkomens van huishoudens en het gebruik van voorzieningen waarmee overdrachten van de overheid zijn gemoeid. Deze gegevens zijn ontleend aan landelijk representatieve enquêtes, waarin respondenten uitvoerig zijn ondervraagd over het gebruik van voorzieningen. Er zijn verschillende enquêtes gebruikt, omdat het in de praktijk niet mogelijk is om alle benodigde gegevens in één onderzoek te verzamelen.

Kwaliteit van de gegevens

Aan het gebruik van gegevens die door enquêtes zijn verkregen, kleven enkele bezwaren die betrekking hebben op de representativiteit en de nauwkeurigheid van de meting.

De representativiteit wordt, bij aselechte steekproeven, beïnvloed door zowel de omvang van de steekproef als door de selectiviteit van de non-respons. De representativiteit is verbeterd door gewichten toe te kennen aan respondenten in de steekproef die de vragenlijst volledig hebben ingevuld. Daarbij is rekening gehouden met kenmerken als leeftijd, stedelijkheid en inkomensbron.

Doordat gebruik moet worden gemaakt van steekproeven van soms beperkte omvang, zijn de resultaten soms omgeven met grote onzekerheidsmarges. Deze kunnen niet alleen betrekking hebben op gebruik of niet-gebruik maar ook op de omvang van het gebruik. Ook de nauwkeurigheid van de meting van het voorzieningengebruik is vaak beperkt. Soms moet in de vraagstelling worden volstaan met een globale omschrijving om de omvang van de enquête binnen aanvaardbare grenzen te houden.

Onzekerheidsmarges

De verdelingen van uitgaven of inkomsten naar bijvoorbeeld 10%-groepen van het secundaire inkomen hebben een onzekerheidsmarge omdat veelal gebruik wordt gemaakt van steekproeven. Bij vergelijking van twee steekproefverdelingen treedt de onzekerheid 'dubbel' op. Om te beoordelen of er ook werkelijke verschillen zijn wordt een Chi-kwadraattoets uitgevoerd op de verdeling van het aantal gebruikmakende huishoudens. Afhankelijk van het aantal onderscheiden groepen en de omvang van de steekproef kan met grote zekerheid worden vastgesteld of de onderzochte verdelingen van elkaar verschillen.¹⁴

Inkomensmeting

Bijzondere aandacht vraagt de vaststelling van het inkomen van de respondenten in publieksenquêtes. Problemen met representativiteit en nauwkeurigheid doen zich hier in versterkte mate voor. Respondenten zijn nogal eens geneigd om inkomensvragen onbeantwoord te laten, waardoor het probleem van *selectieve* non-respons optreedt. Respondenten die wel bereid zijn de inkomensvragen te beantwoorden, hebben bovendien vaak moeite met de beantwoording, onder meer door de vele inkomensbestanddelen. Daarom moet de vraagstelling eenvoudig blijven, waardoor niet alle relevante inkomensgegevens kunnen worden gevraagd. Het secundaire inkomen is een strak gedefinieerd begrip, dat niet direct aan respondenten kan worden gevraagd en daarom moet worden afgeleid uit componenten, zoals het netto-inkomen uit arbeid, bedrijfsvoering, vermogen en uitkering. Soms kunnen inkomenscomponenten worden afgeleid uit andere kenmerken, zoals de kinderbijslag (leeftijd onderwijsvolgende kinderen) en de AOW-uitkering (leeftijd volwassenen en inkomen partner). De berekening van deze inkomensbestanddelen geschiedt met een modulair opgezet inkomensmodel, dat het traject van primair naar secundair inkomen per persoon en per huishouden berekent.

Gegevensbestanden

Voor deze publicatie zijn de volgende gegevensbronnen gebruikt:¹⁵

AVO'99: het Aanvullend voorzieningengebruik onderzoek 1999 (SCP)

WBO'98: het Woningbehoefteonderzoek 1998 (VROM/CBS)

IPO'99: het Inkomenspanelonderzoek 1999 (CBS)

BO'99: het Budgetonderzoek 1998-2000 (CBS)

OVG'98: het Onderzoek verplaatsingsgedrag 1998 (CBS)

POLS'99: het Permanent onderzoek leefsituatie 1999 (CBS)

SPVA'98: het onderzoek Sociale positie en voorzieningengebruik allochtonen 1998 (ISEO)

Het AVO is een onderzoek onder ruim 6.000 huishoudens dat inzicht geeft in het gebruik van een groot aantal voorzieningen op sociaal en cultureel gebied. De vragenlijst is opgesplitst in een mondeling gedeelte (over het huishouden) en een schriftelijk

gedeelte (over personen van 6 jaar en ouder). Naast diverse achtergrondkenmerken bevat het onderzoek gegevens over het gebruik van voorzieningen in de sectoren volkshuisvesting, vervoer, maatschappelijke dienstverlening, gezondheidszorg, onderwijs, politie, justitie, sport, recreatie en cultuur. Het onderzoek bevat tevens een betrekkelijk uitgebreide vraagstelling over het inkomen van de respondent.

Het WBO is een mondeling onderzoek onder circa 70.000 personen van 18 jaar en ouder, dat inzicht geeft in de vroegere, huidige en toekomstige woonsituatie van de respondenten. Ook dit onderzoek bevat een betrekkelijk uitgebreide vraagstelling over het inkomen, waaronder dat van de eventuele partner.

Het IPO is een panelonderzoek, waarbij de huishoudens en leden van huishoudens zijn getrokken uit de administratie van de belastingdienst. Dit gegevensbestand is de primaire bron voor gegevens over inkomens van personen en huishoudens, en bevat circa 75.000 kernpersonen. Deze kernpersonen en de huishoudens waarvan zij deel uitmaken worden in de tijd gevolgd. Wegens het administratieve karakter van de steekproef is er nauwelijks sprake van non-respons. De informatie over inkomens is zeer uitgebreid, maar de achtergrondinformatie over personen en huishoudens is beperkt.

Het BO is een uitgebreid, hoofdzakelijk schriftelijk onderzoek naar bestedingen van huishoudens. In dit onderzoek is een groot aantal goederen en diensten betrokken, waarvan de uitgaven door de respondent worden genoteerd. Ook bevat het onderzoek een uitvoerige vraagstelling over het inkomen. Alle informatie in dit onderzoek is op huishoudensniveau. Omdat dit bestand jaarlijks gemiddeld 2000 huishoudens omvat, zijn de jaargangen 1998, 1999 en 2000 samengevoegd tot een gemiddelde score voor 1999.

Het OVG is een doorlopend onderzoek naar het verplaatsingsgedrag van personen. Het hele jaar door worden ongeveer 140.000 respondenten gevraagd hun verplaatsingsgedrag gedurende één dag te registreren.¹⁶ De inkomensvragen zijn uiterst summier.

Het POLS is een doorlopend onderzoek naar de leefsituatie van de bevolking. Er worden onder meer vragen gesteld over de woonsituatie, de gezondheidssituatie, de veiligheidssituatie, de leefstijl en de arbeidsomstandigheden.

Het SPVA is een onderzoek naar de sociale positie en het voorzieningengebruik van allochtonen onder de vier grootste minderheidsgroeperingen: Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen/Arubanen. Het wordt in de eerste plaats gebruikt om te onderzoeken in welke mate personen uit de minderheden naar evenredigheid deelnemen aan het onderwijs en de arbeidsmarkt.

Noten

- 1 Dit geldt uiteraard ook voor dat deel van het nationale inkomen dat door andere sectoren dan huishoudens is verdiend.
- 2 Zie het proefschrift van Van Leeuwen (1999).
- 3 Een van de problemen is dat de bijdrage van de overheid aan de bekostiging van een voorziening doorgaans zo hoog is, dat een vraagvergelijking geen realistisch beeld zal geven van de bestedingen van consumenten bij afwezigheid van overdrachten. Zo betaalt een museumbezoeker gemiddeld 2,35 euro entree, maar wanneer de overheid de musea niet meer zou subsidiëren zou het entreegeld naar 14 euro moeten gaan (bij een gelijkblijvend bezoekersaantal). Het is uiterst lastig om in deze situatie na te gaan hoe de gebruiker hierop reageert.
- 4 Hierbij wordt, net als bij marktgoederen, afgezien van het consumentensurplus.
- 5 Ter verduidelijking een voorbeeld. Stel dat iemand woont in een woning met een huur van 350 euro. Hij krijgt daarop 150 euro huursubsidie, zodat hij per saldo 200 euro woonkosten heeft. Stel vervolgens dat hij zonder huursubsidie-regeling zijn inkomen van 1000 euro als volgt zou verdelen: 250 euro om te wonen en 750 euro voor andere zaken. Als gevolg van de huursubsidie heeft deze persoon nu twee voordelen: hij bewoont een betere woning (350 in plaats van 250 euro) en hij houdt meer geld over voor overige voorzieningen (800 in plaats van 750 euro). Hoe weten we nu welk profijt hij ontleent aan de ontvangen 150 euro aan huursubsidie? De ondergrens is in ieder geval 50 euro. Dit bedrag heeft hij geheel naar eigen inzicht kunnen besteden: het bleek zijn vrije keus te zijn om het aan overige voorzieningen uit te geven, maar het stond hem ook vrij om het aan wonen uit te geven. Hiermee heeft het dezelfde waarde als 50 euro aan vrij besteedbaar inkomen. De bovengrens aan het profijt is 150 euro, de totale waarde van huursubsidie. Dit maximale profijt wordt alleen gehaald indien de persoon 150 vrij besteedbare euro's net zo zou verdelen als in het voorbeeld met huursubsidie: 100 euro extra aan wonen en 50 euro extra aan overig. Wie niets of weinig om wonen geeft, zal eigenlijk alleen blij zijn met de 50 euro extra besteedbaar inkomen (ondergrens). Wie van elke euro extra vrij besteedbaar inkomen graag tweederde aan wonen uitgeeft, zal een profijt hebben van 150 euro (bovengrens). Maar de meestal zal iemand een profijt hebben dat er ergens tussenin ligt.
- 6 Voor een uitgebreidere motivering van dit huishoudensbegrip wordt verwezen naar SCP (1981: 28-32) en Van Fulpen et al. (1985: 88-90).
- 7 Het secundaire inkomen geeft geen goede afspiegeling van de welvaartspositie omdat de omvang en samenstelling van huishoudens verschillen. Door standaardisatie kunnen huishoudens naar welvaartspositie vergelijkbaar worden gemaakt. Standaardisatie vindt plaats door het inkomen te delen door een zogenoemde equivalentiefactor. Hierdoor wordt elk huishoudensinkomen omgerekend tot het inkomen dat een standaardhuishouden (doorgaans een alleenstaande) nodig heeft om hetzelfde welvaartsniveau te bereiken.
- 8 De verwervingskosten wegens arbeid zijn niet in mindering gebracht op het secundaire inkomen, omdat deze kosten grotendeels forfaitair worden vastgesteld (arbeidskostenforfait). Ook in de Nationale rekeningen (CBS) wordt het arbeidskostenforfait niet in mindering gebracht op het primaire inkomen.

- 9 Dit komt overeen met 47% van het bruto nationaal inkomen (= bruto binnenlands product); het verschil tussen bruto en netto nationaal inkomen wordt gevormd door de afschrijvingen (niet in netto) en het saldo van uit het buitenland ontvangen primaire inkomens (niet in bruto).
- 10 Momenteel beschikt het SCP wel over enige databestanden van tehuusbewoners, maar de daarin opgenomen informatie is niet toereikend om het 'profijt van de overheid' naar inkomensgroepen te bepalen.
- 11 Subsidies aan bedrijven (waaronder loonsubsidies en reïntegratiegelden) zijn hier niet onder begrepen.
- 12 Bij openbaar vervoer is het 'verdwenen' bedrag aan exploitatie-uitgaven nu terug te vinden onder 'infrastructuur'.
- 13 Bij volkshuisvesting ontbreekt overigens een belangrijke uitgavenpost die niet op de begroting van het ministerie van Volkshuisvesting maar Financiën staat: het huurwaardevoordeel. Hierover zijn geen gegevens in de Nationale rekeningen beschikbaar.
- 14 Juister is een omgekeerde beschrijving. De nulhypothese is dat de onderscheiden verdelingen niet van elkaar verschillen. Deze hypothese wordt getoetst door een marge te kiezen (meestal 5%) die de kans aangeeft dat de nulhypothese ten onrechte wordt verworpen.
- 15 Informatie over deze gegevensbestanden is te vinden op de volgende websites:
AVO: <http://www.scp.nl/onderzoek/avog9/default.htm>
IPO: <http://www.cbs.nl/nl/cijfers/themapagina/inkomen/br-ipo.htm>
SPVA: <http://www.scp.nl/miss/spva.htm>
REST: <http://www.dataneth.nl/wsa/search.do> (afkortingen: wbo, bo, ovg, pols)
- 16 Vanaf 1998; voorheen was dat gedurende twee of drie dagen.

2 De verdelingen van overheidsuitgaven

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de omvang bepaald van het inkomen dat huishoudens ontvangen doordat zij gebruikmaken van voorzieningen waarmee veel overheidsuitgaven zijn gemoeid. Dit inkomen wordt ook wel het ‘profijt van de overheid’ genoemd. In dit hoofdstuk staan de verschillen in profijt tussen inkomensgroepen centraal. De uitgaven zijn in sectoren van overheidsbeleid ingedeeld en elke sector omvat een groot aantal voorzieningen. Per voorziening wordt een korte schets gegeven van de omvang van het gebruik, van het toe te rekenen uitgavenbedrag en van de wijze waarop de uitgaven aan de gebruikers zijn toegerekend. De verdelingsresultaten worden gepresenteerd naar inkomensgroepen. Daarbij is gekozen voor 10%-groepen: de huishoudens zijn gerangschikt naar oplopend secundair inkomen en vervolgens in tien gelijke groepen ingedeeld. Verdelingen naar andere sociaal-economische categorieën zijn samengevat in bijlage Bop het internet (<http://www.scp.nl/boeken/titels/2003-16/nl/acrobat/bijlageb.htm>).

Volgens de gekozen huishoudensdefinitie (zie hoofdstuk 1) vormen studerende van 18 jaar en ouder altijd een zelfstandig huishouden. Daardoor is toerekening van de onderwijsuitgaven aan de studenten zelf echter problematisch omdat de verantwoordelijkheid van de ouders voor de opvoeding van hun kinderen geheel buiten beeld blijft. Daarom is naast de hoofdvariant een ‘ouderlijk-huishoudenvariant’ onderscheiden, waarbij de onderwijsuitgaven voor 18-plussers en de uitgaven voor studiefinanciering aan de ouders van de studerende zijn toegerekend. De studenten krijgen in deze variant van de betrokken voorzieningen dan niets toegerekend, maar blijven overigens wel als ‘huishouden’ in beeld.

Uit hoofdstuk 1 is al gebleken dat om uiteenlopende redenen niet alle gebonden uitgaven aan identificeerbare gebruikers kunnen worden toegerekend. De bewoners van instellingen voor ouderen en gehandicapten bevinden zich niet in de beschikbare databestanden.¹ De uitgaven voor deze (op grond van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, ABWZ, gefinancierde) voorzieningen bedroegen in 1999 ongeveer 9 miljard euro. Ruim 2 miljard euro blijft buiten beeld omdat het gaat om voorzieningen waarbij relatief weinig uitgaven zijn betrokken of waarbij onvoldoende informatie beschikbaar is over het individuele gebruik.

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de gebonden overheidsuitgaven in 1991 en 1999 in prijzen van 1999. Daarbij zijn vier voorzieningen betrokken die enige toelichting vergen. In de eerste plaats is bij zorgvoorzieningen uitgegaan van de verzekeringsgedachte. De ziekenfondspremie weerspiegelt zowel volledige risicosolidariteit als inkomenssolidariteit. In een marktgericht premiestelsel zal de premie echter gericht zijn op

kanssolidariteit, die voornamelijk afhankelijk is van leeftijd (EIM 2002). Dit betekent dat het 'profijt van de overheid' kan worden gedefinieerd als het verschil tussen een hypothetische marktconforme premie enerzijds en de feitelijke ziekenfondspremie anderzijds. Op nationaal niveau leidt dit niet tot een baat of last, maar uiteraard wel op het niveau van het individuele huishouden. Ten tweede is er het huurwaardevoordeel: het gunstige belastingverschil doordat de fiscale en niet de economische huurwaarde als inkomen wordt belast. Met deze belastingderving was in 1999 een bedrag gemoeid van ruim 3 miljard euro. Ten derde is het bedrag voor onderhoud en beheer van de (rail)infrastructuur (ruim 1 miljard euro) in het kader van de verzelfstandiging van de Nederlandse Spoorwegen verschoven van de subsidies naar de investeringen. Ten slotte is er een nieuwe rubriek 'bestaanskosten' opgenomen, die overheidsuitgaven en belastinguitgaven omvat die een compensatie bieden voor bijzondere kosten van bestaan. Enkele van deze uitgaven, zoals voor studie en kinderopvang, zijn opgenomen bij de betreffende voorzieningen (respectievelijk onderwijs en dienstverlening). Onder de rubriek 'bestaanskosten' zijn compensaties opgenomen die niet direct verband houden met het gebruik van voorzieningen maar die wel zijn gebonden aan bepaalde goederen of diensten, zoals bijzondere bijstand en kwijtschelding van locale heffingen.

Tabel 2.1 Toegerekende overheidsuitgaven, 1991 en 1999 (in miljoen euro van 1999)

	1991	1999
volkshuisvesting	6.920	5.190
onderwijs minderjarigen	8.430	10.430
onderwijs meerderjarigen	5.380	5.570
openbaar vervoer	1.900	1.570
cultuur en recreatie	2.120	2.400
zorgverzekering	1.540	2.790
dienstverlening	2.160	3.270
bestaanskosten	-	510
totaal	28.450	31.730

Bron: SCP

Uit de tabel blijkt dat het bedrag aan toegerekende uitgaven tussen 1991 en 1999 met 12% is gestegen. Deze stijging heeft zich niet over alle sectoren voorgedaan. De terugtrekkende bewegingen van de overheid in de volkshuisvesting (verzelfstandiging woningcorporaties) en het openbaar vervoer (privatisering vervoersbedrijven) hebben geleid tot een forse daling van de totale uitgaven medio jaren negentig. Deze daling is deels gecompenseerd door de introductie van een nieuwe voorziening in de sector dienstverlening (voorzieningen voor gehandicapten) en de toevoeging van een geheel nieuwe sector van bestaanskosten.

Voorts hebben enkele substantiële uitgavenstijgingen plaatsgevonden, met name bij de huursubsidie, het huurwaardevoordeel, de exploitatie-uitgaven voor het onderwijs, de ziekenfondsverzekering en de dienstverlening.

De overheidsuitgaven worden toegerekend aan huishoudens, die zijn gerangschikt in 10%-groepen naar oplopend secundair inkomen. De verdelingen van deze uitgaven houden geen rekening met de doelstellingen die de overheid aan het gebruik van voorzieningen en daarmee aan gebonden overdrachten heeft verbonden. Op basis van in overheidsdocumenten aangetroffen doelstellingen worden doelgroepen gedefinieerd. In dit hoofdstuk wordt waar mogelijk aangegeven hoe de doelgroepen over inkomensgroepen zijn verdeeld. Hierdoor ontstaat een referentieverdeling, waarmee waargenomen verdelingsresultaten kunnen worden vergeleken.

Uit de verdeling van doelgroepen over inkomensgroepen (referentiegebruik) kan een verdeling van de overheidsuitgaven worden afgeleid (referentieverdeling). Daarbij wordt rekening gehouden met eventuele inkomensafhankelijke eigen bijdragen. Deze hebben doorgaans een expliciete verdelingsdoelstelling: het bereikbaar maken van een voorziening voor de lagere inkomensgroepen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de individuele huursubsidie, de studiefinanciering, de kinderopvang, de thuiszorg en de rechtshulp. De vergelijking van een uitgavenverdeling met de referentieverdeling vindt plaats op het niveau van inkomensgroepen. Er wordt niet op huishoudensniveau gekeken of de gebonden overdrachten terecht komen bij de huishoudens die tot de afgebakende doelgroep behoren. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. De thuiszorg is er voor huishoudens met verpleegkundige of huishoudelijke problemen (de ouderen kindzorg even buiten beschouwing gelaten). De referentieverdeling is dan gelijk aan de verdeling van de huishoudens die met verpleegkundige of huishoudelijke problemen worden geconfronteerd. De uitgaven worden vervolgens toegerekend aan deze huishoudens, rekening houdend met de inkomensafhankelijke eigen bijdrage die verschuldigd zou zijn om de voorziening ook voor lagere inkomensgroepen bereikbaar te houden. Deze referentieverdeling wordt vervolgens geconfronteerd met de waargenomen verdeling. Hierbij staan dus verdelingen centraal en niet individuele matches.

2.2 Volkshuisvesting

De meeste voorzieningen op het gebied van de volkshuisvesting worden beheerd door het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Van deze voorzieningen worden de individuele huursubsidie en de geldelijke steun voor eigen woningen als toerekenbaar profijt van de overheid aangemerkt. In voorgaande edities van *Profijt van de overheid* werd ook de objectsubsidie voor huurwoningen aan gebruikers toegerekend, maar deze uitgavenpost is met de zogenoemde bruteringsoperatie in 1994 van het toneel verdwenen. Daarbij heeft het rijk de bestaande verplichtingen in de sociale-huursector (objectsubsidies) afgekocht met de kwijtschelding van

uitstaande verplichtingen van de sociale verhuurders (woningwetelingen). Een derde voorziening die in dit hoofdstuk aan gebruikers wordt toegerekend valt onder het beleidsregime van het ministerie van Financiën, namelijk het huurwaardevoordeel. Het betreft hier geen normale uitgavenpost maar een *belastinguitgave*. Een belastinguitgave is een derving van belastinginkomsten doordat afgeweken wordt van de primaire heffingstructuur van de belastingwetgeving (Halberstadt en De Kam 1986; Financiën 1987). De overheidsuitgaven worden alleen aan de hoofdbewoners van woningen toegerekend. De hoofdbewoner is degene die het koopcontract of de huur-overeenkomst op zijn en/of haar naam heeft staan.

De betrokkenheid van de overheid bij de financiering van woondiensten komt op basis van de betrokken voorzieningen uit op ongeveer 20%. Deze betrokkenheid is groter in de koopsector (26%) dan in de huursector (13%).²

De belangrijkste reden voor het optreden van de overheid in de volkshuisvesting is een verdelingsmotief: het realiseren van een maatschappelijk aanvaardbaar kwaliteitsniveau van wonen, met name voor mensen in kwetsbare posities (VROM 2000). Deze kwetsbare positie betreft met name lage inkomensgroepen, gehandicapten, asielzoekers en dak- en thuislozen. Daarnaast worden ook wel doelstellingen genoemd die te maken hebben met ongewenste externe effecten, zoals de druk op natuurgebieden, de slechte kwaliteit van de stedelijke leefomgeving en de beperkte zeggenschap van bewoners over de vormgeving en inrichting van hun woning en woonomgeving. De huursubsidie en de geldelijke steun voor de eigen woning zijn typische representanten van het verdelingsmotief. Het huurwaardevoordeel dient ter bevordering van het eigen woningbezit, dat moet bijdragen aan een grotere zeggenschap van burgers over de vormgeving en inrichting van hun eigen woning.

Individuele huursubsidie wordt verstrekt aan huishoudens met te hoge huurlasten in verhouding tot het inkomen. De subsidie is zeer gedifferentieerd, te weten afhankelijk van het inkomen, van de huur en van de (veronderstelde) kwaliteit van de woning.³ De subsidie neemt af naarmate het inkomen hoger en de huur lager wordt.⁴ Hogere huren worden maar ten dele gecompenseerd vanwege een verondersteld hoger woongenot (kwaliteitskorting). De huursubsidie geldt niet voor huishoudens boven een bepaalde huur- en inkomensgrens. In 1997 is een vereenvoudiging in regelgeving en uitvoering ingevoerd. Daarbij zijn tevens veranderingen aangebracht die voor bepaalde bevolkingsgroepen gunstig uitpakken (ouderen, minima) maar voor anderen niet (vermogensbezitters). In de periode 1999-2003 hebben geen ingrijpende wijzigingen in de regelingen plaatsgevonden en is het subsidiebedrag (in constante prijzen) nagenoeg ongewijzigd gebleven, maar in de nieuwe kabinetsperiode wordt vanaf 2005 een versobering voorzien, die vooral tot uitdrukking komt in het aanscherpen van de kwaliteitskorting in de eerste huurtranche.⁵ Dit impliceert een iets minder sterke concentratie van de huursubsidie in de laagste inkomensgroepen.

Objectsubsidie voor huurwoningen werd tot medio jaren negentig verstrekt voor de exploitatie van huurwoningen. Deze subsidie kwam ten goede aan de verhuurder, die hierdoor een lagere huur in rekening kon brengen. Later gebouwde huurwoningen ontvingen meer dan eerder gebouwde huurwoningen en de subsidie was aan een termijn gebonden. Met de bruteringsoperatie (of 'balansverkortings') medio jaren negentig, waarbij de netto contante waarde van uitstaande subsidieverplichtingen werden gesaldeerd met uitstaande leningen en ineens werden uitbetaald aan de betrokken verhuurders van premiewoningen en woningwetwoningen, is aan dit systeem een einde gekomen. Daarna werd door de overheid in aflopende mate uitsluitend 'flankerend geld' ingezet om de bruteringsoperatie soepel te doen verlopen. Daarmee is het totale bedrag aan objectsubsidies voor huurwoningen gedaald van 2790 miljoen euro in 1991 via 1610 miljoen euro in 1995 naar 480 miljoen euro in 1999 (in prijzen van 1999).⁶

Geldelijke steun voor eigen woningen maakt het mogelijk dat huishoudens met een niet al te hoog inkomen zich een premiekoopwoning kunnen permitteren onder de kostprijs van een nieuwbouwwoning. De bewoners ontvangen een bijdrage (premie) voor de financiering van de nieuwbouwwoning. Om voor een premie in aanmerking te komen moeten de woningen voldoen aan eisen met betrekking tot de kwaliteit (ondergrens) en de prijs (bovengrens).

De regeling voor geldelijke steun voor eigen woningen is via het Besluit woninggebonden subsidies (1992) ingrijpend veranderd. In dit besluit kwam het onderscheid tussen huur- en koopwoningen te vervallen. Medio jaren negentig is besloten tot afschaffing van deze regeling, wat uiteindelijk in 2001 geheel is gerealiseerd. Inmiddels zijn nieuwe instrumenten tot bevordering van eigen woningbezit ingevoerd, waaronder de Nationale hypotheekgarantie en de koopsubsidieregeling, maar deze vergen (nog) weinig budgettaire middelen van de overheid.

Het *huurwaardevoordeel* is een uitgave van de overheid in de vorm van belastingderving. Volgens de Wet op de inkomstenbelasting is de woning een bron van inkomen die huuropbrengst (bij verhuur) of woongenot (bij eigen bewoning) oplevert. Eigenaar-bewoners dienen de in natura genoten woondiensten bij het inkomen op te tellen. Deze inkomsten zijn gelijk aan de verhuurwaarde in het economische verkeer: de waarschijnlijke opbrengst, na aftrek van de kosten. Voor de eigen woning is dit de nettohuur die de woning bij commerciële verhuur aan derden zou opbrengen. In werkelijkheid wordt deze waarde in het economisch verkeer door de fiscus vrijwel nooit gehanteerd. Meestal liggen hier praktische redenen aan ten grondslag, maar bij de eigen woning gaat het ook om een principiële reden: de bevordering van het eigen woningbezit. Het lager vaststellen van de huurwaarde, het zogenaamde huurwaardeforfait (vanaf 2001: eigenwoningforfait) is te zien als een uitvloeisel van deze overheidsdoelstelling. Het huurwaardevoordeel laat zien welke prijs de overheid voor deze keuze betaalt door derving van belastinginkomsten. Doordat een aanzienlijk lagere huurwaarde in het belastbaar inkomen is opgenomen dan economisch mogelijk zou zijn, wordt er immers minder inkomstenbelasting en worden er minder sociale premies betaald.⁷ Dit voordeel voor de belastingbetaler is het huurwaardevoordeel.⁸

Als doelgroep van de volkshuisvestingsvoorzieningen zijn alleen zelfstandig wonende huishoudens gekozen. Voor de bepaling van de doelgroepen en de daaruit resulterende referentieverdeling wordt aangesloten bij de algemene doelstelling: het realiseren van een maatschappelijk aanvaardbaar kwaliteitsniveau van wonen, met name voor mensen in kwetsbare posities (VROM 2000). Huursubsidie is afhankelijk van zowel de betaalde huur als van het inkomen. Objectsubsidies voor huurwoningen zijn indirect inkomensafhankelijk: alleen goedkopere woningen, bedoeld voor mensen met lage inkomens, worden gesubsidieerd. Deze woningen zijn bedoeld voor huishoudens met een bescheiden inkomen. Ook de doelgroep voor de geldelijke steun voor eigen woningen is mede bepaald door het inkomen: er is hier een inkomenstoets bij de aanschaf en bovendien is er een bovengrens voor de stichtingskosten, zodat alleen voor relatief eenvoudige woningen geldelijke steun wordt ontvangen. Er is geen specifieke doelgroep voor het huurwaardevoordeel aan te wijzen. Het huurwaardevoordeel vloeit grotendeels voort uit het honoreren van het consumptieve aspect van het bezit van een eigen woning.

Uitgaande van de gedachte dat de huursubsidieregeling als zodanig de bedoeling van de regeling goed weergeeft, is de referentieverdeling gelijkgesteld aan de huursubsidieverdeling die zou resulteren als alle potentieel gerechtigden de huursubsidie ook zouden ontvangen. De objectsubsidie voor huurwoningen wordt geacht bedoeld te zijn voor huishoudens met lage inkomens, woonachtig in huurwoningen (VROM 1989). Lage inkomens waren in 1999 huishoudens met een netto-inkomen lager dan 17.500 euro bij meerpersoonshuishoudens en lager dan 12.850 euro bij eenpersoonshuishoudens. Als doelgroep voor de geldelijke steun voor eigen woningen zijn weer de huishoudens met lage inkomens genomen, maar nu alleen de eigenaar-bewoners onder hen. Doelgroep van het huurwaardevoordeel zijn de huishoudens die woonachtig zijn in een eigen woning. Ieder huishouden wordt in de referentieverdeling gesubsidieerd naar rato van de woonconsumptie, voorzover deze woonconsumptie wordt bepaald door de omvang en samenstelling van het huishouden.⁹ Concreet betekent dit dat de huurwaarde als uitgangspunt is genomen en alleen verschillen in huurwaarde in aanmerking worden genomen voorzover deze verschillen zijn toe te schrijven aan omvang en samenstelling van het huishouden.¹⁰

In tabel 2.2 zijn de uitgaven voor de opgenomen volkshuisvestingsvoorzieningen vermeld. Deze uitgaven worden voorafgegaan door enige gegevens over het gebruik van de voorzieningen.

Tabel 2.2 Volkshuisvesting: gebruik en uitgaven in 1999 (in aantallen en euro's)

	gebruik		uitgaven (mln. euro)		
	indicator	omvang (x 1000)	toegerekend	bron	doelgroep
individuele huursubsidie	huur en inkomen	1.030	1.540	a, c	rechthebbenden, huur
objectsubsidie huurwoningen	corporatiewoning	1.890	480	b	lage inkomens, huur
geldelijke steun eigen woning	ontvanger	60	60	c	lage inkomens, koop gewogen huishoudens,
huurwaardevoordeel	huurwaarde	2.990	3.110	c	koop
totaal			5.190		

Bron: a) CBS (Nationale rekeningen 1999); b) CBS (WBO'98) SCP-bewerking; c) CBS (IPO'99) SCP-bewerking

In 1999 ontvingen iets meer dan 1 miljoen huishoudens *individuele huursubsidie*. Van de gebruikers behoort ruim eenderde deel tot de ouderen en bijna tweederde deel tot de sociale minima (VROM 2002). De overheid gaf in 1999 ongeveer 1,5 miljard euro uit aan individuele huursubsidie. De wijze van toerekening is eenvoudig omdat de huursubsidie als registratiegegeven is opgenomen in het Inkomenspanel onderzoek (IPO) van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), zodat voor elk huishouden in dit onderzoek bekend is hoeveel huursubsidie is ontvangen.

Ongeveer 60.000 huishoudens ontvingen in 1999 geldelijke steun voor de eigen woning. De premie wordt bij toekenning gedurende maximaal dertig jaren verstrekt.¹¹ De subsidie wordt niet à fonds perdu, maar in een aantal termijnen uitgekeerd. In 1999 is 100 miljoen euro door het rijk aan steun uitgekeerd. Het is een bruto-uitkering, waarover belastingen en premies zijn verschuldigd. Na verrekening van deze heffingen resteert een bedrag van 60 miljoen euro. Dit inkomensbestanddeel maakt dan ook deel uit van het IPO van het CBS, dat daarom is gebruikt om het bedrag aan huishoudens toe te rekenen. Het voordeel voor de gebruikers is het nettobedrag dat overblijft na aftrek van belasting en sociale verzekeringspremies.

De *objectgebonden uitgaven voor huurwoningen* zijn aan alle woningen in de sociale huursector toegerekend. Daarbij is geen onderscheid meer gemaakt naar type sociale verhuurder en bouwjaar van de woning, omdat de betrokken uitgaven daar geen verband meer mee houden (zie SCP 1994: 68). In 1999 verhuurden de gemeentelijke woningbedrijven en de woningcorporaties hun woningvoorraad aan ongeveer 1,9 miljoen bewoners, wat betekent dat per huurder ongeveer 250 euro subsidie per jaar is ontvangen.

De berekening van de *economische huurwaarde* is in tabel 2.3 weergegeven.¹² Het netto economische huurwaardepercentage dat ter berekening van het huurwaardevoordeel is gebruikt, is hoger dan het netto-huurwaardepercentage als berekend door het ministerie van Financiën, omdat twee aftrekposten afwijkend worden beschouwd van de primaire heffingstructuur van de belastingwetgeving: het afschrijvingspercentage en de correctiefactor voor eigen woningbezit.

Tabel 2.3 Berekening economische huurwaarde voor 1991 en 1999 (in euro's, aantallen en procenten)

	1991	1999
<i>berekening SCP^a</i>	(als % van de waarde van de woning)	
brutohuurwaarde	5,9	4,1
correctie leegstand	-0,1	-0,1
gecorrigeerde brutohuurwaarde	5,8	4,0
zakelijke lasten, onderhoud	-1,8	-1,3
afschrijving	-0,9	-0,6
netto economische huurwaarde	3,1	2,1
feitelijk huurwaardeforfait ^b	0,9	0,8
<i>berekening ministerie van Financiën^a</i>	(als % van de waarde van de woning)	
brutohuurwaarde	5,9	4,1
correctie leegstand	-0,1	-0,1
gecorrigeerde brutohuurwaarde	5,8	4,0
zakelijke lasten, onderhoud	-1,8	-1,3
afschrijving	-1,6	-1,1
netto economische huurwaarde	2,4	1,6
correctiefactor eigen-woningbezit (40%)	-1,0	-0,6
fiscaal huurwaardeforfait	1,4	1,0
feitelijk huurwaardeforfait ^b	0,9	0,8
<i>kerncijfers huurwaardevoordeel</i>	d	e
gemiddelde verkoopwaarde (euro)	86.000	166.000
gemiddeld marginaal tarief (in %)	44	45
eigen-woningbezit ^c (in %)	45	52
hoofdbewoners ^c (x 1000)	5.930	6.440
huurwaardevoordeel SCP (mln. euro)	2.200	3.110

a Uitgedrukt als percentage van de waarde in onbewoonde staat (voor 1997 werd door de fiscus uitgegaan van de waarde in bewoonde staat, zijnde 60% van de waarde in onbewoonde staat).

b De feitelijke huurwaarde wordt berekend door het relevante bedrag te delen door de economische verkoopwaarde volgens opgave van de bewoner (1991) of op basis van de WOZ-waarde (1999).

c Aantal particuliere huishoudens die hoofdbewoner zijn van een woning, exclusief bedrijfswoningen en dergelijke.

d Berekend op basis van het AVO'99 (SCP).

e Berekend op basis van het IPO'99 (CBS).

Bron: SCP/ministerie van Financiën (1992)

De berekening in tabel 2.3 laat zich als volgt lezen. De brutohuurwaarde van een woning wordt ontleend aan de bruto-huuropbrengst van vergelijkbare woningen. Het brutohuurwaardepercentage is de brutohuurwaarde als percentage van de waarde van de woning. Eens in de vijf wordt dit huurwaardepercentage gemiddeld voor een groot aantal woningen opgesteld door het CBS. Het percentage is uitgedrukt in de waarde van de woning in onbewoonde staat. Voor de jaren waarin het CBS geen bruto-huuropbrengst heeft opgesteld wordt de huuropbrengst afgeleid van die van de voorafgaande waarneming (1990) door te corrigeren voor de reële huurstijging en de reële stijging van de verkoopprijzen van woningen.¹³ De huurstijging heeft een opwaartse

invloed op het huurwaardepercentage, de waardestijging van de eigen woning heeft een neerwaarts effect. Om het netto-huurwaardepercentage te berekenen uit het brutopercentage wordt door het ministerie van Financiën rekening gehouden met de kosten van leegstand, de zakelijke lasten, onderhoud en afschrijving. Het ministerie van Financiën hanteert voorts een correctiefactor, die voortvloeit uit de doelstelling om het eigen woningbezit te bevorderen.¹⁴

In de berekening van het huurwaardevoordeel in dit rapport wordt op twee punten van deze berekening afgeweken. Ten eerste wordt een veel geringer maar fiscaal gangbaarder afschrijvingspercentage gehanteerd: 15% van de bruto-opbrengst. Ten tweede wordt ook de correctiefactor 'eigen woningbezit' als afwijking gezien van de primaire heffingsstructuur van de inkomstenbelasting en daarmee als een belastinguitgave. In vorige publicaties is deze keuze uitgebreid toegelicht (SCP 1981, 1991).

Het huurwaardevoordeel ontstaat als het verschil in de belastingopbrengst bij verrekening van de netto economische huurwaarde (2,1% in 1999) en de fiscale huurwaarde (1,0% in 1999). Het feitelijke effect van de belastbaarheid van de huurwaarde valt doorgaans nog lager uit vanwege uitvoeringstechnische zaken. Deze worden niet betrokken in de bepaling van het huurwaardevoordeel.¹⁵

Met de invoering van het nieuwe belastingstelsel in 2001 is de fiscale behandeling van de eigen woning in beginsel nauwelijks veranderd. De eigen woning wordt als bron van inkomen in box 1 gezien, waarop alle op de bron drukkende kosten aftrekbaar zijn. Daartoe behoort ook de aftrekbaarheid van de hypotheekrente. Wel is het (maximum)tarief van de fiscale huurwaarde wegens de sterk gestegen huizenprijzen met 36% gedaald, maar hiermee is de scheefgroei tussen huurprijsontwikkeling (met bijna 6%) en huurwaardeontwikkeling (met bijna 30%) in de periode 1999-2001 – overigens ruimschoots – gecompenseerd.¹⁶ Een meer principiële stellingname is mogelijk over de behandeling van vermogensinkomsten in het nieuwe belastingstelsel. Deze worden ten principale tegen een vast tarief (30%) en tegen een forfaitair nettorendement (4%) belast in box 3. Afwijkingen hiervan vormen vermogenopbrengsten uit aanmerkelijk belang (box 2) en de eigen woning als hoofdverblijf (box 1). De vraag is nu of deze afwijkende indeling van vermogensopbrengsten als afwijking van de primaire heffingsstructuur kan worden opgevat. In dit rapport wordt daar niet vanuit gegaan, maar zou dit wel het geval zijn dan zou het voordeel van de fiscale behandeling van de eigen woning aanzienlijk hoger uitvallen. Het nettorendement uit eigen woning valt weliswaar lager uit dan de huidige fiscale huurwaarde (positief effect ruim 0,75 miljard euro) maar de hypotheekrenteaftrek komt wel geheel te vervallen (negatief effect ruim 6,5 miljard euro) waardoor het totale voordeel op een kleine 6 miljard euro zou uitkomen.¹⁷

Het huurwaardevoordeel is in de periode 1991-1999 met circa 60% toegenomen, wat is toe te schrijven aan de forse stijging van de woningprijzen (met 114%, waarvan 17% inflatoir), de relatieve toename van het eigen-woningbezit (met 14%), de toename

van het aantal huishoudens (met 9%) en een andere waardering van de woning (WOZ-waarde). De opwaartse invloed van deze factoren is slechts gedeeltelijk gecompenseerd door een lager tarief van de economische huurwaarde (met 35%), en een dalend marginaal belastingtarief (met 6%).

Omdat het huurwaardeforfait als inkomensbestanddeel bij de belastingopgave moet worden opgevoerd, maakt deze deel uit van het IPO van het CBS. Daarnaast heeft het CBS ook de economische huurwaarde aan het IPO toegevoegd. Het CBS heeft de economische huurwaarde van koopwoningen berekend op basis van de 'woonkenmerkenmethode', waarbij een relatie wordt gelegd tussen de huur enerzijds en kenmerken van de woning en woonomgeving anderzijds.¹⁸

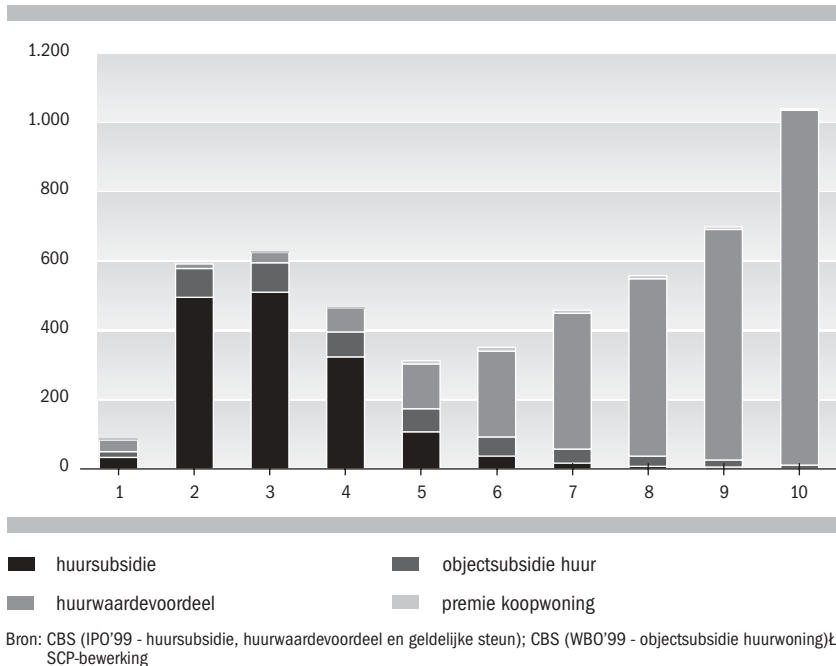
In tabel 2.4 staan de verdelingen van de uitgaven naar 10%-groepen van het secundaire inkomen in 1999 en figuur 2.1 brengt deze in beeld.

Tabel 2.4 Overheidsuitgaven voor volkshuisvesting naar 10%-groepen van het secundaire inkomen, 1999 (in euro's en procenten)

		totaal (%)										
		1 ^e	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e	6 ^e	7 ^e	8 ^e	9 ^e	10 ^e	
verdeling huishoudens	100	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	
verdeling secundair inkomen	100	0,7	3,9	5,3	6,6	7,9	9,3	11,2	13,6	16,6	24,9	
aandeel huurders	40	27	67	66	56	52	43	34	26	20	13	
aandeel eigenaar-bewoners	45	4	9	18	27	36	52	63	72	79	86	
aandeel in-/thuiswonenden	15	69	23	16	17	12	5	3	2	1	1	
<i>verdeling op basis van doelgroepen</i>												
individuele huursubsidie	100	3,7	30,3	32,6	19,8	8,9	2,8	0,8	0,7	0,4	0,0	
objectsubsidie huurwoning	100	14,4	36,6	32,7	11,4	5,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
huurwaardevoordeel	100	2,1	2,8	5,0	6,8	8,3	11,5	14,8	16,3	16,3	16,3	
geldelijke steun eigen woning	100	6,6	17,9	38,5	22,2	14,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
<i>gebruikers</i>												
individuele huursubsidie	13	5	44	46	29	12	4	2	1	1	0	
objectsubsidie huurwoning	24	9	41	43	36	33	28	21	15	11	6	
huurwaardevoordeel	42	3	3	8	19	31	49	64	74	82	87	
geldelijke steun eigen woning	1	0	0	0	0	1	2	2	2	1	1	
<i>uitgavenverdeling (mln. €)</i>												
individuele huursubsidie	1.540	100	2,2	32,2	33,2	21,0	6,9	2,4	1,1	0,5	0,3	0,1
objectsubsidie huurwoning	480	100	3,5	17,0	17,8	15,0	13,8	11,4	8,5	6,2	4,4	2,3
huurwaardevoordeel	3.110	100	1,1	0,4	0,9	2,2	4,2	8,0	12,6	16,4	21,4	32,9
geldelijke steun eigen woning	60	100	5,1	0,8	4,3	4,2	14,4	16,4	16,4	18,2	13,8	6,3
totaal	5.190	100	1,7	11,4	12,1	9,0	6,0	6,8	8,8	10,8	13,5	20,0

Bron: CBS (IPO'99 - huursubsidie, huurwaardevoordeel en geldelijke steun); CBS (WBO'99 - objectsubsidie huurwoning) SCP-bewerking

Figuur 2.1 De verdeling van de uitgaven voor volkshuisvesting naar secundaire inkomensgroepen, 1999 (in miljoen euro)



De laagste inkomensgroep profiteert financieel nauwelijks van het volkshuisvestingsbeleid. Deze inkomensgroep bestaat voornamelijk uit studenten. Deels profiteren zij wel indirect via hun ouders wanneer zij nog in het ouderlijk huishouden verblijven, maar vanwege hun zelfstandige bestaan is hiermee geen rekening gehouden. Studenten op kamers blijven grotendeels buiten de regelingen die hier in aanmerking zijn genomen. De middelste inkomensgroepen profiteren duidelijk minder dan gemiddeld van volkshuisvestingssubsidies en de hoogste inkomensgroepen duidelijk meer dan gemiddeld. Zo profiteren de twee middelste inkomensgroepen een derde minder dan gemiddeld en de twee hoogste inkomensgroepen twee derde meer dan gemiddeld van de volkshuisvestingssubsidies.

De vergelijking van de verdeling van doelgroepen en de verdeling van uitgaven maakt duidelijk dat de hogere inkomensgroepen in het algemeen meer profiteren van de betrokken overheidsuitgaven dan op grond van de doelgroepen verwacht zou mogen worden. Dit betreft met name de objectsubsidie voor huurwoningen en de geldelijke steun voor eigen woningen. Daarvan zouden de huishoudens in de bovenste helft van de inkomensverdeling nauwelijks mogen profiteren, terwijl eenderde deel van de huurders respectievelijk tweederde deel van de eigenaren dat wel doen. Ook het huurwaardevoordeel komt meer dan de referentieverdeling zou vermoeden bij de hoogste inkomensgroepen terecht: terwijl de bovenste helft voor 90% profiteert zouden de beter gesitueerden op grond van de geformuleerde doelgroepen slechts voor 75%

mogen profiteren. Dit houdt uiteraard verband met de hogere waarde van woningen en het hogere marginale belastingtarief bij hogere inkomensgroepen. Alleen bij de huursubsidie is het beeld anders: profijthebber en doelgroep vallen hier nagenoeg samen. Opmerkelijk is wel dat de lagere inkomens iets meer profiteren dan op basis van de regelgeving verwacht mocht worden (2 procentpunt) ten koste van de midden-groepen (de inkomensgroepen vijf en zes).

Figuur 2.1 laat duidelijk het u-vormige verloop zien van de verdeling van volkshuisvestingsuitgaven, wanneer wordt afgezien van de bijzonder samengestelde laagste inkomensgroep.¹⁹ Ruim een derde van de uitgaven slaat neer bij de 40% huishoudens met de laagste inkomens en eveneens ruim een derde bij de 20% hoogste inkomens. Het u-vormige verloop komt door het bijzondere bereik van twee van de betrokken regelingen, de huursubsidie en het huurwaardevoordeel. De huursubsidie is gericht op huurwoningen, het huurwaardevoordeel op koopwoningen. Huurders zijn voornamelijk geconcentreerd in de lagere inkomensgroepen en eigenaren in de hogere inkomensgroepen, en dit onderscheid is in de loop van de tijd alleen maar scherper geworden (SCR 2000: 392). Een tweede reden voor dit u-vormige verloop is dat de huursubsidie hoger is naarmate het inkomen lager is (progressief) en het huurwaardevoordeel hoger is naarmate het inkomen hoger is (regressief).²⁰ Het u-vormige verloop heeft zijn intrede midden jaren negentig gedaan door het grotendeels wegvallen van objectgebonden subsidies voor huurwoningen. Deze kwamen in belangrijke mate de middengroepen ten goede (SCP 1994: 71).

2.3 Onderwijs

In de sector onderwijs kunnen twee typen voorzieningen worden onderscheiden: de exploitatie van onderwijsinstellingen (scholen, universiteiten) en de financiële ondersteuning van huishoudens met studiekosten of onderhoudskosten van studerenden. De exploitatie-uitgaven worden hoofdzakelijk door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW) ter beschikking gesteld, maar voor sommige onderwijsvormen draagt de gemeente een deel van de kosten. De financiële ondersteuning van studerenden is door het ministerie van OCenW uitbesteed aan de Informatie Beheer Groep die verantwoordelijk is voor het verstrekken van studiefinanciering en de tegemoetkoming in studiekosten. Er zijn nog twee andere regelingen die leiden tot uitgaven verbonden aan onderwijs. Het betreft de Kinderbijslagwet voor niet-leerplichtigen en de fiscale tegemoetkoming voor studiekosten. De Kinderbijslagwet wordt uitgevoerd door de Sociale Verzekeringsbank en de fiscale compensatie voor studiekosten valt onder het regime van het ministerie van Financiën.

De financiële betrokkenheid van de overheid bij het verstrekken van onderwijs is zeer groot: ongeveer 83% van de totale kosten van onderwijs worden door de overheid gedragen (SCP 2002). Er zijn dan ook sterke motieven voor overheidsinvloed. De

belangrijkste motieven zijn het verdelingsmotief en het externe-effectenmotief. Het verdelingsmotief heeft betrekking op het recht op onderwijs. Het garanderen van gelijke kansen vereist dat financiële drempels geen rol van betekenis spelen. Het externe-effectenmotief heeft betrekking op het maatschappelijke belang dat burgers goed kunnen participeren in de maatschappij en op het economische belang om over een goed opgeleide beroepsbevolking te beschikken. Deze argumenten hebben met name betrekking op het funderend onderwijs in de leerplichtige leeftijd. Bij het hoger onderwijs gaan toekomstige individuele baten een grotere rol spelen, wat hogere eigen bijdragen rechtvaardigt.

Bij de exploitatie van onderwijsinstellingen worden vier deelvoorzieningen onderscheiden: het primair onderwijs, het onderwijs voor 12-17-jarigen, het onderwijs voor 18-plussers en het deeltijdonderwijs.

Onder *primair onderwijs* is het basisonderwijs samengenomen met het speciaal onderwijs. Dit laatste onderwijs heeft leerlingen tot 18 jaar. Het *onderwijs voor 12-17-jarigen* betreft het voortgezet onderwijs. Het *onderwijs voor 18-plussers* betreft het voortgezet onderwijs voorzover gebruikt door personen van 18 jaar of ouder, het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs. Het *deeltijdonderwijs* betreft onderwijs op reguliere scholen aan leerlingen die minder dan 19 uur onderwijs per week volgen. Het gaat hier grotendeels om middelbaar beroepsonderwijs, maar ook algemeen vormend en hoger onderwijs maken hier deel van uit.

Naast het deeltijdonderwijs is er, onder de noemer van volwasseneneducatie, nog een aantal onderwijs- en scholingsvormen (basiseducatie, beroepsbegeleidend onderwijs, cursorisch ondernemersonderwijs, open universiteit) waarvan de uitgaven niet zijn toegerekend, omdat de gebruiksindicaties hiervoor ontoereikend zijn.

De inkomensondersteunende voorzieningen worden in vier groepen ingedeeld. De *kinderbijslag voor 16- en 17-jarigen* wordt gezien als een onderwijsafhankelijke voorziening omdat kinderen van deze leeftijd niet meer leerplichtig zijn en vrijwillig onderwijs volgen. De *tegemoetkoming in de studiekosten* wordt verleend aan huishoudens met bescheiden inkomens ter bestrijding van de kosten voor leermiddelen en vervoer van kinderen in het voortgezet onderwijs en kinderen in het middelbaar beroepsonderwijs van 12-17 jaar. Voor kinderen vanaf 16 jaar kan tevens een vergoeding voor het verschuldigde lesgeld worden verstrekt. In 1997 is de studiefinanciering voor 18-plussers in het voortgezet onderwijs overgeheveld naar deze regeling.²¹ Van het totale bedrag van de tegemoetkoming in studiekosten is bijna een kwart bestemd voor 18-plussers. *Studiefinanciering* is er voor alle studerende in het middelbaar en hoger onderwijs van 18 jaar en ouder.²² Zij bestaat uit drie onderdelen, namelijk de basisbeurs, een rentedragende lening en een aanvullende beurs. De lening moet later worden terugbetaald, en wordt derhalve niet als profijt van de overheid aangemerkt. De basisbeurs wordt aan alle studenten verstrekt. De rentedragende lening is afhankelijk van het inkomen van de ouders. In 1995 is de studiefinanciering als tempobeurs verstrekt en vanaf

september 1997 wordt de studiefinanciering cohortsgewijs als prestatiebeurs verstrekt. Bij het temposysteem wordt het beursgedeelte bij onvoldoende studieprestaties teruggevorderd, bij het prestatiesysteem wordt het beursgedeelte als lening verstrekt en bij voldoende studieprestaties kwijtgescholden. Door de aanvullende beurs in dit rapport als 'profijt van de overheid' aan te merken wordt ervan uitgegaan dat de gevraagde prestaties daadwerkelijk worden geleverd.²³ De fiscale compensatie van studiekosten ten slotte maakt deel uit van de buitengewone lastenaftrek. De lastenaftrek van studiekosten is alleen mogelijk wanneer het gaat om een studie die de inkomenspositie van de betrokkene kan verbeteren.²⁴

Onderwijs opent in belangrijke mate de toegang tot vele culturele, sociale en economische activiteiten. Het is daarom niet verwonderlijk dat in de sector onderwijs het uitgangspunt van gelijke kansen dominant is. Dit betekent dat elke jongere, ongeacht zijn sociale herkomst, een gelijke kans op onderwijsdeelname moet hebben. Voor primair onderwijs zijn twee doelgroepen te onderscheiden. In het basisonderwijs vormen de kinderen van 4-11 jaar de doelgroep en in het voortgezet onderwijs de 12-17-jarigen. Tot de doelgroep voor de uitgaven voor onderwijs voor 18-plussers worden – in de ouderlijk-huishoudenvariant – conform de voorwaarden voor studiefinanciering alle personen van 18-29 jaar gerekend. Voor kinderen in het primair onderwijs die in een achterstandsituatie verkeren worden specifieke gelden ingezet voor de verbetering van de gelijke kansen.

Deeltijdonderwijs is bedoeld voor hen die geen voltijd onderwijs meer volgen maar die in hun ogen nog over onvoldoende kwalificaties beschikken. Doordat dit onderwijs grotendeels op middelbaar of (voorbereidend) hoger niveau ligt, bestaat de doelgroep uit alle personen die nog niet over zo'n diploma beschikken.

Studiefinanciering is er om personen van 18-29 jaar die over te weinig middelen beschikken in staat te stellen te studeren. De hoogte van de studiebeurs is afhankelijk van de eigen middelen, maar ook van het inkomen van de ouders. Als doelgroep voor de basisbeurs is gekozen voor alle 18-29-jarigen en als doelgroep voor de aanvullende beurs eveneens voor alle 18-29-jarigen met een ouderlijk inkomen dat recht geeft op een aanvullende beurs. De doelgroep van de tegemoetkoming in de studiekosten zijn de kinderen van 12-26 jaar in huishoudens met een bescheiden inkomen, waarbij wordt uitgegaan van de in de regeling opgenomen inkomensgrens. De bedragen voor 12-17- en 18-26-jarigen zijn afzonderlijk aan de betrokken doelgroepen gerelateerd. De fiscale compensatie voor studiekosten is voor alle personen bedoeld die een relatie met de arbeidsmarkt hebben en voor hun studie moeten betalen.

Tabel 2.5 geeft een beeld van het gebruik van de betrokken voorzieningen en van de relevante uitgaven. Het biedt inzicht in de kwantitatieve omschakeling van uitgaven per schoolsoort naar uitgaven per leeftijdsgroep.

Tabel 2.5 Onderwijs: gebruik en uitgaven in 1999 (in aantallen en euro's)

	gebruik		uitgaven (mln. euro)	
	indicator	omvang (x 1000)	toegerekend	bron doelgroep
primair onderwijs algemeen	leerlingen	1.660	5.370	4-11-jarigen
primair onderwijs doelgroepen	leerlingen	455	320	4-11-jarigen in achterstand
onderwijs 12-17-jarigen	leerlingen	1.150	4.190	12-17-jarigen
onderwijs 18-plussers	studenten	530	3.420	18-29-jarigen
deeltijdonderwijs	leerlingen	260	560	onvoldoende opgeleid
kinderbijslag	leerlingen	325	330	16-17-jarigen
tegemoetkoming studiekosten	leerlingen	270	220	12-26-jarigen met laag inkomen
studiefinanciering (beursgedeelte)	studenten	490	1.500	18-29-jarigen (met laag inkomen)
fiscale compensatie studiekosten	leerlingen	180	90	beroepsbevolking 18-64 jaar
totaal			16.000	

Bron: OCenW (voor de directe onderwijsvoorzieningen); CBS (IPO – voor de fiscale compensatie studiekosten) en Sociale Verzekeringsbank (voor de kinderbijslag)

De toerekening van onderwijsuitgaven is gebaseerd op zowel de leeftijd van de leerling als op de soort opleiding die wordt gevolgd. De presentatie van de uitkomsten is voornamelijk gebaseerd op het leeftijds criterium.

Primair onderwijs werd in Nederland in 1999 gevolgd door 1,5 miljoen leerlingen op de basisschool, en ongeveer 80.000 leerlingen in het speciaal onderwijs (waarvan ongeveer tweederde deel in het basisonderwijs). De lopende uitgaven voor basisonderwijs (2.700 euro per leerling) en speciaal onderwijs (10.700 euro per leerling) worden op basis van het aantal leerlingen aan de huishoudens toegerekend. Bij deze toerekening is rekening gehouden met de differentiatie in de uitgaven die het gevolg is van het doelgroepenbeleid.²⁵ Deze *doelgroepen* bestaan uit kinderen waarvan het ouderlijk huishouden in een achterstandsituatie verkeert en kinderen waarvan de ouders van allochtone afkomst zijn. Driekwart van de uitgaven voor doelgroepen wordt besteed aan achterstand en een kwart aan allochtone talen. De verdeling van achterstandsgeld aan de scholen is afhankelijk van het aantal leerlingen dat in een achterstandsituatie verkeert. Deze afhankelijkheid komt tot uitdrukking in leerlinggewichten: 1,0 voor een gewone leerling, 1,25 voor een leerling van laagopgeleide Nederlandse ouders en 1,9 voor een leerling van laagopgeleide ouders die afkomstig zijn uit een niet-Engelstalig land buiten Europa of een mediterraan land.²⁶ Aangezien de extra middelen voor onderwijsachterstandsbeleid op schoolniveau worden toegekend, bestaat de mogelijkheid dat ook andere leerlingen dan de doelgroepleerlingen van de betrokken overheidsuitgaven profiteren.²⁷ Daarmee kon bij de toerekening geen rekening worden gehouden.²⁸ De uitgaven voor allochtone talen zijn toegerekend aan de leerlingen wier

ouders afkomstig zijn uit een niet-Engelstalig land buiten Europa of een mediterraan land. Omdat allochtone leerlingen niet goed in het Aanvullend voorzieningengebruik onderzoek (AVO) vertegenwoordigd zijn, is voor de toerekening van gelden voor deze doelgroep gebruikgemaakt van het onderzoek Sociale positie en voorzieningengebruik allochtonen (SPVA).

In het Regeerakkoord voor de periode 2003-2007 is het voornemen opgenomen om op deze uitgaven te bezuinigen. Voorts zullen de regelingen voor allochtonen en autochtonen worden geïntegreerd en niet worden gebaseerd op de achtergrond van de ouders maar op de achterstand van de leerlingen zelf. Het is niet duidelijk welke inkomensgroepen hier profijt van zullen hebben.

Het onderwijs voor 12-17-jarigen bestaat voornamelijk uit lager en middelbaar beroeps-onderwijs (lbo en mbo) en algemeen voortgezet onderwijs (avo).²⁹ Bij de berekening van het profijt wordt uitgegaan van de netto-uitgaven, wat wil zeggen dat het door ouders betaalde schoolgeld op de uitgaven in mindering is gebracht. Voorts gaat het om voltijdonderwijs in de genoemde schooltypen, omdat het deeltijdonderwijs afzonderlijk wordt toegerekend. De uitgaven voor het speciaal onderwijs aan 12-17-jarigen zijn bij het primair onderwijs ondergebracht en blijven hier derhalve buiten beeld. In 1999 is per voltijdleerling een bedrag van 5500 euro uitgegeven in het middelbaar beroeps-onderwijs en 4400 euro in het algemeen voortgezet onderwijs.

De uitgaven voor het onderwijs voor 18-plussers betreffen een deel van de uitgaven voor het lbo, het mbo en het avo, alsmede de uitgaven voor hoger beroeps-onderwijs en wetenschappelijk onderwijs. De uitgaven voor wetenschappelijk onderzoek en voor de medische functie van de academische ziekenhuizen zijn buiten beschouwing gelaten. Voorts zijn de school- en collegegelden, alsmede de uitgaven voor deeltijdonderwijs in mindering gebracht op de lopende uitgaven. Voor de leerlingen in het lbo, mbo en avo zijn dezelfde bedragen gehanteerd als bij de toerekening van de uitgaven voor onderwijs voor de 12-17-jarigen. De onderwijsuitgave per leerling in het hoger beroeps-onderwijs komt uit op 4400 euro en per deelnemer in het wetenschappelijk onderwijs op 7100 euro.

Het dag- en avondonderwijs dat minder dan zestien uur per week in beslag neemt, wordt tot het deeltijdonderwijs gerekend. Deze onderwijsvormen reiken van basiseducatie tot wetenschappelijk onderwijs. Bedrijfs cursussen, schriftelijk onderwijs en televisie-cursussen worden hiertoe echter niet gerekend. De uitgaven voor deeltijd-onderwijs zijn per onderwijssoort toegerekend aan de huishoudens waarin zich deeltijdleerlingen bevinden.

Ongeveer 90% van de 16-17-jarigen neemt deel aan het reguliere onderwijs en maakt derhalve aanspraak op kinderbijslag. Van 16-17-jarige kinderen die kinderbijslag ontvangen krijgt 99% dit wegens het volgen van onderwijs.³⁰ Dit betekent dat in 1999 325.000 kinderen in deze leeftijd kinderbijslag ontvingen wegens het volgen van

onderwijs. In de gebruikte enquête zijn iets meer schoolgaande kinderen van 16 en 17 jaar aangetroffen. Op basis van de in 1999 geldende regelgeving is de kinderbijslag voor deze kinderen berekend en toegekend aan de huishoudens waarvan de betreffende kinderen deel uitmaken.³¹

Een tegemoetkoming in de studiekosten werd in 1999 verstrekt aan 260.000 leerlingen. Het ontvangen bedrag is opgenomen in het Inkomenpanel onderzoek van het CBS. De overheidsuitgaven zijn naar rato van dit bedrag aan huishoudens toegerekend.

Studiefinanciering bereikt vooral studerende van 18-24 jaar. Bij de studiefinanciering wordt uitgegaan van een onderwijsspecifiek budget dat nodig is om aan de studie te kunnen deelnemen. Dit budget wordt achtereenvolgens gefinancierd uit een basisbeurs, een ouderlijke bijdrage, een rentedragende lening en een aanvullende beurs. Eigen inkomsten bleven in 1999 tot een bedrag van 6810 euro buiten beschouwing, maar daarboven worden ze als eerste financieringsbron ten koste van de (basis)beurs beschouwd. Het beurssysteem zelf is met de invoering van het temposysteem en het prestatiesysteem niet veranderd, wel de condities waaronder een beurs wordt verstrekt. De basisbeurs en de aanvullende beurs worden in het prestatiesysteem kwijtgescholden wanneer voldoende studieprestaties worden gehaald. De betrokken overheidsuitgaven kunnen derhalve als gebonden inkomensoverdracht aan studerende worden toegerekend. In 1999 werd een bedrag van 785 miljoen euro aan basisbeurzen verstrekt (incl. de reisvoorziening) en 345 miljoen euro aan aanvullende beurzen, samen een bedrag van 1130 miljoen euro. Het als lening verstrekte deel van de prestatiebeurs dat bij voldoende studieprestaties als beurs wordt verstrekt, is hier nog niet bij inbegrepen.³² De omvang van dit bedrag wordt in 1999 geraamd op 370 miljoen euro (OCenW 2000: 126-133). Dit betekent dat het totaal toe te rekenen beursbedrag uitkomt op 1500 miljoen euro. De toerekening van de studiefinanciering heeft plaatsgevonden op basis van de omvang en de verdeling van de studentenpopulatie in het toerekeningsjaar.

De daling van het aantal studenten met studiefinanciering in de periode 1995-1999 is deels toe te schrijven aan de daling van de rekruteringsgroep (18-24-jarigen) en de overheveling van de studiefinanciering voor het voortgezet onderwijs naar de regeling tegemoetkoming studiekosten. De daling van het beursgedeelte van de studiefinanciering is in belangrijke mate toe te schrijven aan de invoering van de prestatiebeurs, die tot een verschuiving van de betrokken verplichtingen naar de toekomst leidt en een langjarige dip in de uitgavenontwikkeling veroorzaakt.

Kinderen van 18 jaar en ouder vormen volgens de hier gekozen definitie een zelfstandig huishouden. Zij bevinden zich door hun geringe inkomen in totaal andere inkomensgroepen dan hun ouders. Vanuit inkomenspolitiek oogpunt is de inkomenspositie van de ouders echter van groot belang omdat zij in de ogen van de overheid nog steeds financiële verantwoordelijkheid dragen voor de bekostiging van het genoten onderwijs. Daarom is de toerekening van de overheidsuitgaven aan de student als zelfstandig

huishouden weliswaar als hoofdvariant gekozen, maar wordt daarnaast een ‘ouderlijk-huishoudenvariant’ gepresenteerd die recht doet aan de verantwoordelijkheid die ouders voor de opleiding van hun meerderjarige kinderen hebben. In deze variant worden de exploitatie-uitgaven voor onderwijs en de studiefinanciering voor 18-plussers toegerekend aan de huishoudens van de ouders. Aan de huishoudensdefinitie wordt hierbij niet getornd. De studerende blijven een zelfstandig huishouden; alleen worden de overheidsuitgaven niet aan hen maar aan hun ouders toegerekend.

Tabel 2.6a geeft de verdeling van de overheidsuitgaven voor onderwijs naar inkomensgroepen voor de hoofdvariant. Daarin ontbreekt de verdeling van overheidsuitgaven voor 18-plussers op basis van doelgroepen. Het uitgangspunt van gelijke kansen is voor deze categorie alleen relevant vanuit het perspectief van het ouderlijk huishouden.

Tabel 2.6b geeft de uitkomsten voor de ouderlijk-huishoudenvariant, waaronder de verdeling op basis van doelgroepen.

Tabel 2.6a Overheidsuitgaven voor onderwijs naar 10%-groepen van het secundaire inkomen (hoofdvariant), 1999 (in euro's en procenten)

	totaal (%)	1 ^e	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e	6 ^e	7 ^e	8 ^e	9 ^e	10 ^e
verdeling huishoudens	100	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
verdeling secundair inkomen	100	0,7	3,9	5,3	6,6	7,9	9,3	11,2	13,6	16,6	24,9
verdeling kinderen 4-11 jaar	100	1	2	5	5	5	10	17	17	19	19
verdeling kinderen 12-17 jaar	100	2	3	3	3	6	10	16	18	18	21
<i>verdeling op basis van doelgroepen</i>											
primair onderwijs algemeen	100	1,4	2,6	4,1	4,6	5,2	10,0	16,5	17,3	18,5	19,8
primair onderwijs doelgroepen	100	1,4	8,0	20,6	17,4	11,5	11,1	11,4	8,9	5,7	4,0
onderwijs 12-17-jarigen	100	1,5	2,4	3,7	3,3	7,2	8,9	16,0	17,8	17,6	21,7
tegemoetkoming studiekosten ^a	100	6,1	16,5	18,1	10,4	17,2	13,5	8,4	4,0	2,8	3,1
kinderbijslag 16-17-jarigen	100	1,9	2,2	3,4	2,2	10,0	7,5	14,7	17,5	17,0	23,8
fiscale compensatie studiekosten	100	2,8	4,6	5,7	7,0	8,2	9,6	13,0	15,5	16,5	17,0
<i>gebruikers (% huishoudens)</i>											
primair onderwijs algemeen	13	2	4	5	7	8	14	23	21	24	25
primair onderwijs doelgroepen ^b	4	1	3	5	5	4	6	8	6	4	3
onderwijs 12-17-jarigen	8	1	3	3	3	5	8	13	14	14	16
onderwijs 18-plussers	9	69	4	2	2	3	1	2	1	1	1
deeltijdonderwijs	7	13	8	6	3	5	5	8	6	6	8
studiefinanciering	7	59	3	1	1	2	1	1	0	0	1
tegemoetkoming studiekosten ^a	3	1	1	5	6	5	4	4	2	1	1
kinderbijslag 16-17-jarigen	3	1	1	1	1	2	2	5	5	5	7
fiscale compensatie studiekosten	3	0	2	2	2	2	2	2	3	4	5

Tabel 2.6a (vervolg) Overheidsuitgaven voor onderwijs naar 10%-groepen van het secundaire inkomen (hoofdvariant), 1999 (in euro's en procenten)

	(mln. €)	totaal (%)										
		1 ^e	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e	6 ^e	7 ^e	8 ^e	9 ^e	10 ^e	
<i>uitgavenverdeling</i>												
primair onderwijs												
algemeen	5.370	100	1,5	2,2	4,6	5,5	5,6	10,6	17,9	16,8	17,6	17,6
primair onderwijs doelgroepen ^b	320	100	1,4	8,0	20,6	17,4	11,5	11,1	11,4	8,9	5,7	4,0
onderwijs 12-17-jarigen	4.190	100	1,6	3,4	3,9	3,2	5,5	9,7	16,5	17,2	18,1	20,8
onderwijs 18-plussers	3.420	100	79,3	5,3	2,7	2,2	2,9	1,8	2,5	0,9	0,9	1,6
deeltijdonderwijs	560	100	16,3	14,9	10,1	4,1	9,6	6,7	11,4	7,1	9,0	10,9
studiefinanciering	1.500	100	79,7	7,0	2,5	3,2	5,5	0,7	0,5	0,2	0,3	0,5
tegemoetkoming studiekosten ^a	220	100	2,9	4,0	16,8	20,5	17,5	13,3	12,6	5,7	4,6	2,1
kinderbijslag 16-17- jarigen	330	100	2,4	2,9	4,4	1,8	8,2	7,9	16,0	17,2	16,7	22,6
fiscale compensatie studiekosten	90	100	0,7	5,6	5,7	6,9	7,6	6,9	8,5	12,9	15,1	30,2
totaal	16.000	100	26,0	4,3	4,5	4,3	5,5	7,4	12,1	11,3	11,8	12,9

a Inclusief 18-26-jarigen.

b Onderdeel voor allochtonen met achterstand op basis van het SPVA, onderdeel voor autochtonen met achterstand op basis van het AVO.

Bron: CBS (IPO'99 - tegemoetkoming en fiscale compensatie studiekosten); SCP (AVO'99 - overige voorzieningen)

De verdeling van de uitgaven voor het primair onderwijs en het vervolgonderwijs voor 12-17-jarigen volgt nauwgezet de verdeling van kinderen over inkomensgroepen in de betrokken leeftijdsgroepen. Door de oververtegenwoordiging van studenten en ouderen in de lagere inkomensgroepen en kinderrijke gezinnen in de hogere inkomensgroepen is het profijt in de lagere inkomensgroepen bescheiden en in de hogere inkomensgroepen royaal: de laagste 40% ontvangt 14% van de overheidsuitgaven voor onderwijs van kinderen in de leerplichtige leeftijd en de hoogste 20% ontvangt 35% van deze uitgaven (niet in de tabel opgenomen; het betreft de eerste vijf voorzieningen in tabel 2.6a). De overheidsuitgaven voor doelgroepen in het primair onderwijs zijn aanzienlijk minder scheef verdeeld omdat deze uitgaven meer dan proportioneel ten gunste komen van huishoudens in achterstandssituaties. Zo komt in de derde inkomensgroep in verhouding vijf keer zoveel overheidsgeld voor doelgroepen terecht dan uitgaven voor het primair onderwijs zelf en in de hoogste 10%-groep is het beeld gespiegeld.

De tegemoetkoming studiekosten, die onderwijskosten voor 12-17-jarige kinderen van ouders met bescheiden inkomens draagbaar moet maken, komt naar de bedoeling van de regeling ook terecht bij huishoudens met bescheiden inkomens. Terwijl de

40% huishoudens met de laagste inkomens slechts 12% ontvangen van de onderwijsuitgaven voor 12-17 jarigen, komt wel 44% van het budget voor de tegemoetkoming studiekosten bij deze huishoudens terecht. Omgekeerd ontvangen de 20% huishoudens met de hoogste inkomens ruim 39% van de onderwijsuitgaven maar nog geen 7% van de tegemoetkoming studiekosten. Het spiegelbeeld biedt de fiscale compensatie voor studiekosten, die voornamelijk de hogere inkomensgroepen ten goede komt. Ruim 45% van deze fiscale voorziening strekt ten voordeel van de 20% rijkste huishoudens.

De kinderbijslag voor 16-17-jarigen volgt redelijk nauwgezet de verdeling van onderwijsvolgende kinderen in deze leeftijdsgroep. De onderwijsuitgaven voor 18-plussers en de studiefinanciering komen door de gekozen huishoudensdefinitie nagenoeg geheel terecht bij de laagste inkomensgroep. De zogenaamde 'ouderlijk-huishoudenvariant' in tabel 2.6b geeft vanuit inkomenspolitiek oogpunt een interessanter beeld. Daarbij zijn de betrokken uitgaven aan de ouder(s) van de studerenden toegerekend.

Tabel 2.6b Overheidsuitgaven voor onderwijs naar 10%-groepen van het secundaire inkomen, ouderlijk-huishoudenvariant, 1999 (in euro's en procenten)

	totaal (%)	1 ^e	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e	6 ^e	7 ^e	8 ^e	9 ^e	10 ^e	
		verdeling huishoudens	100	10	10	10	10	10	10	10	10	10
verdeling kinderen 18-24 jaar	100	2	5	4	5	9	12	13	16	15	20	
<i>verdeling op basis van doelgroepen</i>												
onderwijs 18-plussers	100	2,3	6,1	6,1	5,9	8,9	11,2	13,1	14,9	13,2	18,2	
studiefinanciering	100	3,5	9,6	9,3	7,5	11,3	11,9	12,5	12,0	9,6	12,8	
deeltijdonderwijs	100	3,2	5,8	7,1	8,5	9,4	11,0	14,2	15,4	13,7	11,8	
<i>gebruikers (% huishoudens)</i>												
onderwijs 18-plussers	6	1	4	3	3	5	7	8	10	9	14	
studiefinanciering	4	1	2	2	2	3	4	5	8	7	10	
deeltijdonderwijs	16	3	10	9	7	11	17	23	24	26	31	
(mln. €)												
<i>uitgavenverdeling</i>												
onderwijs 18-plussers	3.420	100	1,5	5,1	4,8	4,9	6,9	9,5	11,0	13,9	16,6	25,7
studiefinanciering	1.500	100	2,2	5,6	8,0	7,2	7,8	12,6	9,6	11,9	14,0	21,1
deeltijdonderwijs	560	100	2,0	6,6	5,5	5,2	6,8	9,7	13,6	14,1	15,9	20,6
totaal	16.000	100	1,6	3,8	5,3	5,3	6,5	10,2	14,9	15,4	16,7	20,3

Bron: SCP (AVO'99)

De verdeling van de uitgaven voor onderwijs aan 18-plussers is in de ouderlijk-huishoudenvariant iets schever dan op grond van de verdeling van kinderen (van 18-24 jaar) zou worden verwacht. Terwijl 34% van de 18-24-jarige kinderen ouder(s) heeft die behoren tot de 20% hoogste inkomens, hebben deze ouder(s) profijt van 38% van de

betrokken overheidsuitgaven. Bij de middeninkomens loopt het percentage van de overheidsuitgaven (47%) juist iets achter bij wat op grond van het aantal kinderen tussen 18 en 24 jaar verwacht zou mogen worden (50%), terwijl deze percentages bij de laagste inkomens precies in de pas lopen.

De verdeling van de studiefinanciering is door de inkomensafhankelijkheid van de aanvullende beurs duidelijk minder scheef dan de verdeling van onderwijsuitgaven voor meerderjarigen. Maar een huishouden (met studiefinanciering) in de hoogste inkomensgroep ontvangt gemiddeld nog ruim 60% van het bedrag dat een huishouden in de lagere inkomensgroepen ontvangt. De (niet-inkomensafhankelijke) basisbeurs overheerst het beeld.

Wanneer het gehele onderwijsveld wordt overzien blijkt dat uiteindelijk bijna 40% van de overheidsuitgaven voor onderwijs terecht komt bij de 20% hoogste inkomens en ruim 15% bij de 40% laagste inkomens. Gezien de dominante positie die onderwijs inneemt in het totaal van overheidsuitgaven wordt hiermee een sterke stempel gezet op het totale 'profijt van de overheid'.

Wanneer de uitgavenverdeling wordt geconfronteerd met de verdeling die zou resulteren op basis van de doelgroepen van overheidsbeleid, kan worden gesteld dat het profijt van overheidsuitgaven voor niet-leerplichtigen vooral bij de hogere inkomensgroepen neerslaat. Voor een belangrijk deel is dit toe te schrijven aan de hogere onderwijsdeelname van kinderen uit de hogere inkomensgroepen. Hier zien we de weerslag van verschillende selectie-effecten bij niet-leerplichtige kinderen, waarvan sociale herkomst een van de belangrijkste is. Maar ook andere factoren, zoals die zijn af te leiden uit de meer economisch georiënteerde investeringstheorie en consumptietheorie, werken ten gunste van de deelname van kinderen uit hogere inkomensgroepen (SCP 1998b: hoofdstuk 3).

De verdeling van de uitgaven voor primair onderwijs spoort niet geheel met de referentieverdeling. Hogere inkomensgroepen lijken hier minder profijt te genieten, wat mede is toe te schrijven aan het relatief intensievere gebruik van het duurdere speciale onderwijs door lagere inkomensgroepen. De verdeling van de uitgaven voor doelgroepen in het primair onderwijs spoort geheel met de verdeling van de doelgroepen zelf. Deze exacte relatie is een direct gevolg van de berekening van de uitgavenverdeling en geeft derhalve geen inzicht in mogelijke verschillen tussen de werkelijke uitgavenverdeling en de referentieverdeling. De uitgavenverdeling voor 12-17-jarigen spoort nagenoeg geheel met de verdeling van kinderen in de betrokken leeftijdsgroep over inkomensgroepen. Dit is eveneens het geval voor de kinderbijslag voor 16- en 17-jarigen. De deelname aan voltijd onderwijs door 16- en 17-jarigen is zo groot dat deze het verdelingsbeeld nagenoeg volledig domineert.

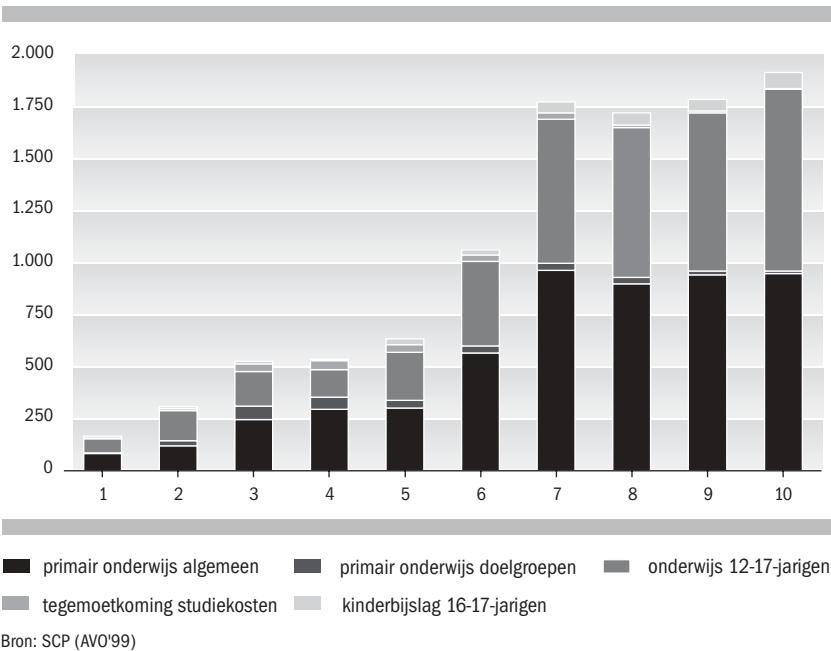
Bij de onderwijsuitgaven voor volwassenen is het beeld duidelijk anders. Wanneer alle 18-29-jarigen in gelijke mate aan het voltijd onderwijs zouden deelnemen, zou de bovenste helft van de inkomensverdeling in de ouderlijk-huishoudensvariant bijna 70% van de overheidsuitgaven ontvangen, terwijl dit in de praktijk 77% bedraagt. Ongeveer de helft van dit verschil is toe te schrijven aan de hogere onderwijsdeelname van hogere inkomensgroepen en de andere helft aan het feit dat deze onderwijsdeelname meer de duurdere onderwijsvormen betreft (met name het hoger onderwijs). Bij de studiefinanciering is het beeld vergelijkbaar – bij gelijke onderwijsdeelname zou bijna 60% van de studiefinanciering terecht komen bij de bovenste helft van de inkomensverdeling terwijl dit feitelijk 70% is – maar het niveau is door de inkomensafhankelijkheid van de studiefinanciering duidelijk lager.³³

Ook bij de tegemoetkoming studiekosten spoort de feitelijke verdeling niet met de verdeling die zou resulteren op basis van de doelgroepen. Ruim 40% van de tegemoetkoming komt terecht bij de bovenste helft van de inkomensverdeling terwijl dit op basis van de doelgroepen ruim 30% had moeten zijn. Dit is voor een deel eveneens een participatie-effect, namelijk bij de tegemoetkoming voor 18-plussers.

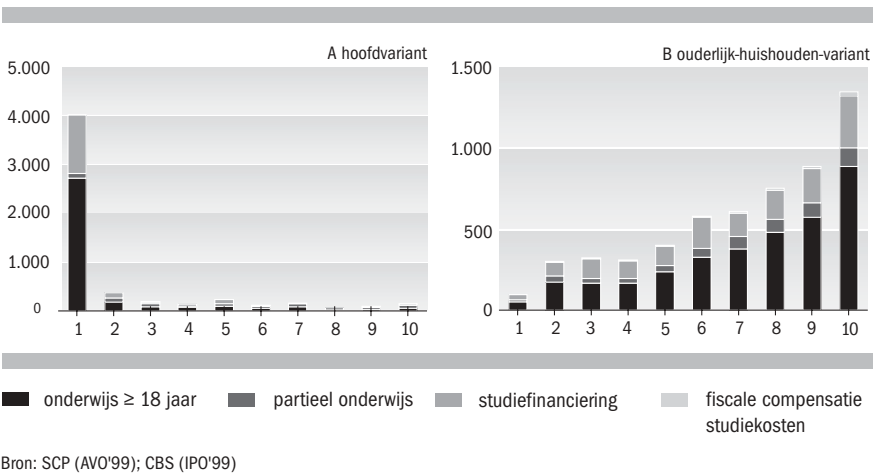
Ook de fiscale tegemoetkoming voor studiekosten komt vooral de hogere inkomensgroepen ten goede wanneer de beroepsbevolking als referentiegroep wordt gekozen. Ruim 80% van de fiscale compensatie komt ten goede aan de bovenste helft van de inkomensverdeling, terwijl dit op basis van de verdeling van de beroepsbevolking ruim 70% had moeten zijn. Ten dele hangt dit samen met het hogere marginale tarief voor hogere inkomensgroepen, wat uiteraard een gunstig effect heeft op het genoten profijt. Het deeltijdonderwijs wordt binnen de doelgroep van personen met onvoldoende opleiding in verhouding juist meer door de lagere inkomensgroepen gevolgd. Terwijl bijna de helft van de betrokken overheidsuitgaven bij de bovenste helft van de inkomensverdeling terecht komt, zou dit op basis van de doelgroep wel tweederde deel kunnen zijn.

De figuren 2.2 tot en met 2.4 geven de verdelingen beeldend weer. Figuur 2.2. geeft de verdelingen van de uitgaven voor minderjarigen, figuur 2.3 geeft de verdelingen van de uitgaven voor meerderjarigen volgens de hoofdvariant en figuur 2.4 geeft de verdelingen van de uitgaven voor meerderjarigen volgens de ouderlijk-huishoudenvariant.

Figuur 2.2 De verdeling van de uitgaven voor onderwijs aan minderjarigen naar inkomensgroepen, 1999 (in miljoen euro)

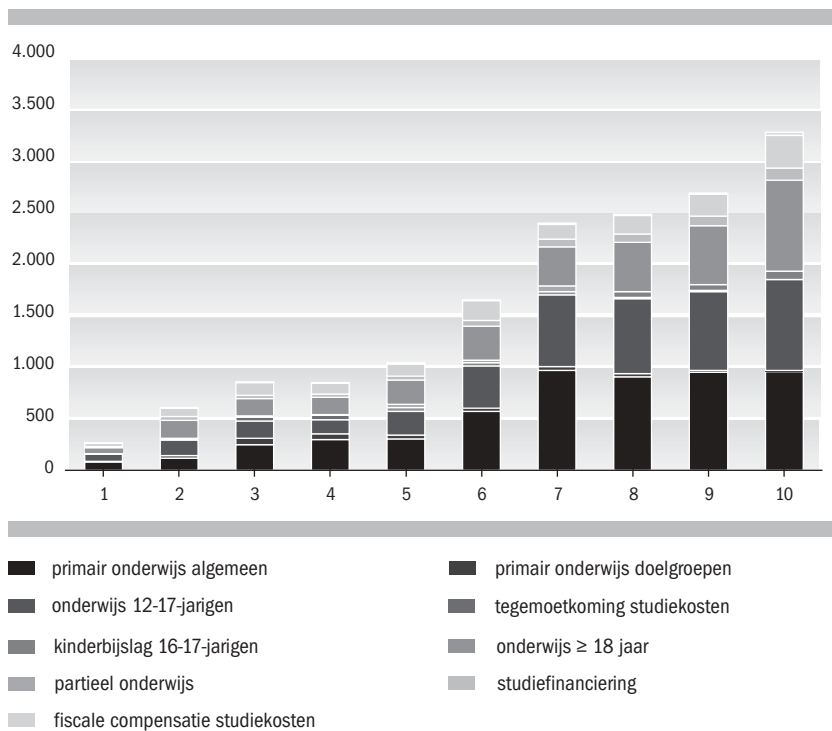


Figuur 2.3 Verdelingen van overheidsuitgaven voor onderwijs aan meerderjarigen naar inkomensgroepen in 1999; hoofdvariant en ouderlijk-huishouden-variant (in miljoen euro)



De verdeling van de uitgaven voor minderjarige kinderen in figuur 2.2 volgt vrij nauwkeurig de verdeling van het aantal kinderen over inkomensgroepen. De Leerplichtwet drukt hier duidelijk een stempel op het 'profijt van het onderwijs'. Opmerkelijk daarbij is het constante profijt vanaf de zevende inkomensgroep. De tegemoetkoming studiekosten – het gaat hier om een in verhouding gering uitgavenbedrag – komt door zijn inkomensafhankelijke karakter duidelijk meer ten goede aan de lagere midden-groepen.

Figuur 2.4 Verdelingen van alle overheidsuitgaven voor onderwijs naar inkomensgroepen in 1999, ouderlijk-huishoudenvariant (in miljoen euro)



Bron: SCP (AVO'99); CBS (IPO'99)

De uitgaven voor onderwijs aan meerderjarigen, 4,1 miljard euro voor voltijdonderwijs en 1,5 miljard voor studiefinanciering, komen volgens de ouderlijk-huishoudenvariant in sterke mate ten goede aan de hoge inkomensgroepen. Naarmate het huishouden welvarender is, zijn er in verhouding meer studenten die onderwijs volgen. De grootste scheefheid wordt veroorzaakt door de exploitatie-uitgaven voor het reguliere dag-onderwijs, hoofdzakelijk hoger beroepsonderwijs en universitair onderwijs. De verdeling van de studiefinanciering is iets gelijkmatiger dan die van de exploitatie uitgaven.

2.4 Openbaar vervoer

Het openbaar vervoer valt onder het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het openbaar vervoer wordt verzorgd door zelfstandige vervoersbedrijven die op landelijk, regionaal of gemeentelijk niveau opereren. In dit hoofdstuk wordt uitsluitend het openbare vervoer van particuliere personen in aanmerking genomen. Het goederenvervoer en het zakelijk vervoer maken onderdeel uit van de bedrijfssector en blijven hier buiten beeld. Ook de subsidies voor het taxivervoer en de investeringen ten behoeve van het openbaar vervoer blijven buiten beeld. Het taxivervoer kan om praktische redenen niet aan afzonderlijke huishoudens worden toegerekend en bij de investeringsuitgaven is toerekening niet mogelijk om principiële redenen.

Door de invoering van het Infrastructuurfonds in 1993 kan ook een globale berekening worden gemaakt van de uitgaven voor beheer en onderhoud van de weginfrastructuur. Deze voorziening is niet eerder als ‘profijt van de overheid’ aan huishoudens toegerekend omdat de relatie tussen de onderhoudskosten en het gebruik door particuliere personen niet goed is te leggen. In dit rapport wordt toch een beeld van de verdeling van het ‘profijt van de weg’ gegeven op basis van de simpele veronderstelling dat elke reizigerskilometer dezelfde kosten met zich meebrengt. In bijlage A op het internet (<http://www.scp.nl/boeken/titels/2003-16/nl/acrobat/bijlagea.htm>) wordt de verdeling weergegeven van een bedrag van 1380 miljoen euro aan beheer en onderhoud dat vanwege het private gebruik van het wegennet aan huishoudens kan worden toegerekend.

Het openbaar vervoer dat wordt verzorgd door de *Nederlandse Spoorwegen* wordt grotendeels indirect gesubsidieerd. De NS is aanvankelijk opgesplitst in een gedeelte dat het reizigersvervoer regelt (NS Reizigers) en een gedeelte dat verantwoordelijk is voor de aanleg, het beheer en het onderhoud van de railinfrastructuur (NS Railinfrastructuur). Deze opsplitsing van de NS, die mede op gezag van de Europese Gemeenschap heeft plaatsgevonden, moet het ondernemerschap van de vervoerder scheiden van de verantwoordelijkheid van de overheid voor de kwaliteit van en de toegang tot de infrastructuur.³⁴ Wensen van de overheid betreffende het maatschappelijk voorzieningenniveau worden contractueel met de vervoerder geregeld.

Railinfrastructuur bv, de nog weer verder losgekoppelde taakopvolger van NS Railinfrastructuur, ontvangt uit het Infrastructuurfonds middelen voor beheer en onderhoud van het railstelsel. Door deze middelen van de rijksoverheid kan het bedrijf aan NS Reizigers een lage gebruiksvergoeding berekenen voor het gebruik van de railinfrastructuur.³⁵ De overheidsbijdrage voor onderhoud en beheer aan Railinfrastructuur bv is als profijt van de overheid aan alle treinreizigers toegerekend. Een directe financiële relatie tussen de overheid en NS Reizigers bestaat er over de exploitatie van economisch onrendabele maar maatschappelijk wel gewenste spoorwegdiensten. Dit betreft lokale trajecten, veelal in minder druk bevolkte gebieden in het

gehele land.³⁶ Het bedrag dat hiermee is gemoeid, ruim 80 miljoen euro in 1999, wordt bij gebrek aan indicaties over het specifieke gebruik van onrendabele lijnen aan alle treinreizigers toegerekend.

Het openbaar vervoer per bus, tram of metro, wordt verzorgd door zelfstandige vervoerbedrijven. Dit vervoer is geregeld in de Wet personenvervoer, waarin de lagere overheden (gemeenten, stedelijke samenwerkingsverbanden) gemachtigd zijn om het openbaar vervoer in hun gemeente of regio te regelen door concessies aan vervoerbedrijven te verlenen.³⁷ In deze concessies zijn afspraken opgenomen over de te realiseren doelstellingen en prestaties. De rijksbijdrage in de exploitatie van de vervoerbedrijven is gebaseerd op de gerealiseerde reizigersopbrengst. Bij de toerekening is geen onderscheid gemaakt tussen uitgaven voor streekvervoer, stadsvervoer en grootstedelijk vervoer omdat de subsidie per reizigerskilometer minder verschilt dan voorheen.

De verantwoordelijkheid voor het lokaal en interlokaal openbaar vervoer is in het besluit Personenvervoer gelegd bij 35 zogenaamde OV-autoriteiten, die in drie typen worden ingedeeld: zeven grootstedelijke samenwerkingsverbanden (kaderwetgebieden), zestien middelgrote steden en de twaalf provincies. Deze kunnen het beschikbaar stellen van openbaar vervoer in concessie uitgeven aan zelfstandige vervoerbedrijven. De financiële bijdrage van de rijksoverheid in de exploitatie van het openbaar vervoer in deze 35 OV-gebieden wordt bepaald als het verschil tussen de genormeerde kosten en de vervoersopbrengsten. Bij de bepaling van de genormeerde kosten wordt onder meer rekening gehouden met het gebruik van het openbaar vervoer, de bevolkingsdichtheid, de geografische uitgestrektheid en het onderhoud van de railinfrastructuur.

De totale exploitatiekosten van het openbaar vervoer worden gelijkelijk gedragen door de overheid en de gebruikers van het openbaar vervoer (SCP 2000: 16). De grote betrokkenheid van de overheid bij de bekostiging van het openbaar personenvervoer heeft verschillende achtergronden. Daarbij spelen zowel externe effecten als verdelings-effecten een belangrijke rol. De externe effecten betreffen de gevolgen van mobiliteit voor de leefbaarheid en het natuurlijk milieu, alsmede voor de bereikbaarheid van stedelijke gebieden. De inzet van openbaar vervoer moet blijkens het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan met name de vitaliteit en bereikbaarheid van stedelijke gebieden bevorderen (V&W 2001). Vanuit het sociale motief is openbaar vervoer van belang voor sociale groepen die door financiële of lichamelijke omstandigheden niet of onvoldoende over eigen vervoermiddelen beschikken, zoals ouderen, gehandicapten en minder draagkrachtige huishoudens. Mobiliteit van deze groepen is gewenst om hen deel te kunnen laten nemen aan het sociale en maatschappelijke leven.

In de vorige profijtstudies zijn de overheidsuitgaven voor openbaar vervoer aan gebruikers toegerekend op basis van de afgelegde kilometers. Deze wijze van toerekening is gebaseerd op het kostenbeginsel. Er zijn echter ook goede argumenten

om het profijt niet te relateren aan het gebruik maar aan het tarief dat de gebruikers moeten betalen om de afstand per openbaar vervoer af te leggen. Deze redenering doet meer opgeld nu een groot deel van het openbaar vervoer is verzelfstandigd. Wanneer wordt aangenomen dat verhoging of verlaging van de overheidsuitgaven geen invloed heeft op de tariefstructuur kan het tariefbeginsel worden gehanteerd. De overheidsuitgaven leiden dan tot een proportionele korting op de tarieven die aan gebruikers in rekening worden gebracht. Het verschil tussen een toerekening op basis van reizigerskilometers en tarieven treedt op bij gebruik van abonnementen en kortingsregelingen.

De tarieven weerspiegelen niet de kosten die voortvloeien uit de afgelegde reizigerskilometers. Tarifiering is immers niet alleen bedoeld om de kosten te dekken maar ook om bijvoorbeeld daluren meer rendabel te maken en bepaalde bevolkingsgroepen de toegang tot het openbaar vervoer te vergemakkelijken.

Voor de toerekening van de overheidsuitgaven voor het openbaar vervoer op basis van afgelegde kilometers wordt gebruik gemaakt van het omvangrijke Onderzoek verplaatsingsgedrag (OVG) van het CBS. In dit onderzoek wordt voor één of hooguit twee dagen in de week informatie verzameld over het verplaatsingsgedrag van respondenten. Hoewel door deze wijze van informatieverzameling zeer gedetailleerde informatie beschikbaar komt over *verplaatsingen* die mensen maken, geeft het maar een beperkt inzicht in het gebruik dat *personen* van bepaalde vervoermiddelen maken. Dit heeft tot gevolg dat er op individueel niveau geen adequate informatie is over het huishoudelijk gebruik van het openbaar vervoer. De korte registratieperiode van het gebruik hoeft echter geen vertekening van de verdeling van de uitgaven over bevolkingsgroepen op te leveren. De participatie op het niveau van individuele huishoudens kan echter niet worden bepaald.

Voor de toerekening van de overheidsuitgaven voor het openbaar vervoer op basis van de betaalde prijs wordt gebruik gemaakt van het Budgetonderzoek (BO) van het CBS. In dit onderzoek houden respondenten een week lang hun kleine uitgaven bij en een jaar lang hun grote uitgaven.³⁸ De budgetonderzoeken van 1998, 1999 en 2000 zijn samengevoegd om voldoende huishoudens te krijgen: ruim 6.000 huishoudens. Omdat 18-plussers in het BO geen zelfstandige huishoudens vormen, zijn de bijdragen van thuiswonende 18-plussers bijgeschat.³⁹ Voor niet-studerende thuiswonenden is uitgegaan van de veronderstelling dat zij hetzelfde openbaar vervoerspatroon volgen als hun vergelijkbare zelfstandig wonende leeftijdgenoten. Voor studerende 18-plussers is het profijt van openbaar vervoer bepaald als een opslag op de ov-jaarkaart die deel uitmaakt van de studiefinanciering. Uit globale becijferingen blijkt dat de overheid ongeveer 35% op het treinkaartje bijlegt en ongeveer 65% op het bus-tram-metrokaartje.

De voorzieningen op het gebied van het openbaar vervoer dienen de bereikbaarheid van stedelijke gebieden te bevorderen, het vervoer van bevolkingsgroepen zonder eigen vervoermiddelen mogelijk te maken en het milieu te sparen door autoverkeer te ontmoedigen. Het externe-effectenmotief speelt hier dus een belangrijke rol. In eerdere profijtstudies is geëxperimenteerd met een zeer gespecificeerde benadering (Van 't Eind et al. 1983). Er werd uitgegaan van de drie genoemde doelstellingen van het openbaar vervoer, waarbij eenderde deel van de uitgaven aan de betrokken doelgroepen werd toegerekend. Omdat in de praktijk nagenoeg de gehele bevolking wel tot een doelgroep behoorde (de autobezitters waren doelgroep vanwege de ene doelstelling, de niet-autobezitters vanwege de andere doelstelling) was de referentieverdeling nauwelijks anders dan wanneer de totale bevolking als doelgroep zou zijn gekozen. Daarom is nu de totale bevolking als doelgroep gekozen, waarbij elke persoon een gelijk gewicht is gegeven.

In tabel 2.7 zijn de uitgaven opgenomen die de overheid beschikbaar stelt voor openbaar personenvervoer en het gebruik dat daaraan kan worden verbonden.

Tabel 2.7 Openbaar vervoer: gebruik en uitgaven in 1999 (in reiskilometers en euro's)

	indicator	uitgaven (mln. euro)		doelgroep
		gebruik omvang (mln.)	toegerekend	
vervoer per trein	reiskilometer	14.330	580	gehele bevolking
vervoer per bus, tram, metro	reiskilometer	6.020	990	gehele bevolking
totaal		20.350	1.570	

Bron: V&W (begroting)

Per reizigerskilometer in de trein werd door de overheid in 1999 ongeveer 0,04 euro toegelegd en per reizigerskilometer in bus, tram of metro ruim 0,16 euro.

Door de Nederlandse Spoorwegen zijn in 1999 voor het binnenlands personenvervoer 14,3 miljard reizigerskilometers gerealiseerd. Dit is een sterke toename ten opzichte van 1990 (met 30%) maar slechts een geringe toename ten opzichte van 1995 (met 2,5%). Het gebruikte onderzoek met gegevens over het verplaatsingsgedrag van personen van 12 jaar en ouder komt op een vergelijkbare vervoersomvang uit. De toegerekende overheidsuitgaven dienen voor 88% het beheer en onderhoud van de railinfrastructuur en voor 12% de exploitatie van onrendabele trajecten. De betrokken overheidsuitgaven worden aan huishoudens toegerekend naar rato van het aantal kilometers dat door de leden van huishoudens (voorzover 12 jaar of ouder) per trein is afgelegd.

Het personenvervoer per bus, tram en metro vertoont in de jaren negentig een licht dalende trend. In 1999 zijn in het lokale en interlokale openbare vervoer ruim 6 miljard reizigerskilometers afgelegd tegenover bijna 6,2 miljard kilometers in 1995.

De verschillen in kostendeckingsgraad van de vervoersopbrengsten in de verschillende OV-gebieden, en als complement daarvan het subsidieaandeel, zijn relatief gering. In 1999 kwam het met de kosten gewogen subsidieaandeel uit op 64% voor geheel Nederland met slechts geringe onderlinge afwijkingen.⁴⁰ Dit betekent dat het leeuwendeel van de OV-gebieden een bijdrage van 60% à 68% in de kosten van de rijksoverheid ontvangt, met uitschieters naar 58% en 73%. Voorts blijken deze kleine verschillen slechts ten dele samen te hangen met het type OV-autoriteit: grootstedelijk, middelgrote stad, provincie. Om deze reden is bij de toerekening van het profijt van de overheid geen rekening gehouden met verschillen in het aandeel van de overheidsbijdragen in de onderscheiden OV-gebieden.

De verdelingen van de uitgaven voor openbaar vervoer naar inkomensgroepen worden in tabel 2.8 weergegeven voor zowel de kilometervariant (2.8a) als de prijsvariant (2.8b). In tabel 2.8a is tevens de verdeling opgenomen van de overheidsuitgaven voor het onderhoud en het beheer van de wegeninfrastructuur die ten goede komen aan particuliere huishoudens (zie bijlage A op internet voor een toelichting en uitwerking). Figuur 2.5 brengt de verdelingen van de overheidsuitgaven voor openbaar vervoer in beeld.

Tabel 2.8a Overheidsuitgaven voor openbaar vervoer volgens de kilometervariant naar 10%-groepen van het secundaire inkomen, 1999 (in euro's en procenten)

		totaal (%)	1 ^e	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e	6 ^e	7 ^e	8 ^e	9 ^e	10 ^e
verdeling huishoudens	100	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
verdeling secundair inkomen	100	0,7	3,9	5,3	6,6	7,9	9,3	11,2	13,6	16,6	24,9	
aantal personen per huishouden	1,9	1,1	1,2	1,4	1,5	1,6	2,0	2,5	2,7	2,7	2,8	
verdeling op basis van de bevolking	100	5,8	6,2	7,2	7,7	8,4	10,1	12,7	13,7	13,9	14,3	
		(mln. €)										
<i>uitgavenverdeling</i>												
vervoer per trein	580	100	17,9	6,9	4,6	5,9	6,5	8,0	7,7	12,3	11,7	18,5
vervoer per bus, tram, metro	990	100	20,0	8,3	7,2	6,4	7,3	9,0	8,5	11,3	9,8	12,2
totaal	1.570	100	19,2	7,8	6,3	6,2	7,0	8,7	8,2	11,7	10,5	14,5
wegenonderhoud en -beheer	1.130	100	1	3	4	6	9	11	12	17	16	21

Bron: CBS (OVG'99) SCP-bewerking

Tabel 2.8b Overheidsuitgaven voor openbaar vervoer volgens de prijsvariant naar 10%-groepen van het secundaire inkomen, 1999 (in euro's en procenten)

	totaal (%)	1 ^e	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e	6 ^e	7 ^e	8 ^e	9 ^e	10 ^e	
verdeling huishoudens	100	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	
verdeling secundair inkomen	100	0,7	3,9	5,3	6,6	7,9	9,3	11,2	13,6	16,6	24,9	
aantal personen per huishouden	1,9	1,1	1,2	1,4	1,5	1,6	2,0	2,5	2,7	2,7	2,8	
verdeling op basis van de bevolking	100	5,8	6,2	7,2	7,7	8,4	10,1	12,7	13,7	13,9	14,3	
<i>gebruikers per jaar (% huishoudens)</i>												
vervoer per trein	46	72	44	41	42	40	44	41	39	47	47	
vervoer per bus, tram, metro	28	66	24	21	21	23	24	24	28	24	29	
<i>uitgavenverdeling (mln. €)</i>												
vervoer per trein	580	100	23,9	7,5	7,4	7,5	8,1	6,8	7,5	9,9	11,6	9,8
vervoer per bus, tram, metro	990	100	16,7	9,3	6,9	8,5	9,5	8,1	9,2	11,1	9,5	11,2
totaal	1.570	100	19,4	8,6	7,1	8,1	9,0	7,6	8,6	10,7	10,3	10,7

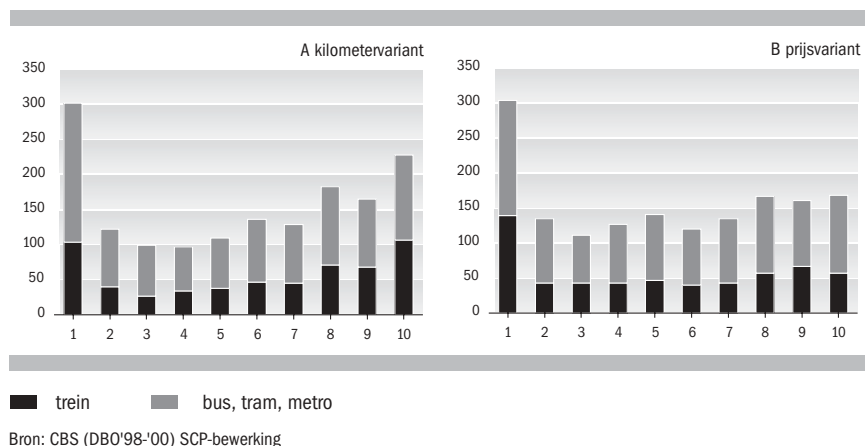
Bron: CBS (DBO'98 t/m DBO'00) SCP-bewerking

Het verloop van de uitgavenverdeling voor openbaar vervoer naar inkomensgroepen vertoont zowel in de kilometervariant als de prijsvariant het bekende beeld (SCP 1994: 85): een u-vormig verloop, waarbij het profijt in de laagste inkomensgroep (studenten) hoger is dan in de hoogste inkomensgroepen (werkende forensen). In het middengebied van de inkomensverdeling is het profijt opvallend constant. Het relatief hoge profijt in de hoogste inkomensgroep hangt samen met het relatief intensieve gebruik door hogeropgeleide forensen.

Wanneer de gehele bevolking in gelijke mate had geprofiteerd van de overheidsuitgaven voor openbaar vervoer, was 65% van deze uitgaven bij de bovenste helft van de inkomensverdeling terechtgekomen, terwijl in feite slechts 57% van deze uitgaven daar terecht is gekomen. Enerzijds is dit toe te schrijven aan de intensieve deelname van studenten aan het openbaar vervoer – zij zijn vooral in de laagste inkomensgroep gesitueerd – en anderzijds aan de dominante positie die de auto inneemt, met name bij de hogere inkomensgroepen.

De verdeling van de overheidsuitgaven voor het onderhoud en het beheer van de wegeninfrastructuur loopt sterk op met het inkomen: de laagste 40% ontvangt 14% en de hoogste 20% ontvangt 37% van de overheidsuitgaven. Naarmate het inkomen toeneemt zijn er meer auto's in het huishouden en worden er per auto ook meer kilometers afgelegd voor privé-doeleinden.

Figuur 2.5 De verdeling van de uitgaven voor openbaar vervoer naar inkomensgroepen volgens de kilometervariant en de prijsvariant, 1999 (in miljoen euro)



Een belangrijke oorzaak van het hoge profijt in de laagste inkomensgroep is het gebruik van openbaar vervoer door studenten: de OV-kaart leidt tot veel vervoer. De studenten bevinden zich voornamelijk in de eerste inkomensgroep. Overigens voor de duidelijkheid: de OV-kaart zelf wordt als profijt van de overheid in de sector onderwijs toegerekend en blijft hier derhalve buiten beeld. In de hogere inkomensgroepen zijn het de (trein)forenzen die het beeld bepalen. De meest gelijke verdeling is die van het lokale vervoer, hoewel ook hier een oververtegenwoordiging van studenten zichtbaar is.

Het verschil in de verdeling van het profijt volgens de kilometerbenadering (hoofdvariant) en de prijsbenadering wordt voornamelijk veroorzaakt door kortingen die bij intensief gebruik worden gegeven. Deze kortingen komen voornamelijk via abonnementen tot stand. De prijsvariant zou ten opzichte van de kilometervariant dus tot een vlakker verdeling moeten leiden. Dit blijkt inderdaad zo te zijn, met uitzondering van de eerste overwegend door studenten bevolkte inkomensgroep. Harde conclusies kunnen uit de verschillen tussen de beide benaderingen in figuur 2.5 niet worden getrokken omdat de onderliggende informatie uit verschillende gegevensbronnen afkomstig is.

2.5 Cultuur en recreatie

Culturele en recreatieve voorzieningen worden in belangrijke mate door lagere overheden, provincies en gemeenten, gesubsidieerd. Op sportief en recreatief niveau is dat al geruime tijd het geval, maar op cultureel gebied heeft met name in het laatste kwart van de vorige eeuw een belangrijke overdracht van geldmiddelen van het rijk naar de lagere overheden plaatsgevonden. Op rijksniveau levert het ministerie van

Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW) een belangrijke financiële bijdrage aan culturele voorzieningen als musea, podiumkunsten, en openbare bibliotheken, hoewel het meeste geld toch doorgesluisd wordt naar de lokale overheden. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (vws) voert weliswaar ook beleid op sociaal-cultureel gebied en op het gebied van sport, maar de financiële bijdragen die worden verstrekt hebben een specifiek of ondersteunend karakter en dragen niet bij aan de directe bekostiging van de hier beschouwde voorzieningen als sociaal-cultureel werk en sportaccommodaties. De openluchtrecreatie ten slotte valt op rijksniveau onder het beleidsregime van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV), hoewel provinciale en lokale overheden het meeste geld uitgeven.

De overheid draagt circa 30% bij aan de bekostiging van culturele en recreatieve voorzieningen (SCP 2002: 16). Ongeveer tweederde deel hiervan kan als individueel profijt aan huishoudens worden toegerekend. De rest van de betrokken overheidsuitgaven heeft een collectief karakter en komt ten goede aan zaken als natuurbescherming, het behoud van cultureel erfgoed, monumentenzorg en culturele fondsen.

Het hoofdmotief voor de beleidsaandacht voor culturele en recreatieve voorzieningen is het onderschattingsmotief. Mensen bewegen minder dan goed voor ze is en onderschatten het belang dat cultuur en natuur kan bieden voor hun individuele ontplooiing en welzijn. Maar er zijn ook andere motieven die verband houden met maatschappelijke factoren (lagere zorgkosten en betere sociale integratie), met rechtvaardigheidsoverwegingen (verbeteren van de positie van mensen in achterstandsituaties) en zelfs met het collectieve karakter van het goed (voor bos en heide zijn entreeheffingen economisch ondoelmatig).

De overheid streeft op cultureel gebied naar het scheppen van voorwaarden voor het in stand houden, ontwikkelen en verbreiden van cultuuruitingen (Wet op het specifiek cultuurbeleid). Meer concreet komt dit tot uitdrukking in het zoveel mogelijk zichtbaar maken van het culturele vermogen voor een breed publiek, het stimuleren van cultuureducatie en het versterken van de aankoopfondsen teneinde het culturele erfgoed voor de samenleving veilig te stellen (OCenW 2001). Daarnaast vindt de overheid dat cultuurparticipatie bijdraagt aan de vergroting van de 'sociale cohesie', maatschappelijke bewustwording en integratie van nieuwkomers in de maatschappij. Op sportief gebied domineert eveneens het onderschattingsmotief – bewegen is gezond – maar hier worden ook motieven naar voren gehaald die een externe-effecten karakter dragen en verwijzen naar algemene maatschappelijke baten als sociale integratie, overdracht van waarden en normen en bevordering van tolerantie (vws 2001). Daarnaast komt het verdelingsmotief naar voren waar het gaat om de bevordering van gezond gedrag, ook van lagere sociaal-economische groepen.

Het *sociaal-culturele werk* is een combinatie van het jeugd- en jongerenwerk dat voornamelijk in jongerencentra plaatsvindt en de sociaal-culturele activiteiten in wijk- en buurtcentra en dorpshuizen. De jongerencentra vormen een ontmoetingsplek voor opgroeiende jongeren met veel muziek, disco, film, video en internet activiteiten. De

meer buurt- en wijkgeoriënteerde centra bieden een scala aan uiteenlopende activiteiten en cursussen voor speciale leeftijdsgroepen, doelgroepen of de gehele bevolking. De activiteiten variëren van kleutergym tot klaverjassen voor ouderen en de cursussen van Russische taal tot quilten. Het dorpshuis heeft doorgaans een breed aanbod van sociaal-culturele en recreatieve activiteiten, maar biedt daarnaast tegen betaling ook accommodatie aan plaatselijke verenigingen of organisaties om dergelijke activiteiten uit te voeren. De subsidies zijn hoofdzakelijk van de gemeenten afkomstig. Voor de twee deelvoorzieningen zijn aparte gebruiksindicaties beschikbaar.

Sportaccommodaties worden voornamelijk door gemeenten gesubsidieerd. De subsidie kan indirect zijn door een gesubsidieerd tarief voor het gebruik van de accommodatie in rekening te brengen of direct door een subsidie te verstrekken in de exploitatie van accommodaties. Er zijn drie soorten accommodaties onderscheiden: sportvelden, sportgebouwen en zwembaden. Daarnaast is er nog een groep overige voorzieningen. Voor deze accommodaties zijn afzonderlijke gebruiksindicatoren beschikbaar, waardoor het profijt van de overheid per accommodatietype kan worden berekend. De toerekening vindt plaats op basis van het aantal uren gebruik per jaar. Sporten die in een commercieel geëxploiteerde accommodatie worden beoefend blijven hier buiten beeld. De uitgaven voor het gebruik door leerlingen van scholen is afzonderlijk toegerekend. Omdat de subsidiëring van sportaccommodaties nagenoeg geheel een gemeentelijke aangelegenheid is, zijn er grote verschillen in de mate waarin gemeenten de burgers met subsidies bedienen. Zo blijken de waddeneilanden relatief royaal bij te dragen aan de sport in hun gemeenten, maar dragen plaatsen als Bloemendaal, Schoorl en Rozendaal daar nauwelijks aan bij (De Heer 2000: 205). Wanneer gemeenten echter worden gegroepeerd in gewesten of naar stedelijkheid blijven er nauwelijks verschillen over.⁴¹ Voorts blijkt er geen verband te bestaan tussen stedelijkheid en de netto-uitgaven per inwoner aan sport (CBS, Statline). Daarom is er bij de toerekening van de overheidsuitgaven voor sportaccommodaties geen rekening gehouden met gemeentelijke variaties in deze uitgaven.

Openluchtrecreatie is een voorziening waarvan de uitgaven moeilijk aan gebruikers zijn toe te rekenen. Openluchtrecreatie betreft de exploitatie van dagrecreatieterreinen, fiets-, wandel en ruitersporen en vaarroutes in recreatiegebieden. Deze voorzieningen worden zowel door overheden (gemeenten en provincies) als door publiekrechtelijke organisaties (natuur- en recreatieschappen) beheerd. Ook de uitgaven voor natuurbescherming door de rijksoverheid worden aan gebruikers toegerekend. Daarbij zijn de uitgaven met een specifiek collectief karakter (verwerving en inrichting van gebieden, bescherming van plant- en diersoorten, bescherming van kwetsbare gebieden) buiten beschouwing gelaten. Er zijn vier gebruiksindicaties naar type gebied: stadsparken, bos- en heidegebieden, aangelegde recreatievoorzieningen en beschermde natuurgebieden. Voor elk van de deelvoorzieningen is een uitgavenbedrag berekend. De meeste uitgaven zijn weer voor rekening van de gemeentelijke overheid, maar ook de provincie en het rijk dragen bij aan de bekostiging van openluchtrecreatie.

De belangrijkste taak van *openbare bibliotheken* is publieke informatievoorziening. Hiertoe stellen de ruim 500 openbare bibliotheken een grote collectie van boeken, tijdschriften, cd-rom's en video's aan de bevolking beschikbaar. Daarnaast hebben openbare bibliotheken nog educatieve en culturele taken, die onder meer tot uitdrukking komen in samenwerkingsverbanden met lokale educatieve, culturele en maatschappelijke instellingen. De uitgaven van de overheid voor bibliotheken worden hier alleen verbonden met de uitleenfunctie en verdeeld naar rato van het aantal boeken dat door huishoudens wordt geleend. De subsidies voor het openbare-bibliotheekwerk zijn nagenoeg geheel afkomstig van de gemeenten. De provincies en het rijk financieren de ondersteunende taken van provinciale bibliotheekcentrales en landelijke organisaties. Voor het gebruik van openbare bibliotheken wordt elk jaar een contributie geheven, waarvan jongeren echter zijn vrijgesteld. De bruto-uitgaven (de som van overheids-subsidies en gebruikersbijdragen) worden naar rato van het aantal geleende boeken en media aan huishoudens toegerekend. Op het bruto-uitgavenbedrag per huishouden wordt vervolgens de eigen bijdrage (de contributie en het leengeld per huishouden) in mindering gebracht, zodat een netto-overheidsuitgavenbedrag resulteert. Enkele huishoudens ontvangen hierdoor een negatief profijt: zij zijn wel lid van een openbare bibliotheek, en betalen dus contributie, maar zij zeggen in het betrokken jaar geen boeken of media te hebben geleend.

Kunstzinnige vorming wordt aangeboden door muziekscholen, balletscholen, vrije academies en creativiteitscentra. In deze scholen en centra worden cursussen gegeven in muziek, dans, ballet, theater, beeldende kunst, schrijven, foto en video. Voor deze cursussen, met name op muziekscholen, kan in enkele grote steden een inkomensafhankelijke korting op het lesgeld worden gevraagd en is op alle scholen een gezinskorting mogelijk wanneer meer leden een cursus volgen. Daartegenover betalen cursisten die afkomstig zijn uit een andere woonplaats doorgaans een hoger tarief. Omdat muziekscholen het belangrijkste onderdeel vormen van kunstzinnige vorming, worden de betrokken overheidsuitgaven afzonderlijk toegerekend. Voor zowel muziekscholen als creativiteitscentra zijn gebruiksindicaties beschikbaar, die betrekking hebben op het volgen van cursussen. Ook hier is de gemeente de belangrijkste subsidieverstrekker. De overheidsuitgaven worden naar rato van het aantal cursisten aan huishoudens toegerekend. Omdat er kortingen mogelijk zijn op het cursustarief worden hier net als bij de openbare bibliotheken eerst de bruto-uitgaven toegerekend, waarna de eigen bijdrage op het resulterende bedrag in mindering wordt gebracht. Bij de berekening van de eigen bijdrage is rekening gehouden met gezinskortingen, draagkrachtkortingen en leeftijdskortingen.

Onder *uitvoerende kunsten* worden de uitgaven gegroepeerd aan gesubsidieerde beroepsgezelschappen die opvoeringen verzorgen (toneel, ballet, concert en opera) en aan de accommodaties die daarvoor ter beschikking staan. Het gaat hierbij om concertgebouwen, schouwburgen, theaters en andere vaak multiculturele centra. Het rijk subsidieert overwegend de gezelschappen, de gemeenten overwegend de accommodaties. Uitgavenbedrag en bezoek zijn per soort voorstelling bekend en derhalve zijn

de overheidsuitgaven naar type uitvoering onderscheiden en per bezoeker toegerekend. De subsidie per bezoeker verschilt weinig wanneer het toneel, muziek of ballet betreft maar is aanzienlijk hoger wanneer het opera betreft. Het netto-uitgavenbedrag wordt naar rato van het door de ondervraagden gerapporteerde bezoek aan de onderscheiden uitvoeringsvormen aan huishoudens toegerekend. Daarbij kon geen rekening worden gehouden met verschillen in toegangsprijzen binnen de onderscheiden deelvoorzieningen. Er is wel rekening gehouden met kortingen van pashouders, te weten houders van het Cultureel Jongeren Paspoort en de Pas 65+.

De musea worden deels door de gemeenten en deels door de rijksoverheid gesubsidieerd. De overheidsuitgaven worden niet alleen beschikbaar gesteld voor de publieksfunctie middels exposities en tentoonstellingen maar ook voor het behoud van het culturele erfgoed middels verzameling en bewaring. De publieksfunctie wordt onder meer gestimuleerd door de toegankelijkheid van collecties te vergroten en de publieksparticipatie te vergroten. De overheidsuitgaven voor musea worden middels het bezoek aan musea geheel aan gebruikers toegerekend.⁴² Bij de toerekening is rekening gehouden met kortingen op het entreegeld voor de eerder genoemde pashouders, alsmede voor bezitters van de Museumjaarkaart.⁴³

De overheidsvoorzieningen op het gebied van cultuur en recreatie hebben vooral allocatieve bedoelingen: indien de voorziening geheel aan de markt zou worden overgelaten zou de consumptie zich op een te laag niveau bevinden. Aan de verdeling van het gebruik worden in overheidsnota's alleen vrij algemene uitspraken gewijd: de bevordering van cultuurparticipatie voor een zo breed mogelijk publiek.⁴⁴ Doelgroep van alle culturele en recreatieve voorzieningen is derhalve de gehele bevolking van 6 jaar en ouder. Deze leeftijdsgrens is ingegeven door het feit dat veel van de voorzieningen zelfstandig door individuen gebruikt kunnen worden.

In tabel 2.9 zijn de uitgaven vermeld voor de opgenomen voorzieningen. Deze uitgaven worden voorafgegaan door enige gegevens over het gebruik van de voorzieningen.

Tabel 2.9 Cultuur en recreatie: gebruik en uitgaven in 1999 (in aantallen en euro's)

	indicator	uitgaven (mln. euro)		
		gebruik omvang (mln.)	toegerekend	doelgroep
sociaal-cultureel werk	bezoeken	•	400	bevolking 6+
sportaccommodaties	uren	•	550	bevolking 6+
openluchtrecreatie	bezoeken	•	390	bevolking 6+
openbare bibliotheken	uitleningen	146.700	320	bevolking 6+
kunsthouding	leerlingen	384	160	bevolking 6+
uitvoerende kunsten	bezoeken	3220	380	bevolking 6+
musea	bezoeken	20.680	220	bevolking 6+
totaal			2.400	

Bron: OCenW (begroting)

Voor de eerste drie voorzieningen, club-, buurt- en dorpshuizen (*sociaal-cultureel werk*), sportaccommodaties en openluchtrecreatie, zijn geen nationale gegevens beschikbaar over het gebruik. De toegerekende bedragen per gebruikseenheid komen uit op gemiddeld 2,20 euro per uitlening (openbare bibliotheken), 420 euro per leerling (kunstzinnige vorming), 118 euro per bezoek (uitvoerende kunsten) en 10,60 euro per bezoek (musea).

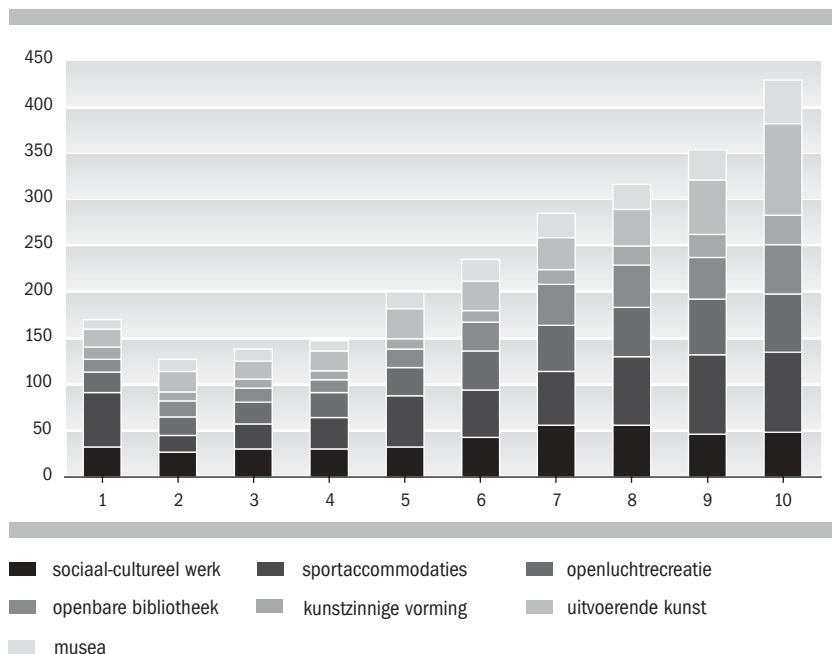
De verdelingen van de overheidsuitgaven voor de betreffende voorzieningen naar inkomensgroepen zijn in tabel 2.10 weergegeven. Figuur 2.6 geeft het bijbehorende beeld.

Tabel 2.10 Overheidsuitgaven voor cultuur en recreatie naar 10%-groepen van het secundaire inkomen, 1999 (in euro's en procenten)

	totaal (%)	1 ^e	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e	6 ^e	7 ^e	8 ^e	9 ^e	10 ^e	
		verdeling huishoudens	100	10	10	10	10	10	10	10	10	10
verdeling secundair inkomen	100	0,7	3,9	5,3	6,6	7,9	9,3	11,2	13,6	16,6	24,9	
aantal personen per huishouden	1,9	1,1	1,2	1,4	1,5	1,6	2,0	2,5	2,7	2,7	2,8	
verdeling op basis van personen 6+	100	6,1	6,5	7,4	7,9	8,7	10,2	12,4	13,4	13,5	13,9	
<i>gebruikers (% huishoudens)</i>												
sociaal-cultureel werk	39	37	31	35	32	33	40	46	48	44	45	
sportaccommodaties	52	65	24	33	41	45	50	59	65	67	70	
openluchtrecreatie	80	75	60	64	74	80	83	88	90	92	94	
openbare bibliotheken	30	26	21	19	17	22	30	39	41	41	43	
kunstzinnige vorming	12	9	7	8	8	9	10	13	16	18	22	
uitvoerende kunsten	33	27	21	23	23	30	34	32	37	44	56	
musea	39	32	26	27	32	33	43	42	44	48	59	
<i>uitgavenverdeling (mln. €)</i>												
sociaal-cultureel werk	400	100	7,9	6,8	7,5	7,4	8,0	10,8	14,0	14,0	11,5	12,1
sportaccommodaties	550	100	10,8	3,3	4,9	6,1	10,1	9,2	10,6	13,4	15,7	15,8
openluchtrecreatie	390	100	5,6	5,1	6,1	6,8	7,7	10,7	12,8	13,7	15,3	16,2
openbare bibliotheken	300	100	4,8	5,7	4,9	4,7	6,5	10,4	14,5	15,5	15,2	17,8
kunstzinnige vorming	160	100	8,0	6,1	6,3	6,0	6,8	8,2	10,0	12,8	15,7	20,0
uitvoerende kunsten	380	100	5,3	5,7	4,9	5,6	8,8	8,5	9,3	10,3	15,6	26,0
musea	220	100	4,4	5,7	5,9	4,9	8,4	10,4	11,7	12,1	15,0	21,5
totaal	2.400	100	7,1	5,3	5,7	6,1	8,3	9,8	11,9	13,1	14,8	17,9

Bron: SCP (AVO'99)

Figuur 2.6 De verdeling van de uitgaven voor cultuur en recreatie naar inkomensgroepen, 1999 (in miljoen euro)



Bron: SCP (AVO'99)

De totale uitgaven voor cultuur en recreatie zijn enigszins scheef verdeeld. Het profijt van de overheid blijkt in de recreatieve en culturele sector meer ten gunste van de hogere inkomensgroepen te komen naarmate het culturele en educatieve gehalte toeneemt en het recreatieve en sportieve gehalte afneemt. Uiteraard is er een samenhang met andere kenmerken als leeftijd (sport) en gezinsomvang (alle voorzieningen), maar traditionele culturele competenties lijken het beeld te domineren. Deze competenties zijn vooral te vinden bij ouderen en hogeropgeleide personen. Wel zijn er aanwijzingen dat jongvolwassenen het steeds meer laten afweten in het traditionele vermaak en in de traditionele cultuur, mede onder invloed van de concurrentie van moderne populaire vormen van vrijetijdsbesteding (SCP 2003b). Overigens hebben de huishoudens in de laagste inkomensgroep een duidelijk hoger profijt, wat mede verband houdt met de oververtegenwoordiging van studenten in deze inkomensgroep.

Het sociaal-culturele werk, dat vooral buurtgericht en jongerengericht is, is nog het meest gelijk verdeeld. Het volgt globaal de verdeling van personen over inkomensgroepen, zij het dat de lagere inkomensgroepen in verhouding iets meer en de hogere inkomensgroepen iets minder ontvangen. De uitgaven voor sport komen in verhouding vooral ten goede aan de laagste inkomensgroep (met veel studenten) en vooral ten nadele van de twee daaropvolgende inkomensgroepen (met veel ouderen). Verder

loopt de verdeling van de uitgaven voor sport redelijk op met de verdeling van personen over inkomensgroepen. Ook in de verdelingen van de overheidsuitgaven voor openluchtrecreatie en openbare bibliotheken is de verdeling van personen over inkomensgroepen terug te vinden, zij het dat de hogere inkomensgroepen al iets meer dan gemiddeld profiteren.

Het beeld wordt duidelijk anders bij kunstzinnige vorming en beeldende kunsten die op museale wijze de burger bereiken. Daarbij wordt het inkomenseffect bij kunstzinnige vorming enigszins getemperd door de relatief hoge deelname door studenten en de inkomensafhankelijke eigen bijdrage. Daardoor komt nog ruim een kwart van de betrokken overheidsuitgaven bij de laagste 40% inkomens terecht. Bij musea is dit slechts een vijfde van de uitgaven. De hoogste 20% inkomens ontvangen voor beide voorzieningen ongeveer 36% van de betrokken overheidsuitgaven. De meest scheve verdeling wordt waargenomen bij de traditionele podiumkunsten, uitgevoerd door toneel- en muziekgezelschappen. De 40% huishoudens met de laagste inkomens ontvangen door hun bezoek ruim 21% van de betrokken overheidsuitgaven en de 20% huishoudens met de hoogste inkomens ruim 41%.

Het verschil tussen de uitgavenverdeling en de referentieverdeling voor de gehele sector is ook in voorgaande studies aangetroffen: een meer dan evenredig profijt voor de huishoudens in de laagste inkomensgroep en in de twee hoogste inkomensgroepen. De huishoudens in deze inkomensgroepen ontvangen dus een iets groter deel van de uitgaven dan evenredig is aan het aandeel dat zij uitmaken van de bevolking van 6 jaar en ouder. Met name de uitgaven voor sportaccommodaties en kunstzinnige vorming zijn verantwoordelijk voor het meer dan evenredige profijt van huishoudens in de laagste inkomensgroep; uitvoerende kunsten en musea dragen het meest bij aan het meer dan evenredige profijt van de huishoudens in de twee hoogste inkomensgroepen.

In het algemeen wijkt de verdeling van het waargenomen profijt echter niet veel af van de verdeling die zou resulteren op basis van de doelgroepen. Zo blijkt dat ruim 63% van het profijt in deze sector terecht zou komen bij de bovenste helft van de inkomensverdeling als de doelgroepen naar evenredigheid zouden hebben geprofiteerd, terwijl dit in werkelijkheid op ruim 67% uitkomt. Het sociaal-culturele werk komt voor de bovenste helft van de inkomensverdeling met ruim 62% net onder de referentieverdeling uit, de openbare bibliotheken komen met ruim 74% daar nog het meest bovenuit.

2.6 Zorgverzekering

De zorg voor de volksgezondheid valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van vws. Het overgrote deel van de financiering loopt evenwel niet via het budget van het ministerie maar via het stelsel van ziektekostenverzekeringen. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen drie typen schaderisico's: risico's die mensen zelf niet kunnen dragen en die niet goed verzekerbaar zijn op een particuliere markt, risico's die mensen zelf niet kunnen dragen maar die wel verzekerbaar zijn op een particuliere

markt en risico's die mensen zelf wel kunnen dragen en die ook verzekeraar zijn op een particuliere markt. De eerstgenoemde risico's worden gedekt door een volksverzekering (ABWZ), de tweede groep risico's wordt gedekt door een gemengd stelsel van collectieve en particuliere verzekeringen en de derde groep risico's wordt uitsluitend gedekt door de particuliere markt en blijft in dit rapport buiten beeld. Het optreden van de overheid in de volksgezondheid beperkt zich nagenoeg uitsluitend tot het tweede risico. De betrokkenheid van de overheid bij het eerste compartiment blijft nagenoeg geheel buiten beeld omdat de betrokken voorzieningen aan bewoners van instellingen ten goede komen. Deze bewoners blijven in dit rapport buiten beeld omdat zij in publieksenquêtes ontbreken (zie hoofdstuk 1). Enkele voorzieningen die wel onder het eerste compartiment vallen en een dienstverlenend karakter hebben, zoals de thuiszorg en de ambulante geestelijke gezondheidszorg, worden in paragraaf 2.7 als voorziening in de sector dienstverlening aan huishoudens toegerekend. Het gaat hier om 15% van de totale uitgaven in de ABWZ.

De overheidsinvloed via de ziektekostenverzekering in het tweede compartiment wordt op basis van de verzekeringsgedachte aan gebruikers toegerekend. Bij verzekerbare risico's ligt het voor de hand om de particuliere markt als uitgangspunt te nemen.⁴⁵ Het profijt van de overheid vloeit dan voort uit het verschil tussen een door de markt gegenereerde risicopremie en de door de overheid vastgestelde risicopremie. Bij de ziekenfondsverzekering kan het verschil tussen de premie die de ziekenfondsverzekerde als particulier verzekerde zou moeten betalen en de feitelijk betaalde ziekenfondspremie als 'profijs van de overheid' worden aangemerkt.

De financiële betrokkenheid van de overheid bij de volksgezondheid is groot. Ongeveer 92% van alle uitgaven in de zorg worden door verzekeringen gedekt; de rest komt nagenoeg geheel voor rekening van gebruikers (vws, Zorgnota 2003). De motieven voor overheidsoptreden in de zorgsector hebben hoofdzakelijk betrekking op risicoselectie (risicosolidariteit) en rechtvaardigheid (inkomenssolidariteit).⁴⁶ De risicosolidariteit komt bij de particuliere verzekeringen tot uitdrukking in de door de overheid geregelde standaardpakketpolis voor ouderen, die ervoor zorgt dat ouderen een verzekering kunnen afsluiten waarvan de polispremie duidelijk onder de risicopremie ligt. Bij de ziekenfondsverzekering wordt het schaderisico slechts beperkt in aanmerking genomen middels de nominale premie.⁴⁷ De procentuele premie is op polisniveau niet gerelateerd aan schaderisico's. De risicosolidariteit in de ziekenfondsverzekering komt onder meer tot uitdrukking bij jonge alleenstaanden met een inkomen net onder de loongrens, die op de particuliere markt goedkoper uit zouden zijn. Zij maken onder meer een lagere premie mogelijk voor gezinnen met kinderen en ouderen met een laag inkomen. De inkomenssolidariteit blijkt uit een premie die voornamelijk afhankelijk is van het inkomen van de verzekerde.

De ziekenfondsverzekering is door de overheid verplicht gesteld voor het merendeel van de werknemers en uitkeringsontvangers met een inkomen onder de loongrens (29.180 euro in 1999). Wanneer verzekerden de 65-jarige leeftijd bereiken blijven zij ziekenfondsverzekerd, tenzij hun inkomen hoger is dan ongeveer 64% van de loongrens.⁴⁸ De ziekenfondsen vergoeden de kosten van zorg volgens richtlijnen die door de overheid worden vastgesteld (het ziekenfondspakket). Als verzekeringspremie wordt door de werkgever of uitkeringsinstantie een percentage van het loon afgedragen, dat deels wordt verhaald op het loon of de uitkering van de verzekerde. Daarnaast zijn verzekerden en meeverzekerde partners nog een nominale premie verschuldigd die kan verschillen tussen ziekenfondsen.

In dit onderzoek wordt het verschil tussen een marktconforme premie en de werkelijk betaalde premie als profijt van de overheid aangeduid.⁴⁹ In een situatie zonder overheid wordt de waarde van dit verzekerd zijn bepaald op de markt van verzekeringsdiensten. De verzekeringsmaatschappijen brengen een premie in rekening die gebaseerd is op de verwachte schade: de risicopremie.⁵⁰ De verwachte schade wordt mede bepaald door bevolkingskenmerken als leeftijd, geslacht en schadegechiedenis. Uitgangspunt voor de bepaling van de totale waarde van de risicopremie voor de ziekenfondsverzekering is het totaal van de uitgaven van de ziekenfondsen: 11,7 miljard euro in 1999. Dit bedrag is hoger dan het totaal van de premieontvangsten omdat de overheid een deel van de kosten draagt: er is een rijksbijdrage van 2,8 miljard euro. Deze rijksbijdrage wordt als een vast bedrag aan ziekenfondsverzekerden toegerekend.⁵¹ Door de overheidssubsidie resulteert een positief saldo van het 'profijs van de overheid'.

Inmiddels zijn er voorstellen ontwikkeld voor een nieuw verzekeringsstelsel, waarin particuliere en collectieve regelingen zijn samengevoegd. Daarbij strekt het optreden van de overheid zich uit tot het vaststellen van het basispakket, het verplichte eigen risico, de premiedifferentiatie (in combinatie met de acceptatieplicht) en de inkomensafhankelijke zorgtoeslag. Invoering van dit stelsel is voorzien in 2006, waardoor de effecten van dit stelsel buiten het kader van dit rapport vallen.

De marktconforme risicopremie voor ziekenfondsverzekerden is gesimuleerd op basis van de bestaande premieheffing in de particuliere ziektekostenverzekering: volwassenen betalen een premie afhankelijk van de leeftijd en voor maximaal twee meeverzekerde kinderen wordt een kindpremie in rekening gebracht.⁵² Daarbij doet zich echter een complicatie voor omdat de risicopremies in particuliere ziektekostenverzekeringen door de overheid zijn beperkt. Enerzijds zijn er zogenaamde standaardpakketpolissen voor hoge risicogroepen (ouderen) met een premie die lager is dan het schaderisico, anderzijds zijn er wettelijke bijdragen die de premie hoger doen uitvallen dan het schaderisico zou rechtvaardigen. Dit heeft twee gevolgen. In de eerste plaats moet de door de overheid bewerkstelligde risicosolidariteit in de particuliere verzekering als profijt van de overheid worden aangemerkt: hoge risicogroepen hebben profijt, lagere risicogroepen hebben nadeel van dit overheidsoptreden. In de tweede plaats moet bij de simulatie van de marktconforme risicopremie voor ziekenfondsverzekerden niet worden uitgegaan van de feitelijke premies die particulier verzekerden in vergelijkbare

omstandigheden betalen maar van de risicopremie die betaald zou worden als de door de overheid voorgeschreven risicosolidariteit in de particuliere verzekering niet zou bestaan. Dit betekent dat voor de bepaling van deze premie bij particulier verzekerden geen rekening wordt gehouden met de wettelijke bijdrage uit hoofde van de Wet toegang ziektekostenverzekering (WTZ) en dat bij de premie voor een standaardpakketpolis rekening wordt gehouden met een risicotoeslag. Dit dient zodanig te geschieden dat de som van de risicotoeslagen gelijk is aan de som van de WTZ-bijdragen. Op basis van een vergelijking van particuliere polissen is er een premie-differentiatie voor vijf leeftijdsgroepen onderscheiden.⁵³ Uit gegevens van Vektis blijkt dat de standaardpakketpolis ongeveer 55% van de kosten dekt (Vektis 2002: 29).⁵⁴

Naast de wettelijke bijdrage voor de risicosolidariteit in de particuliere verzekering (WTZ) is er ook nog een wettelijke bijdrage van particulier verzekerden voor de medefinanciering van de oververtegenwoordiging van ouderen in de ziekenfondsverzekering (Wet-MOOZ), waardoor ziekenfondsverzekerden met geringere verzekeringspremies kunnen volstaan. Beide regelingen zijn opgenomen vanwege hun belangrijke – en bedoelde – invloed op de inkomensverdeling. Zowel de MOOZ-bijdrage als de WTZ-bijdrage worden in vaste bedragen betaald.

In tabel 2.11 zijn de uitgaven voor de voorzieningen in de gezondheidszorg vermeld. Deze uitgaven worden voorafgegaan door enige gegevens over het gebruik van de voorzieningen. In deze sector ontbreekt de doelgroepbenadering. Uitgegaan wordt van de veronderstelling dat het bestaande stelsel de inkomens- en risicosolidariteit realiseert die de overheid wenselijk acht. Er zijn weliswaar regelmatig voorstellen ontwikkeld voor een andere inrichting van het zorgstelsel, maar deze hebben nooit een status bereikt die ze geschikt maken als basis voor een referentieverdeling voor het in 1999 vigerende stelsel.

Tabel 2.11 Zorgverzekering: gebruik en uitgaven in 1999 (in aantallen en euro's)

	gebruik (x 1000)		uitgaven (mln. euro)
	indicator	omvang	toegerekend
ZFW-verzekering			
betaalde premie	ZFW-verzekerden	9.940	-9.460
verzekerde waarde ^a			12.250
saldo (overheidsbijdrage)			2.790
standaardpakketpolis (WTZ)			
betaalde bijdrage ^b	particulier verzekerden	4.300	-400
premie korting	WTZ-polissen	630	400
saldo			0
medefinanciering ZFW (MOOZ)			
betaalde bijdrage	particulier verzekerden	4.780	-550
premie korting	ZFW-verzekerden	9.940	550
saldo			0
totaal			2.790

a Exclusief het MOOZ-gefinancierde gedeelte.

b 65-plussers met een WTZ-polis betalen geen WTZ-bijdrage (studenten wel).

Bron: Vektis (2002)

De ziekenfondsen verzekerden in 1999 63% van alle ingezetenen en de particuliere verzekeringen 30% van de ingezetenen. De rest werd op basis van een publiekrechtelijke regeling verzekerd tegen ziektekosten (gemeente-, provincie- en politiepersoneel). De rijksbijdrage voor het ziekenfonds dekte bijna 23% van de verzekerde waarde. De wettelijke bijdragen bestaan voor ruim 40% uit MOOZ-bijdragen en bijna 60% uit WTZ-bijdragen.

In tabel 2.12 worden de verdelingen naar inkomensgroepen weergegeven en figuur 2.7 brengt deze in beeld.

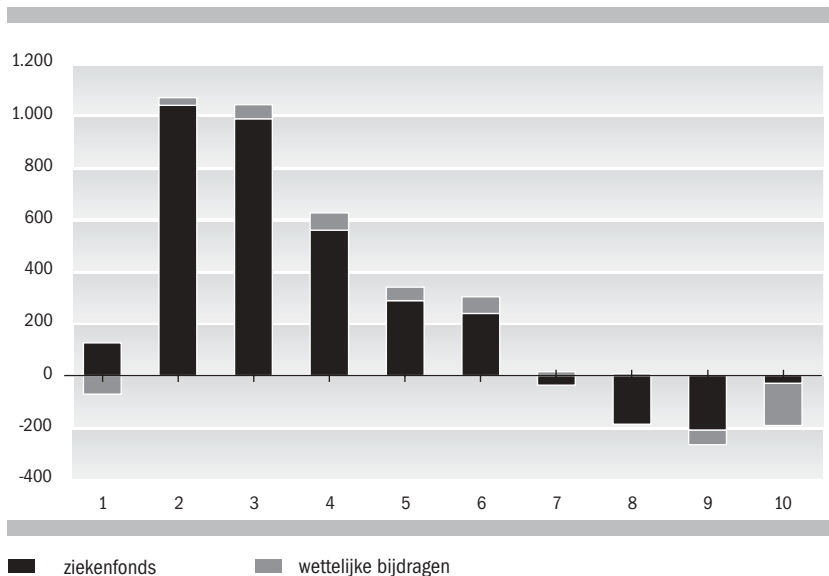
Tabel 2.12 Overheidsuitgaven voor zorgverzekering naar 10%-groepen van het secundaire inkomen, 1999 (in euro's en procenten)

		totaal (%)	1 ^e	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e	6 ^e	7 ^e	8 ^e	9 ^e	10 ^e
verdeling huishoudens	100	100	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
verdeling secundair inkomen	100	100	0,7	3,9	5,3	6,6	7,9	9,3	11,2	13,6	16,6	24,9
aantal personen per huishouden	1,9	1,9	1,1	1,2	1,4	1,5	1,6	2,0	2,5	2,7	2,7	2,8
<i>gebruikers (% huishoudens)</i>												
ZFW-verzekerden	100	100	5	9	10	10	11	12	14	13	11	7
particulier verzekerden ^a	100	100	6	2	1	3	4	5	11	15	21	32
WTZ-polishouders	100	100	21	5	5	8	6	10	10	13	11	11
(mln. €)												
<i>uitgavenverdeling</i>												
ZFW-risicopremie	12.250	100	2,0	13,8	15,1	12,7	11,6	11,3	9,3	9,0	8,5	6,7
ZFW betaalde premie	-9.460	100	1,2	6,9	9,0	10,5	12,0	12,0	12,4	13,61	3,2	9,0
ZFW-saldo rijksbijdrage	2.790	100	4,6	37,3	35,5	20,1	10,4	8,6	-1,3	-6,7	-7,4	-1,0
wettelijke bijdragen, premie	-950	100	10,1	2,2	1,7	3,2	4,1	5,9	10,7	13,9	19,2	29,0
wettelijke bijdragen, korting	950	100	2,8	5,5	7,4	10,2	9,5	12,6	12,4	14,8	13,2	11,7
wettelijke bijdragen, saldo	0	0	-7,3	3,2	5,7	7,0	5,3	6,7	1,7	0,9	-6,0	-17,2
totaal	2.790	100	2,1	38,4	37,4	22,5	12,2	10,9	-0,7	-6,4	-9,4	-6,9

a Exclusief WTZ.

Bron: SCP (AVO'99)

Figuur 2.7 De verdeling van de uitgaven voor zorgverzekering naar inkomensgroepen, 1999 (in miljoen euro)



Bron: SCP (AVO'99)

De inkomenssolidariteit in de ziektefondsverzekering blijkt duidelijk uit het verschil tussen de risicopremie en de feitelijke premie. Bij de middelste inkomensgroepen is de risicopremie nagenoeg in evenwicht met de feitelijk betaalde premie. De lagere inkomensgroepen betalen in verhouding minder en de hogere inkomensgroepen in verhouding meer dan de berekende risicopremie. De hogere inkomensgroepen betalen een derde tot de helft meer dan de risicopremie en de laagste inkomensgroepen betalen de helft tot ruim 80% van de risicopremie. De hoogste solidariteit ondervindt de tweede 10%-groep (50% reductie op de risicopremie) terwijl de negende 10%-groep de meeste solidariteit opbrengt (ruim 50% opslag op de risicopremie). Per saldo leidt dit tot een profijt dat sterk geconcentreerd is bij de tweede en derde 10%-groep en een nadeel dat sterk geconcentreerd is bij de achtste en negende 10%-groep.

De wettelijke bijdragen worden in sterke mate opgebracht door de hogere inkomensgroepen maar ook het profijt slaat hier in grotere getale neer. Dit is het gevolg van het feit dat de wettelijke bijdragen worden opgebracht door particulier verzekerden maar ook grotendeels worden genoten door particulier verzekerden (Standaardpakketpolis). Weliswaar komt een deel van de bijdragen ten gunste van de ziektefondsverzekerden (MOOZ), maar het betreft hier een in verhouding geringer bedrag. De hoogste 20% inkomens brengen 48% van de wettelijke bijdragen op maar profiteren slechts voor 25% van het opgebrachte bedrag door een korting op hun premie. Opmerkelijk is het nadelige saldo in de eerste inkomensgroep. Dit heeft te maken met het feit dat het

hier lage risico's betreft (studenten) die bovendien de volledige wettelijke bijdragen verschuldigd zijn (studenten betalen zowel MOOZ- als WTZ-bijdragen). Het profijt van de wettelijke bijdragen slaat vooral neer in de middelste inkomensgroepen (derde t/m zesde 10%-groep).

Figuur 2.7 laat duidelijk de inkomenssolidariteit van het ziekenfondsstelsel zien: de lagere inkomensgroepen profiteren het meest. Het gemiddelde profijt van de rijksbijdrage aan de ziekenfondsen komt per verzekerd huishouden uit op 490 euro (niet in de figuur). Het werkelijke profijt varieert – doordat de premie inkomensafhankelijk is en niet samenhangt met leeftijd en gezinsomvang – van een nadeel van 375 euro voor een in het ziekenfonds verzekerd huishouden in de negende inkomensgroep tot een voordeel van 1435 euro voor een ziekenfonds-verzekerd huishouden in de tweede inkomensgroep. De laagste inkomensgroep kent door de aanwezigheid van veel studenten overigens relatief weinig ziekenfondsverzekerden en een relatief geringer profijt per verzekerd huishouden (495 euro) omdat het voornamelijk jonge alleenstaanden of thuiswonende meerderjarigen betreft. De wettelijke bijdragen komen ten goede aan de inkomensgroepen waarin relatief veel particulier verzekerde ouderen voorkomen.

2.7 Dienstverlening

De sector dienstverlening verenigt een aantal voorzieningen die op verschillende terreinen maatschappelijke hulp verlenen. Vier van de zes voorzieningen ressorteren inhoudelijk onder het ministerie van vws (thuiszorg, geestelijke gezondheidszorg, voorzieningen voor gehandicapten, maatschappelijk werk), één onder het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, szw (kinderopvang) en één onder het ministerie van Justitie (rechtshulp).⁵⁵

Van de hier beschouwde voorzieningen draagt de overheid ongeveer 90% van de kosten, wat duidt op grote publieke belangen die hiermee zijn gemoeid. Het meest op de voorgrond tredende motief is het verdelingsmotief: de prijs mag de toegankelijkheid van deze voorzieningen niet in de weg staan. Dit kan in veel gevallen worden bereikt door inkomensafhankelijke prijzen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat inkomensafhankelijke prijzen een grote rol spelen in de dienstverlening. Daarmee worden zowel sectorale doelen nagestreefd (een kwalitatief voldoende niveau van thuiszorg, kinderopvang of rechtshulp) als inkomenspolitieke doelen (die voor iedereen beschikbaar zijn, ongeacht het inkomen waarover men beschikt).

De Thuiszorg omvat een aantal zorggerelateerde voorzieningen voor thuiswonenden, die bijdragen aan het herstel en behoud van de gezondheid en de kwaliteit van het zelfstandig wonen. De belangrijkste diensten die de thuiszorg biedt zijn huishoudelijke, persoonlijke en verpleegkundige zorg. Daarnaast geeft de thuiszorg ouder- en kindzorg voor (aankomende) ouders en hun jonge kroost die wordt aangeboden in

consultatiebureau's. Voorts worden er specialistische diensten aangeboden (dieet-advisering, terminale zorg, persoonsalarmering).⁵⁶ De thuiszorg wordt uit de ABWZ gefinancierd, maar de cliënten zijn wel voor verpleging en verzorging een inkomensafhankelijke eigen bijdrage verschuldigd.⁵⁷ Met deze eigen bijdrage is bij de berekening van het 'profijt' rekening gehouden. De meeste uitgaven worden gedaan voor huishoudelijke en verzorgende activiteiten (75%), gevolgd door gewone verpleegzorg en gespecialiseerde zorg (15%) en ouder- en kindzorg (10%). De betrokken uitgaven zijn toegerekend op basis van het feitelijk gebruik in uren zorg of aantal consulten.

In 1994 is de Wet voorzieningen gehandicapten (wvg) van kracht geworden. Met de invoering van deze wet is de verstrekking van woonvoorzieningen en vervoersvoorzieningen aan zelfstandig wonende personen met een beperking in handen van de gemeenten gegeven. In de praktijk worden vooral aanpassingen van de woning en de auto gefinancierd, wordt lokaal vervoer aangeboden en worden rolstoelen en scootermobielen verstrekt. Ongeveer een kwart van de uitgaven gaat op aan woonaanpassingen en ongeveer driekwart aan vervoersvoorzieningen. Deze voorzieningen worden zowel in geld als natura verstrekt (szw 2000). De vergoedingen voor kosten van vervoerdiensten zijn nagenoeg altijd inkomensafhankelijk maar de vergoedingen voor eigen vervoermiddelen vrijwel nooit. De vergoedingen voor vervoerkosten kunnen zowel op eigen vervoer als collectief vervoer betrekking hebben.⁵⁸ Ook de uitgaven voor woningaanpassingen zijn vaak inkomensafhankelijk. Bij de berekening van het 'profijt' is rekening gehouden met de inkomensafhankelijkheid van deze verstrekkingen, zodat gebruikmakende huishoudens met een hoger inkomen (dus een hogere eigen bijdrage) een lager uitgavenbedrag wordt toegerekend.

Onder *ambulante geestelijke gezondheidszorg*, die door de ABWZ wordt gefinancierd, worden de uitgaven voor het Riagg toegerekend aan de gebruikers van deze instellingen. De Regionale Instelling voor Ambulante Geestelijke Gezondheidszorg (het Riagg) behandelt cliënten met een psychisch of psychiatrisch probleem. Doorgaans zijn dit personen met een verwijzing van de huisarts om redenen van depressiviteit, angst-neurosen, relatieproblemen en crisissituaties. Er is geen eigen bijdrage verschuldigd, tenzij er sprake is van een psychotherapeutische behandeling. De geestelijke gezondheidszorg is de laatste jaren volop in beweging. De traditionele voorzieningen gaan daarbij vaak op in grotere verbanden waarin zorgprogramma's centraal staan. Het gaat hierbij om samenwerkingsverbanden waarbij ook psychiatrische ziekenhuizen en regionale instellingen voor beschermd wonen zijn betrokken.

Onder de *kinderopvang* vallen de kinderdagverblijven, de buitenschoolse opvang en de gastouderopvang. Het peuterspeelzaalwerk heeft meer een sociaal-culturele functie dan een opvangfunctie en wordt de laatste jaren ook steeds meer ingezet voor voorschoolse en vroegschoolse educatie. Vanwege deze functies wordt het peuterspeelzaalwerk niet tot de kinderopvang gerekend.

De kosten van opvang van kinderen worden voor eenderde deel door de overheid gedragen. Het rijk verstrekt de subsidie deels via het gemeentefonds en deels via specifieke regelingen, maar de gemeenten dragen ook zelf een deel van de kosten. Een belangrijke specifieke regeling is er voor alleenstaande ouders die bijstand ontvangen en een relatie met de arbeidsmarkt hebben (Regeling kinderopvang en buitenschoolse opvang alleenstaande ouders: KOA-regeling). Deze relatie kan betaalde arbeid, gesubsidieerde arbeid of scholing zijn. De overheid betaalt voor deze groep de kosten van kinderopvang, waaronder doorgaans ook de verschuldigde eigen bijdrage. Voorts zijn er fiscale faciliteiten voor kinderopvang voor rekening van het rijk. Een deel van de fiscale faciliteiten loopt via de werkgever (de afdrachtskorting loonbelasting) en een deel via de gebruiker (de buitengewone lastenaftrek). Van de totale subsidie voor kinderopvang bestaat ongeveer 70% uit reguliere bijdragen van de overheid. De rest wordt nagenoeg in gelijke mate opgebracht uit de regeling voor alleenstaande ouders (KOA), de fiscale afdrachtskorting van werkgevers voor de loonbelasting en de buitengewone lastenaftrek van huishoudens voor de inkomstenbelasting.⁵⁹ De buitengewone lastenaftrek is een zogenaamde belastinguitgave: alleen het belastingvoordeel is als 'profijt' aangemerkt. De eigen bijdragen voor de kinderopvang zijn veelal inkomensafhankelijk. Hiermee is bij de berekening van het 'profijt' rekening gehouden. De kinderopvang heeft een stormachtige ontwikkeling doorgemaakt. Ook in de periode 1999-2003 is een stijging van de overheidsbijdrage met circa 65% voorzien, wat betekent dat de kinderopvang een nog groter gewicht in de dienstverlening zal krijgen.

Rechtshulp vat twee voorzieningen samen: de rechtsbijstand voor minvermogenenden en de bureaus voor rechtshulp. De bureaus voor rechtshulp hebben een adviserende taak betreffende juridische problemen die mensen hebben aangaande hun woning, werkgever, uitkeringsinstantie, immigratiedienst of betrokkenheid als slachtoffer bij een misdrijf. Wanneer het nodig is om een zaak daadwerkelijk in behandeling te nemen, komt de rechtsbijstand in actie. Het gaat hierbij om alle stappen die nodig zijn om een juridische procedure in gang te zetten en te voltooien, zoals het aanschrijven van de wederpartij of het indienen van een bezwaar, het onderhandelen met de tegenpartij en het juridische bijstaan in een rechtszaak. Voor deze bijstand kunnen mensen met een laag inkomen een beroep doen op gesubsidieerde rechtsbijstand. De gesubsidieerde rechtsbijstand is verreweg de belangrijkste uitgavenpost, en bestaat uit de toevoeging van een advocaat in een gerechtelijk proces. Voor deze bijstand wordt een inkomensafhankelijke eigen bijdrage in rekening gebracht.

Het maatschappelijk werk adviseert en begeleidt mensen met sociale en sociaal-psychologische problemen. Thema's hierbij zijn onder meer rouwverwerking, depressiviteit, problemen in het gezin of financiële problemen. Daarmee overlapt het maatschappelijk werk in zekere mate de geestelijke gezondheidszorg. De hulp wordt zowel verstrekt vanuit de circa 150 instellingen voor maatschappelijk werk als vanuit meer algemene (thuiszorg, welzijnsinstellingen) of specifieke instellingen (voor gehandicapten). Er is geen eigen bijdrage voor gebruikers en de financiering wordt geheel door de gemeentelijke overheid verzorgd.

In tabel 2.13 zijn de gegevens bijeengezet over het gebruik van en de uitgaven voor de betreffende voorzieningen.

Tabel 2.13 Dienstverlening: gebruik en uitgaven in 1999 (in aantallen en euro's)

	gebruik		uitgaven (mln. euro)	
	indicator	omvang	toegerekend	doelgroep
thuiszorg	uren	56.405.000 ^a	1.450	huishoudens met hulpbehoefte
ouder- en kindzorg	cliënten	757.400 ^a	150	kinderen 0-4 jaar
voorzieningen voor gehandicapten	voorzieningen	736.600	670	gehandicapten
ambulante geestelijke gezondheidszorg	cliënten	190.000 ^b	380	huishoudens
kinderopvang	dagdelen	760.000 ^c	300	kinderen 0-11 jaar
rechtshulp	cliënten	370.000 ^d	250	huishoudens met problemen
maatschappelijk werk	cliënten	227.000	110	huishoudens
totaal			3.310	

a Deze voorzieningen worden in het vervolg samengenomen.

b Schatting op basis van het gemiddelde aantal contacten per cliënt (aantal contacten wordt geregistreerd).

c Exclusief peuterspeelzalen; hele dagopvang gesteld op 4,5 dagdelen per week, overige opvang 2,0 dagdelen per week; in 2001 maakten 217.000 kinderen gebruik van de peuterspeelzaal (doorgaans twee dagen per week).

d Bureaus voor Rechtshulp (53% van de cliënten); aantal contacten (excl. Groningen en Leeuwarden).

Bron: VWS (thuiszorg, aggz, maatschappelijk werk); SZW (Wet voorzieningen gehandicapten, kinderopvang) en Justitie (rechtshulp)

In de thuiszorg werd in 1999 ruim 56 miljoen uur zorg verstrekt aan gemiddeld 328.700 cliënten. Aangezien een cliënt in de thuiszorg in 1999 gemiddeld 174 uur thuiszorg ontving komt dit uit op gemiddeld 4475 euro per cliënt per jaar. Dit gemiddelde bedrag verschilt per cliënt omdat er een inkomensafhankelijke eigen bijdrage verschuldigd is. Van het totale bedrag van 1600 miljoen euro is 150 miljoen euro uitgegeven aan ouder- en kindzorg. Bij de cliëntgeoriënteerde voorzieningen is de overheid relatief goedkoop uit bij de ouder- en kindzorg (200 euro per cliënt per jaar) en relatief duur bij de ambulante geestelijke gezondheidszorg (2000 euro). De rechtshulp (met 675 euro) en het maatschappelijk werk (met 485 euro) nemen een tussenpositie in. Voor de kinderopvang gaf de overheid gemiddeld 395 euro per dagdeel uit en voor gehandicapten 910 euro per voorziening. In de thuiszorg droeg de overheid bijna 26 euro per verzorgingsuur bij. Ook voor de laatstgenoemde voorzieningen verschilt het gemiddelde profijt per inkomensgroep door de inkomensafhankelijkheid van de eigen bijdrage (rechtshulp en kinderopvang) respectievelijk de verstrekking (voorzieningen voor gehandicapten).

De thuiszorg moet de zelfstandigheid en zelfredzaamheid van vooral oudere burgers in stand houden. Dit komt tot uitdrukking in verzorgende, verplegende en huishoudelijke taken die door de thuiszorg tijdelijk of permanent worden overgenomen. De doelgroep bestaat uit personen die deze taken tijdelijk niet kunnen uitvoeren of permanent daartoe niet in staat zijn. Dit is een betrekkelijk ruime omschrijving omdat geen rekening wordt gehouden met de mogelijkheid dat ook anderen in de naaste omgeving van de betrokkenen deze taken kunnen overnemen. Wel is rekening gehouden met de inkomensafhankelijkheid van de eigen bijdragen die de doelgroep in rekening zou worden gebracht. De doelgroep voor de ouder- en kindzorg bestaat uit alle kinderen van 0-3 jaar.

De doelgroep voor voorzieningen voor gehandicapten is duidelijk. Hiertoe worden personen gerekend die matige of ernstige lichamelijke beperkingen hebben. Daarbij kan om datatechnische redenen geen rekening worden gehouden met de mogelijke inkomensafhankelijkheid van de verstrekkingen.

Kinderopvang is volgens het ontwerp voor de Wet basisvoorziening kinderopvang een instrument voor arbeidsmarktbeleid door de combinatie van arbeid en zorgtaken beter mogelijk te maken. Dankzij de kinderopvang zijn ouders in de gelegenheid een betaalde betrekking te vervullen. De doelgroep wordt gevormd door huishoudens met werkende ouder(s) en kinderen in de relevante leeftijdsgroep, alsmede alleenstaande ouders die bijstand ontvangen en studeren. Ook hier is rekening gehouden met de inkomensafhankelijkheid van eigen bijdragen.

Rechtshulp wordt onderscheiden in hulp verleend door bureaus voor rechtshulp en in rechtsbijstand verstrekt toegevoegde advocaten in een rechtsprocedure. De doelgroep voor bureaus voor rechtshulp wordt gevormd door personen die worden geconfronteerd met problemen of geschillen op civielrechtelijk gebied; de doelgroep voor rechtsbijstand wordt gevormd door personen die met strafrechtelijke zaken worden geconfronteerd. Bij de afbakening van de doelgroep voor rechtsbijstand is rekening gehouden met de inkomensafhankelijkheid van de verstrekking.

De ambulante geestelijke gezondheidszorg is evenals het algemeen maatschappelijk werk een algemene voorziening voor mensen met geestelijke of maatschappelijke problemen. Op basis van de beschikbare gegevens zijn huishoudens met deze problemen moeilijk te traceren. Daarom moest bij deze voorzieningen worden uitgegaan van de veronderstelling dat elk huishouden een gelijke kans heeft om met dergelijke problemen te worden geconfronteerd.

Tabel 2.14 geeft de verdelingen naar inkomensgroepen en figuur 2.8 brengt deze in beeld.

Tabel 2.14 Overheidsuitgaven voor dienstverlening naar 10%-groepen van het secundaire inkomen, 1999 (in euro's en procenten)

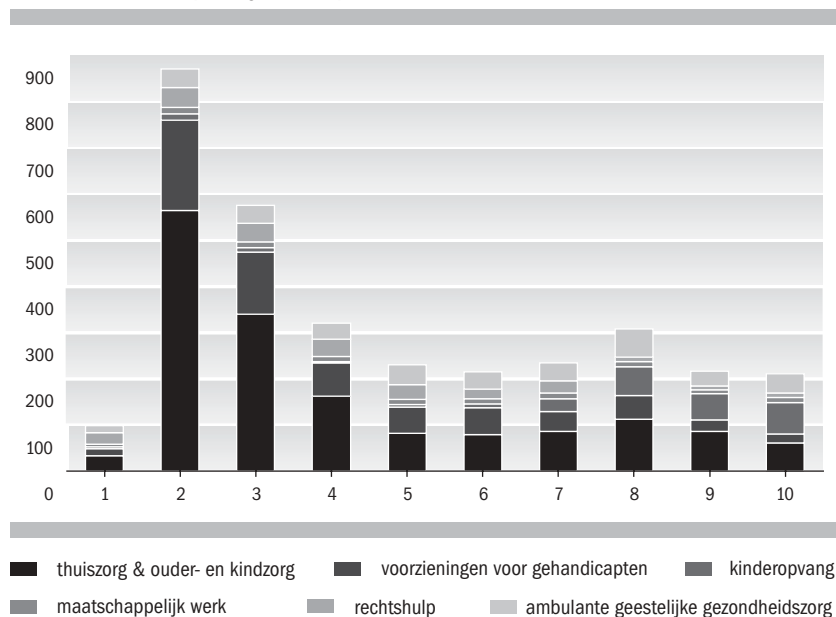
	totaal (%)	1 ^e	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e	6 ^e	7 ^e	8 ^e	9 ^e	10 ^e	
verdeling huishoudens	100	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	
verdeling secundair inkomen	100	0,7	3,9	5,3	6,6	7,9	9,3	11,2	13,6	16,6	24,9	
aantal personen per huishouden	1,9	1,1	1,2	1,4	1,5	1,6	2,0	2,5	2,7	2,7	2,8	
<i>verdeling op basis van doelgroepen</i>												
thuiszorg en ouder- en kindzorg	100	4,0	23,7	18,1	12,3	9,6	7,2	7,9	7,8	5,2	4,3	
voorzieningen voor gehandicapten	100	2,0	20,6	17,7	10,6	10,3	9,2	7,5	9,1	7,2	5,8	
ambulante geestelijke gezondheidszorg	100	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	
kinderopvang ^a	100	1,7	2,1	2,1	4,3	5,0	8,4	13,6	19,7	20,0	23,1	
rechtshulp	100	17,4	20,6	16,9	14,9	11,1	7,8	4,2	2,2	2,7	2,2	
maatschappelijk werk	100	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	
<i>gebruikers (% huishoudens)</i>												
thuiszorg en ouder- en kindzorg	15	7	25	18	12	9	12	17	18	17	15	
voorzieningen voor gehandicapten	13	3	25	19	14	12	13	9	11	9	10	
ambulante geestelijke gezondheidszorg	4	2	5	4	3	4	4	3	6	3	4	
kinderopvang ^a	3	0	1	2	0	1	2	5	5	6	5	
rechtshulp	4	3	6	5	4	5	4	4	2	2	2	
maatschappelijk werk	6	4	9	7	6	5	6	6	5	5	6	
(mln. €)												
<i>uitgavenverdeling</i>												
thuiszorg en ouder- en kindzorg	1.600	100	2,0	35,3	21,2	10,1	5,1	5,0	5,4	7,0	5,3	3,7
voorzieningen voor gehandicapten	670	100	2,2	29,1	20,0	10,9	8,5	8,6	6,3	7,6	3,9	3,0
ambulante geestelijke gezondheidszorg	380	100	3,9	10,5	10,0	9,2	11,3	9,7	10,0	16,2	8,4	10,9
kinderopvang ^b	260	100	1,7	5,0	3,9	0,4	2,3	3,7	11,0	24,4	21,5	26,1
rechtshulp	250	100	10,1	17,0	15,9	14,9	12,7	8,3	10,3	3,7	3,1	3,9
maatschappelijk werk	110	100	6,4	14,9	12,7	11,0	10,2	10,7	12,6	11,0	9,1	11,4
totaal	3.270	100	3,0	26,6	17,5	9,8	7,0	6,6	7,1	9,4	6,6	6,4

a Exclusief peuterspeelzalen.

b Inclusief peuterspeelzalen.

Bron: SCP (AVO'99)

Figuur 2.8 De verdeling van de uitgaven voor dienstverlening naar inkomensgroepen, 1999 (in miljoen euro)



Bron: SCP (AVO'99)

De uitgaven voor dienstverlening komen door de aard van de voorziening (deels voor ouderen en gehandicapten) en door het inkomensafhankelijke karakter van de overheidsubsidie vooral ten goede aan de lagere inkomensgroepen. Alleen de laagste inkomensgroep blijft door zijn bijzondere samenstelling (studenten) van dit profijt verstoken.

De kinderopvang verschilt in belangrijke mate van de overige dienstverlenende voorzieningen. Ondanks de sterke inkomensafhankelijkheid van de subsidie komt de overheidsubsidie voor de kinderopvang vooral ten goede aan huishoudens met hogere inkomens: bijna de helft van de betrokken overheidsuitgaven komt ten goede aan de 20% huishoudens met de hoogste inkomens. Het profijt van de kinderopvang in de lagere inkomensgroepen komt overwegend terecht bij eenoudergezinnen, terwijl het profijt in de hogere inkomensgroepen voornamelijk bij paren met kinderen neerslaat. De betreffende eenoudergezinnen ontvangen een groot bedrag omdat de overheid nagenoeg alle kosten subsidieert.

Thuiszorg en de voorzieningen voor gehandicapten komen vooral ten goede van de lagere inkomensgroepen. Wanneer de laagste inkomensgroep buiten beschouwing wordt gelaten komt meer dan de helft van de betrokken overheidsuitgaven terecht bij de 20% huishoudens met de laagste inkomens. De thuiszorg komt mede dankzij de inkomensafhankelijkheid maar ook door het relatief intensieve gebruik door ouderen

vooral de lagere inkomensgroepen ten goede. Mede vanwege de inkomensafhankelijke eigen bijdrage ontvangt een huishouden met thuiszorg in de tweede inkomensgroep gemiddeld 8800 euro van de overheid en een huishouden in de negende inkomensgroep gemiddeld 5100 euro. Ook de overheidsuitgaven voor rechtshulp komen in verhouding meer de lagere inkomensgroepen ten goede, terwijl de uitgaven voor ambulante geestelijke gezondheidszorg en maatschappelijk werk redelijk over de verschillende inkomensgroepen zijn gespreid.

De verdeling van het profijt van dienstverlening volgt in globale zin aardig de verdeling die zou resulteren op basis van de doelgroepen van het beleid. Bij de thuiszorg zien we een traditioneel beeld: een relatief hoog profijt bij de lagere inkomensgroepen en een relatief laag profijt van de middeninkomens op basis van de doelgroepenverdeling.⁶⁰ Zo zouden de huishoudens in de inkomensgroepen twee tot en met vier ruim de helft en in de inkomensgroepen vijf tot en met zeven een kwart van de betrokken overheidsuitgaven ontvangen op basis van de doelgroepenverdeling, terwijl zij in de praktijk twee derde respectievelijk minder dan een zesde van de betrokken uitgaven ontvangen. Bij de hogere inkomensgroepen is het profijt nagenoeg evenredig. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn de sterke gerichtheid op ouderen en de olopende inkomensprijzen.

Bij de voorzieningen voor gehandicapten is een lichte oververtegenwoordiging van de lagere inkomensgroepen waarneembaar bij vergelijking van de werkelijke verdeling met de referentieverdeling. Zo zou de bovenste helft van de inkomensverdeling bijna 40% van de betrokken uitgaven ontvangen op basis van de doelgroepenbenadering terwijl in de praktijk maar een kleine 30% van deze uitgaven daar terecht komt. Voor een belangrijk deel zal dit samenhangen met het feit dat bij de bepaling van de doelgroepen geen rekening kon worden gehouden met de inkomensafhankelijkheid van sommige verstrekkingen.

De verdeling van de uitgaven voor kinderopvang spoort in globale zin goed met de verdeling op basis van de geformuleerde doelgroepen. Zo zou de bovenste helft van de inkomensverdeling op basis van de doelgroepenbenadering op 85% van de overheidsuitgaven kunnen rekenen, wat in de praktijk met 87% ook ruimschoots wordt gerealiseerd. Meer en detail zijn wel enige verschillen waarneembaar. Zo profiteren de lagere inkomensgroepen (twee en drie) en de hoogste inkomensgroepen (acht t/m tien) iets meer dan op grond van de doelgroepen verwacht zou worden.

Bij de rechtshulp is een iets bovengemiddeld profijt waarneembaar in de bovenste helft van de inkomensverdeling: 19% op basis van de doelgroepenbenadering tegenover 29% volgens het waargenomen gebruik. Hierbij dient echter in ogenschouw te worden genomen dat de doelgroepen op zeer globale wijze zijn bepaald.

Figuur 2.8 laat duidelijk zien dat de verdeling van de totale overheidsuitgaven voor dienstverlening sterk wordt gedomineerd door de thuiszorg. Mede door de specifieke kenmerken van de gebruikers en het inkomensafhankelijke karakter van de eigen

bijdragen slaan de overheidsuitgaven voor thuiszorg voornamelijk neer bij de laagste inkomensgroepen. Een nagenoeg vergelijkbaar beeld geven de voorzieningen voor gehandicapten en de rechtshulp. De verdeling van de uitgaven voor kinderopvang is atypisch voor de sector dienstverlening. Ondanks het sterk inkomensafhankelijke karakter van de regelgeving komen de overheidsuitgaven in sterke mate terecht bij de middelste en hogere inkomensgroepen.⁶¹ Dit hangt uiteraard samen met de verdeling van gezinnen met jonge kinderen over de inkomensgroepen en het relatief intensieve gebruik door tweeverdieners.

2.8 Bestaanskosten

De bestaanskosten zijn nog niet eerder als 'profijt van de overheid' behandeld. Het gaat hier om voorzieningen die bijzondere kosten van bestaan compenseren en waarmee geen dienstverlening is gemoeid: de bijzondere bijstand, de kwijtschelding van lokale heffingen en de fiscale aftrek van buitengewone ziektekosten. De eerste twee voorzieningen zijn pas in de tweede helft van de jaren negentig van substantiële betekenis geworden. De fiscale faciliteit voor buitengewone ziektekosten bestond al langer, maar is door ingrijpende wijzigingen in 1998 sterk in betekenis toegenomen.⁶²

De *bijzondere bijstand* is in de tweede helft van de jaren negentig fors toegenomen omdat het is ingezet als instrument voor de bestrijding van armoede. Zo is het door de overheid ter beschikking gestelde bedrag voor bijzondere bijstand in de periode 1995-1999 verdrievoudigd tot circa 350 miljoen euro. In de praktijk is gebleken dat dit niet heeft geleid tot een navenante stijging van de feitelijk uitgekeerde bedragen. Zo is in 1999 slechts een bedrag van 220 miljoen euro uitgekeerd, waarvan slechts 170 miljoen euro kon worden toegerekend aan individuele huishoudens. Deze beperkte toerekening is toe te schrijven aan onvolledige registratie, doordat categoriale bijzondere bijstand niet wordt waargenomen bij huishoudens die geen reguliere bijstand ontvangen. De categoriale bijzondere bijstand onderscheidt zich van de individuele bijzondere bijstand doordat deze kan worden verstrekt aan categorieën in de bevolking die in vergelijkbare behoeftige omstandigheden verkeren. Hierdoor kan een afzonderlijke beoordeling van de individuele omstandigheden achterwege blijven en kunnen gemeenschappelijke problemen in een bepaalde doelgroep eenvoudiger worden bestreden. De bijzondere bijstand blijkt met name kosten voor woonvoorzieningen, directe levensbehoeften, medische voorzieningen en schuldposities te compenseren. Voor de toerekening is gebruikgemaakt van registratiegegevens van het CBS (zie SCP/CBS 2001: 101-107). In de Wet werk en bijstand die voor de kabinetsperiode 2003-2007 op het programma staat, wordt de afschaffing voorzien van de categoriale bijstand en een beperking van de uitgaven voor bijzondere bijstand. Vermoedelijk zal dit leiden tot een verdere toespitsing van de bijzondere bijstand op de laagste inkomensgroepen.

De kwijtschelding van lokale heffingen is eveneens fors toegenomen onder invloed van het gevoerde armoedebeleid in de tweede helft van de jaren negentig. Naar schatting is het totale bedrag van kwijtschelding tussen 1995 en 1999 vervijfvoudigd tot een bedrag van 140 miljoen euro in 1999. Omdat er geen landelijke gegevens over de kwijtschelding van lokale heffingen op huishoudelijk niveau beschikbaar zijn, is op basis van het Inkomenspanelonderzoek (IPO) van het CBS voor 1999 een simulatie uitgevoerd, waarbij gebruik is gemaakt van alle relevante informatie die het beroep op kwijtschelding bepaalt (zie SCP/CBS 2001: 108-113). De relevante informatie betreft de heffingsgrondslagen van huishoudens en de tarieven en kwijtscheldingsnormen van gemeenten en waterschappen.⁶³ Doordat de kwijtschelding niet wordt waargenomen maar wordt gesimuleerd op basis van de regelgeving valt de resulterende verdeling samen met de referentieverdeling.

Het fiscale voordeel wegens aftrek van buitengewone ziektekosten is in de periode 1995-1999 eveneens fors toegenomen tot een bedrag van 200 miljoen euro. Buitengewone ziektekosten omvatten onder meer niet-verzekerde uitgaven voor geneeskundige hulp en medicijnen, hulpmiddelen, dieetkosten, ziekte-gerelateerde kosten van kleding, beddengoed en gezinshulp, bevallingskosten en kosten van ziekenbezoek. Daarnaast is een forfaitaire aftrek mogelijk uit hoofde van arbeidsongeschiktheid en ouderdom. De aftrek geldt alleen voorzover de ziektekosten een bepaald normbedrag te boven gaan.⁶⁴ De fiscale tegemoetkoming is in 1998 fors gestegen wegens de introductie van aparte regimes voor alleenstaanden en gezinnen (waarbij voor alleenstaanden lagere genormeerde bedragen zijn ingevoerd), de extra aftrek wanneer in de voorgaande twee jaren eveneens ziektekosten zijn afgetrokken, en de invoering van een forfaitaire aftrek wegens chronisch zieke kinderen. Het fiscale voordeel dat uit de aftrek voortvloeit is als profijt aan de betrokken huishoudens toegerekend.

De bijzondere bijstand en de kwijtschelding van lokale heffingen zijn vooral bedoeld voor huishoudens die op of onder het sociale minimum moeten zien rond te komen. De fiscale compensatie van ziektekosten is uiteraard bedoeld voor huishoudens met de betreffende kosten. Deze huishoudens zijn hier geïdentificeerd door uit te gaan van personen met matige of ernstige lichamelijke beperkingen en personen met chronische ziekten.

In tabel 2.15 zijn de gegevens bijeengezet over het gebruik van en de uitgaven voor de betreffende voorzieningen.

Tabel 2.15 Bestaanskosten: gebruik en uitgaven in 1999 (in aantallen en euro's)

	gebruik		uitgaven (mln. euro)	
	indicator	aantal (x 1000)	toegerekend	doelgroep
bijzondere bijstand	cliënten	230	170	sociale minima
kwijtschelding lokale heffingen	belastingplichtigen	380	140	sociale minima
fiscale compensatie ziektekosten	belastingplichtigen	490	200	chronisch zieken/ gehandicapten
totaal			510	

Bron: CBS (IPO'99) SCP-bewerking

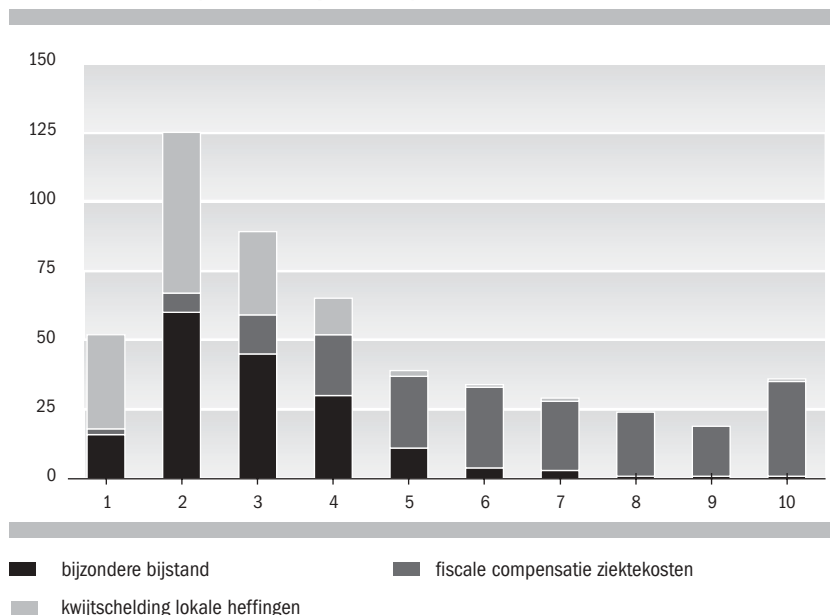
De overheidsuitgaven voor bestaanskosten komen uiteraard vooral de laagste inkomens ten goede. Bijna 65% van de betrokken uitgaven komen ten goede aan de 40% huishoudens met de laagste inkomens en bijna 11% aan de 20% huishoudens met de hoogste inkomens (tabel 2.16 en figuur 2.9). Voor dit laatste is de fiscale compensatie wegens buitengewone ziektekosten verantwoordelijk. Deze komt in verhouding iets meer de hoogste inkomens ten goede. Men moet immers niet alleen voldoende ziektekosten hebben maar ook voldoende inkomen om substantieel fiscaal profijt te hebben. Het opmerkelijk hoge profijt van de kwijtschelding van lokale heffingen van de laagste, voornamelijk door studenten bevolkte inkomensgroep vloeit voort uit het feit dat ook zelfstandig wonende studenten recht hebben op kwijtschelding.

Tabel 2.16 Overheidsuitgaven voor bestaanskosten naar 10%-groepen van het secundaire inkomen, 1999 (in euro's en procenten)

		totaal (%)	1 ^e	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e	6 ^e	7 ^e	8 ^e	9 ^e	10 ^e
verdeling huishoudens	100	100	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
verdeling secundair inkomen	100	100	0,7	3,9	5,3	6,6	7,9	9,3	11,2	13,6	16,6	24,9
personen per huishouden	1,9	1,9	1,1	1,2	1,4	1,5	1,6	2,0	2,5	2,7	2,7	2,8
<i>verdeling op basis van doelgroepen</i>												
bijzondere bijstand	100	100	23,2	47,8	18,9	8,4	1,3	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0
fiscale compensatie ziektekosten	100	100	3,5	12,0	12,2	9,6	9,8	10,8	10,4	11,4	10,5	9,9
kwijtschelding lokale heffingen	100	100	23,2	47,8	18,9	8,4	1,3	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0
<i>gebruikers (% huishoudens)</i>												
bijzondere bijstand	3	3	1	13	9	6	2	1	0	0	0	0
fiscale compensatie ziektekosten	7	7	0	4	9	10	12	12	9	7	4	3
kwijtschelding lokale heffingen	5	5	11	24	12	5	1	0	0	0	0	0
<i>uitgavenverdeling (mln. €)</i>												
bijzondere bijstand	170	100	9,2	35,4	26,5	17,4	6,2	2,2	1,5	0,6	0,6	0,3
fiscale compensatie ziektekosten	200	100	1,0	3,4	7,0	11,1	13,1	14,5	12,5	11,4	8,8	17,2
kwijtschelding lokale heffingen	140	100	24,0	41,5	21,1	9,4	1,8	0,7	0,7	0,2	0,3	0,4
totaal	510	100	10,0	24,5	17,4	12,7	7,7	6,6	5,6	4,8	3,8	7,0

Bron: CBS (IPO'99) SCP-bewerking

Figuur 2.9 De verdeling van de uitgaven voor bestaanskosten naar inkomensgroepen, 1999, (in euro's en procenten)



Bron: SCP (AVO'99); CBS (IPO'99) SCP-bewerking

Bij vergelijking van de feitelijke verdeling van overheidsuitgaven voor bestaanskosten met de verdeling die zou resulteren op basis van de verdeling in doelgroepen valt op dat de waargenomen uitgaven voor bijzondere bijstand minder bij de laagste inkomensgroepen terecht komen dan de referentieverdeling zou doen vermoeden. Deze referentieverdeling geeft de verdeling van bijzondere bijstand weer wanneer alle sociale minima in gelijke mate zouden profiteren. Een verklaring hiervoor is dat vooral gezinnen met kinderen van deze voorziening profiteren (SCP/CBS 2001: 101-107). Aangezien de kinderbijslag deel uitmaakt van het secundaire inkomen zijn gezinnen met kinderen in verhouding tot alleenstaanden en paren zonder kinderen iets hoger in de inkomensverdeling gepositioneerd. De kwijtschelding van lokale heffingen volgt nauwgezet de verdeling van sociale minima over inkomensgroepen, maar dit is toe te schrijven aan het feit dat het profijt van de kwijtschelding niet waargenomen maar gesimuleerd is. De fiscale compensatie van ziektekosten komt meer ten goede aan de hogere inkomensgroepen dan op grond van de verdeling van mensen met lichamelijke beperkingen en chronische ziekten zou worden verwacht. Dit betreft met name de hoogste inkomensgroep. Hierbij speelt het hogere marginale tarief een rol, maar mogelijk ook het grotere gemak waarmee hogere inkomensgroepen de weg naar deze voorziening weten te vinden.⁶⁵

2.9 Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk zijn de gebonden inkomensoverdrachten van de overheid aan huishoudens toegerekend en zijn de verdelingen van deze overdrachten naar inkomensgroepen weergegeven. Tevens zijn deze verdelingen, waar mogelijk, vergeleken met de verdelingen die zouden resulteren als het gebruik van voorzieningen verdeeld zou zijn naar rato van de verdeling van de relevante doelgroepen over inkomensgroepen.

In totaal zijn 35 voorzieningen in de toerekening betrokken. Deze voorzieningen zijn ingedeeld in zeven sectoren: volkshuisvesting, onderwijs, openbaar vervoer, cultuur en recreatie, zorgverzekeringen, dienstverlening en bestaanskosten. Aan deze voorzieningen heeft de overheid in 1999 bijna 32 miljard euro uitgegeven. Ter vergelijking: in 1999 werd in totaal voor 52 miljard euro aan sociale uitkeringen verstrekt. Het gaat hier dus om een omvangrijk bedrag, dat grote invloed kan hebben op de verdeling van welvaart over de bevolking. De verdelingen van inkomensoverdrachten zijn beschreven naar 10%-groepen van oplopend secundair inkomen. Voor de verdeling naar andere indelingen van huishoudens (huishoudenssamenstelling, inkomensbron, leeftijd, welvaartsgroep) wordt verwezen naar bijlage B op internet (<http://www.scp.nl/boeken/titels/2003-16/nl/acrobat/bijlageb.htm>).

Tabel 2.17 geeft de samenvattende verdelingen van overheidsuitgaven naar inkomensgroepen voor de sectoren en voor het totaal. De figuren 2.10 (hoofdvariant) en 2.11 (ouderlijk-huishoudenvariant) brengen dit in beeld.

Tabel 2.17 Verdeling van overheidsuitgaven naar 10%-groepen van het secundaire inkomen, 1999 (in euro's en procenten)

		totaal (%)										
		1 ^e	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e	6 ^e	7 ^e	8 ^e	9 ^e	10 ^e	
verdeling huishoudens	100	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
verdeling secundair inkomen	100	0,7	3,9	5,3	6,6	7,9	9,3	11,2	13,6	16,6	24,9	
	(mln. €)											
<i>uitgavenverdeling</i>												
volkshuisvesting	5.190	100	1,7	11,4	12,1	9,0	6,0	6,8	8,8	10,8	13,5	20,0
onderwijs (hoofdvariant)	16.000	100	26,0	4,3	4,5	4,3	5,5	7,4	12,0	11,3	11,8	12,9
openbaar vervoer	1.570	100	19,4	8,6	7,1	8,1	9,0	7,6	8,6	10,7	10,3	10,7
cultuur en recreatie	2.400	100	7,1	5,3	5,7	6,1	8,3	9,8	11,9	13,1	14,8	17,9
zorgverzekeringen	2.790	100	2,1	38,4	37,4	22,5	12,2	10,9	-0,7	-6,4	-9,4	-6,9
dienstverlening	3.270	100	3,0	26,6	17,5	9,8	7,0	6,6	7,1	9,4	6,6	6,4
bestaanskosten	510	100	10,0	24,5	17,4	12,7	7,7	6,6	5,6	4,8	3,8	7,0
totaal	31.730	100	15,7	11,1	10,3	7,6	6,7	7,7	9,7	9,5	9,8	11,9
<i>ouderlijk huishouden variant</i>												
onderwijs	16.000	100	1,6	3,8	5,3	5,3	6,5	10,2	14,9	15,4	16,7	20,3
totaal	31.730	100	3,3	11,1	10,8	8,2	7,2	9,1	11,0	11,5	12,2	15,6

Bron: SCP (tabellen 2.4, 2.6, 2.8, 2.10, 2.12, 2.14, 2.16)

De verdeling van de volkshuisvestingsuitgaven is een samenstel van onderliggende verdelingen die nogal verschillen. Zo komt de huursubsidie vooral ten gunste van de laagste inkomensgroepen en het huurwaardevoordeel vooral ten gunste van de hoogste inkomensgroepen. Doordat het bedrag gemoeid met het huurwaardevoordeel twee keer zo groot is als het bedrag van de huursubsidie, komt het profijt van het optreden van de overheid in de volkshuisvesting vooral terecht bij de hogere inkomensgroepen. De middeninkomens trekken hier aan het kortste eind. Het geringe profijt van de laagste inkomensgroep is te wijten aan het feit dat het hier overwegend thuiswonende 18-plussers en studenten betreft. De thuiswonende 18-plussers profiteren wel indirect via hun ouders, die ingedeeld zijn in de overige inkomensgroepen.

De verdeling van de onderwijsuitgaven naar inkomensgroepen volgens de hoofdvariant is tweetoppig. Omdat de onderwijsuitgaven voor 18-plussers in deze variant aan de studerenden zelf zijn toegerekend slaan ze vooral neer in de laagste inkomensgroep, waar veel studenten verblijven. De overige uitgaven komen meer dan evenredig terecht bij de huishoudens in de hogere inkomensgroepen. Dit is grotendeels toe te schrijven aan het feit dat schoolgaande kinderen vooral in deze inkomensgroepen voorkomen. De uitgaven voor deeltijdonderwijs hebben hetzelfde profiel, maar zwakker. Worden de uitgaven voor onderwijs aan 18-plussers en voor studiefinanciering toegerekend aan de ouders van de studenten – het betreft hier de ouderlijk-huishoudenvariant – dan verdwijnt de laagste inkomensgroep nagenoeg geheel uit beeld. Het profijt van de onderwijsuitgaven komt dan grotendeels terecht bij de hogere inkomensgroepen.

De uitgavenverdeling van het openbaar vervoer kent een top in de eerste inkomensgroep, omdat zich daar veel studenten met een ov-jaarkaart bevinden. Zij maken veel gebruik van het openbaar vervoer.⁶⁶ De openbaar-vervoeruitgaven zijn verder redelijk gelijk verdeeld over de overige inkomensgroepen, zij het dat de hogere inkomensgroepen iets meer profijt hebben.

Het profijt van de uitgaven voor cultuur en recreatie loopt geleidelijk op per inkomensgroep. Vooral uitvoerende kunsten zijn voor dit oplopende profijt verantwoordelijk, maar ook musea en kunstzinnige vorming dragen bij aan het hogere profijt van hogere inkomensgroepen. Het sociaal-culturele werk daarentegen compenseert dit effect enigszins, omdat dit nog het minst de hogere inkomensgroepen bereikt. Bij de sport middelt het effect van de studenten (hoog profijt) en de ouderen (laag profijt) in de lagere inkomensgroepen uit: de laagste inkomensgroep heeft een relatief hoog profijt en de daaropvolgende inkomensgroep een relatief laag profijt.

De verdeling van het profijt van de zorgverzekeringen weerspiegelt de inkomens- en risicosolidariteit van het bestaande collectieve stelsel. Het betreft hier de ziekenfondsverzekering en de wettelijke bijdragen van particulier verzekerden. Het profijt van de ziekenfondsverzekering is gedefinieerd als het verschil tussen een premie die ziekenfondsverzekerden zouden moeten betalen wanneer zij particulier verzekerd zouden zijn en de betaalde ziekenfondspremie. Bij de wettelijke bijdragen gaat het om het verschil in premie tussen degenen die dankzij extra bijdragen een lagere premie betalen en degenen die deze extra bijdragen zijn verschuldigd. Het saldo van de

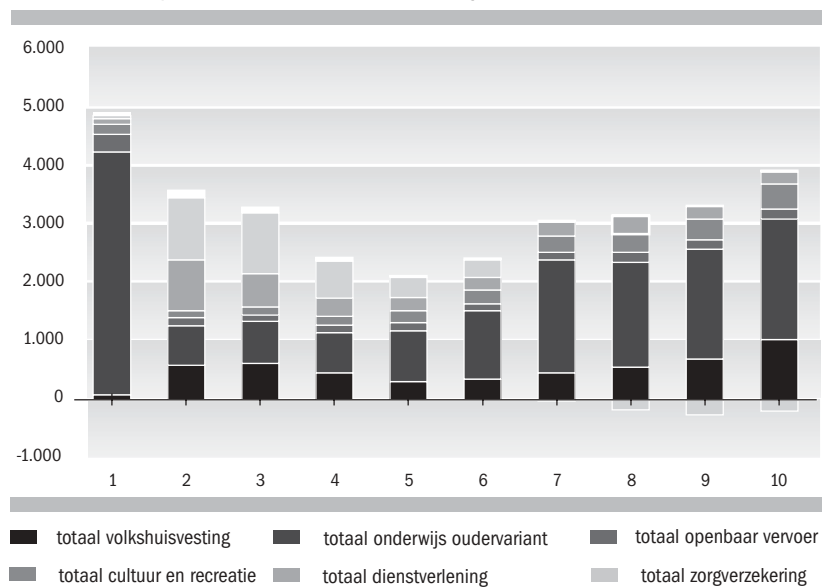
wettelijke bijdragen is nul en het saldo van de ziekenfondsverzekering is de overheidsbijdrage. Van de ziekenfondsverzekering en de wettelijke bijdragen profiteren vooral de lagere inkomensgroepen, en daarbinnen met name de ouderen.

Ook de overheidsuitgaven voor voorzieningen op het gebied van maatschappelijke dienstverlening komen vooral ten goede aan de lagere inkomensgroepen. Daarvoor zijn vooral de thuiszorg en de voorzieningen voor gehandicapten verantwoordelijk. Maar ook de rechtshulp draagt door zijn inkomensafhankelijkheid bij aan een hoger profijt van de lagere inkomensgroepen. De kinderopvang daarentegen is – ondanks de inkomensafhankelijkheid – een voorziening die vooral ten gunste komt van de hogere inkomensgroepen. Uiteraard wordt de verdeling van het profijt sterk bepaald door de specifieke doelgroepen (ouderen, gehandicapten, gezinnen met jonge kinderen) en hun positie in de inkomensverdeling, alsmede door de inkomensafhankelijke eigen bijdragen. De inkomensafhankelijke eigen bijdragen beïnvloeden het verdelingsresultaat zowel door het inkomenseffect (meer subsidie per eenheid gebruik voor de lagere inkomensgroepen) als door het prijseffect (minder gebruik door de hogere inkomensgroepen).

De overheid voorziet ook in compensatie voor bestaanskosten. Hier zijn drie voorzieningen in beschouwing genomen: de fiscale compensatie voor bijzondere ziektekosten, de bijzondere bijstand en de kwijtschelding van lokale heffingen. De laatste twee voorzieningen zijn vooral op de sociale minima gericht, en domineren het verdelingsresultaat. Desondanks komt door de fiscale compensatie van bijzondere ziektekosten nog een substantieel bedrag bij de hogere inkomensgroepen terecht.

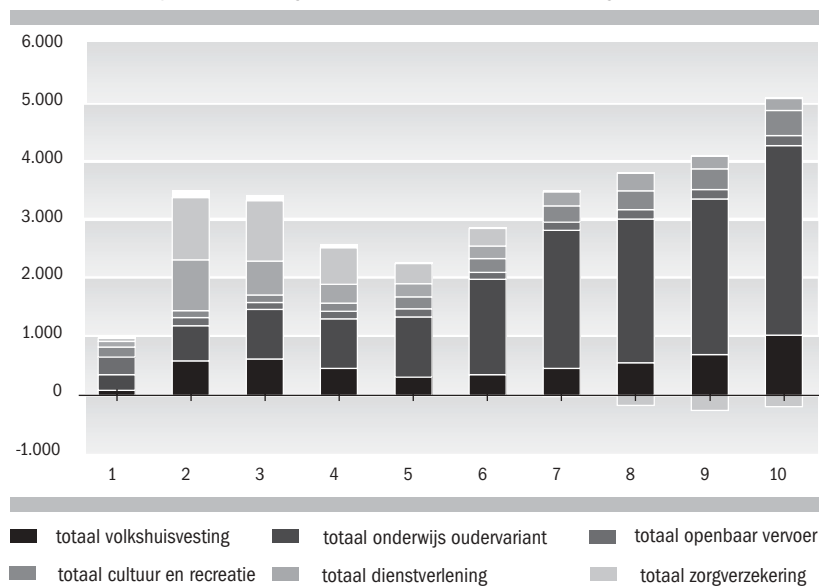
Voor de sectoren gezamenlijk blijkt dat, in de ouderlijk-huishoudenvariant, de huishoudens in de laagste inkomensgroep en de middeninkomens minder dan gemiddeld en de huishoudens in de bovenste helft van de inkomensverdeling meer dan gemiddeld profijt van de overheid hebben (figuur 2.11). De laagste inkomensgroep wordt echter gedomineerd door studerende 18-plussers; het profijt van het onderwijs is aan hun ouders toegerekend. Wanneer deze uitgaven aan de studenten worden toegerekend (zie figuur 2.10, hoofdvariant) dan profiteren zij juist meer dan evenredig. Laten we deze bijzondere eerste inkomensgroep buiten beschouwing, dan kan gesteld worden dat met name de middeninkomens het minste profijt hebben van de overheid.

Figuur 2.10 De verdeling van het totale profijt van de overheid naar inkomensgroepen volgens de hoofdvariant, 1999 (in miljoen euro)



Bron: SCP (tabel 2.17)

Figuur 2.11 De verdeling van het totale profijt van de overheid naar inkomensgroepen volgens de ouderlijk-huishoudenvariant, 1999 (in miljoen euro)



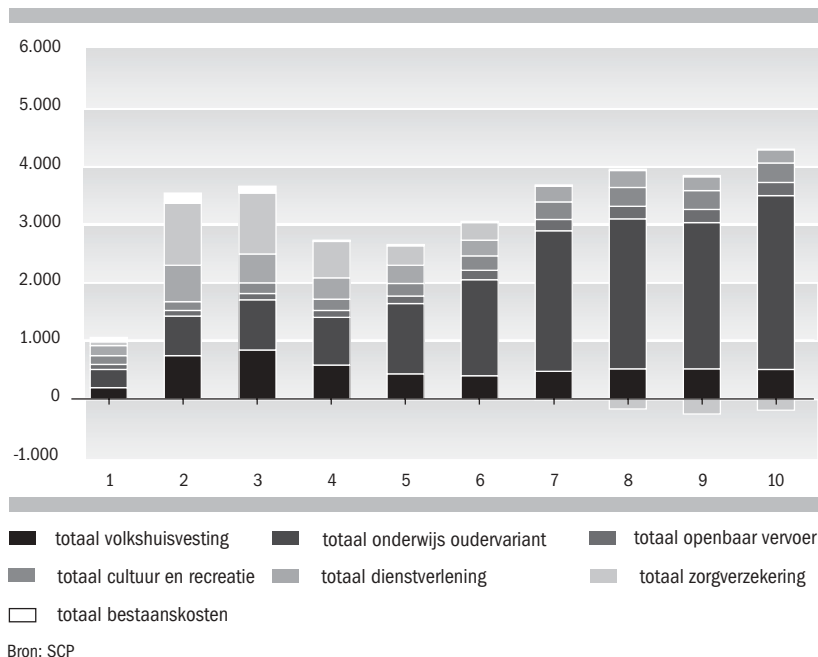
Bron: SCP (tabel 2.17)

De werkelijke verdelingen van overdrachten kunnen vergeleken worden met de verdelingen zoals deze naar de doelgroepen van het overheidsbeleid zouden moeten zijn: de referentieverdelingen (figuur 2.12). Om de referentieverdeling te bepalen is steeds een bedrag ter grootte van de werkelijke uitgaven verdeeld over inkomensgroepen naar rato van de omvang van de betrokken doelgroep (bijvoorbeeld het aantal kinderen) en de relevante kenmerken van de doelgroep (bijvoorbeeld de leeftijd van de kinderen). Tot de relevante kenmerken behoort ook het inkomen – ingeval van inkomensafhankelijke eigen bijdragen of inkomensafhankelijke subsidies.

Bij de bepaling van de doelgroepen zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Bij volkshuisvesting is uitgegaan van de hoogte van de huur (huursubsidie), de hoogte van het inkomen (huursubsidie, objectsubsidie huurwoning en premie koopwoning) en het eigen woningbezit (huurwaardevoordeel).
- Bij onderwijs is vooral het aantal potentieel onderwijsvolgenden van belang (veelal afgebakend door leeftijdsgrenzen), maar ook het inkomen speelt een rol (bij studiefinanciering en tegemoetkoming in de studiekosten).
- Bij openbaar vervoer en cultuur en recreatie zijn geen specifieke doelgroepen te definiëren. Daarom is de gehele bevolking van 6 jaar en ouder als doelgroep beschouwd.
- Bij de zorgverzekeringen vallen doelgroepen en profijthebbers samen omdat geen geschikte referentieverdeling beschikbaar is waarin risico- en inkomenssolidariteit kan worden vastgelegd.
- Bij de dienstverlening worden doelgroepen afgebakend naar hulpbehoefte op het betreffende gebied, rekening houdend met de draagkracht van betrokkenen.
- Bij de bestaanskosten is uitgegaan van algemene kosten van bestaan voor specifieke groepen (sociale minima) en specifieke kosten van bestaan (ziektekosten).

Figuur 2.12 De verdeling van het totale profijt van de overheid op basis van doelgroepen, naar inkomensgroepen (ouderlijk-huishoudenvariant), 1999 (in miljoen euro)



Tabel 2.18 zet de verschillen tussen de uitgavenverdelingen en de referentieverdelingen voor alle sectoren bijeen, en geeft het verschil voor het totaal van de overdrachten. Zo geeft het percentage van 14 bij de eerste inkomensgroep en de uitgaven voor openbaar vervoer aan dat deze inkomensgroep 14 procentpunt meer ontvangt (ruim 19% van de uitgaven komt hier terecht) dan op grond van de referentieverdeling verwacht mocht worden (ruim 5% zou hier terecht 'moeten' komen).

Tabel 2.18 Verschil tussen de feitelijke verdeling en de referentieverdeling van overheidsuitgaven per sector naar inkomensgroepen, 1999 (in procentpunten)

	totaal	10%-groepen secundair inkomen									
	(%)	1e	2e	3e	4e	5e	6e	7e	8e	9e	10e
volkshuisvesting	0	-2	-3	-4	-2	-2	-1	0	1	4	10
onderwijs ^a	0	0	0	0	0	-1	0	0	-1	1	2
openbaar vervoer	0	14	2	0	0	1	-2	-4	-3	-4	-4
cultuur en recreatie	0	1	-1	-2	-2	0	0	-1	0	1	4
zorgverzekering	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
dienstverlening	0	-2	8	2	-1	-3	-2	-1	0	-1	0
bestaanskosten	0	-5	-8	-5	7	4	2	2	0	1	3
totaal overheidsuitgaven	0	0	0	-1	0	-1	0	-1	0	1	3
bedrag per huishouden (euro)	0	0	0	-300	-200	-400	-200	-200	-100	400	1.100

a Ouderlijk-huishoudenvariant.

Bron: SCP

De waargenomen verdelingen blijken in het algemeen redelijk te sporen met de referentieverdelingen. Relatief grote afwijkingen doen zich voor bij de volkshuisvesting (te laag profijt van de tweede en derde inkomensgroep), het openbaar vervoer (te hoog profijt van de laagste inkomensgroep en te laag profijt van de hogere inkomensgroepen), cultuur en recreatie (te hoog profijt van de hoogste inkomensgroep), de dienstverlening (te hoog profijt van de laagste inkomensgroepen en te laag profijt van de middengroepen) en de bestaanskosten (te laag profijt van de lagere inkomensgroepen, te hoog profijt voor de groepen daarboven).

Opmerkelijk is dat bij het totaal van de voorzieningen een grote overeenkomst bestaat tussen de verdeling van het waargenomen profijt en de verdeling van het profijt op basis van de doelgroepen van het overheidsbeleid. Er zij overigens op gewezen dat een verschil van 1 procentpunt ongeveer samenvalt met 300 miljoen euro. De hoogste inkomensgroep profiteert dus ongeveer 1 miljard euro meer dan op grond van de verdeling van doelgroepen verwacht mocht worden. Dat is altijd nog ruim 1000 euro per huishouden, tegenover een gemiddeld totaal profijt van 3900 euro dat per huishouden in de praktijk wordt genoten.

Noten

- 1 Momenteel beschikt het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) wel over enige databestanden van tehuisbewoners, waarin ook informatie is opgenomen die wellicht toerekening van ABWZ-uitgaven mogelijk maakt. Hierover wordt in de nog te verschijnen publicatie gerapporteerd.
- 2 De kosten voor bewoners worden gevormd door huren en (economische) huurwaarden.
- 3 De kwaliteit wordt geïndiceerd op basis van de huurprijs (in vier klassen); op basis hiervan wordt een korting toegepast op de huur van respectievelijk 0%, 25%, 50% en 100%.
- 4 Grof gezegd is de huursubsidie gelijk aan $H - I$, waarbij H staat voor de huur en I voor het inkomen per huishoudenstype, en waarbij H en I percentages weergeven. Zo kwam in 1999 voor een meerpersoonshuishouden uit op 97% bij een huur van 3600 euro per jaar en op 15% bij een inkomen van 15.000 euro; de huursubsidie komt dan uit op ruim 1240 euro per jaar.
- 5 In 2001 heeft een aanpassing plaatsgevonden van het inkomensbegrip aan de nieuwe belastingherziening en in 2002 is de kindertoeslag afgeschaft.
- 6 In 1999 betrof het overwegend uitgaven voor woninggebonden subsidies, flankerend beleid balansverkortingen en de afkoop van subsidies en overnamebijdragen voor niet-winstbeogende instellingen.
- 7 In voorgaande publicaties werd de economische huurwaarde ook wel omschreven als 'realistische huurwaarde'.
- 8 De hier gevolgde benadering is omstreden omdat sommigen het te ver vinden gaan om de woning (geheel) als bron van inkomen aan te merken (maar dan vormen de hypotheeklasten ook geen fiscale aftrekpost meer). Anderen zetten vraagtekens bij de bepaling van de hoogte van de economische huurwaarde zelf.
- 9 De volgende vergelijking is geschat: de huurwaarde is een functie van het secundaire inkomen, het aantal volwassenen, en het aantal kinderen van respectievelijk 0-3 jaar, 4-11 jaar, en 12-17 jaar.
- 10 Het aantal kinderen van 0-17 jaar bleek geen directe invloed te hebben op de woonconsumptie (huurwaarde). Het referentiegebruik is gelijk aan 5710 euro plus 240 euro per inwonende 18-plusser plus 450 euro per volwassen hoofdbewoner.
- 11 Het betreft hier voornamelijk woningen gebouwd onder de regelingen van 1979 en 1984. De regeling van 1979 voorziet in een jaarlijkse bijdrage die elk jaar met een vast bedrag vermindert. Voor de meeste woningen was de premie afhankelijk van het inkomen en de stichtingskosten (premie A). In 1984 zijn de jaarlijkse bijdragen gebaseerd op de netto-contante-waardemethode, eveneens met vaste bijdragen. De uitkeringsduur is afhankelijk van het inkomen en de rentestand.
- 12 Met de belastingherziening in 2001 is de berekening van het huurwaardeforfait ongewijzigd; wel is de post omgedoopt in eigenwoningforfait en als onderdeel van box 1 opgenomen. Overigens is het huurwaardeforfait gemaximeerd (op 7624 euro in 1999). Met deze maximering wordt geen rekening gehouden bij de berekening van de economische huurwaarde. Het effect dat hiervan in de praktijk uitgaat is beperkt omdat minder dan 0,5% van de woningen met dit maximum wordt geconfronteerd.
- 13 In 1995 is geen huurwaardebepaling meer opgenomen in het Budgetonderzoek; de huurwaarde is sinds die tijd afgeleid van de WOZ-waarde.

- 14 Het ministerie van Financiën verwijst in haar ter zake doende nota's (1980, 1992) weliswaar steeds naar het bestedingsaspect van de eigen woning, maar aangezien dit niet in verband wordt gebracht met de daarop betrekking hebbende aftrekbare kosten (zoals de hypotheekrente) is deze argumentatie vanuit de primaire heffingstructuur uitsluitend toereikend als zij wordt gekoppeld aan de doelstelling van de bevordering van eigen-woningbezit. Dit wordt ook met zoveel worden erkend in de nota uit 1980 ('dit lager vaststellen van het forfait past goed in het beleid van dit kabinet om het eigen-woningbezit te stimuleren' (Financiën 1980: 33)).
- 15 Voor 1997 viel het feitelijke fiscale effect van de huurwaarde veel lager uit omdat uitgegaan werd van waardeklassen; het percentage om de huurwaarde per klasse te bepalen werd toegepast op de laagste waardeklasse.
- 16 Bron: huurprijs: CBS, CPI huurwaarden; koopprijs: Kadaster, transacties bestaande voorraad.
- 17 Berekening op basis van het IPO'99, waarbij is uitgegaan van een gemiddelde hypotheekrente van 6,8% (ter berekening van de restschuld vanuit de hypotheekrente) en van de WOZ-waarde van de woning. Voorts is verondersteld dat de vermogensvrijstelling in box 3 geheel ten gunste van de eigen woning wordt gebracht.
- 18 Het CBS onderscheidt ook nog de 'kapitaalwaardemethode', waarbij een relatie wordt gelegd tussen de huur en de OZB-waarde van de woning.
- 19 Het profijt van huursubsidie in de hoogste inkomensgroepen lijkt merkwaardig, maar is mogelijk doordat het hier gaat om gestandaardiseerde inkomens (een paar met kinderen in de hoogste inkomensgroep kan daarbij nog in termen van de huursubsidiewet vallen) en de peiling van het toetsingsinkomen betrekking heeft op het voorafgaande jaar waarin huursubsidie wordt ontvangen.
- 20 Een overdracht is progressief als deze meer dan proportioneel met het inkomen ten goede komt aan lagere inkomens; een overdracht is regressief als deze minder dan proportioneel ten goede komt aan lagere inkomens.
- 21 In de hoofdvariant zijn de betrokken uitgaven voor deze groep aan de ouders toegerekend. Enerzijds is dit gedaan uit overwegingen van consistentie, anderzijds vanwege het ontbreken van adequate data om de uitgaven aan de 18-plussers zelf toe te rekenen.
- 22 In 1997 is de studiefinanciering voor 18-plussers in het voortgezet onderwijs overgeheveld naar de regeling voor de tegemoetkoming in studiekosten.
- 23 In feite zijn de zogenaamde 'relevante uitgaven' toegerekend; dit zijn de uitgaven die daadwerkelijk aan studenten ten goede komen wegens voldoende studieprestaties. Verondersteld wordt dat de huidige onderwijsdeelnemers representatief zijn voor deze categorie.
- 24 De kosten van een studie uit liefhebberij zijn niet aftrekbaar en kosten van een studie voor het op peil houden van vakken zijn als beroepskosten aftrekbaar. Gegevens over de aftrek van beroepskosten zijn door het hoge forfait niet toerekenbaar.
- 25 Deze uitsplitsing werd in 1991 nog niet gemaakt.
- 26 Leerlingen met Indonesische ouders zijn hiervan uitgesloten; voor schipperskinderen (1,4) en woonwagen- en zigeunerkinderen (1,7) gelden afzonderlijke gewichten.
- 27 Ongeveer twee derde van alle scholen zet de extra middelen in voor onderwijsachterstandsbeleid, zowel generiek (klassenverkleining) als specifiek (gericht op de betrokken leerlingen). De rest van de scholen zet de extra middelen allen generiek (13%) of specifiek (20%) in (OCenW, Begroting 2003: 52). Overigens

- moet er een minimaal aantal gewichten in de school aanwezig zijn om geld voor onderwijsachterstand te verkrijgen (som leerlinggewichten - 9% som leerlingen moet groter zijn dan som leerlingen).
- 28 Dit leidt tot een vertekening van de uitkomsten wanneer de verdeling van achterstandskinderen over inkomensgroepen ongelijk is aan de verdeling van de overige schoolkinderen over inkomensgroepen. Uit onderzoek is gebleken (SCP 1995) dat er zeer sterke concentratieverschijnselen zijn: naar sociale herkomst van de leerlingen zijn de verschillen tussen scholen groot in vergelijking met de verschillen binnen scholen.
- 29 Scholen in het voortgezet onderwijs met leerlingen uit bepaalde etnische groepen kunnen extra personele middelen krijgen. De omvang van deze middelen hangt af van de verblijfsduur van de betrokken leerlingen in Nederland. In 1999 ging het om een bedrag van 40 miljoen euro. Hiermee is in de toerekening van de overheidsuitgave geen rekening gehouden.
- 30 Op basis van gegevens van de Sociale Verzekeringsbank over het derde kwartaal van 2002.
- 31 Dit bedrag is voor kinderen geboren voor 1-1-1995 niet alleen afhankelijk van de leeftijd van de kinderen maar ook van het aantal kinderen in het huishouden; het bedrag voor de 16-17-jarigen is berekend door vergelijking met het bedrag zonder deze 16-17-jarigen. Uit gegevens van de Sociale Verzekeringsbank blijkt dat nagenoeg alle kinderen voor één kinderbijslagkind tellen; slechts 0,4% van de kinderen telt voor twee kinderbijslagkinderen.
- 32 Er zijn twee controlemomenten in het prestatiesysteem: na één jaar en (vanaf 2000) na tien jaar. Wanneer tien jaar na aanvang van de studie het diploma niet is gehaald, worden basisbeurs en aanvullende beurs niet omgezet in een gift. De betrokken bedragen vormen in deze situatie geen overheidsuitgave.
- 33 Bij de simulatie van de referentieverdeling voor de studiefinanciering kon geen rekening worden gehouden met de onderwijssoort.
- 34 Een belangrijk argument voor deze ontvlechting is om concurrentie op het spoor mogelijk te maken met het oog op een grotere doelmatigheid en daarmee op lagere vervoerskosten.
- 35 NS Reizigers exploiteert samen met Noordned (rond Leeuwarden) en Syntus (rond Doetinchem) een klein deel van het spoorwegennet.
- 36 Medio jaren negentig in de vorige eeuw werden 33 spoorwegtrajecten als onrendabel aangemerkt. Van deze trajecten werden er in 1999 vijf door Noordnet geëxploiteerd en twee door Syntus. In beide bedrijven participeert de NS.
- 37 De verzelfstandiging van de gemeentelijke vervoerbedrijven is nog niet gerealiseerd, maar wordt gestimuleerd door een participatiefonds die de vermogenspositie en daarmee de verzelfstandigingsmogelijkheid moet vergroten.
- 38 Het verschil wordt gemarkeerd door een bedrag van ruim 15 euro.
- 39 In feite is dit geschiedt door statistische koppeling van het Doorlopend budgetonderzoek (DBO) aan het AVO. De huishoudelijke uitgaven voor openbaar vervoer zijn gekoppeld op basis van de volgende kenmerken: huishoudentype, inkomensbron, inkomensgroep, opleidingsniveau, leeftijd, woonsituatie, autobezit, stedelijkheid en regio van de woonplaats.
- 40 De standaardafwijking bedraagt nog geen 3%.
- 41 In 1999 werd gemiddeld netto 40 euro per inwoner aan sport uitgegeven. Van de 40 onderscheiden gewesten zijn er 24 waarvan de afwijking minder dan 5 euro van dit gemiddelde is (de standaardafwijking is 8); relatief laag is het uitgavenniveau in Alkmaar en omgeving, de Zaanstreek, Zuidwest-Gelderland en de

- Gooi en Vechtstreek (tussen de 25 en 30); relatief hoog is het uitgavenniveau in Delfzijl en omgeving, Zuidwest-Drenthe en Zuidoost-Drenthe (tussen 52 en 60).
- 42 De typische collectieve functie (verwerving en bewaring) zou buiten de toerekening moeten blijven, maar de uitgaven die hiermee zijn gemoed zijn niet goed te bepalen. Het totale uitgavenbedrag is wel verminderd met het aandeel dat aan buitenlandse bezoekers ten goede komt.
- 43 In 1999 kregen houders van een RABO-kaart en NS-kaart dezelfde korting op museumbezoek als houders van een Museumjaarkaart. Inmiddels wordt op deze kaarten geen 100% maar 50% korting gegeven.
- 44 Voor bepaalde groepen in de bevolking bestaan kortingsregelingen (jongeren, ouderen, lage inkomens). Deze regelingen suggereren een nadere afbakening van doelgroepen. Dit is echter niet het geval omdat op nationaal niveau altijd de doelstelling van brede cultuurspreiding centraal heeft gestaan. De genoemde kortingsregelingen moeten worden gezien als instrumenten die deze doelstelling mede moeten realiseren.
- 45 Bij niet-verzekerbare risico's kan deze redenering bij het ontbreken van een marktalternatief niet worden gevolgd. Dit betekent dat de voorzieningen die door de ABWZ aan gebruikers beschikbaar worden gesteld niet via de verzekeringsgedachte maar via het individuele gebruik in de profijtberekening moeten worden betrokken.
- 46 Aan de zorg voor de gezondheid kunnen ook externe effecten worden verbonden, zoals de gezondheidsrisico's voor de bevolking die het gevolg zijn van bepaalde ziekten (epidemieën), alsmede de sociale en economische schade die hieruit kan voortvloeien. Dit rechtvaardigt ook een sterke betrokkenheid van de overheid in de volksgezondheid.
- 47 Voor een onderzoek naar de mate waarin het bestaande stelsel gekarakteriseerd wordt door risicosolidariteit en inkomenssolidariteit, zie EIM (2002).
- 48 Inmiddels kunnen zelfstandigen met een laag inkomen zich ook via het ziekenfonds verzekeren op vergelijkbare wijze als 65-plussers, maar dat was in 1999 nog niet het geval.
- 49 Omdat de MOOZ afzonderlijk wordt behandeld onder de voorziening 'wettelijke bijdragen' blijft het deel van de kosten van de ziekenfondsverzekering buiten beeld dat door de MOOZ wordt gefinancierd.
- 50 Plus uiteraard nog een bedrag voor beheerskosten, winst, marketingskosten en dergelijke.
- 51 Het is op voorhand niet te zeggen welk premievoordeel wordt beoogd met de rijksbijdrage, een proportioneel lagere procentuele premie, een lagere nominale premie, of beide. Bij de veronderstelling van een proportioneel lagere procentuele premie zou het profijt iets meer verschuiven naar de hogere inkomensgroepen. In feite is de overheid met het laten vervallen van de rijksbijdrage per 1-1-2003 middels een verhoging van de nominale premie uitgegaan van het hier gekozen uitgangspunt.
- 52 De premie voor een particuliere maatschappijpolis is bepaald aan de hand van de premietabellen van verzekeringsmaatschappijen (zie bijlage B in Van Leeuwen et al., 1997). Omdat in de ziekenfondsverzekering geen eigen risico geldt, wordt vergeleken met een marktconforme verzekeringspremie bij een eigen risico van 0 euro.
- 53 De volgende groepen resulteren: 0-17 jaar (50%), 18-34 jaar (75%), 35-44 jaar (100%), 45-54 jaar (137,5%) en 55-64 jaar (200%), waarbij tussen haakjes de procentuele verhouding tot de premie van 35-44-jarigen is aangegeven. Wanneer

- daarnaast rekening wordt gehouden met de kostendekking van de standaardpakketpolis resulteren de volgende premies voor 1999 in euro: 375 (0-17 jaar), 565 (18-34 jaar), 755 (35-44 jaar), 1035 (45-54 jaar), 1510 (55-64 jaar), 3220 (65-plus), 395 (student). Wanneer bij de 55-64-jarigen uitsluitend rekening zou worden gehouden met blijvers (personen die niet van verzekeringsmaatschappij wisselen) resulteert een lagere premie van 1165 euro, maar hier is uitgegaan van de risicopremie. De gemiddelde risicopremie in 1999 komt uit op 1080 euro per persoon (exclusief eigen risico en exclusief wettelijke bijdragen).
- 54 De marktpremie voor studenten (18-27 jaar) en ouderen (65+) komt daarmee uit op de factor 1/0,55 maal de premie voor de standaardpakketpolis voor betrokkenen.
- 55 De kinderopvang viel tot 2002 onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van vws.
- 56 Thuiszorginstellingen bieden ook kraamzorg aan, maar die blijft hier buiten beschouwing omdat de kraamzorg onderdeel uitmaakt van de reguliere zorgverzekering (particulier of zfw). Voorts kunnen er via de thuiszorg lig- en loopmiddelen en verpleegartikelen worden gehuurd of gekocht. Wegens gebrek aan gegevens blijft deze activiteit hier buiten beeld.
- 57 Voor het gebruik van consultatiebureaus is geen eigen bijdrage verschuldigd.
- 58 Een klein deel van de betrokken vervoervoorzieningen komt ten goede aan bewoners van instellingen voor gehandicapten en ouderen. Hiermee kon bij de toerekening geen rekening worden gehouden.
- 59 De afdrachtkorting biedt een instelling voor kinderopvang de mogelijkheid om 30% van de loonkosten voor kinderopvang af te trekken van de loonbelasting. Het bedrag is niet aan een maximum gebonden. Deze regeling valt onder de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen (wva). De buitengewone lastenaftrek van kosten van kinderopvang voor rekening van de ouder(s) maakt onderdeel uit van de inkomstenbelasting. Aftrekbaar zijn de totale kosten boven een zekere drempel. Deze drempel verschilt naar inkomen, aantal kinderen in opvang, soort opvang en aantal dagen opvang.
- 60 De relatief hoge participatie van thuiszorg in de hogere inkomensgroepen vloeit voort uit het onderdeel ouder- en kindzorg.
- 61 De specifieke uitgaven voor alleenstaande ouders (40 miljoen euro) en het belastingvoordeel wegens buitengewone lastenaftrek (25 miljoen euro) zijn om datatechnische redenen buiten de toerekening gebleven; de eerste categorie komt voornamelijk de laagste inkomens ten goede en de tweede categorie voornamelijk de hoogste inkomens.
- 62 De aftrek van buitengewone ziektekosten was voor 1990 eveneens aanzienlijk, maar is met de invoering van de belastingherziening in 1990 nagenoeg geventild.
- 63 Er zijn varianten ontwikkeld waarbij rekening is gehouden met de vermogens- toets en het mogelijke niet-gebruik. De zogenaamde zalmsnip wordt niet gezien als 'profijt van de overheid' maar als een generieke korting op de tarieven.
- 64 Zowel bij het normbedrag als bij de aftrekbare kosten wordt de premie ziekte- kostenverzekering in aanmerking genomen.
- 65 Aanwijzingen hiervoor zijn te vinden in SCP 2000: 152-158.
- 66 Hierin is niet de ov-jaarkaart zelf betrokken, omdat die onderdeel uitmaakt van de studiefinanciering en daarmee van de onderwijsuitgaven.

3 De verdelingen van overheidsinkomsten

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de verdeling over inkomensgroepen bepaald van gebonden belastingen die huishoudens aan de overheid betalen. Deze belastingen vormen een flink deel van de inkomsten van de overheid. Zij zijn deels aan alle goederen en diensten gebonden (BTW), deels aan specifieke goederen, zoals consumptiegoederen met belangrijke externe effecten (milieuheffing, accijnzen), de woning of de auto. Voorzover de belastingen betaald worden door producenten of door de overheid, worden zij niet in aanmerking genomen. Alleen de belastingen betaald door consumenten worden aan huishoudens toegerekend. De belastingen worden overwegend opgelegd en geïnd door de rijksoverheid; alleen de onroerend-zaakbelasting is een gemeentelijke aangelegenheid.

Eigen bedragen voor overheidsvoorzieningen en heffingen voor voorzieningen waar een prestatie tegenover staat blijven hier buiten beeld. De eigen bijdragen zijn reeds verdisconteerd bij de toerekening van gebonden overheidsuitgaven in hoofdstuk 2. Heffingen voor voorzieningen waar een prestatie tegenover staat blijven geheel buiten beeld omdat het hier een – vaak weinig gedifferentieerde – prijs betreft voor een concreet geleverde dienst. Dit betreft bijvoorbeeld de rioolrechten, de waterverontreinigingsheffingen en de afvalstoffenheffingen voor de afvoer en verwijdering van afvalstoffen. Ook de omslagheffing van de waterschappen blijft buiten beeld, omdat het hier een vergoeding betreft voor het waterbeheer in het betreffende gebied.

In 1991 zijn zeven belastingen in de analyse betrokken; in 1999 betreft het door de uitbreiding van milieubelastingen negen belastingen. Er zijn vier groepen gevormd: verbruiksbelastingen, milieubelastingen, belastingen op de woning en belastingen op motorvoertuigen. Tabel 3.1 geeft een overzicht van de betrokken bedragen.

Tabel 3.1 Toegerekende overheidsinkomsten, 1991 en 1999 (in miljoen euro van 1999)

	1991	1999
belastingen op verbruik	15.710	20.450
belastingen op milieu	3.100	4.410
belastingen op de woning	1.520	1.970
belastingen op motorvoertuigen	1.810	3.610
totaal	22.140	30.440

Bron: SCP (Nationale rekeningen en StatLine) SCP-bewerking

Het bedrag van de toegerekende overheidsinkomsten is met 37% toegenomen tussen 1991 en 1999. Slechts 2 procentpunt van deze stijging is toe te schrijven aan de introductie van de twee nieuwe belastingen: de brandstoffenbelasting en de grondwaterbelasting. Er is dus sprake van een generieke stijging van de betaalde belastingen. Zowel de belastingen op het verbruik en het milieu als op de woning zijn in de betrokken periode in reële termen met 30% toegenomen; de belastingen op motorvoertuigen zijn zelfs verdubbeld. Deze stijgingen zijn grotendeels het gevolg van een groeiend gebruik van de betrokken goederen (meer auto's, meer koopwoningen) en van de toegenomen prijs van deze goederen.

De overheidsinkomsten zijn toegerekend aan huishoudens, die zijn gerangschikt in 10%-groepen van oplopend secundair inkomen.

Het Aanvullend voorzieningengebruik onderzoek (AVO) van het SCP vormt zoals bleek in de uitgavensfeer de belangrijkste gegevensbron voor de toerekening van gebonden inkomensoverdrachten aan huishoudens. In dit gegevensbestand is echter nauwelijks informatie voorhanden over de bedragen die huishoudens betalen aan gebonden belastingen. Daarom wordt voor de toerekening van overheidsinkomsten gebruik gemaakt van het Budgetonderzoek 1999 en het Leefsituatieonderzoek 1999 van het CBS. In het Budgetonderzoek is per huishouden tot op zeer gedetailleerd niveau bekend waar het inkomen aan wordt uitgegeven. De huishoudens in het Budgetonderzoek corresponderen echter niet één op één met de huishoudens in het AVO. Daarom moeten deze twee bestanden op een bepaalde manier aan elkaar gekoppeld worden. Er is voor gekozen om de uitgaven die huishoudens doen aan gebonden belastingen (zoals gemeten in het Budgetonderzoek) op statistische wijze te relateren aan een aantal huishoudkarakteristieken.¹ Deze huishoudkarakteristieken komen in beide bestanden voor, en daardoor is het mogelijk om de uitgaven aan gebonden belastingen in het AVO bij te schatten op basis van de uitkomsten van het Budgetonderzoek. Deze koppeling maakt deel uit van de ontwikkeling van een integraal tertiair inkomensbestand, dat in hoofdstuk 5 wordt beschreven.

In de volgende paragrafen wordt per subgroep steeds een korte schets gegeven van de betrokken belastingen. Vervolgens wordt de toerekeningswijze uiteengezet en worden de resultaten gepresenteerd en besproken.

3.2 Belastingen op verbruik

De verbruiksbelastingen worden gevormd door de omzetbelasting en de accijnzen. Deze laatste worden opgesplitst in leefstijlgeoriënteerde heffingen (alcohol, tabak, suiker) en milieugeoriënteerde heffingen (motorbrandstof). De milieugeoriënteerde accijnzen worden in paragraaf 3.3 behandeld.

De belasting op de toegevoegde waarde (BTW) wordt volgens een algemeen tarief geheven over nagenoeg alle in Nederland verhandelde goederen en diensten (17,5% in 1999). Daarnaast bestaat er een verlaagd tarief (6% in 1999) voor de eerste levensbehoeften zoals voedings- en geneesmiddelen. Dit verlaagde tarief was in 1999 onder meer van toepassing op enkele arbeidsintensieve diensten (bijvoorbeeld schoenreparaties en haarkappen) en recreatieve en culturele diensten (zoals sportwedstrijden en theatervoorstellingen). Daarnaast zijn er vrijstellingen (onder meer voor overheidsdiensten en grensoverschrijdende transacties) en bijzondere regelingen (voor bijvoorbeeld sportkantines en landbouwers) die hier verder buiten beschouwing blijven. Tot de omzetbelasting worden hier ook de belastingen op invoer gerekend, die ongeveer eenzelfde deel uitmaken van het totale bedrag. Deze belastingen worden bij gebrek aan gegevens over de herkomst van de consumptieve bestedingen van huishoudens omgeslagen over de BTW-plichtige bestedingen.

Accijnzen zijn verbruiksbelastingen op specifieke goederen, waaraan van overheidswege een de-meritkarakter (ontmoedigingskarakter) wordt toegekend of waarbij er sprake is van negatieve externe effecten. Het de-meritkarakter houdt voornamelijk verband met gezondheidsrisico's die zijn verbonden aan het gebruik van deze goederen. Er wordt accijns geheven op alcoholhoudende producten, suikerhoudende producten, tabaksproducten, en op minerale oliën (waaronder benzine, dieselolie en petroleumgas). De accijns op minerale oliën komt als milieuheffing in paragraaf 3.3 aan de orde. De hier behandelde accijnzen worden als leefstijlbelastingen opgevat.

In tabel 3.2 zijn de opbrengsten van de verbruiksbelastingen vermeld. Daarnaast vermeldt tabel 3.2 ook de grondslag van de heffing (in dit geval de bestedingen), de eenheid waarvoor de belasting wordt bepaald (hier gaat het dus om bestedingen van huishoudens) en de hoeveelheid eenheden (het aantal huishoudens dat de belasting betaalt).

Tabel 3.2 Verbruiksbelastingen: heffingsplichtigen 1999 en inkomsten 1999 (in aantallen en euro's)

	heffing			inkomsten (mln. euro)	
	grondslag	eenheid	aantal (x 1000)	totaal	toegerekend
omzetbelasting	bestedingen	huishouden	6.785	33.490	18.340
leefstijlaccijnzen	bestedingen	huishouden	6.045	2.160	2.110
totaal				35.650	20.450

Bron: CBS (Nationale rekeningen 1999, Budgetonderzoek 1999, POLS'99) SCP-bewerking

Toegerekend is het deel van de totale BTW-opbrengst (de kolom 'totaal') dat door de huishoudens wordt opgebracht (de kolom 'toegerekend'). Op basis van de input/output-tabellen in de Nationale rekeningen 1999 van het CBS is berekend dat 55% van de totale BTW-opbrengst en 97% van de accijnzen opgebracht wordt door huishoudens.² Het per individueel huishouden betaalde bedrag voor BTW en accijnzen is berekend op grond van het Budgetonderzoek 1999 van het CBS. Eerst is nagegaan welk deel van het huishoudensinkomen wordt besteed aan goederen of diensten waarover BTW of accijns is verschuldigd.³ Dit deel wordt het verbruik genoemd. Per categorie goederen of diensten is vervolgens het BTW- en accijnsbedrag berekend dat in het verbruik besloten is. Ten behoeve van deze berekening is in het Budgetonderzoek een inkomensbegrip bepaald, dat zoveel mogelijk lijkt op het werkelijk besteedbare inkomen, dus inclusief huursubsidie en studiefinanciering, en na aftrek van de premie ziektekostenverzekering. Voor de uit- en thuiswonende studenten (die alleen een secundair inkomen hebben als ze wat bijverdienen) is een reëel besteedbaar inkomen geformuleerd uit het door de Informatiseringsbank gehanteerde budget en de ouderlijke bijdrage. Bij de ouders van studenten is de ouderlijke bijdrage die op basis van de regelgeving is berekend, in mindering gebracht op het netto-inkomen. Vanuit dit inkomen is de omvang van het verbruik (het bestede deel van het inkomen) bepaald. Vervolgens is de met het verbruik verbonden belasting op accijns bepaald.

In tabel 3.3 zijn de verdelingen van de verbruiksbelastingen naar tienprocentse inkomensgroepen opgenomen. De verdelingen naar type huishouden, naar inkomensbron en naar welvaartsgroep zijn opgenomen in bijlage B op het internet (<http://www.scp.nl/boeken/titels/2003-16/nl/acrobat/bijlageb.htm>).⁴

Tabel 3.3 Overheidsinkomsten uit verbruiksbelastingen naar 10%-groepen van secundair inkomen, 1999 (in euro's en procenten)

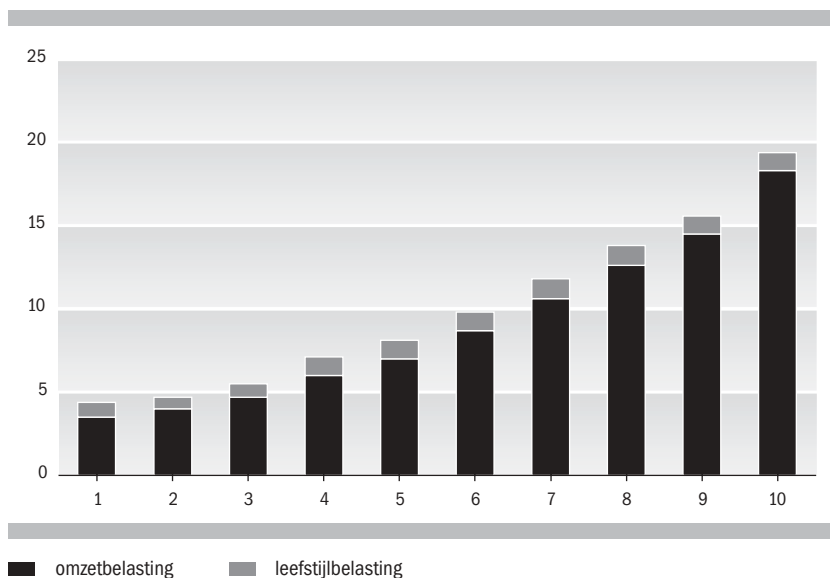
	totaal (mln. €)	totaal (%)	1 ^e	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e	6 ^e	7 ^e	8 ^e	9 ^e	10 ^e
verdeling huishoudens	100	100	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
verdeling secundair inkomen	100	100	0,7	3,9	5,3	6,6	7,9	9,3	11,2	13,6	16,6	24,9
<i>betalenden (% huishoudens)</i>												
omzetbelasting	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
leefstijlaccijnzen	96	96	97	87	95	95	96	96	99	99	99	99
<i>inkomsteverdeling</i>												
omzetbelasting	18.340	100	3,9	4,4	5,2	6,6	7,9	9,6	11,8	14,0	16,1	20,4
leefstijlaccijnzen	2.110	100	8,3	7,1	7,7	10,7	10,6	10,6	11,6	12,1	10,6	10,8
totaal	20.450	100	4,4	4,7	5,5	7,1	8,1	9,7	11,7	13,8	15,6	19,4

Bron: CBS (BO'99, POLS'99) SCP-bewerking; SCP (AVO'99)

Er kan worden geconcludeerd dat het bedrag aan omzetbelasting toeneemt per inkomensgroep: waar meer te besteden valt, wordt meer verbruikt en derhalve meer belasting betaald. Zo betaalt de laagste 40% van de inkomensverdeling 20% van de omzetbelasting en de hoogste 20% bijna 37%. In verhouding tot het inkomen daalt echter de betaalde belasting. Zo betaalt de 2e inkomensgroep 9% van het inkomen aan btw en de hoogste inkomensgroep ruim 6%. Dit hangt samen met het grotere aandeel dat hogere inkomensgroepen in het buitenland besteden of dat zij in het geheel niet besteden en aan het vermogen toevoegen.

Voor de leefstijlaccijnzen is het verschil tussen de inkomensgroepen veel minder uitgesproken en lijken de accijnzen gelijkmatiger over de inkomensgroepen verdeeld. De 40% huishoudens met de laagste inkomens betaalt bijna 34% van de leefstijlaccijnzen en de 20% rijkste huishoudens betaalt meer dan 21% van deze accijnzen. De genotmiddelen vormen blijkbaar een ‘democratisch’ goed, dat door brede lagen van de bevolking worden geconsumeerd. Wat echter wel opvalt is dat de deelname voor het tweede deciel een stuk lager is vergeleken met de overige decielen. Het blijkt dat er in het tweede deciel relatief veel huishoudens zitten die geen accijnzen betalen op alcohol en suiker.

Figuur 3.1 Verdeling overheidsinkomsten uit verbruiksbelastingen, naar inkomensgroep, 1999



Bron: SCP (AVO'99); CBS (BO'99 en POLS'99) SCP-bewerking

In figuur 3.1 is duidelijk te zien dat de verdeling van de totale verbruiksbelasting wordt gedomineerd door de verdeling van de omzetbelasting. De betrokken heffingen nemen tot de hoogste inkomensgroep nagenoeg lineair toe, waarna een kleine toename volgt. Deze toename staat duidelijk niet in verhouding tot de stijging van het genoten inkomen.

3.3 Belastingen op milieugrondslag

Een aantal belastingen die onderdeel vormen van de wet belastingen op milieugrondslag (de Wet milieubeheer of WMB) worden hier onder de noemer 'milieubelastingen' als negatieve inkomensoverdracht aan huishoudens toegerekend. In de genoemde wet worden belast: onttrekking van water uit de grond (grondwaterbelasting), het gebruik van leidingwater (drinkwaterbelasting), het storten van afval (afvalstoffenbelasting), het gebruik van brandstoffen (brandstoffenbelasting) en het gebruik van energie (regulerende energiebelasting). Deze belastingen moeten vervuiling tegengaan en natuurlijke hulpbronnen sparen. De leidingwaterbelasting is in 2000 ingevoerd en maakt derhalve geen deel uit van de toerekening van overheidsinkomsten in dit rapport. De afvalstoffenbelasting is in 1995 ingevoerd voor het storten van afval; voor verbranding geldt een nultarief. Aangezien huishoudelijk afval voornamelijk wordt verbrand of gecomposteerd en het storten voornamelijk betrekking heeft op bedrijfsafval wordt aangenomen dat de afvalstoffenbelasting nauwelijks op huishoudens drukt.

De in 1996 ingevoerde *regulerende energiebelasting* is gebaseerd op het koolstofgehalte van energiedragers, en drukt daarmee op het verbruik van aardgas, elektriciteit en minerale oliën die voor huishoudelijk gebruik worden aangewend. Deze heffing is uitsluitend verschuldigd door zogenaamde kleinverbruikers, waaronder huishoudens. De energiebelasting is regulerend omdat de opbrengsten middels de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting worden teruggesluisd naar de heffingsplichtigen.

De *brandstoffenbelasting* verving in 1992 de overeenkomstige bestemmingsheffingen voor de financiering van het milieubeleid. Deze belasting wordt geheven op primaire fossiele energiedragers, waarbij de ene helft van de heffingsgrondslag wordt gevormd door de energie-inhoud en de andere helft door het koolstofgehalte. Tot deze energiedragers behoren onder meer aardgas en minerale oliën. De eerste energiebron en onderdelen van de laatste energiebron (zoals huisbrandolie) worden ook belast uit hoofde van de regulerende energieheffing en de laatste energiebron wordt bovendien belast uit hoofde van de accijnzen. Dit betekent bijvoorbeeld dat over huisbrandolie drie heffingen zijn verschuldigd: accijns, brandstofbelasting en energiebelasting. Brandstoffen die worden aangewend voor de opwekking van elektriciteit zijn vrijgesteld van heffing. De regulerende energieheffing en de brandstoffenheffing vervangen deels de energieheffing, die was gebaseerd op de Wet verbruiksbelastingen van brandstoffen geheven naar een milieugrondslag (WVMB).

De *grondwaterbelasting* is in 1995 ingevoerd. Deze belasting is verschuldigd door waterleidingbedrijven en andere bedrijven (waaronder landbouwbedrijven) die grondwater onttrekken. Er wordt een bedrag per kubieke meter grondwater geheven. Voor grondwater dat via oever- en diepinfiltratie wordt verkregen geldt een aanzienlijk lager tarief. In dit rapport is uitsluitend die belasting in aanmerking genomen, die door waterleidingbedrijven wordt opgebracht en aan particuliere huishoudens wordt

doorberekend. Ongeveer tweederde deel van het drinkwater wordt aan de grond onttrokken en eenderde deel wordt in nagenoeg gelijke mate via het oppervlaktewater (Maas, Rijn) in spaarbekkens verzameld en gezuiverd of via duininfiltratie opgeslagen en gezuiverd (RIVM 2003). Alle huishoudens is echter hetzelfde belastingtarief toegerekend omdat met de beschikbare gegevens geen relatie kon worden gelegd tussen de drinkwaterconsumptie van huishoudens en de bron van het drinkwater.

In tabel 3.4 zijn de opbrengsten van de verbruiksbelastingen vermeld. De regulerende *energiebelasting* wordt opgebracht door huishoudens en bedrijven. Van de totale opbrengst in 1999 werd ongeveer 70% (1,6 miljoen euro) door huishoudens opgebracht. Huishoudens betalen de heffing door het verbruik van aardgas, elektriciteit en huisbrandolie. De heffing kan eenvoudig worden berekend op basis van het huishoudelijk verbruik.

Tabel 3.4 Milieubelastingen: heffingsplichtigen en inkomsten, 1999 (in aantallen en euro's)

	heffing			inkomsten (mln. euro)	
	grondslag	eenheid	aantal (x 1000)	totaal	toegerekend
brandstofaccijns	bestedingen	motorvoertuig	6.510	5.170	2.710
energie- en brandstoffenbelasting	energie- en brandstofgebruik	huishouden	6.785	2.290	1.580
grondwaterbelasting	watergebruik	huishouden	5.650	150	120
totaal				7.610	4.410

Bron: CBS (Nationale rekeningen 1999, B0'99) SCP-bewerking; SCP (AVO'99)

De *brandstoffenbelasting* is proportioneel verondersteld met de uitgaven aan motorbrandstoffen en huisbrandolie. Uit schaduwberendingen op een ander onderzoek blijkt dat deze veronderstelling weinig vertekeningen zal geven in de verdeling over inkomensgroepen. Er wordt ongeveer 50% (2,7 miljard euro) door huishoudens opgebracht.

De *grondwaterbelasting* hangt af van het watergebruik door huishoudens⁵. Ook deze heffing is dus eenvoudig te berekenen, omdat in het Budgetonderzoek niet alleen de uitgaven aan water, maar ook het verbruik bekend is. Voor grondwaterbelasting geldt dat het aandeel dat door huishoudens werd betaald ongeveer 80% (0,1 mld. euro) bedroeg.

In tabel 3.5 zijn de verdelingen van de milieubelastingen naar inkomensgroep opgenomen.

Tabel 3.5 Overheidsinkomsten uit milieubelastingen naar 10%-groepen van het secundaire inkomen, 1999 (in euro's en procenten)

	totaal (%)	1 ^e	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e	6 ^e	7 ^e	8 ^e	9 ^e	10 ^e	
verdeling huishoudens	100	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	
verdeling secundair inkomen	100	0,7	3,9	5,3	6,6	7,9	9,3	11,2	13,6	16,6	24,9	
<i>betalenden (% huishoudens)</i>												
brandstofaccijns	71	35	39	52	71	72	79	89	92	88	90	
energie- en brandstoffenbelasting	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
grondwaterbelasting	84	32	78	80	81	87	92	95	99	97	100	
<i>inkomsteverdeling (mln. €)</i>												
brandstofaccijns	2.710	100	2,4	2,8	4,3	6,7	8,2	10,6	14,0	16,9	16,7	17,5
energie- en brandstoffenbelasting	1.580	100	3,9	5,0	6,0	7,4	8,7	10,4	12,7	14,5	14,8	16,7
grondwaterbelasting	120	100	2,8	6,1	6,8	7,4	9,0	10,4	12,6	14,2	14,6	16,0
totaal	4.410	100	3,0	3,7	4,9	6,9	8,4	10,5	13,5	15,9	15,9	17,2

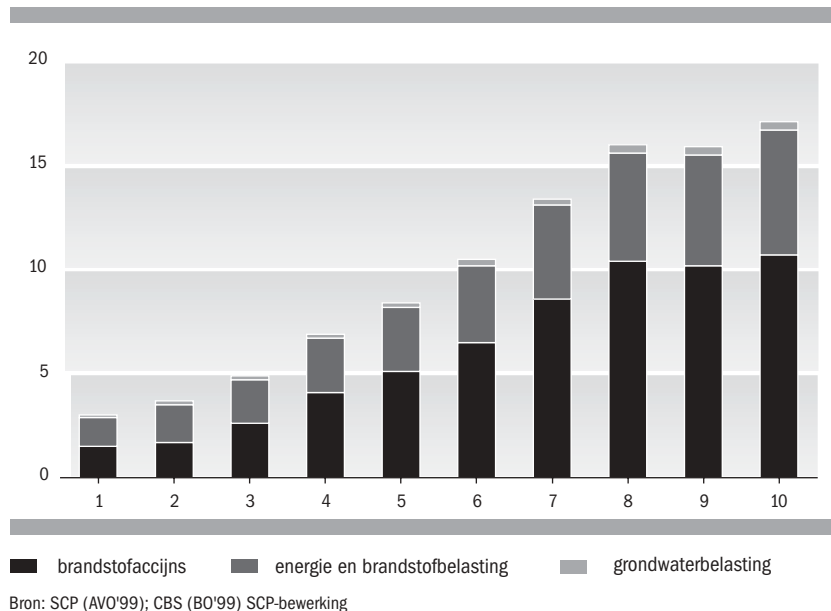
Bron: CBS (BO'99) SCP-bewerking; SCP (AVO'99)

Brandstofaccijns wordt relatief weinig betaald door huishoudens in de laagste twee inkomensgroepen, aangezien deze accijns vooral wordt opgebracht door huishoudens die een auto bezitten. Deze zijn meer dan gemiddeld in de hogere inkomensgroepen aan te treffen. De energie- en brandstoffenbelasting wordt door alle huishoudens afgedragen. Ook voor de waterbelasting geldt dat die door de meeste huishoudens wordt betaald. Afgezien van de eerste inkomensgroep, betaalt per deciel minstens ongeveer 80% van de huishoudens waterbelasting. Het aandeel van het eerste deciel is wat aan de lage kant, omdat is aangenomen dat de waterbelasting voor inwonende r8-plussers – die als huishouden vooral in de eerste inkomensgroep zijn ondergebracht – door het ouderlijk huishouden worden opgebracht. Voorts waren in 1999 niet in alle huishoudens watermeters opgenomen. Dit betreft met name een deel van de inwoners van enkele grote gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht) waar het watergebruik uit woningkenmerken wordt afgeleid, en woningen waarvan het watergebruik bij abonnement collectief is geregeld.

De uitgaven aan milieubelasting nemen toe met het inkomen, al is er een duidelijke afvlakking waar te nemen bij de drie hoogste inkomensgroepen. Deze afvlakking komt vooral op conto van de brandstofaccijns en houdt mede verband met de verzadiging van het autogebruik. De 40% armste huishoudens brengen 19% van de milieubelastingen op en de 20% rijkste huishoudens 33%.

Figuur 3.2 geeft de verdeling van de milieubelastingen naar inkomensgroep weer. Vooral de uitgaven aan brandstofaccijns nemen sterk toe naarmate het inkomen toeneemt. Voor de laagste inkomensgroepen is het verschil tussen de betaalde energie- en brandstofbelasting enerzijds en de betaalde brandstofaccijns anderzijds niet zo groot, maar voor de hoogste inkomensgroepen vormt de brandstofaccijns het dubbele van de energie- en brandstofbelasting.

Figuur 3.2 Verdeling overheidsinkomsten uit milieubelastingen, naar inkomensgroep, 1999 (in procenten)



3.4 Belastingen op de woning

Er zijn twee belangrijke belastingen op de woning: de onroerend-zaakbelasting en de overdrachtsbelasting.

De *onroerend-zaakbelasting* (OZB) is een belangrijke algemene inkomensbron voor gemeenten, die bedoeld is om gemeentelijke voorzieningen te financieren. Het gaat hierbij om voorzieningen die niet uit middelen van hogere overheden worden bekostigd. De OZB bestaat uit twee delen: een gedeelte dat door eigenaren en een gedeelte dat door gebruikers is verschuldigd. Een eigenaar-bewoner betaalt beide delen. De hoogte van de belasting hangt af van de waarde van het onroerende goed. Voor huishoudens is dat doorgaans de woning. Huishoudens betalen een belangrijk deel van deze belasting, maar ook ondernemingen en publieke instellingen zijn heffingsplichtig wanneer zij onroerende zaken bezitten. De gemeente bepaalt de waarde van het onroerende goed en de belastingtarieven. Het tarief is meestal voor de bezitters wat hoger dan voor de

gebruikers. Bij de berekening van de belasting wordt ervan uitgegaan dat eigenaren van verhuurde woningen het eigenaargedeelte van de heffing doorberekenen aan de huurders. Sinds 1998 is er ter verlichting van de lokale lasten de zogenoemde Zalmsnip. Dit bedrag van 45 euro per huishouden wordt door de gemeente in mindering gebracht op de gemeentelijke heffingen. Er wordt hier uitgegaan van de veronderstelling dat de zalmsnip geheel op de OZB wordt gekort. De zalmsnip leverde de huishoudens in 1999 een voordeel op van 300 miljoen euro. Overigens is in het Regeerakkoord 2003-2007 de afschaffing voorzien van het gebruikersgedeelte van de OZB. Dit vormt iets minder dan de helft van het totale bedrag.

De *overdrachtsbelasting* wordt geheven bij de juridische overdracht van bestaand onroerend goed. De belasting bedraagt 6% van de overgedragen waarde. Over nieuwbouw is geen overdrachtsbelasting verschuldigd, maar wel BTW.⁶

Tabel 3.6 geeft gegevens over de deelname aan de belastingen en de daarmee gemoeide bedragen.

Tabel 3.6 Belastingen op de woning: heffingsplichtigen en inkomsten, 1999 (in aantallen en euro's)

	heffing		aantal (x 1000)	inkomsten (mln. euro)
	grondslag	eenheid		toegerekend
onroerend-zaakbelasting				
bruto	waarde	woningen	6.600	1.360
Zalmsnip	-	huishoudens	6.600	-300
netto				1.060
overdrachtsbelasting	waarde	(verhandelde) woning	190	910
totaal				1.970

Bron: CBS (WBO'98) SCP-bewerking

De *onroerend-zaakbelasting* wordt betaald door elk huishouden dat een zelfstandige woning huurt of bezit. Huishoudens van inwonenden vallen hier buiten. In het Woningbehoefteonderzoek (WBO) 1998 van het CBS wordt door huishoudens opgegeven welk bedrag er wordt betaald aan onroerend-zaakbelasting. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen het gebruikersdeel en het eigenarendeel. Zoals eerder vermeld wordt er voor huurders een 'eigenarendeel' berekend omdat de verhuurders dit via de huur doorberekenen aan de huurders.

De *overdrachtsbelasting* wordt betaald door die huishoudens die een reeds eerder bewoond huis kopen. Het aantal huishoudens uit het WBO dat in 1998 een reeds bewoonde woning koopt, is te klein om een betrouwbaar verdelingsbeeld te geven.

Daarom zijn, als benadering, de huishoudens geselecteerd die in 1997 of 1998 een reeds eerder bewoonde woning betrokken. Aangenomen is dat zij 6% van de waarde van hun woning aan overdrachtsbelasting hebben betaald. De omvang van het aan huishoudens toe te rekenen bedrag is geraamd op 910 miljoen euro, éénderde van de totaalopbrengst in 1999.

Tabel 3.7 geeft de verdeling van de opbrengsten van beide belastingen naar inkomensgroep.

Tabel 3.7 Overheidsinkomsten uit belastingen op de woning naar 10%-groepen van het secundaire inkomen, 1999 (in euro's en procenten)

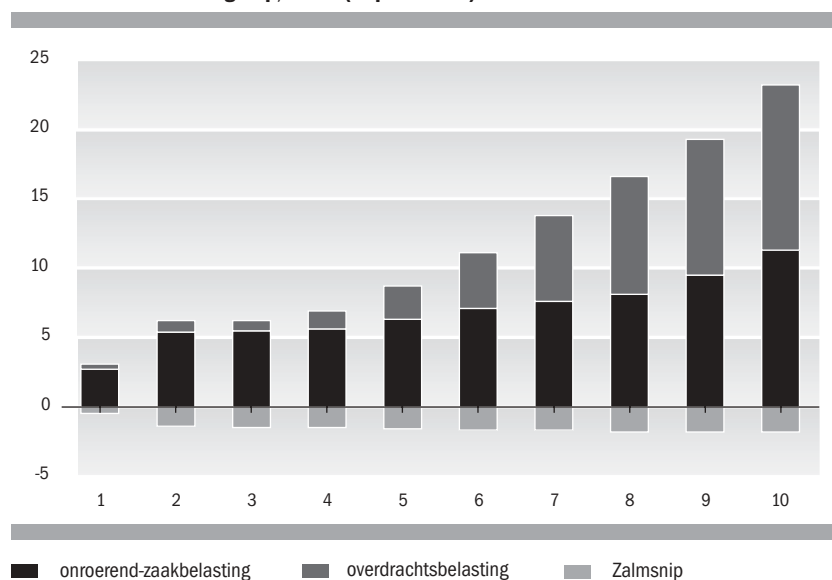
	totaal											
	(mln. €)	(%)	1 ^e	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e	6 ^e	7 ^e	8 ^e	9 ^e	10 ^e
verdeling huishoudens	100	100	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
verdeling secundair inkomen	100	100	0,7	3,9	5,3	6,6	7,9	9,3	11,2	13,6	16,6	24,9
<i>betalenden (% huishoudens)</i>												
onroerend-zaakbelasting (bruto)	85	100	30	76	83	83	88	95	97	98	99	99
zalmstip (aftrek)	85	100	30	76	83	83	88	95	97	98	99	99
overdrachtsbelasting	2	100	0	0	1	1	2	3	4	5	5	5
<i>inkomstverdeling</i>												
onroerend-zaakbelasting (bruto)	1.360	100	3,9	7,8	8,0	8,1	9,1	10,3	11,0	11,7	13,7	16,4
zalmstip (aftrek)	-300	100	3,5	9,0	9,8	9,8	10,4	11,2	11,4	11,5	11,6	11,7
overdrachtsbelasting	910	100	0,9	1,7	1,5	2,9	5,3	8,7	13,4	18,5	21,2	25,8
totaal	1.970	100	2,6	4,8	4,7	5,5	7,1	9,4	12,1	14,9	17,5	21,5

Bron: CBS (WBO'98) SCP-bewerking

De belastingen met betrekking tot de woning blijken een sterke relatie te hebben met het inkomen. Deze samenhang vloeit enerzijds voort uit het stijgende aandeel heffingsplichtigen, en anderzijds uit het stijgende bedrag per heffingsplichtige. Aangezien inwonende personen van 18 jaar of ouder in algemene zin als zelfstandig huishouden zijn beschouwd maar geen belastingen op de woning verschuldigd zijn, is het aandeel van opgebrachte belastingen in de laagste inkomensgroep(en) betrekkelijk gering. Zo blijken de 40% huishoudens met de laagste inkomens nog geen 18% van het totaal aan woninggebonden belastingen op te brengen en de 20% huishoudens met de hoogste inkomens 39% van deze belastingen. De overdrachtsbelasting drukt aanzienlijk meer op de hogere inkomensgroepen dan de onroerend-zaakbelasting: de rijkste 20% betaalt 30% van de (bruto) onroerend-zaakbelasting, maar 47% van de overdrachtsbelasting. Dit komt mede omdat de overdrachtsbelasting alleen wordt opgebracht door eigenaren van woningen.

Figuur 3.3 brengt de verdelingen op een andere wijze in beeld.

Figuur 3.3 Verdeling overheidsinkomsten uit belastingen op de woning, naar inkomensgroep, 1999 (in procenten)



Bron: CBS (WBO'98) SCP-bewerking

In figuur 3.3 is duidelijk te zien dat onroerend-zaakbelasting bij de lage inkomens een relatief veel groter deel uitmaakt van de woningbelasting dan bij de hogere inkomens. Bij de hogere inkomens komt meer dan de helft van de opgebrachte woningbelasting voor rekening van de overdrachtsbelasting. Dit komt omdat de lagere inkomens relatief meer huren en omdat de overdrachtsbelasting een percentage van de aankooprijks van de woning is. Naarmate het inkomen hoger is, worden er ook duurdere huizen gekocht.

3.5 Belastingen op motorvoertuigen

Zowel de aanschaf als het bezit van motorvoertuigen is belast.

De aanschafbelasting van motorvoertuigen (BPM) is een belasting bij aanschaf van een personenauto of motorrijwiel. Deze belasting geldt voor zowel nieuwe als tweedehands voertuigen (voorzover die via de officiële handel verkocht worden). De tariefstelling voor een nieuwe benzineauto is afnemend progressief: 45,2% over de netto-catalogusprijs, verminderd met 1540 euro. Voor een nieuwe auto van 10.000 euro komt dit neer op een totaal tarief van 30% en voor een nieuwe auto van 40.000 euro op ruim 41% van de netto-cataloguswaarde. De korting voor nieuwe dieselauto's (t/m 1999) ligt iets lager, op 580 euro, wat leidt tot een meer proportioneel tarief. Voor een tweedehands auto wordt het tarief op de netto-cataloguswaarde met een bepaald percentage verminderd, om rekening te houden met de afschrijving op de aanschafwaarde. Auto's

die minstens 25 jaar oud zijn, zijn vrijgesteld van aanschafbelasting. De belasting geldt alleen voor auto's die voornamelijk bedoeld zijn voor consumptief gebruik. Voor auto's die expliciet zijn bedoeld voor zakelijk gebruik is het grijze kenteken ingesteld: voor deze auto's is geen aanschafbelasting verschuldigd.

De motorrijtuigenbelasting wordt geheven naar het gewicht van zowel personen- als vrachtauto's. Bovendien zijn er nog grote verschillen naar soort voertuig en soort brandstof (benzine, diesel en lpg). Ook zijn er nog kleine verschillen naar provincie vanwege de zogenaamde opcenten. Bij deze belasting wordt een onderscheid gemaakt tussen zakelijk gebruik en privé-gebruik van motorrijtuigen. De motorrijtuigenbelasting die wegens zakelijk gebruik verschuldigd is, komt voor rekening van bedrijven en blijft hier derhalve buiten beschouwing. De wegens privé-gebruik verschuldigde belasting wordt wel in de analyse betrokken, omdat zij door huishoudens wordt opgebracht. In het Budgetonderzoek wordt huishoudens gevraagd naar hun uitgaven aan motorrijtuigenbelasting. Op basis van deze gegevens wordt 60%, ofwel een bedrag van 1630 miljoen euro, toegerekend aan huishoudens.

Tabel 3.8 geeft de gegevens over de deelname aan de belastingen en de belastingopbrengsten.

Tabel 3.8 Belastingen op motorvoertuigen: heffingsplichtigen en inkomsten, 1999 (in aantallen en euro's)

	heffing			inkomsten (mln. euro)	
	grondslag	eenheid	aantal (x 1000)	totaal	toegerekend
aanschafbelasting (BPM)	waarde	nieuw voertuig	2.650 ^a	2.840	1.980
motorrijtuigenbelasting	gewicht	motorvoertuigen	6.510 ^b	2.710	1.630
totaal				5.550	3.610

a Het gaat hier om alle verkochte nieuwe en tweedehands personenauto's en motorfietsen in 1999. Verkopen naar het buitenland zijn hier ook bij inbegrepen. Er wordt bij dit aantal geen rekening gehouden met het feit dat over tweedehands auto's ouder dan 25 jaar geen BPM betaald hoeft te worden.

b Inclusief lease-auto's.

Bron: CBS (Jaarboek 2000, Nationale rekeningen 1999, B0'99) SCP-bewerking; SCP (AVO'99)

De verdeling van de aanschafbelasting van motorvoertuigen is berekend op grond van de door gebruikers opgegeven waarde van auto's.⁷ Omdat de cataloguswaarde niet bekend is, wordt de aanschafprijs gebruikt om de aanschafbelasting te berekenen.⁸ Op de betreffende auto's is de tariefstructuur 1999 toegepast.⁹ Er is 70% van de totale belastingopbrengst toegerekend aan huishoudens, wat overeenkomt met een bedrag van 1980 miljoen euro.

De motorrijtuigenbelasting is bekend uit het Budgetonderzoek.

Tabel 3.9 zet de verdelingsuitkomsten bijeen.

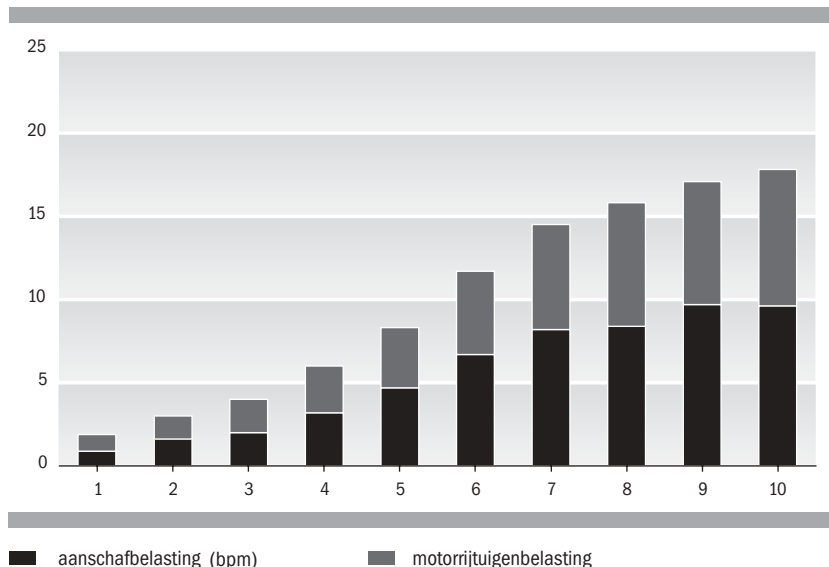
Tabel 3.9 Overheidsinkomsten uit belastingen op motorvoertuigen naar 10%-groepen van het secundaire inkomen, 1999 (in euro's en procenten)

	totaal (%)	1 ^e	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e	6 ^e	7 ^e	8 ^e	9 ^e	10 ^e	
verdeling huishoudens	100	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	
verdeling secundair inkomen	100	0,7	3,9	5,3	6,6	7,9	9,3	11,2	13,6	16,6	24,9	
<i>betalenden (% huishoudens)</i>												
aanschafbelasting (bpm)	19	4	5	9	13	17	22	27	31	34	30	
motorrijtuigenbelasting	66	25	35	47	59	66	77	87	90	87	86	
<i>inkomstenverdeling (mln. €)</i>												
aanschafbelasting (bpm)	1.980	100	1,6	2,8	3,6	5,8	8,5	12,2	14,9	15,3	17,6	17,5
motorrijtuigenbelasting	1.630	100	2,2	3,2	4,5	6,3	7,9	11,1	13,9	16,3	16,4	18,2
totaal	3.610	100	1,9	3,0	4,0	6,0	8,3	11,7	14,4	15,8	17,0	17,8

Bron: CBS (BO'99) SCP-bewerking; SCP (AVO'99)

Ook de belastingen op motorvoertuigen lopen sterk op met het inkomen. Dat betreft met name de aanschafbelasting die niet op gewicht maar op waarde rust.¹⁰ De waarde van motorvoertuigen loopt meer op met het inkomen van huishoudens dan het gewicht van de auto. De 40% armste huishoudens betalen nog geen 14% van de belastingen op motorvoertuigen op terwijl de 20% rijkste huishoudens 35% van deze belastingen voor hun rekening nemen.

Figuur 3.4 Verdeling overheidsinkomsten uit belastingen op motorvoertuigen, naar inkomensgroep, 1999 (in procenten)



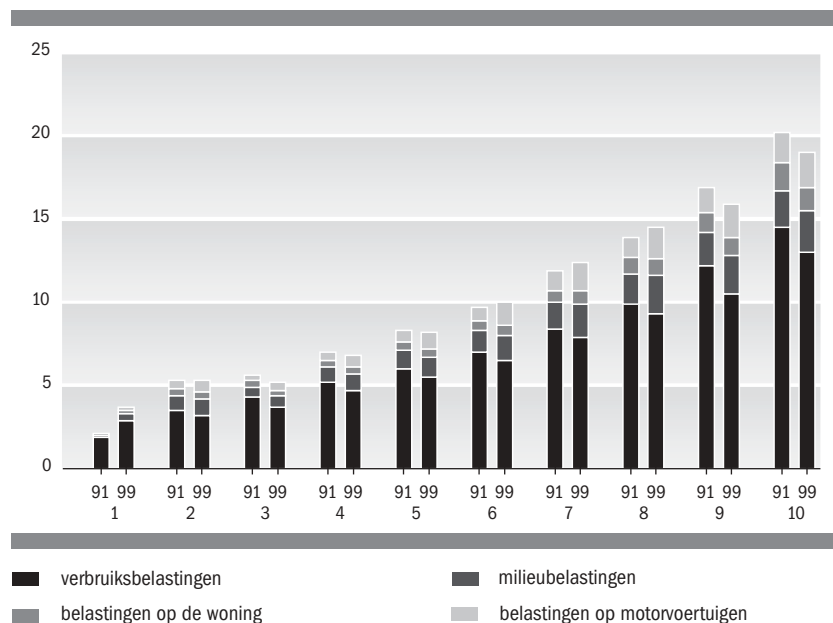
Bron: SCP (AVO'99); CBS (BO'99) SCP-bewerking

Figuur 3.4 biedt een visueel beeld van de verdeling van de belastingen op motorvoertuigen naar inkomensgroep en figuur 3.4 illustreert de eerdere conclusies dat de uitgaven toenemen met het inkomen: vanaf de zevende inkomensgroep wordt er duidelijk meer motorvoertuigenbelasting afgedragen.

3.6 Tijdsvergelijking

De verdelingen van de belastingopbrengsten zijn ook in de vorige publicatie voor het jaar 1991 opgesteld (SCP 1994). Inmiddels zijn er echter een aantal milieubelastingen bijgekomen. Figuur 3.5 geeft een vergelijking van beide verdelingen.

Figuur 3.5 Verdeling overheidsinkomsten naar inkomensgroep, 1991 en 1999 (in procenten)



Bron: SCP (AVO'91 en '99); CBS (BO'89 en '99; WBO'89 en '98; POLS'89 en '99) SCP-bewerking

In vergelijking met de verdeling voor 1991 zijn de overheidsinkomsten voor verbruiksbelastingen iets minder scheef geworden: het aandeel van de hogere inkomens is iets gedaald, en dat van de lage en middeninkomens is licht gestegen. De laagste inkomensgroep is 1,6% meer gaan betalen en de hoogste twee inkomensgroepen 1% minder. De overige inkomensgroepen, op de achtste na, zijn minder dan een 0,5 procentpunt gewijzigd. In totaal zijn de 40% armste huishoudens 1 procentpunt meer gaan betalen en de 20% rijkste huishoudens 2 procentpunt minder. De minder scheve verdeling

van de overheidsinkomsten is vooral toe te schrijven aan de btw. Er dient hierbij te worden aangetekend dat de berekeningen in 1991 op een iets andere wijze tot stand zijn gekomen dan die in 1999.¹¹

Als de gebonden belastingen worden gerelateerd aan het gemiddelde secundaire inkomen (per deciel), dan ontstaat een iets ander beeld. In 1991 waren de 40% armste huishoudens 13% van hun secundaire inkomen kwijt aan gebonden belastingen, in 1999 was dit 16%. De 20% rijkste huishoudens waren in 1991 10% en in 1999 11% van hun secundaire inkomen kwijt aan gebonden belastingen, en voor de overige inkomens steeg dit percentage van 11% naar 14%. Alle huishoudens zijn in 1999 dus een groter deel van hun secundaire inkomen kwijt aan gebonden belastingen dan in 1991, maar dit geldt in sterkere mate voor de lage en middeninkomens. Als de overheidsinkomsten op deze manier worden beoordeeld is er dus sprake van een denivellering.

3.7 Samenvatting en conclusies

Uit het secundaire inkomen betalen huishoudens nog belastingen die aan goederen of diensten zijn gebonden. In dit hoofdstuk zijn de verdelingen van deze overheidsinkomsten beschreven.

Er zijn algemene belastingen en speciale belastingen die worden geheven op bepaalde producten en diensten zoals alcohol, de auto en de woning. Met deze belastingen is een aanzienlijk bedrag gemoeid, circa 30 miljard euro, dat ongeveer 15% uitmaakt van het 'vrij te besteden' secundaire inkomen. Het leeuwendeel van de gebonden belastingen bestaat uit de omzetbelasting (btw), die 60% uitmaakt van de gebonden overheidsinkomsten. De belastingen zijn in negen groepen ingedeeld: de btw, de accijnzen, de energie- en brandstoffenbelasting, de grondwaterbelasting, de onroerend-zaakbelasting, de overdrachtsbelasting, de aanschafbelasting van motorvoertuigen en de motorrijtuigenbelasting. Van de totale opbrengsten van deze belastingen is uitsluitend dat deel in aanmerking genomen dat door gezinshuishoudens is opgebracht. Uiteindelijk blijkt 60% van het totale heffingsbedrag aan huishoudens te kunnen worden toegerekend. De overige 40% wordt door bedrijven en publieke instellingen opgebracht.

Tabel 3.10 geeft de inkomstenverdelingen naar inkomensgroep.

Tabel 3.10 Overheidsinkomsten naar 10%-groepen van het secundaire inkomen, 1999 (in euro's en procenten)

	(mln. €)	totaal (%)										
		1 ^e	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e	6 ^e	7 ^e	8 ^e	9 ^e	10 ^e	
verdeling huishoudens	100	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
verdeling secundair inkomen	100	0,7	3,9	5,3	6,6	7,9	9,3	11,2	13,6	16,6	24,9	
<i>inkomstenverdeling</i>												
verbruiksbelastingen	20.450	100	4,4	4,7	5,5	7,1	8,1	9,7	11,7	13,8	15,6	19,4
milieubelastingen	4.410	100	3,0	3,7	4,9	6,9	8,4	10,5	13,5	15,9	15,9	17,2
belastingen op de woning	1.970	100	2,6	4,8	4,7	5,5	7,1	9,4	12,1	14,9	17,5	21,5
belastingen op motorvoertuigen	3.220	100	1,9	3,0	4,0	6,0	8,3	11,7	14,4	15,8	17,0	17,8
totaal	30.050	100	3,7	4,4	5,2	6,8	8,1	10,1	12,3	14,4	15,9	19,0

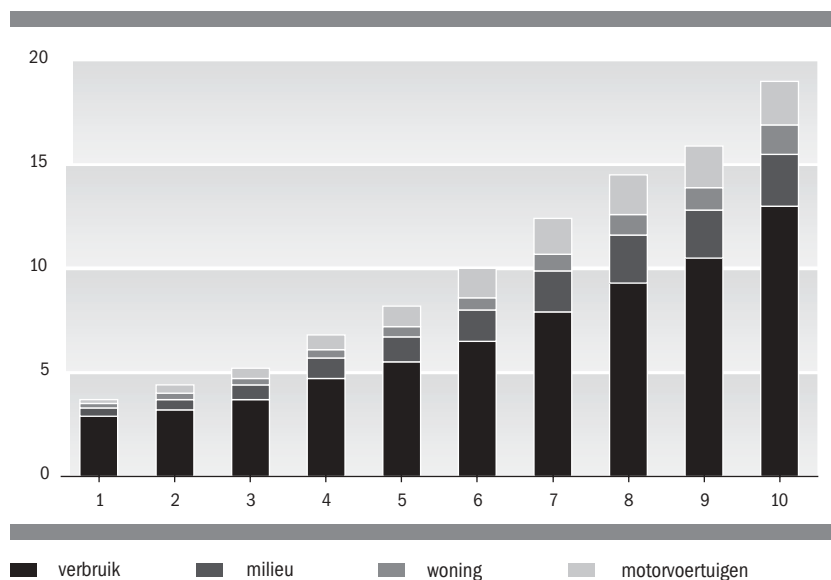
Bron: CBS (BO'99, POLS'99, WBO'98) SCP-bewerking; SCP (AVO'99)

Uit tabel 3.10 blijkt dat de overheidsinkomsten vooral worden opgebracht door de hogere inkomensgroepen. Terwijl de 40% huishoudens met de laagste inkomens 20% van de betrokken belastingen betalen, betalen de 20% huishoudens met de hoogste inkomens bijna 35% van deze belastingen. Als deze percentages worden bekeken in verhouding tot het secundair inkomen dat deze groepen ontvangen, is het beeld minder scheef aangezien de 40% armste huishoudens ruim 16% van het totale secundaire inkomen ontvangen en de rijkste 20% ruim 41% van dit inkomen. De hogere inkomensgroepen betalen in verhouding tot hun inkomen dus juist minder belasting.

De verschillen tussen de diverse belastingvormen zijn niet groot maar wel opmerkelijk. De meest scheve verdeling komt tot stand door de belastingen op de woning (39% ten laste van de 20% rijkste huishoudens). De verschillen tussen de overige belastingsoorten zijn betrekkelijk gering (33%-35% ten laste van de 20% rijkste huishoudens).

Figuur 3.6 geeft de verdelingen van de vier onderscheiden groepen belastingen naar inkomensgroep.

Figuur 3.6 Verdeling overheidsinkomsten, naar inkomensgroep, 1999 (in procenten)



Bron: SCP (AVO'99); CBS (BO'99, POLS'99, WBO'98) SCP-bewerking

Als we de verdeling van 1999 vergelijken met die van 1991, dan lijkt de verdeling in 1999 iets minder scheef dan die in 1991. Als we echter kijken naar de gebonden belastingen in relatie tot het secundaire inkomen, dan blijkt dat de eerste acht decielen een groter deel van hun secundaire inkomen kwijt zijn aan gebonden belastingen, terwijl dit voor de hoogste twee decielen slechts met 1% is toegenomen. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de verdeling van gebonden belastingen schever is geworden.

Noten

- 1 Dit gebeurt aan de hand van een zogenaamde tobit-analyse, zie bijvoorbeeld Franses en Paap (2001), hoofdstuk 7. De verklarende variabelen zijn gezins-samenstelling, inkomen en leeftijd.
- 2 Het deel van de accijnzen dat door consumenten wordt gebruikt is vastgesteld op basis van bewerkte gegevens uit het Budgetonderzoek 1999 en Periodiek onderzoek leefsituatie (POLS) 1999.
- 3 Voor alcoholconsumptie is gebruik gemaakt van de Permanent onderzoek leefsituatie (POLS)-enquête 1999 van het CBS.
- 4 Er zijn geen doelgroepen geformuleerd voor overheidsinkomsten, omdat zij niet of nauwelijks afwijken van de werkelijkheid, als we tenminste uitgaan van de bestaande regelgeving.
- 5 Hierbij wordt rekening gehouden met het feit dat een deel van het gebruikte water lager belast geïnfiltrerd oppervlaktewater betreft, zie RIVM (2003: 14).
- 6 BTW over nieuwbouw wordt toegerekend via de huurwaarde. Deze berekening kan iets vertekend zijn als er per jaar grote verschillen zijn in het aantal verkochte woningen.
- 7 Het gaat hier om het Aanvullend voorzieningengebruik onderzoek 1999 (AVO'99).
- 8 Hierbij wordt aangenomen dat het verminderingspercentage dat geldt voor tweedehands auto's al verwerkt is in de lagere aanschafprijs.
- 9 Ook motorfietsen zijn buiten beschouwing gelaten, omdat er geen informatie over het bezit ervan bekend is. Slechts 100.000 van de 2.650.000 verkochte voertuigen waren motorfietsen.
- 10 Dit in tegenstelling tot de motorrijtuigenbelasting, die wel afhankelijk is van het gewicht.
- 11 De voor 1999 gebruikte methode is nauwkeurig omdat per huishouden het bedrag aan gebonden belastingen wordt bepaald.

4 Uitgavenverdelingen in de tijd

4.1 Inleiding

Het profijt van de overheid wordt vanwege de beschikbaarheid van gegevensbronnen steeds om de vier jaar in beeld gebracht. In de vorige publicatie zijn de verdelingen in de periode 1977-1991 met elkaar vergeleken, waarbij steeds vier meetpunten in aanmerking zijn genomen (SCP 1994). Hoewel de selectie van voorzieningen in de tijd enigszins varieert, is het leeuwendeel van de voorzieningen in alle jaren hetzelfde. Verschillen kunnen optreden omdat voorzieningen verdwijnen of sterk aan betekenis inboeten (vormingswerk) of juist op het toneel verschijnen of aan betekenis winnen (kinderopvang). Bij de tijdvergelijking als hier opgesteld vallen dergelijke voorzieningen uit de boot.

In dit hoofdstuk worden de verdelingen van gebonden overdrachten van de overheid aan huishoudens in de tijd vergeleken.¹ Daarbij is in principe gekozen voor een tijdsinterval van acht jaren: 1977, 1983, 1991 en 1999. Dit interval is gekozen omdat de betrokken jaren samenvallen met de publicaties die over het 'profiel van de overheid' zijn verschenen. De tijdvergelijking zal in twee fasen worden uitgevoerd. Eerst zullen in paragraaf 4.3 op het niveau van voorzieningen de uitkomsten voor 1991 en 1999 worden vergeleken. Vervolgens zullen de uitkomsten voor de periode 1977-1999 op sectorniveau worden vergeleken in paragraaf 4.4. Daarbij zal overwegend worden teruggevallen op de rapportage van de tijdvergelijking in de vorige publicatie (SCP 1994: 123-152).

De tijdvergelijking maakt het mogelijk om verschuivingen in de verdeling in verband te brengen met maatschappelijke ontwikkelingen en het gevoerde overheidsbeleid. Verschuivingen in de verdeling van gebonden inkomensoverdrachten kunnen immers zowel het gevolg zijn van betrekkelijk autonome ontwikkelingen, die betrekking hebben op preferenties van burgers en op de demografische samenstelling van de bevolking, als van veranderingen in regelgeving of uitgavenniveau als gevolg van het gevoerde overheidsbeleid.

Tabel 4.1 geeft een overzicht van de tertiaire uitgavenbedragen die in de tijdvergelijking in aanmerking zijn genomen.

Tabel 4.1 Oorspronkelijk toegerekende en hier geselecteerde tertiaire uitgaven voor de tijdvergelijking, 1977-1999 (in euro's en procenten)

	1977	1983	1991	1999
oorspronkelijk bedrag (mld. euro)				
volkshuisvesting	1,8	3,7	5,7	5,2
onderwijs	8,7	9,8	11,5	16,0
openbaar vervoer	0,7	1,3	1,6	1,6
cultuur en recreatie	0,8	1,4	1,8	2,4
zorgverzekering	0,3	0,7	1,3	2,8
dienstverlening	1,1	1,0	1,8	3,3
bestaanskosten	0,2	•	•	0,5
totaal uitgaven	13,6	17,3	23,6	31,7
geselecteerd (in %)				
volkshuisvesting ^a	91	90	100	100
onderwijs ^b	94	100	95	94
openbaar vervoer ^c	100	100	100	100
cultuur en recreatie ^d	82	100	93	93
zorgverzekering ^e	100	100	100	100
dienstverlening ^f	60	100	73	61
bestaanskosten	0	•	•	0
totaal uitgaven	89	98	96	91

a Huursubsidie, objectsubsidies huurwoningen, premiekoopsubsidies, huurwaardevoordeel.

b Basisonderwijs, voortgezet onderwijs, hoger onderwijs, kinderbijslag 16-17-jarigen, tegemoetkoming studiekosten, studiefinanciering.

c Trein, tram-bus-metro.

d Sportaccommodaties, openluchtrecreatie, openbare bibliotheken, sociaal-cultureel werk, uitvoerende kunst, musea.

e Ziekteverzekering, wettelijke bijdragen.

f Thuiszorg, ambulante geestelijke gezondheidszorg.

• Geen bedrag toegerekend voor de voorziening in het desbetreffende jaar.

Bron: SCP (eigen bewerking)

Uit tabel 4.1 blijkt dat een aanzienlijk deel van de in de verschillende jaren toegerekende tertiaire inkomensoverdrachten in de tijdvergelijking kan worden betrokken. Dat varieert van omstreeks 90% (1977 en 1999) tot ruim 95% (1983 en 1991). Bij de volkshuisvesting ontbreekt in de beginjaren het zogenaamde excessieve renteaftrekvoordeel bij woninghypotheken, dat in latere jaren niet meer als belastinguitgave wordt gezien.² Bij het onderwijs ontbreken de uitgaven voor doelgroepen omdat deze voorziening in voorgaande jaren niet in deze vorm aanwezig was. Voorts ontbreekt het deeltijdonderwijs en het fiscale voordeel van de aftrekbaarheid van studiekosten omdat deze voorzieningen in sommige jaren niet zijn toegerekend. Bij cultuur en recreatie ontbreekt met name de kunstzinnige vorming (in 1983 niet toegerekend) en enkele specifiek op de jeugd gerichte voorzieningen (die in latere jaren sterk aan betekenis hebben ingeboet of zijn opgegaan in het sociaal-culturele werk). Bij de dienstverlening zijn enkele voorzieningen sterk in opkomst (kinderopvang) of uit andere voorzieningen

samengesteld (voorzieningen voor gehandicapten), zodat deze eveneens niet voor alle betrokken jaren beschikbaar zijn. Ook enkele compensaties voor bestaanskosten vormen een recent verschijnsel (kwijschelding van lokale heffingen) of zijn niet in alle betrokken jaren toegerekend (bijzondere bijstand). Er kan dus geen tijdvergelijking voor bestaanskosten worden gemaakt, omdat er geen bestaanskosten zijn die in alle jaren zijn toegerekend.³ Desondanks is het goed mogelijk om de verdelingsresultaten voor de overige voorzieningen in de verschillende jaren met elkaar te vergelijken.

4.2 *Uitgangspunten voor de vergelijking*

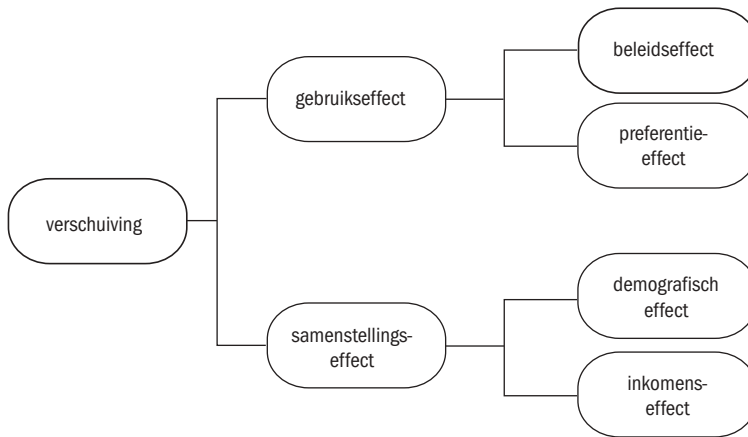
De eerste stap die bij een analyse van verschuivingen van uitgavenverdelingen in de tijd moet worden gezet is of er daadwerkelijk een verschuiving heeft plaatsgevonden. De volgende stap is om bij een verschuiving na te gaan welke factoren daaraan ten grondslag liggen. Uiteraard is daarbij vereist dat de overheidsuitgaven steeds zoveel mogelijk op identieke wijze aan gebruikers zijn toegerekend. Bij nagenoeg alle voorzieningen is dit het geval.

Omdat de gegevens over voorzieningengebruik doorgaans uit enquêtes zijn verkregen, moet worden bekeken in welke mate verschillen tussen verdelingen het gevolg zijn van het steekproefkarakter van de gegevens en of deze verschillen in werkelijkheid ook bestaan.⁴ Met een statistische toets (de Chi-kwadraattoets) kan worden nagegaan of de verdeling van het wel of niet gebruik van voorzieningen door huishoudens in de loop van de tijd significant is veranderd. Bij grote steekproeven gaat het vooral om de grootte van het verschil. Het is immers niet alleen van belang te weten dat er een verschil is, maar ook dat het verschil van enige betekenis is. Omdat bij een omvangrijk aantal gebruikers kleine verschillen in gebruik al snel als significant worden aangemerkt, moet ook een maat worden toegepast die de relevantie van de verschillen weerspiegelt.⁵ Hier is gekozen voor een op de Chi-kwadraattoets gebaseerde associatiemaat, Cramers V. Verschuivingen in het verdelingspatroon worden als significant en relevant aangemerkt wanneer zowel de Chi-kwadraattoets als de Cramers V-toets daartoe aanleiding geven.

Verschuivingen in uitgavenverdelingen die het gevolg zijn van veranderingen in de intensiteit van het gebruik zijn moeilijker systematisch te toetsen op significantie.⁶ Daarom wordt slechts in voorliggende gevallen getoetst of verschuivingen in het verdelingspatroon het gevolg zijn van veranderingen in de intensiteit van het gebruik.⁷

Verschuivingen in de verdeling van gebonden inkomensoverdrachten kunnen het gevolg zijn van veranderingen in het gebruik per bevolkingsgroep (*gebruikseffect*) en veranderingen in de samenstelling van de verschillende inkomensgroepen (*samenstellingseffect*). Figuur 4.1 brengt dit in beeld. Het gebruikseffect en het samenstellingseffect kunnen ieder weer verder worden ontleed.

Figuur 4.1 Decompositie van verschuivingen in verdelingsuitkomsten



Veranderingen in het gebruik per bevolkingsgroep kunnen het gevolg zijn van veranderingen in beleid of regelgeving (*beleidseffect*) of van veranderingen in persoonlijke voorkeuren of persoonlijke omstandigheden van gebruikers (*preferentie-effect*). Zo kan een verandering in gebruik optreden wanneer de eigen bijdragen worden verhoogd of de toegankelijkheid van een voorziening wordt verminderd. Beleidsingrepen hebben uiteraard alleen verdelingsgevolgen, wanneer ze verschillend uitwerken per inkomensgroep. Zo zal het aanscherpen van de inkomensafhankelijkheid van eigen-bijdrage-regelingen, zoals de huursubsidie, naar verhouding vooral de hogere inkomensgroepen treffen. Een beleidseffect is alleen goed vast te stellen als veranderingen in gebruik een oorzakelijk verband concretiseren van veranderingen in regelgeving. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van micromodelsimulatie: hoe zou het ‘profijt’ zijn geweest bij een andere regelgeving? Een preferentie-effect is moeilijk vast te stellen. Hier wordt gesproken van een preferentie-effect als geen van de andere effecten zich duidelijk manifesteert.

De samenstelling van inkomensgroepen kan door verschillende oorzaken veranderen. Zo kan deze samenstelling veranderen door ongelijke groei van de omvang van demografische groepen (*demografisch effect*) of door ongelijke ontwikkelingen in het inkomen van demografische groepen (*inkomenseffect*). Wanneer bijvoorbeeld het aantal ouderen sterk in omvang toeneemt, en ouderen zijn relatief intensieve museumbezoekers, zal het profijt verschuiven naar de inkomensgroepen waarin veel ouderen zijn gesitueerd. Anderzijds, wanneer het bezoek aan musea bij ouderen gelijk blijft, maar ouderen door relatieve inkomensverbeteringen naar de hogere inkomensgroepen zouden verschuiven, dan verhuist het ‘profijt’ eveneens mee.

De omvang van de verschillende effecten kan als volgt in beeld worden gebracht:

- het *gebruikseffect* kan worden bepaald door de stabiliteit van de relatie tussen een gebruiksdeterminant en het gebruik in de tijd te testen;
- het *beleidseffect* kan worden bepaald door veranderingen in regelgeving te simuleren voor voorgaande jaren en de uitkomsten te confronteren met die van de bestaande regelgeving; daarbij dient rekening te worden gehouden met mogelijke gedragsreacties van (potentiële) gebruikers;
- het *preferentie-effect* kan worden bepaald als verschil tussen gebruikseffect en beleidseffect en vormt daarmee in feite het niet door beleid verklaarde deel van veranderingen in gebruik per demografische groep.
- het *samenstellingseffect* kan worden bepaald door de invloed van de verandering in demografische structuur van de bevolking op het gebruik te simuleren;
- het *demografische effect* kan worden bepaald door de invloed van de veranderde omvang en samenstelling van demografische groepen op de verdeling van het profijt vast te stellen bij ongewijzigde inkomensverhoudingen;
- het *inkomenseffect* kan worden vastgesteld door verschuivingen van demografische groepen in de inkomensverdeling vast te stellen die het gevolg zijn van veranderde inkomensverhoudingen.

Het vergt een aanzienlijke inspanning om op systematische wijze deze effecten voor alle voorzieningen te berekenen, omdat er voor elke voorziening wel weer bijzondere aspecten zijn. Het in figuur 4.1 weergegeven analysemodel wordt dan ook heuristisch toegepast.

4.3 Vergelijking op voorzieningenniveau, 1991-1999

In deze paragraaf worden de jaren 1991 en 1999 per voorziening vergeleken. De voorzieningen zijn ingedeeld in sectoren. Bij de analyse van verschuivingen wordt een globale strategie gevolgd. Eerst wordt nagegaan of de veranderingen in verdelingen substantieel zijn. Vervolgens wordt naar de meest waarschijnlijke oorzaak gezocht. Blijkt dit effect niet verantwoordelijk voor de waargenomen verschuivingen, dan wordt verder gezocht naar mogelijke andere effecten. Uiteraard wordt eerst getest of de verschuivingen significant zijn in het licht van het steekproefkarakter van de te vergelijken verdelingen.

Tabel 4.2 Verdeling overheidsuitgaven voor volkshuisvesting naar 10%-groepen van het secundaire inkomen in 1991 en 1999 (in euro's en procenten)

	S ^a	jaar	(mln. € ^b)	totaal (%)	1 ^e	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e	6 ^e	7 ^e	8 ^e	9 ^e	10 ^e
individuele huursubsidie	#	1991	1.000	100	2	27	22	25	12	7	3	1	0	0
		1999	1.540	100	2	32	33	21	7	2	1	1	0	0
objectsubsidie huurwoning	#	1991	2.810	100	1	12	11	13	11	13	12	11	10	6
		1999	480	100	4	17	18	15	14	11	9	6	4	2
huurwaarde-voordeel	#	1991	2.640	100	0	0	2	2	4	7	11	15	21	38
		1999	3.110	100	1	0	1	2	4	8	13	16	21	33
geldelijke steun eigen woning	#	1991	430	100	0	1	1	3	8	14	20	22	21	10
		1999	60	100	5	1	4	4	14	16	16	18	14	6
totaal		1991	6.880	100	1	9	8	10	9	10	11	12	13	17
		1999	5.190	100	2	11	12	9	6	7	9	11	14	20

a Onder kolom S: # jaarverschillen zijn significant (Chi-kwadraattoets en Cramers V; = 0,01); - : niet significant.

b Alle bedragen in euro's van 1999.

Bron: tabel 2.4; SCP (1994: 71)

Hoewel de uitgavenverdelingen voor de voorzieningen op het terrein van de volkshuisvesting een gelijk patroon vertonen in 1991 en 1999, is de verdeling in 1999 meer gepiekt in de uiteinden en iets meer gedeukt in het middengebied (zie ook figuur 4.2). Dit is grotendeels toe te schrijven aan de exploitatiesubsidies voor huur- en koopwoningen in 1999, die in 1991 nog een aanzienlijk deel vormden van het 'profijt van de overheid', maar die inmiddels nagenoeg zijn verdwenen. Deze subsidies kwamen in verhouding meer ten goede aan de middengroepen; in de huursector betrof het de lagere middengroepen en in de koopsector de hogere middengroepen.

De verschuivingen die in de verdeling van de huursubsidie over inkomensgroepen hebben plaatsgevonden hebben zowel een beleidsmatige achtergrond als een samenstellingsachtergrond. De wijzigingen in de huursubsidierегeling, met name de invoering van de huursubsidiewet in 1997, verklaren een belangrijk deel van de concentratie van het profijt in de laagste inkomensgroepen. De belangrijkste wijzigingen in 1997 waren een sterke vereenvoudiging van het stelsel, een meer gematigde kwaliteitskorting op de betaalde huur, een verlaging van de normhuren voor alleenstaanden met een inkomen boven het sociale minimum en een strengere vermogenstoets. Wanneer de regelgeving uit 1991 wordt toegepast op de situatie in 1999, blijkt dat de regelgeving in 1999 iets gunstiger uitpakt voor de lagere inkomensgroepen.⁸ Zo

blijkt dat het aandeel huursubsidieontvangers onder de 30% armste huishoudens met 10 procentpunt stijgt en dat het aandeel van de huursubsidie zelf met 6% toeneemt door een verandering in de regelgeving.⁹ Bij deze simulatie kon echter geen rekening worden gehouden met de strengere vermogenstoets, die ongetwijfeld ten nadele van de huursubsidieontvangers met hogere inkomens zal zijn uitgevallen. Een andere verklaring voor de sterkere concentratie van het profijt van de huursubsidie in de lagere inkomensgroepen biedt de toegenomen concentratie van huurders in deze groepen. Zo is het aandeel huurders dat tot de 30% armste huishoudens behoort gestegen van 33% in 1991 naar 38% in 1999.

De veranderde verdeling van de objectsubsidie voor huurwoningen richting lagere inkomensgroepen heeft eveneens te maken met de concentratie van huurders aan de onderkant van de inkomensverdeling. Zo was in 1991 nog slechts 57% van de huurders te vinden in de onderste helft van de inkomensverdeling, maar in 1999 is dit opgelopen tot 64% van de huurders. Dit verklaart echter niet de gehele verschuiving omdat het aandeel van de betrokken overheidsuitgaven is gestegen van bijna 50% voor de onderste helft van de inkomensverdeling in 1991 naar bijna 70% in 1999. Een andere verklaring is de concentratie van corporatiewoningen in de onderste helft van de inkomensverdeling. Zo is het aandeel van de huurwoningen dat door een woningcorporatie of een gemeentelijk woningbedrijf wordt verhuurd aan een huishouden in de onderste helft van de inkomensverdeling gestegen van ruim de helft begin jaren negentig naar ongeveer tweederde eind jaren negentig.

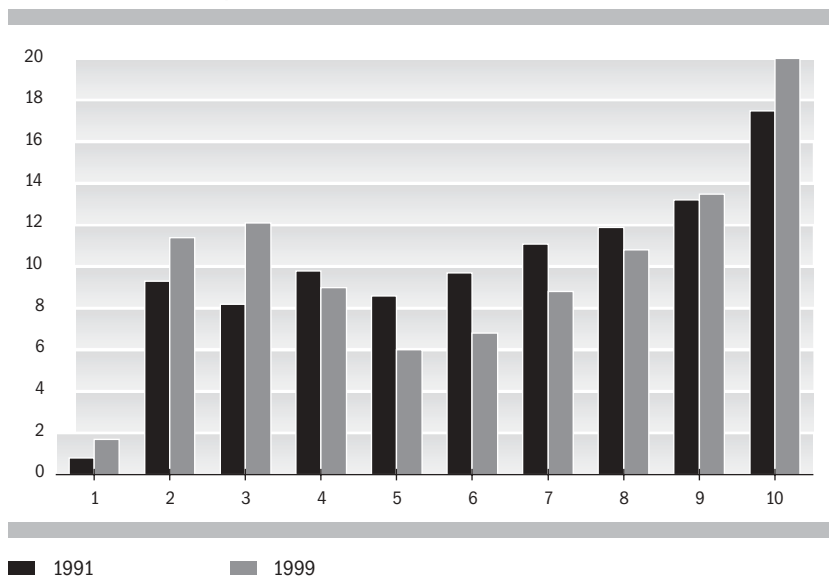
De lichte verschuiving van het huurwaardevoordeel van de hoogste inkomensgroep (tien) naar de hogere inkomensgroepen (zes tot en met negen) houdt voornamelijk verband met een forse toename van het eigen woningbezit in de hogere inkomensgroepen, terwijl het eigen woningbezit in de hoogste inkomensgroep zijn plafond al heeft bereikt. Ook is de (huur)waarde van woningen in de hogere inkomensgroepen iets sterker toegenomen dan in de overige inkomensgroepen. Het marginale belastingtarief is ongewijzigd, zodat hier gesproken kan worden van een gebruikseffect als gevolg van een veranderde voorkeur van hogere inkomensgroepen voor eigen woningen, met name in het duurder segment van de woningmarkt. Bij de hoogste inkomensgroep is echter nauwelijks sprake van een gebruikseffect, waarschijnlijk als gevolg van een zekere verzadiging van het eigen woningbezit.

De regeling voor geldelijke steun voor eigen woningen heeft sterk aan betekenis ingeboet en sterft langzaam uit omdat er geen nieuwe premies meer worden toegekend. Er is geen aanwas meer maar uitsluitend leegloop. De onlangs ingevoerde koopsubsidie kan als vervanger van de premiekoopsubsidie worden gezien, maar zij subsidieert uitsluitend de hypotheeklasten. De premie is zowel afhankelijk van de stichtingskosten van de woning, en daarmee van de rentestand, als van het inkomen van de bewoner. De verschuiving van de geldelijke steun voor eigen woningen richting lagere inkomensgroepen is mede te verklaren uit de ontwikkeling van de rentestand.

Met de lage rente van de laatste jaren moet een bewoner van een gepremieerde woning over een steeds lager inkomen beschikken om in aanmerking te komen voor het continueren van de bijdrage. Alleen bewoners met een langdurig laag inkomen blijven gebruikmaken van de regeling. Maar ook zij lopen vaak uit de regeling wanneer zij de woning hebben gekocht bij hun start op de arbeidsmarkt en de woningmarkt.

Figuur 4.2 geeft de verdeling van de overheidsuitgaven aan volkshuisvesting voor 1991 en 1999. In de figuur is goed te zien dat de middelste decielen er op achteruit gaan, terwijl de laagste en hoogste decielen er op vooruit gaan.

Figuur 4.2 Uitgavenverdelingen volkshuisvesting in 1991 en 1999 (in procenten van het totaal)



Bron: Hoofdstuk 2; SCP (1994)

Onderwijs

De onderwijsuitgaven voor 1991 en 1999 zijn niet geheel vergelijkbaar. Voor 1991 ontbreken de uitgaven voor specifieke doelgroepen in het basisonderwijs alsmede de belastinguitgaven die het gevolg zijn van de aftrekbaarheid van studiekosten. Deze zijn dus ook voor 1999 buiten beeld gehouden.

Tabel 4.3 geeft de verdelingen van overheidsuitgaven voor de jaren 1991 en 1999 voor voorzieningen die in beide jaren zijn toegerekend aan huishoudens. In de tabel is uitgegaan van de zogenaamde ouderlijk-huishoudenvariant, waarbij de uitgaven voor studerende meerderjarige kinderen zijn toegerekend aan de ouders.

Tabel 4.3 Verdeling overheidsuitgaven voor onderwijs naar 10%-groepen van het secundaire inkomen (ouderlijk huishouden variant) in 1991 en 1999 (in euro's en procenten)

uitgaven- verdeling	S ^a	jaar	(mln. totaal		1 ^e	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e	6 ^e	7 ^e	8 ^e	9 ^e	10 ^e
			€ ^c)	(%)										
primair onder- wijs algemeen	#	1991	4.810	100	0	1	2	6	6	12	16	18	16	23
		1999	5.370	100	2	2	5	6	6	10	18	17	18	18
onderwijs 12-17-jarigen	#	1991	2.990	100	0	0	2	5	9	10	12	16	20	25
		1999	4.190	100	2	3	4	3	6	10	17	17	18	21
onderwijs 18-plussers	-	1991	3.010	100	0	2	6	3	6	13	11	18	20	21
		1999	3.420	100	2	5	5	5	7	10	11	14	17	26
deeltijd- onderwijs ^d	-	1991	400	100	13	9	5	5	10	6	7	13	16	16
		1999	560	100	16	15	10	4	10	7	11	7	9	11
studiefinan- ciering	-	1991	1.930	100	0	2	9	3	7	13	10	15	22	19
		1999	1.500	100	2	6	8	7	8	13	10	12	14	21
tegemoetkoming- studiekosten	-	1991	160	100	0	0	5	12	36	17	18	9	1	2
		1999	220	100	3	4	15	22	18	14	14	6	5	2
kinderbijslag 16-17-jarigen	-	1991	450	100	0	0	2	3	13	10	12	16	24	20
		1999	330	100	2	3	4	2	8	8	16	17	17	23
totaal ^b		1991	13.750	100	0	1	4	5	8	12	13	17	19	22
		1999	16.000	100	2	4	6	5	7	10	15	15	16	20

a Onder kolom S: # jaarverschillen zijn significant (Chi-kwadraattoets en Cramers V; $\alpha = 0,01$); - : niet significant.

b Inclusief overige niet-genoemde voorzieningen.

c Alle bedragen in euro's van 1999.

d Volgens de hoofdvariant.

Bron: Tabel 2.6a; SCP (1994: 79)

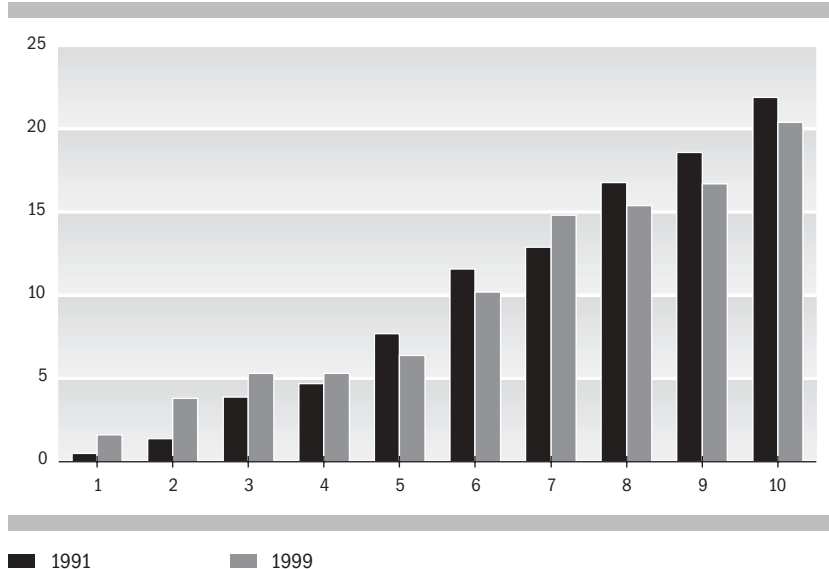
De verdeling van de overheidsuitgaven wordt grotendeels bepaald door de positie van de potentiële gebruikers in de inkomensverdeling. Uit de vergelijking van het gebruik van de betrokken onderwijsvoorzieningen blijkt dat alleen de verdelingen voor primair en voortgezet onderwijs significant zijn veranderd. Dit heeft vanwege het leerplichtkarakter van de betrokken voorzieningen een zuivere samenstellingsachtergrond. Zo is het aandeel kinderen van 4-11 jaar in de hoogste inkomensgroep gedaald van 23% in 1991 naar 18% in 1999 en het aandeel kinderen van 12-17 jaar van 25% in 1991 naar 21% in 1999. De uitgaven voor hoger onderwijs zijn in de jaren negentig in verhouding

meer bij de hoogste inkomensgroep terechtgekomen ten koste van de direct daaronder gelegen inkomensgroepen (zie onderwijs 18-plussers). Hoewel het samenstellingseffect op huishoudensniveau niet significant is, blijkt er in de deelname per schoolsoort toch een verschuiving waarneembaar.¹⁰ Zo is vooral in de hoogste 10%-groep een toename te zien in de participatie in het hbo en wetenschappelijk onderwijs.

De verdeling van de totale onderwijsuitgaven over inkomensgroepen blijkt tussen 1991 en 1999 minder bij te dragen aan de vergroting van de inkomensongelijkheid. Zo droegen de onderwijsuitgaven in 1991 bij aan een vergroting van ruim 3% van de ongelijkheid van het secundaire inkomen en in 1999 nog slechts 1%.¹¹ Dit effect blijft bestaan als de voorzieningen die in 1999 wel maar in 1991 niet in de toerekening zijn betrokken buiten beeld worden gelaten.

De verschuivingen in de verdeling van het profijt zijn goed te zien in figuur 4.3, die de verdeling van de overheidsuitgaven aan onderwijs voor 1991 en 1999 weergeeft. In figuur 4.3 is goed te zien dat de laagste vier decielen in 1999 meer profijt krijgen dan in 1991. Voor deciel vijf tot en met tien is er (behalve voor deciel zeven) een daling te zien.

Figuur 4.3 Uitgavenverdeling onderwijs in 1991 en 1999 (in procenten van het totaal)



Bron: Hoofdstuk 2; SCP (1994)

Openbaar vervoer

Tabel 4.4 geeft de verdelingen van overheidsuitgaven voor het openbaar vervoer in de jaren 1991 en 1999. Het blijkt dat alleen de overheidsuitgaven voor de trein significant zijn verschoven.

Tabel 4.4 Verdeling overheidsuitgaven voor openbaar vervoer volgens de kilometervariant naar 10%-groepen van het secundaire inkomen in 1991 en 1999 (in euro's en procenten)

uitgaven- verdeling	S ^a	(mln. totaal		1 ^e	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e	6 ^e	7 ^e	8 ^e	9 ^e	10 ^e	
		jaar	€ ^b)											(%)
vervoer per trein	#	1991	660	100	23	14	5	8	8	6	7	8	8	13
		1999	580	100	18	7	5	6	7	8	8	12	12	19
vervoer per bus, tram, metro	-	1991	1.240	100	21	12	8	7	8	9	7	9	8	11
		1999	990	100	20	8	7	6	7	9	9	11	10	12
totaal		1991	1.900	100	21	13	7	8	8	8	7	8	8	12
		1999	1.570	100	19	8	6	6	7	9	8	12	11	15

a Onder kolom S: # jaarverschillen zijn significant (Chi-kwadraattoets en Cramers V; = 0,01); - : niet significant.

b Alle bedragen in euro's van 1999.

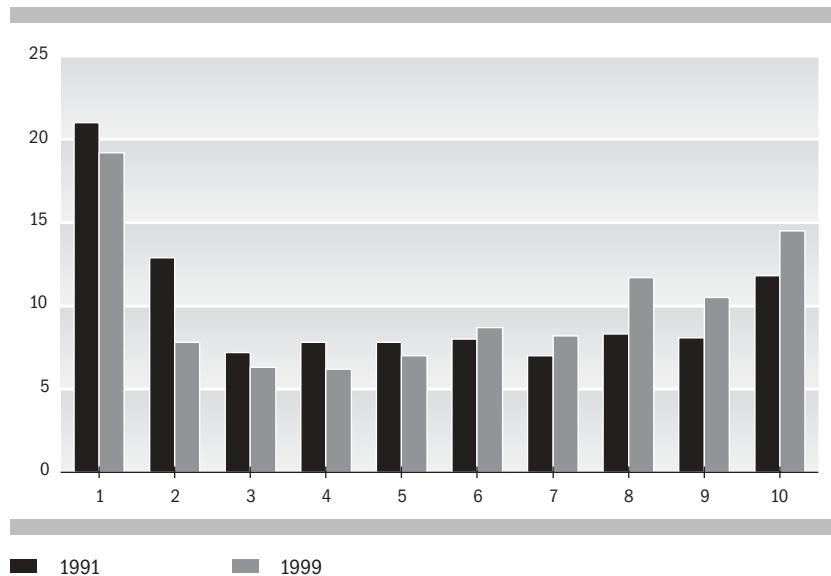
Bron: Tabel 2.8a; SCP (1994: 84)

De uitgavenverdeling voor het openbaar vervoer is licht verschoven richting hogere inkomensgroepen. Deze verschuiving komt in belangrijke mate voor rekening van het treinvervoer, maar ook bij het meer lokaal georiënteerde vervoer per bus, tram of metro is deze verschuiving merkbaar. De verschuiving bij het vervoer per trein is zowel toe te schrijven aan een iets lager gebruik door studenten als aan een hoger gebruik door werkkenden. Aangezien studenten vooral in de lagere inkomensgroepen zijn gesitueerd en werkkenden in de hogere inkomensgroepen, treedt een verschuiving in het profijt op. Het feit dat studerende wat minder gebruik zijn gaan maken van het openbaar vervoer kan samenhangen met de gebruiksbepalingen die in de loop van de jaren negentig aan de OV-jaarkaart voor studenten zijn aangebracht. Met name de keuze die studenten in 1994 moesten maken voor een midweekkaart (thuiswonenden) of een weekendkaart (uitwonenden) zal een remmende invloed hebben gehad op het gebruik van het openbaar vervoer. Zo is de afstand die scholieren en studenten per trein afleggen tussen 1993 en 1995 gedaald met 14% (CBS, StatLine). Voor zover dat het geval is betreft het indirect een beleidseffect. De toename van het gebruik van het openbaar vervoer door werkkenden heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat er steeds meer mensen zijn gaan werken (demografisch effect) en dat werkkenden steeds verder van hun werk wonen (preferentie-effect). Werkkenden zijn in verhouding tot andere bevolkingsgroepen intensieve gebruikers van de trein. Voorts kiezen werkkenden die ver weg wonen van hun werk eerder voor het openbaar vervoer dan voor de auto. Zo blijkt de afstand die werkkenden met de trein afleggen in de genoemde periode met een kwart te zijn gestegen (CBS, StatLine). De bijdrage aan het intensievere treingebruik van werkkenden door bedrijven – middels het faciliteren van het openbaar

vervoer of middels een betere aansluiting van bedrijven op het openbaar vervoer – lijkt beperkt (AVV 1998).

De verschuiving van het profijt van de lagere inkomens (eerste vijf decielen) naar de hogere (laatste vijf decielen) komt duidelijk naar voren in figuur 4.4. Deze figuur geeft de verdeling weer van de overheidsuitgaven aan openbaar vervoer in 1991 en 1999.

Figuur 4.4 Uitgavenverdeling openbaar vervoer in 1991 en 1999 (in procenten van het totaal)



Bron: Hoofdstuk 2; SCP (1994)

Cultuur en recreatie

Tabel 4.5 geeft de verdeling van overheidsuitgaven voor cultuur en recreatie in de jaren 1991 en 1999. Alle voorzieningen in deze sector zijn in de vergelijking opgenomen.

Tabel 4.5 Overheidsuitgaven voor cultuur en recreatie naar 10%-groepen van het secundaire inkomen, 1991 en 1999 (in euro's en procenten)

uitgaven- verdeling	S ^a	jaar	(mln. € ^b)	totaal (%)	1 ^e	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e	6 ^e	7 ^e	8 ^e	9 ^e	10 ^e
sociaal- cultureel werk	-	1991	300	100	7	6	6	8	10	10	12	13	13	14
		1999	400	100	8	7	8	7	8	11	14	14	12	12
sportaccom- modaties	-	1991	490	100	12	3	3	5	8	9	12	13	16	19
		1999	550	100	11	3	5	6	10	9	11	13	16	16
openlucht- recreatie	-	1991	280	100	6	4	5	7	8	10	13	14	16	17
		1999	390	100	6	5	6	7	8	11	13	14	15	16
openbare bibliotheken	-	1991	370	100	6	3	4	5	7	10	11	15	16	23
		1999	300	100	5	6	5	5	7	10	15	16	15	18
kunstzinnige vorming	-	1991	170	100	14	4	4	6	3	7	6	13	16	26
		1999	160	100	8	6	6	6	7	8	10	13	16	20
uitvoerende kunsten	-	1991	320	100	6	5	5	4	6	7	13	11	13	29
		1999	380	100	5	6	5	6	9	9	9	10	16	26
musea	-	1991	170	100	7	6	5	6	6	9	11	11	15	25
		1999	220	100	4	6	6	5	8	10	12	12	15	22
totaal		1991	2.100	100	8	4	5	6	7	9	11	13	15	21
		1999	2.400	100	7	5	6	6	8	10	12	13	15	18

a Onder kolom S: # jaarverschillen zijn significant (Chi-kwadraattoets en Cramers V; $\alpha = 0,01$); - : niet significant.

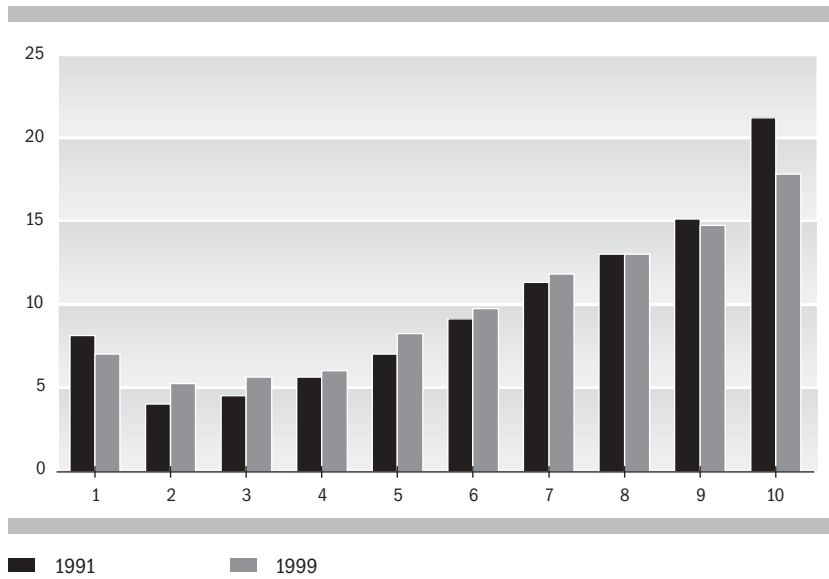
b Alle bedragen in euro's van 1999.

Bron: Tabel 2.10; SCP (1994: 89)

In het algemeen kan gesteld worden dat het verdelingsbeeld in de culturele en recreatieve sector zeer stabiel is. Bij geen enkele voorziening is het verdelingsbeeld in de betrokken periode significant veranderd. Elk verschil tussen de verdelingen kan net zo goed door het statistische karakter van het materiaal zijn veroorzaakt als door maatschappelijke of individuele oorzaken. Voor de voorzieningen gezamenlijk valt wellicht te concluderen dat ze in de loop van de jaren negentig iets meer aan bredere lagen van de bevolking ten goede te zijn gekomen. Deze meer gelijke verdeling is het resultaat van een optelsom van veranderingen in de verdeling van alle voorzieningen, die, zoals gezegd, ieder afzonderlijk als niet-significant zijn aan te merken. De 40% huishoudens met de laagste inkomens ontvingen in 1991 23% van de overheidsuitgaven voor voorzieningen in de culturele en recreatieve sfeer en in 1999 24%; de 20% huishoudens met de hoogste inkomens ontvingen in 1991 36% en in 1999 33% van deze uitgaven.

In figuur 4.5 is de verdeling van de overheidsuitgaven voor cultuur en recreatie voor 1991 en 1999 weergegeven. Hoewel er per voorziening geen significante veranderingen hebben plaatsgevonden (zie tabel 4.5), is in figuur 4.5 wel te zien dat het hoogste deciel in 1999 minder profijt ontvangt dan in 1991. Het tweede tot en met het zevende deciel is daarentegen meer gaan profiteren.

Figuur 4.5 Uitgavenverdelingen cultuur en recreatie in 1991 en 1999 (in procenten van het totaal)



Bron: Hoofdstuk 2; SCP (1994)

Zorgverzekering

Tabel 4.6 geeft de verdelingen van overheidsuitgaven voor zorgverzekeringen in de jaren 1991 en 1999.

Tabel 4.6 Overheidsuitgaven voor zorgverzekeringen naar 10%-groepen van het secundaire inkomen, 1991 en 1999

uitgaven- verdeling	S ^a	jaar	(mln. € ^b)	totaal (%)	1 ^e	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e	6 ^e	7 ^e	8 ^e	9 ^e	10 ^e
ZFW-saldo	#	1991	1.530	100	2	28	27	21	11	13	15	4	-12	-9
rijksbijdrage		1999	2.790	100	5	37	36	20	10	9	-1	-7	-7	-1
wettelijke bijdragen, premie	-	1991	-770	100	9	1	2	3	4	7	11	15	19	29
		1999	-950	100	10	2	2	3	4	6	11	14	19	29
wettelijke bijdragen, korting	-	1991	770	100	0	5	10	11	8	11	16	15	11	12
		1999	950	100	3	6	7	10	10	13	12	15	13	12
wettelijke bijdragen, saldo	-	1991	0	0	-9	4	8	7	5	4	6	0	-8	-17
		1999	0	0	-7	3	6	7	5	7	2	1	-6	-17
totaal		1991	1.530	100	-3	30	32	24	13	15	18	5	-16	-18
		1999	2.790	100	2	38	37	23	12	11	-1	-6	-9	-7

a Onder kolom S: # jaarverschillen zijn significant (Chi-kwadraattoets en Cramers V; = 0,01); * alleen Chi-kwadraat significant, - : niet significant.

b Alle bedragen in euro's van 1999.

Bron: Tabel 2.12; SCP (1994: 94)

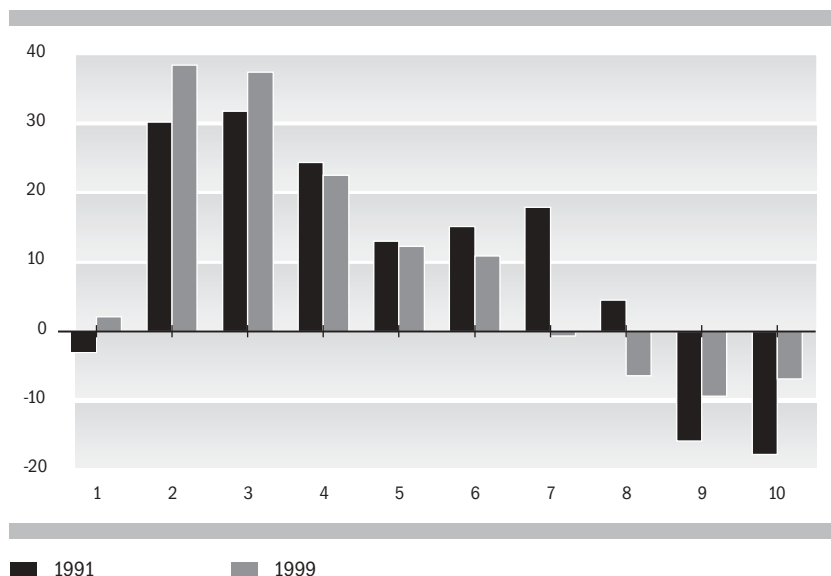
Bij de zorg is het verdelingsbeeld enigszins minder scheef geworden, maar nu wel ten gunste van de hogere inkomensgroepen. Voor een deel hangt dit samen met een afname van het solidariteitseffect van de (inkomensafhankelijke) ziekenfondspremie. De verdubbeling van de nominale premie in het ziekenfonds in de periode 1991-1999 heeft hiertoe bijgedragen. Voorts is het aantal (gratis) meeverzekerde partners door de toegenomen arbeidsparticipatie afgenomen. Doordat deze nu zelf ook premie betalen, is het verschil tussen de ziekenfondspremie en een marktconforme premie kleiner geworden. Dit effect blijkt met name op te treden bij de lagere inkomensgroepen.

Er dient aangetekend te worden dat de simulatie van de marktconforme premie in 1999 op iets andere wijze tot stand is gekomen dan in 1991. In 1991 werd in principe een vaste premie gehanteerd (er werd alleen een uitzondering gemaakt voor studenten en kinderen), terwijl er in 1999 een leeftijdsafhankelijke premie is toegepast. Dit maakt de uitkomsten voor 1991 en 1999 niet zonder meer vergelijkbaar. Als de premiestelling voor 1991 (dus zonder uitgebreide leeftijdsdifferentiatie) wordt toegepast op 1999, dan wordt de verdeling van het ZFW-saldo rijksbijdrage nog minder scheef (ten gunste van de hogere inkomens). Als het effect van de verdubbeling van de nominale

premie wordt bekeken, dan blijkt dat deze verdubbeling de belangrijkste verklaring is voor de minder scheve verdeling in 1999. Deze verdubbeling blijkt dus vooral ten gunste van de hoogste inkomensgroepen gewerkt te hebben.

De veranderde verdeling van het profijt van de zorgverzekeringen is goed te zien in figuur 4.6. Deze figuur geeft de verdeling van de overheidsuitgaven aan zorgverzekeringen weer voor 1991 en 1999. Aan de bovenkant (de hoogste decielen) is verdeling minder scheef, maar ook de drie laagste decielen zijn er in 1999 op vooruit gegaan. Dit is dus ten koste van de tussenliggende decielen gegaan.

Figuur 4.6 Uitgavenverdeling zorgverzekeringen in 1991 en 1999 (in procenten van het totaal)



Bron: Hoofdstuk 2; SCP (1994)

Maatschappelijke dienstverlening

Tabel 4.7 geeft de verdeling van de overheidsuitgaven voor maatschappelijke dienstverlening in de jaren 1991 en 1999. Kinderopvang ontbreekt omdat in 1991 de peuterspeelzalen ook tot deze voorziening zijn gerekend. Dit maakt een vergelijking onmogelijk. Bovendien was kinderopvang in 1991 nog een bescheiden voorziening met een omzet die nog geen 30% bedroeg van de omzet in 1999.

Tabel 4.7 Verdeling overheidsuitgaven voor dienstverlening naar 10%-groepen van het secundaire inkomen in 1991 en 1999 (in euro's en procenten)

uitgaven- verdeling	S ^a	jaar	(mln. € ^c)	totaal (%)	1 ^e	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e	6 ^e	7 ^e	8 ^e	9 ^e	10 ^e
thuiszorg	-	1991	1.280	100	0	29	27	6	5	10	7	8	4	4
		1999	1.600	100	2	35	21	10	5	5	5	7	5	4
ambulante geestelijke gezondheidszorg	-	1991	290	100	4	7	5	14	6	13	12	10	17	12
		1999	380	100	4	11	10	9	11	10	10	16	8	11
rechtshulp	-	1991	120	100	4	14	14	17	17	17	6	6	3	3
		1999	250	100	10	17	16	15	13	8	10	4	3	4
maatschap- pelijk werk	-	1991	130	100	6	8	15	10	11	5	15	11	15	5
		1999	110	100	6	14	12	10	9	10	12	10	8	10
totaal ^b		1991	1.830	100	1	23	22	9	7	10	8	9	7	5
		1999	3.270	100	3	27	18	10	7	7	7	9	7	6

a Onder kolom S: # jaarverschillen zijn significant (Chi-kwadraattoets en Cramers V; = 0,01); - : niet significant.

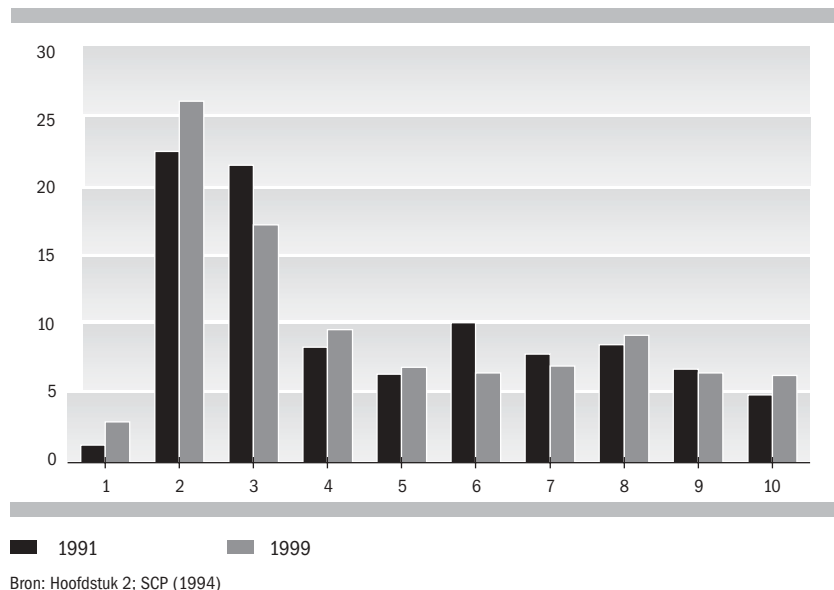
b Inclusief overige niet-genoemde voorzieningen.

c Alle bedragen in euro's van 1999.

Bron: Tabel 2.14; SCP (1994: 94 en 99)

De uitgavenverdelingen voor de dienstverlening zijn in 1999 nagenoeg gelijk aan die in 1991. Bij geen enkele voorziening is een significante verandering in het gebruik waar te nemen. Ruim de helft van de betrokken overheidsuitgaven komt terecht bij de 40% huishoudens met de laagste inkomens. Dit aandeel is in de betrokken periode iets toegenomen. Bij de hogere inkomens is dit aandeel nauwelijks gewijzigd. De middeninkomens zijn er iets op achteruit gegaan. Een en ander is ook te zien in figuur 4.7. Daarin is de verdeling van de overheidsuitgaven aan dienstverlening voor 1991 en 1999 weergegeven. Het meest opvallende verschil is de verschuiving van het profijt van het tweede naar het derde deciel. Dit wordt veroorzaakt door de voorziening thuiszorg. De verschuiving van het profijt is op het niveau van de voorziening echter niet significant.

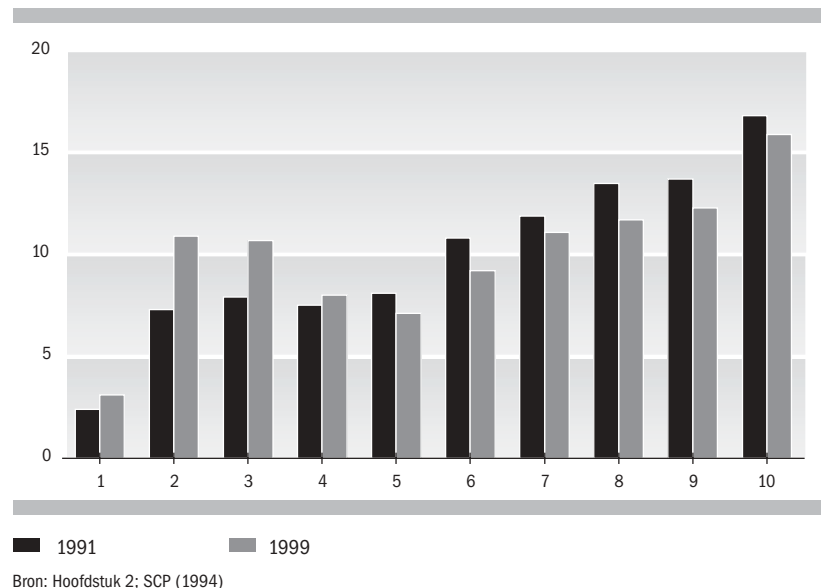
Figuur 4.7 Uitgavenverdeling dienstverlening in 1991 en 1999 (in procenten van het totaal)



Alle sectoren gezamenlijk

De totale verdeling van het 'profijt van de overheid' is tussen 1991 en 1999 iets gewijzigd richting lagere inkomensgroepen (figuur 4.8). De lagere inkomensgroepen hebben hun aandeel in het totaal van de toegerekende overheidsuitgaven vergroot ten koste van de middeninkomens en de hogere inkomens.

Figuur 4.8 Verdeling van de totale uitgaven 1991 en 1999 (in procenten van het totaal)



Bij de voorzieningen waar zich tussen 1991 en 1999 significante verschuivingen hebben voorgedaan, is dit doorgaans ten gunste gekomen van de lagere inkomensgroepen (tabel 4.8). Met name in de volkshuisvesting zijn de overheidsuitgaven meer bij de lagere inkomensgroepen terechtgekomen. Zo ontving de armste 40% in 1991 28% van de volkshuisvestingsuitgaven en was dit in 1999 opgelopen tot 34%, overwegend ten koste van de hoogste inkomensgroepen. Alle betrokken volkshuisvestingsvoorzieningen hebben hiertoe bijgedragen. Ook de uitgaven voor het onderwijs zijn iets meer ten gunste van de lagere inkomensgroepen gekomen, maar hiervoor zijn voornamelijk samenstellingsfactoren verantwoordelijk. Ten slotte zijn ook de overheidsuitgaven voor cultuur en recreatie en dienstverlening iets gunstiger uitgevallen voor de lagere inkomensgroepen. Bij de dienstverlening is dit ten koste gegaan van de middeninkomens. Bij cultuur en recreatie hebben deze middeninkomens juist iets meer geprofiteerd. Bij het openbaar vervoer en de zorgverzekeringen is een lichte verschuiving richting hogere inkomensgroepen merkbaar. Bij het openbaar vervoer komt dit met name door de toegenomen arbeidsparticipatie en de grotere reisafstanden, bij de zorgverzekeringen eveneens door de toegenomen arbeidsparticipatie en door de afgenomen solidariteit in de ziekenfondsverzekering.

Tabel 4.8 Verdeling overheidsuitgaven naar sectoren voor 10%-groepen van het secundaire inkomen in 1991 en 1999

uitgaven-verdeling	jaar	(mln. € ^a)	totaal (%)	1 ^e	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e	6 ^e	7 ^e	8 ^e	9 ^e	10 ^e
volks-huisvesting	1991	6.880	100	1	9	8	10	9	10	11	12	13	17
	1999	5.190	100	2	11	12	9	6	7	9	11	14	20
onderwijs	1991	13.750	100	0	1	4	5	8	12	13	17	19	22
	1999	16.000	100	2	4	6	5	7	10	15	15	16	20
openbaar vervoer	1991	1.900	100	21	13	7	8	8	8	7	8	8	12
	1999	1.570	100	19	8	6	6	7	9	8	12	11	15
cultuur en recreatie	1991	2.100	100	8	4	5	6	7	9	11	13	15	21
	1999	2.400	100	7	5	6	6	8	10	12	13	15	18
zorg-verzekering	1991	1.530	100	-3	30	32	24	13	15	18	5	-16	-18
	1999	2.790	100	2	38	37	23	12	11	-1	-6	-9	-7
dienst-verlening	1991	1.830	100	1	23	22	9	7	10	8	9	7	5
	1999	3.270	100	3	27	18	10	7	7	7	9	7	6
totaal	1991	27.990	100	2	7	8	8	8	11	12	14	14	17
	1999	31.220	100	3	11	11	8	7	9	11	12	12	16

a Alle bedragen in euro's van 1999.

Bron: Tabel 2.17; SCP (1994: 102)

Per saldo hebben deze verschuivingen een nivellerende invloed gehad op het verdelingsresultaat van de in de tijdvergelijking betrokken voorzieningen. Zo legden de 40% armste huishoudens in 1991 beslag op 25% van de betrokken overheidsuitgaven en in 1999 op 33% van de betrokken overheidsuitgaven. Omgekeerd is het beslag van de rijkste 20% gedaald van 31% in 1991 naar 28% in 1999. Uit deze becijfering kan worden afgeleid dat het toegenomen profijt voor de laagste inkomensgroepen ook ten koste is gegaan van de middengroepen, de huishoudens in de vijfde tot en met de achtste inkomensgroep (van 45% naar 39%). Vooral de sectoren volkshuisvesting en zorgverzekering hebben bijgedragen aan dit effect voor de middeninkomens.

4.4 *Vergelijking op sectorniveau, 1977-1999*

Algemeen beeld

Uit eerdere rapporten over de verdeling van het 'profijs van de overheid' is gebleken dat deze verdeling betrekkelijk stabiel is en per saldo nauwelijks verandert (SCP 1994: 145). Daarbij werd wel opgemerkt dat dit beeld per sector minder stabiel was dan voor het totaal der overheidsuitgaven. In 1999 blijken de gebonden overheidsuitgaven echter in hogere mate dan in voorgaande jaren neer te slaan bij de huishoudens met de laagste (secundaire) inkomens. Tabel 4.9 vat de uitkomsten in vorige rapporten samen en bevat tevens de uitkomsten voor 1999. Daarbij zijn voor de vergelijkbaarheid uitsluitend voorzieningen betrokken die in alle jaren in de analyse zijn opgenomen. Daardoor komt het totaal voor 1999 lager uit dan in tabel 4.8.

In de periode 1977-1999 blijkt tussen de 9% en 14% van de geselecteerde overheidsuitgaven bij de 20%-huishoudens met de laagste inkomens terecht te komen en tussen de 29% en 33% bij de 20%-huishoudens met de hoogste inkomens. De verschillen zijn echter groter wanneer, net als in hoofdstuk 3, een bredere afbakening van inkomensgroepen wordt genomen. Dan blijkt er eveneens een verschuiving naar de lagere inkomensgroepen te hebben plaatsgevonden. Zo is het profijs van de overheid voor de armste 40% opgelopen van 21% in 1977 naar 32% in 1999. Omgekeerd is het profijs voor de 'middelste' 40% (de derde en vierde 20%-groep), net als voor de rijkste 20%, gedaald (van 46% naar 39%). Deze verschuiving richting lagere inkomensgroepen blijkt zich in alle sectoren voor te doen, uitgezonderd de zorgverzekering. Met name in de volkshuisvesting en de dienstverlening is het profijs van de overheid aanzienlijk meer ten gunste van de lagere inkomensgroepen gekomen. Bij de zorgverzekeringen daarentegen is het profijs van de overheid opmerkelijk richting hogere inkomensgroepen verschoven.¹²

Tabel 4.9 Verdeling van overheidsuitgaven, 1977-1999 (in euro's en procenten)]

	jaar	bedrag mld. €)ᵈ	totaal (%)	20%-groepen secundair inkomen				
				1ᵉ	2ᵉ	3ᵉ	4ᵉ	5ᵉ
volkshuisvestingᵃ	1977	3,1	100	10	12	17	25	36
	1983	4,5	100	9	14	16	24	37
	1991	6,9	100	10	18	18	23	31
	1999	5,2	100	13	21	13	20	33
onderwijsᶜ	1977ᵇ	15,1	100	4	7	20	30	39
	1983	13,5	100	3	9	19	34	35
	1991	13,2	100	2	9	19	30	40
	1999	15	100	5	10	17	31	38
openbaar vervoer	1977	1,2	100	21	15	19	20	25
	1983	1,8	100	21	17	16	19	27
	1991	1,9	100	34	15	16	15	20
	1999	1,6	100	27	12	16	20	25
cultuur en recreatie	1977ᵇ	1,4	100	11	11	18	26	34
	1983	1,9	100	12	11	17	28	32
	1991	2	100	12	10	16	25	36
	1999	2,2	100	12	12	18	25	33
zorgverzekering	1977ᵇ	0,6	100	114	64	0	-1	-77
	1983	0,9	100	87	90	-4	-3	-70
	1991	1,5	100	27	55	28	23	-32
	1999	2,8	100	40	60	23	-7	-16
dienstverlening	1977ᵇ	1,2	100	19	26	26	18	11
	1983	1,3	100	29	33	14	15	10
	1991	1,6	100	27	31	15	16	11
	1999	2	100	33	29	12	15	11
totaal overheidsuitgaven	1977	22,6	100	10	11	19	27	33
	1983	23,9	100	10	15	18	28	29
	1991	27,1	100	9	15	19	26	31
	1999	28,8	100	14	18	16	23	29

a Met gebruik voor de jaren 1977/'78, 1981/'82, 1985/'86 en 1989/'90.

b Met gebruik voor 1979.

c Onderwijs 18-plussers toegerekend aan de ouders (ouderlijk-huishoudenvariant).

d In prijzen van 1999.

Bron: SCP (hoofdstuk 2) en SCP (1994)

De verschuivingen in het profijt van de overheid blijken overwegend door samenstellingseffecten tot stand te worden gebracht (zie paragraaf 4.3 en SCP 1994: 123-152). Veranderingen in het gebruik per demografische groep zijn van minder groot belang. Ook beleidseffecten bieden een minder grote verklaring dan autonome ontwikkelingen. Beleidseffecten zijn met name relevant voor voorzieningen waarvoor inkomensprijzen gelden (huursubsidie, ziekentfondspremie) of waarvoor de toegang mede afhankelijk is van het inkomen (premie koopwoningen).

In het algemeen kan gesteld worden dat de directe invloed van het overheidsbeleid op de uitgavenverdeling bescheiden en wisselend is geweest. De invloed is bescheiden omdat maatschappelijke en persoonlijke factoren van groter belang blijken te zijn. De invloed is wisselend omdat sommige beleidsingrepen ten gunste zijn gekomen van de lagere en andere beleidsingrepen ten gunste van hogere inkomensgroepen zijn uitgevallen. Zo is de huursubsidiewet uit 1997 vooral ten gunste gekomen van de laagste inkomensgroepen, terwijl de aanpassing van de ziekenfondspremie vooral ten gunste is gekomen van de hoogste inkomensgroepen.

De samenstellingsfactoren hebben een grote invloed op de verdeling van het profijt van de overheid, wat vooral naar voren komt in de periode 1991-1999. In deze periode gaan de laagste inkomensgroepen er op vooruit, wat vooral ten koste van de middelste inkomensgroepen gaat. Dit in tegenstelling tot de periode 1977-1991, waar de samenstellingsfactoren per saldo verdelingsneutraal uitvallen.

Samenstellingsfactoren hebben de overheidsuitgaven voor huurwoningen en thuiszorg meer in de richting van lagere inkomensgroepen gestuwd: het aandeel huurders in de lagere inkomensgroepen blijkt sterk te zijn gestegen, terwijl het aandeel huurders in de hogere inkomensgroepen sterk is gedaald. Voor thuiszorg geldt hetzelfde.

Hieronder worden de verschuivingen in het profijt en de beleidseffecten voor de periode 1977-1991 kort besproken. Het betreft hier resultaten uit de vorige rapportage (SCP 1994: 123-152). De vergelijking 1991-1999 is in de voorgaande paragrafen aan de orde geweest, en wordt hier dus buiten beschouwing gelaten.

Verschuivingen in de periode 1977-1991

De meer gelijke verdeling van het profijt in de sector volkshuisvesting in de periode 1977-1991 is, zoals gezegd, voornamelijk toe te schrijven aan een andere verdeling van de subsidies voor huurwoningen. Zowel de objectsubsidie voor huurwoningen als de huursubsidie zijn meer ten gunste gekomen van de lagere inkomensgroepen. Dit is voornamelijk toe te schrijven aan een concentratie van huurders in de lagere inkomensgroepen. Voorts zijn de premies voor koopwoningen, door uitbreiding van het aantal nieuwbouwwoningen in de beschutte sfeer begin jaren tachtig, meer ten gunste gekomen van de lagere inkomensgroepen. De verdeling van het huurwaardevoordeel is nauwelijks veranderd.

De verdeling van de overheidsuitgaven in de sector onderwijs is in de periode 1977-1991 opmerkelijk stabiel. In de periode 1987-1991 is er wel een sterk toegenomen profijt van de middelste inkomensgroep (de derde 20%-groep) waar te nemen. Dit houdt verband met de naar verhouding sterke toename van de deelname aan het hoger onderwijs van kinderen uit de betrokken huishoudens.

De verschuiving van het profijt in het openbaar vervoer ten gunste van de lagere inkomensgroepen in de periode 1977-1991 kan grotendeels worden toegeschreven

aan de introductie van de OV-jaarkaart voor studenten. Daarnaast hebben er veranderingen plaatsgevonden in het gebruik door bepaalde bevolkingsgroepen en in de omvang van deze bevolkingsgroepen. Met name het toegenomen gebruik van het openbaar vervoer door alleenstaanden en het afgenomen gebruik door gezinnen met kinderen en de relatieve toename respectievelijk afname van deze bevolkingsgroepen heeft bijgedragen tot een verschuiving van het profijt richting lagere inkomensgroepen.

De verdeling van het profijt van overheidsuitgaven in de recreatieve en culturele sfeer is opmerkelijk stabiel in de tijd. De kleine verschillen die er zijn, blijken statistisch niet significant te zijn, hetgeen impliceert dat deze verschillen zeer waarschijnlijk te maken hebben met het steekproefkarakter van de onderliggende gegevens.

De minder scheve verdeling van het profijt van de zorgverzekering heeft verschillende oorzaken. In de eerste plaats is de wijze waarop de gesimuleerde premie voor ziekenfondsverzekerden is berekend niet altijd gelijk geweest (het 'profijs' is het verschil tussen een gesimuleerde marktconforme premie en de werkelijk betaalde premie voor ziekenfondsverzekerden). Zo is de marktconforme premie in 1977 afgeleid van het schaderisico, dat vooral bij ouderen hoog is. In latere jaren is uitgegaan van de premie die particuliere verzekeraars in rekening brengen, en deze is voor ouderen doorgaans iets lager dan het schaderisico, omdat het bestaande particuliere stelsel enige mate van risicosolidariteit kent (EIM 2002). Dit betekent dat aan ouderen, die naar verhouding zijn oververtegenwoordigd in de lagere inkomensgroepen, in 1977 een relatief hoog profijt is toegekend. In 1983 is de gesimuleerde marktconforme premie weliswaar gebaseerd op de premiestelling in de particuliere sfeer, maar deze premies zijn afgestemd op de aanzienlijk hogere kosten voor personen in de toen bestaande bejaardenverzekering en de vrijwillige ziekenfondsverzekering. Deze randvoorwaarde is met de opheffing van beide verzekeringen in 1986 losgelaten, hetgeen een lichte verschuiving van het profijt richting hogere inkomensgroepen impliceert. De invoering van de nominale premie in de Ziekenfondswet (1991) heeft er eveneens aan bijgedragen dat het profijt meer gelijkmatig is geworden, maar dit werd grotendeels gecompenseerd door de invoering van wettelijke bijdragen om de solidariteit tussen de particuliere verzekering en de ziekenfondsverzekering (MOOZ) en de solidariteit binnen particuliere verzekeringen (WTZ) te waarborgen.

De verschuiving van het profijt van dienstverlening richting lagere inkomensgroepen hangt in belangrijke mate samen met de vergrijzing van de bevolking. Zowel het gebruik van thuiszorg door ouderen als de relatieve omvang van deze groep is toegenomen. Bovendien is vooral het gebruik door alleenstaande ouderen toegenomen. Aangezien ouderen, met name alleenstaande ouderen, meer dan gemiddeld in de lagere inkomensgroepen zijn gesitueerd, is het profijt meegeschoven naar de lagere inkomensgroepen.

Beleideffecten in de periode 1977-1991

De directe invloed van het beleid op de verdeling van het profijt van de overheid is beperkt. Tot de directe beleideffecten worden uitsluitend veranderingen in regelgeving begrepen. In de periode 1977-1991 hebben veranderingen in de regelgeving voor

huursubsidie, premiekoopwoningen, studiefinanciering en ziekenfondsverzekering een aantoonbare invloed gehad op de verdeling van de betrokken overheidsuitgaven.

Belangrijke wijzigingen in de regeling voor individuele huursubsidie hebben plaatsgevonden in 1983 en 1988. De wijzigingen in 1983 zijn ten gunste gekomen van de lagere inkomensgroepen, de wijzigingen in 1988 hebben nauwelijks invloed gehad op de verdeling van het profijt, omdat de verwachte verschuiving richting lagere inkomensgroepen is gecompenseerd door een hogere benutting van het recht op individuele huursubsidie door de hogere inkomensgroepen. Objectsubsidies voor koopwoningen zijn in de beschouwde periode verschoven van de hogere naar de middelste inkomensgroepen. Deze verschuiving heeft vooral plaatsgevonden in de periode 1977-1985 en kan in verband worden gebracht met de vervanging van de gewone premieregeling en de premieregeling voor woningen in de beschutte sfeer door respectievelijk de premie-B-regeling en de premie-A-regeling. Met deze vervanging is tevens de subsidiestroom verschoven van de onbeschutte sfeer (uitsluitend gebonden aan de stichtingskosten van de woning) naar de beschutte sfeer (gebonden aan zowel de stichtingskosten van de woning als het inkomen van het huishouden).

De studiefinanciering is in 1986 ingrijpend gewijzigd door de samensmelting van de kinderbijslag en de rijksstudietoelagen tot een stelsel bestaande uit een basisbeurs, een rentedragende lening en een aanvullende beurs. Deze hebben echter geen aantoonbare invloed gehad op de verdeling van de betrokken overheidsuitgaven over inkomensgroepen.

De ziekenfondsverzekering is enkele keren ingrijpend gewijzigd. De belangrijkste ingrepen in de beschouwde periode hebben plaatsgevonden in 1986 (opheffing vrijwillige ziekenfondsverzekering en bejaardenverzekering) en in 1991 (invoering nominale premie in de ziekenfondsverzekering). De eerste ingreep heeft een nivellerende invloed gehad op de verdeling van het profijt van de overheid: de premielast is iets verschoven in de richting van de hogere inkomensgroepen, waardoor het profijt nog meer is verschoven richting lagere inkomensgroepen. De tweede ingreep heeft daarentegen een denivellerende invloed gehad op de verdeling van het profijt van de overheid: de premielast is iets verschoven in de richting van de lagere inkomensgroepen, waardoor het profijt iets is verschoven richting hogere inkomensgroepen. Dit effect werd evenwel gecompenseerd door de invoering van wettelijke bijdragen, die overwegend worden betaald door de hogere inkomensgroepen (particulier verzekerden) en overwegend worden genoten door de lagere inkomensgroepen (ziekenfondsverzekerden en standaardpakketpolishouders in de particuliere verzekering).

4.5 Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk zijn de verdelingen van gebonden overdrachten van de overheid aan huishoudens in de tijd vergeleken. Daarbij is gekozen voor de volgende tijdsintervallen: 1977, 1983, 1991 en 1999. De tijdvergelijking maakt het mogelijk om verschuivingen in de verdeling in verband te brengen met maatschappelijke ontwikkelingen en het

gevoerde overheidsbeleid. Verschuivingen in de verdeling van gebonden inkomens-overdrachten kunnen immers zowel het gevolg zijn van betrekkelijk autonome ontwikkelingen, die betrekking hebben op preferenties van burgers en op de demografische samenstelling van de bevolking, als van veranderingen in regelgeving of uitgavenniveau als gevolg van het gevoerde overheidsbeleid.

In de periode 1977-1999 blijkt tussen de 9% en 14% van de geselecteerde overheids-uitgaven bij de 20%-huishoudens met de laagste inkomens terecht te komen en tussen de 29% en 33% bij de 20%-huishoudens met de hoogste inkomens. De verschillen zijn echter groter wanneer, net als in hoofdstuk 3, een bredere afbakening van inkomensgroepen wordt genomen. Dan blijkt er eveneens een verschuiving naar de lagere inkomensgroepen te hebben plaatsgevonden. Zo is het profijt van de overheid voor de armste 40% opgelopen van 21% in 1977 naar 32% in 1999. Omgekeerd is het profijt voor de middeninkomens (de derde en vierde 20%-groep) gedaald van 46% in 1977 naar 39% in 1999. Deze verschuiving richting lagere inkomensgroepen blijkt zich in alle sectoren voor te doen, uitgezonderd de zorgverzekering. Met name in de volkshuisvesting en de dienstverlening is het profijt van de overheid aanzienlijk meer ten gunste van de lagere inkomensgroepen gekomen, hetgeen bij de volkshuisvesting ten koste is gegaan van de middeninkomens. Bij de zorgverzekeringen daarentegen is het profijt van de overheid opmerkelijk richting hogere inkomensgroepen verschoven.

De verschuivingen in de periode 1991-1999 zijn in dit rapport per voorziening in beeld gebracht. In de sector volkshuisvesting polariseert het profijt als gevolg van de sterke inkrimping van premiekoopsubsidies en de objectsubsidies voor huurwoningen die vooral de middeninkomens ten goede komen. Het beeld wordt nu bepaald door de huursubsidie en het huurwaardevoordeel, die vooral de lage respectievelijk de hoge inkomens ten goede komen. De verschuivingen die in de verdeling van de huursubsidie over inkomensgroepen hebben plaatsgevonden, hebben zowel hun oorzaak in het beleid als in de samenstelling van de inkomensgroepen. De wijzigingen in de huursubsidieregeling (1997) verklaren een belangrijk deel van de concentratie van het profijt in de laagste inkomensgroepen. De toegenomen concentratie van huurders in de lagere inkomensgroepen biedt een andere verklaring voor de sterkere concentratie van het profijt van de huursubsidie in de lagere inkomensgroepen. Ook de veranderde verdeling van de objectsubsidie voor huurwoningen richting lagere inkomensgroepen heeft te maken met de concentratie van huurders aan de onderkant van de inkomensverdeling. De lichte verschuiving van het huurwaardevoordeel van de hoogste inkomensgroep naar de daaronder gelegen inkomensgroepen houdt voornamelijk verband met een forse toename van het eigen-woningbezit in de hogere inkomensgroepen, terwijl het eigen-woningbezit in de hoogste inkomensgroep zijn plafond lijkt te hebben bereikt. Ook is de (huur)waarde van woningen in de hogere inkomensgroepen iets sterker toegenomen dan in de lagere inkomensgroepen. Beleidswijzigingen ten aanzien van de fiscale behandeling van de eigen woning hebben in de genoemde periode niet plaatsgevonden.

Uit de vergelijking van het gebruik van onderwijsvoorzieningen blijkt dat vooral de verdelingen voor primair en voortgezet onderwijs significant zijn veranderd. Met name het profijt van de hoogste 10%-groep is afgenomen ten gunste van de overige inkomensgroepen. Dit heeft vanwege het leerplichtkarakter van de betrokken voorzieningen een zuivere samenstellingsachtergrond. De uitgaven voor hoger onderwijs zijn in de jaren negentig in verhouding juist meer bij de hoogste inkomensgroep terechtgekomen ten koste van de direct daaronder gelegen inkomensgroepen. Dit blijkt samen te hangen met een verschuiving in de deelname per schoolsoort.

De uitgaven voor het openbaar vervoer zijn iets verschoven richting hogere inkomensgroepen. Deze verschuiving bij het vervoer is zowel toe te schrijven aan een iets lager gebruik door studenten als aan een hoger gebruik door werkenden. Bij studenten is dit mogelijk het gevolg van het gevoerde overheidsbeleid, waarbij beperkingen zijn aangebracht aan het gebruik van de OV-jaarkaart. Bij werkenden heeft de toename van het gebruik van het openbaar vervoer waarschijnlijk te maken met het feit dat er steeds meer mensen zijn gaan werken (demografisch effect) en dat werkenden steeds verder van hun werk wonen (preferentie-effect). Werkenden die ver van hun werk wonen kiezen eerder voor het openbaar vervoer dan voor de auto.

Het verdelingsbeeld in de culturele en recreatieve sector blijkt redelijk stabiel. Bij geen enkele voorziening is het verdelingsbeeld in de betrokken periode echt veranderd. Voor de voorzieningen gezamenlijk lijkt echter wel het beeld te ontstaan dat ze in de loop van de jaren negentig iets meer aan bredere lagen van de bevolking ten goede te zijn gekomen.

Bij de zorgverzekeringen is het verdelingsbeeld iets minder scheef geworden, ten gunste van de hogere inkomensgroepen. Voor een deel hangt dit samen met een afname van het solidariteitseffect van de (inkomensafhankelijke) ziekenfondspremie, maar ook de afname van het aantal (gratis) meeverzekerde partners door de toegenomen arbeidsparticipatie lijkt hieraan te hebben bijgedragen.

In de sector dienstverlening, met uiteenlopende voorzieningen zoals thuiszorg en rechtshulp, zijn tussen 1991 en 1999 geen verschuivingen in het verdelingsbeeld waar te nemen.

Resumerend blijken de verschuivingen in het profijt van de overheid overwegend door samenstellingseffecten tot stand te worden gebracht. Veranderingen in het gebruik per demografische groep zijn van minder groot belang. Ook beleidseffecten bieden een minder grote verklaring dan autonome ontwikkelingen. Beleidseffecten zijn met name relevant voor voorzieningen waarvoor inkomensprijzen gelden (huursubsidie, ziekenfondspremie) of waarvoor de toegang mede afhankelijk is van het inkomen (premie koopwoningen).

Noten

- 1 Eerdere uitkomsten die betrekking hebben op een vergelijking in de tijd zijn opgenomen in de *Sociale en culturele verkenningen 1993* (SCP 1993). Die uitkomsten wijken op sommige punten af door een herziene bewerking van het AVO'91.
- 2 Deze renteaftrek ontstaat wanneer onaannemelijk is dat een woning op termijn geen positieve inkomsten genereert en derhalve niet als 'bron van inkomen' kan worden aangemerkt. Omdat echter de woning als zodanig door de Hoge Raad als bron van inkomen is aangemerkt, wordt het voordeel van een excessieve renteaftrek niet meer als 'profijt van de overheid' aangemerkt.
- 3 Daarom staat er bij de bestaanskosten in de tweede helft van tabel 4.1 nullen in de kolommen 1977 en 1999.
- 4 De uitgavenverdeling wordt bepaald door het wel of niet gebruiken van een voorziening en, waar relevant, de intensiteit van het gebruik.
- 5 Het verschil moet dus niet alleen significant zijn, maar ook van voldoende omvang.
- 6 De genoemde moeilijkheid vloeit voort uit het feit dat de toets op microniveau moet worden uitgevoerd. De uitgavenverdelingen voor de jaren voor 1990 zijn echter niet meer goed te reconstrueren, doordat de daarvoor gebruikte programmatuur verouderd is (begin jaren tachtig) of verloren is gegaan (eind jaren zeventig).
- 7 Een dergelijke toets, gebaseerd op variantieanalyse, vindt plaats wanneer er verschuivingen zijn in het gebruik die niet of slechts gedeeltelijk toegeschreven kunnen worden aan veranderingen in het wel of niet gebruiken van de betrokken voorziening.
- 8 Bij de simulatie op basis van het AVO'91 en AVO'99 is rekening gehouden met de gemiddelde huurprijsstijging (huurparameters) en de stijging van het sociale minimum (inkomensparameters). Bovendien is rekening gehouden met de normhuurcompensatie.
- 9 Het verschil tussen beide percentages is de verklaren uit de gematigder werking van de kwaliteitskorting; hierdoor ontvangen huurders met hogere huren in verhouding meer subsidie.
- 10 Zie tabel 2.6 van dit rapport en tabel 4.5 in de vorige rapportage (SCP 1994: 79).
- 11 Op basis van de Gini-coëfficiënt.
- 12 Niet in de zin dat ze meer profijt hebben, maar wel in de zin dat ze minder bijdragen aan het profijt voor de onderste inkomensgroepen.

5 Herverdeling van het inkomen

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de eerder gepresenteerde uitkomsten geplaatst in het bredere kader van de herverdeling. Bij herverdeling gaat het om inkomensoverdrachten die plaatsvinden tussen huishoudens en de overheid. De mate van herverdeling wordt afgemeten aan de verandering in inkomensongelijkheid. Daarbij zijn verschillende gezichtspunten mogelijk.

In de eerste plaats kan vanuit vaste inkomensposities worden nagegaan wie welke inkomensoverdrachten ontvangt of betaalt en in welke mate dit huishoudens met lage of hoge inkomens betreft. Deze analyse heeft voor gebonden overheidsuitgaven plaatsgevonden in hoofdstuk 2 en voor gebonden overheidsinkomsten in hoofdstuk 3. Maar wanneer de inkomensoverdrachten bij het inkomen worden geteld ontstaat een nieuw inkomen. Dit inkomen kan opnieuw naar hoogte worden gerangschikt, waardoor een nieuwe inkomensverdeling ontstaat waarin huishoudens andere posities innemen. In dit hoofdstuk wordt nagegaan welke gevolgen de inkomensoverdrachten hebben op de ongelijkheid van het inkomen en daarmee op de nieuwe inkomensverdeling die ontstaat wanneer de inkomensoverdrachten bij het inkomen worden geteld.

De verandering in inkomensongelijkheid kan het gevolg zijn van horizontale en verticale herverdeling. Horizontale herverdeling heeft betrekking op veranderingen in de ongelijkheid binnen inkomensgroepen, terwijl de verticale herverdeling betrekking heeft op veranderingen in ongelijkheid tussen inkomensgroepen. Omdat dit rapport gaat over de ongelijkheid tussen inkomensgroepen is uitsluitend de verticale herverdeling relevant. De omvang van de verticale herverdeling wordt bepaald door het gewicht en de progressiviteit van de inkomensoverdrachten.

Omdat er nu een mogelijkheid is om de herverdeling van primair inkomen tot en met tertiair inkomen te analyseren, worden ook ongebonden inkomensoverdrachten in beschouwing genomen. Daarmee ontstaat een betrekkelijk volledig beeld van de invloed van de inkomensoverdrachten op de verdeling van het inkomen.

Een analyse van de herverdelende werking van inkomensoverdrachten is slechts mogelijk als alle overdrachten bij dezelfde huishoudens worden waargenomen. Dit betekent dat er één gegevensbestand moet worden ontwikkeld waarin per huishouden alle overdrachten in de secundaire en tertiaire sfeer bekend zijn. Paragraaf 5.2 gaat in op de constructie van een dergelijk gegevensbestand. Daarna worden in paragraaf 5.3 de verschillende verdelingen beschreven. Vervolgens worden de inkomensgevolgen van en de positieveranderingen door de inkomensoverdrachten in paragraaf 5.4 in beeld gebracht. Door de inkomensoverdrachten verandert het inkomen van huishoudens

en de positie die zij innemen in de inkomensverdeling. Daarom wordt in paragraaf 5.5 de herverdelende werking van de inkomensoverdrachten nader geanalyseerd en wordt in paragraaf 5.6 de herverdelende werking in 1999 vergeleken met die in 1991. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting en enige conclusies.

5.2 Een integraal inkomensbestand

De herverdeling van inkomen wordt in dit rapport op het niveau van huishoudens geanalyseerd. Voor het traject van primair naar secundair inkomen zijn daarvoor verschillende gegevensbronnen beschikbaar, waaronder de standaardbron: het Inkomenspanelonderzoek van het CBS. Voor de bepaling van de gebonden inkomensoverdrachten zijn in dit rapport verschillende gegevensbronnen gebruikt. Voor de berekening van de herverdelende werking die hiervan uitgaat op de inkomensverdeling is het noodzakelijk dat per huishouden alle relevante overdrachten bekend zijn. In dit rapport zijn de gebonden inkomensoverdrachten op basis van verschillende gegevensbestanden aan huishoudens toegerekend. Omdat het AVO'99 verreweg de meeste informatie over gebonden inkomensoverdrachten bevat, en het tevens goede koppelvingsvariabelen heeft, komt dit bestand het meest in aanmerking om als centraal bestand te fungeren. De overdrachten die op andere gegevensbestanden zijn berekend, zijn aan dit centrale bestand gekoppeld.

Het overbrengen van informatie van het ene bestand naar het andere levert altijd verlies aan informatie op. Het belangrijkste verlies is dat er per definitie geen samenhang zal bestaan tussen een reeds aanwezige variabele en een gekoppelde variabele in het centrale bestand buiten de samenhang die door de koppelvingsvariabelen tot stand wordt gebracht. Een ander probleem is het variantieverlies dat optreedt wanneer geen adequate onzekerheid in de verdeling van de gekoppelde variabele wordt aangebracht.¹ Bij de koppeling van de inkomensoverdrachten zal hier gebruik worden gemaakt van statistische technieken. De algemene strategie bij de koppeling is dat bij kwalitatieve bestanddelen de logit-techniek wordt gebruikt, bij kwantitatieve bestanddelen de standaardregressietechniek en bij een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve eigenschappen van een bestanddeel de tobit-techniek. Een tertiair inkomensbestanddeel is kwalitatief wanneer alle gebruikers hetzelfde bedrag ontvangen. Het is dan alleen van belang de kans op wel of geen gebruik goed te bepalen. Een bestanddeel is kwantitatief wanneer iedereen gebruiker is en het bedrag per gebruiker normaal is verdeeld. Een bestanddeel heeft zowel kwalitatieve als kwantitatieve eigenschappen wanneer een deel van de bevolking gebruiker is, en het bedrag per gebruiker normaal is verdeeld.

Bij alle koppelingen is het inkomen, de samenstelling en de inkomensbron van het huishouden standaard betrokken. Daarnaast zijn op basis van de specifieke kenmerken van het gebruik andere relevante kenmerken betrokken. Door de koppeling van

bepaalde tertiaire inkomensbestanddelen aan het centrale bestand kunnen in dit hoofdstuk kleine afwijkingen van eerdere uitkomsten optreden, gerapporteerd in de hoofdstukken 2 en 3. Tabel 5.1 geeft een kort overzicht van de uitgevoerde koppelingen.

Tabel 5.1 Koppeling van gebonden overdrachten aan het AVO 1999

overdracht	bron- bestand	koppelings- methode	extra selectie	determinanten
overheidsuitgaven				
objectsubsidie huurwoningen	WBO 1998	logit	huurders	woningkenmerken, huurlasten
subsidie premiekoopwoning	IPO 1999	tobit	eigenaren	
fiscale compensatie studiekosten	IPO 1999	regressie	gebruikenden ^c	
openbaar vervoer met de trein ^a	DBO 1999	regressie		autobezit, regio, stedelijkheid
openbaar vervoer met bus, tram,metro ^a	DBO 1999	regressie		autobezit, regio, stedelijkheid
fiscale compensatie kinderopvang	IPO 1999	tobit	kinderen 0-11 jaar	kinderen 0-5 jaar
bijzondere bijstand	IPO 1999	tobit	gestandaardiseerd inkomen ^d	
fiscale compensatie ziektekosten	IPO 1999	regressie	gebruikenden ^c	
kwijtschelding van locale heffingen	IPO 1999	tobit	gestandaardiseerd inkomen ^d	
overheidsinkomsten				
omzetbelasting	DBO 1999	regressie		
accijnzen	DBO 1999	tobit		
energie- en brandstoffenbelasting	DBO 1999	regressie		
grondwaterbelasting	DBO 1999	regressie		
onroerend-zaakbelasting	WBO 1998	regressie	huur en koop ^b	woningkenmerken, huur(waarde)
overdrachtsbelasting	WBO 1998	logit	eigenaren	woningkenmerken, verkoopwaarde
motorrijtuigenbelasting	DBO 1999	tobit		

a Prijsvariant.

b Aparte schatting voor beide groepen; bedrag via verkoopwaarde woning (is in AVO'99 bekend).

c Gebruik van deze voorziening (ja/nee) is bekend in het AVO; bedrag vastgesteld via regressie.

d Alleen huishoudens met een gestandaardiseerd inkomen dat in het zesde deciel of lager zit.

Bron: SCP

De verdeling van de overheidsuitgaven en -inkomsten over de verschillende inkomensgroepen blijkt in het algemeen goed gereproduceerd te worden door de met behulp van de koppeling geschatte variabelen. De gebruikte determinanten zijn goed in staat om het ontvangen (betalen) van de overheidsuitgaven (inkomsten) te verklaren.

5.3 Beschrijving van de herverdeling van inkomen

Door het toevoegen van de inkomensbestanddelen in de tertiaire sfeer aan het secundaire inkomen kan een vollediger beeld worden verkregen van de invloed van de overheid op de herverdeling van inkomens.

Tabel 5.2 geeft een globaal overzicht van de herverdeling van inkomen in het totale traject van primair naar tertiair inkomen in 1999. Uitgegaan wordt van de verdeling van het primaire inkomen. Dit inkomen omvat alle beloningen voor de inzet van arbeid en kapitaal waarmee goederen en diensten worden geproduceerd. Dit inkomen vormt het startpunt voor de herverdeling van inkomen door de overheid. De eerste maar tevens belangrijkste stap op de weg van de inkomensherverdeling vormen de sociale uitkeringen en pensioenuitkeringen. Samen met het primaire inkomen vormen zij het bruto inkomen, waarop pensioenpremies, sociale premies (met uitzondering van de ZFW-premie) en de loon- en inkomstenbelasting worden ingehouden. Daaruit resulteert de verdeling van het secundaire inkomen.

Bij dit secundaire inkomen worden alle gebonden overdrachten van de overheid geteld (zie hoofdstuk 2) en worden alle gebonden overdrachten aan de overheid afgetrokken (zie hoofdstuk 3), waarna de verdeling van het tertiaire inkomen resulteert. Huishoudens veranderen na de indeling in 10%-groepen van primair inkomen dus nog twee keer van positie: bij de indeling in 10%-groepen van secundair inkomen en bij de indeling in 10%-groepen van tertiair inkomen.

De uitkomsten in tabel 5.2 die betrekking hebben op het traject van primair naar secundair inkomen wijken af van de uitkomsten in *Inkomen verdeeld* (SCP 2003a). Deze verschillen zijn voor een deel toe te schrijven aan definitieverschillen van inkomensbegrippen. Zo worden uitkeringen of doorbetalingen bij ziekte hier tot de uitkeringen gerekend en in *Inkomen verdeeld* noodgedwongen tot het primaire inkomen en wordt de premie ziektekosten hier tot de tertiaire sfeer gerekend en in *Inkomen verdeeld* tot de secundaire sfeer. Het belangrijkste verschil vloeit echter voort uit de gekozen huishoudensdefinitie. Hier zijn thuiswonende kinderen van 18 jaar en ouder als zelfstandig huishouden aangemerkt terwijl deze in *Inkomen verdeeld* tot het ouderlijk huishouden zijn gerekend. De omschrijving van huishoudens, zoals in dit rapport gebruikt, heeft een ongelijkheidvergroterend effect. Zo komt de ongelijkheid van het besteedbaar inkomen op basis van de huishoudensdefinitie in *Inkomen verdeeld* uit op 0,62 (variatiecoëfficiënt) en op basis van de hier gekozen huishoudensdefinitie op 0,70 (SCP 2003a: 260-261).

**Tabel 5.2 Verdeling van inkomen naar 10%-groepen van het betreffende inkomen, 1999
(in euro's en procenten)**

	regel	(mrd. totaal € ^a) (%)	1 ^e	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e	6 ^e	7 ^e	8 ^e	9 ^e	10 ^e	
verdeling huishoudens													
	1	100	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	
verdeling primair inkomen													
	2	222	100	0,0	0,0	0,5	2,5	6,2	9,1	11,7	15,2	20,0	34,8
+ uitkeringen	3	69	100	17,4	16,4	20,8	16,0	8,0	4,3	4,4	4,8	4,1	3,6
- heffingen	4	-90	100	2,0	1,7	2,0	3,2	5,6	7,8	10,5	13,9	18,4	35,0
totaal (primair+overdrachten) ^b	5	201	100	5,1	4,9	6,8	6,9	7,1	8,1	9,8	12,2	15,3	23,9
verdeling secundair inkomen ^b													
	6	201	100	0,6	3,7	5,4	6,6	7,8	9,3	11,0	13,2	16,3	26,0
+ overheidsuitgaven ^a	7	32	100	3,7	8,3	10,9	6,4	9,2	11,0	11,8	11,4	11,9	15,4
- overheidsinkomsten	8	-30	100	3,8	5,0	5,4	6,8	8,1	10,4	12,4	13,9	15,7	18,5
totaal (secundair+overdrachten)	9	202	100	0,6	4,3	6,3	6,5	8,0	9,4	10,9	12,8	15,7	25,5
verdeling tertiair inkomen													
	10	202	100	0,5	3,7	5,4	6,7	8,0	9,5	11,1	13,1	16,1	26,0

a Ouderlijk-huishoudenvariant.

b Inclusief betaalde premies voor levensverzekeringen (9 miljard euro) en belastinguitgaven (4 miljard euro).

Bron: SCP (Integraal inkomensbestand 1999)

De verdeling van het primaire inkomen is zeer ongelijk, omdat een groot deel van de bevolking van uitkeringen afhankelijk is: de 40% huishoudens met de laagste primaire inkomens ontvangen slechts 3% van het primaire inkomen en de 20% huishoudens met de hoogste primaire inkomens 55% (regel 1). De uitkeringen komen dan ook overwegend terecht bij de huishoudens zonder primair inkomen (laagste 20%) of met weinig primair inkomen (de daaropvolgende 20%): ruim 70% van de uitkeringen komt terecht bij de 40% huishoudens met de laagste primaire inkomens en slechts 8% bij de 20% huishoudens met de hoogste primaire inkomens. Zowel over het primaire inkomen als over de uitkeringen worden premies en belastingen geheven. Na verrekening van uitkeringen en heffingen blijkt dat ruim 23% van het secundaire inkomen wordt genoten door de 40% huishoudens met de laagste primaire inkomens en bijna 40% door de 20% huishoudens met de hoogste primaire inkomens (regel 5). Door de inkomensoverdrachten in de secundaire sfeer verandert echter de rangorde van huishoudens naar inkomen en resulteert de secundaire inkomensverdeling

(regel 6). Deze blijkt aanzienlijk gelijkjer dan de primaire inkomensverdeling: het aandeel van de laagste 40% stijgt van 3% naar ruim 16% en het aandeel van de hoogste 20% daalt van 55% naar krap 43%.

Wanneer de gebonden overheidsuitgaven (hoofdstuk 2) bij het secundaire inkomen worden geteld en de gebonden overheidsinkomsten (hoofdstuk 3) van het secundaire inkomen worden afgetrokken, blijkt dat de 40% huishoudens met de laagste secundaire inkomens ruim 17% van het tertiaire inkomen ontvangen, een winst van 1,4 procentpunt, en dat de 20% huishoudens met de hoogste secundaire inkomens ruim 41% krijgen, een verlies van 1,1 procentpunt (zie regel 9). De overheidsuitgaven hebben een nivellerende invloed op de inkomensverhoudingen, de hoogste 20% ontvangt 42% van het secundaire inkomen maar slechts 27% van de gebonden overheidsuitgaven, maar de overheidsinkomsten hebben een denivellerende invloed: de hoogste 20% ontvangt 42% van het secundaire inkomen maar betaalt slechts 34% van de gebonden overheidsinkomsten. Het uiteindelijke effect op de tertiaire inkomensverdeling blijkt uit de laatste regel in de tabel (regel 10). Per saldo is de tertiaire verdeling vrijwel gelijk aan de secundaire verdeling.

De herverdeling van inkomen kan kernachtig in beeld worden gebracht met statistische ongelijkheidsmaatstaven (Kanbur 1984). Hier is gekozen voor de Gini-coëfficiënt, omdat hiermee de herverdelende werking van de inkomensoverdrachten het best kan worden geanalyseerd. Veranderingen in de ongelijkheidsmaatstaven zijn indicatief voor de mate waarin inkomensoverdrachten de inkomensongelijkheid doen toenemen of afnemen. Indicatief, omdat de ongelijkheidsmaatstaven samenvattende informatie geven en gevoelig zijn voor het gebied in de inkomensverdeling waarin veranderingen zich hoofdzakelijk voltrekken. Daarom worden in onderstaande tabellen ook de inkomensaandelen weergegeven van de 40% huishoudens met de laagste inkomens en de 20% huishoudens met de hoogste inkomens, uiteraard gerangschikt op basis van het hiervoor in aanmerking komende inkomensbegrip. Daarmee wordt ook een betere aansluiting verkregen met de uitkomsten uit eerdere hoofdstukken.

Tabel 5.3 geeft een overzicht van de inkomensherverdeling in het traject van primair naar secundair inkomen. Daarbij is in vergelijking met figuur 1.1 (zie hoofdstuk 1) het secundaire inkomen iets hoger, omdat de premie voor een levensverzekering in het gebruikte gegevensbestand niet te bepalen is. Hiermee is een bedrag van 9 miljard euro gemoeid. In tabel 5.3 zijn tevens de belastinguitgaven in de secundaire sfeer weggelaten, omdat dit fictieve uitgaven zijn die boekhoudkundig in figuur 1.1 zijn opgenomen om de aansluiting met de Nationale rekeningen te bewaren. Deze fictieve post is niet nodig om de inkomensherverdeling in beeld te brengen.

Tabel 5.3 Inkomensherverdeling in het traject van primair naar het secundaire inkomen, 1999 (in euro's en procenten)

	bedrag (mrd. €)	inkomensaandeel (%)		ongelijkheid (Gini)
		40% armste huishoudens	20% rijkste huishoudens	
primair inkomen	222	3,1	54,8	.567
+ pensioenuitkeringen ^a	+ 35	+11,5	-7,3	-.094
+ sociale uitkeringen ^b	+ 34	+6,6	-5,4	-.054
bruto inkomen	291	14,0	46,0	.422
- pensioenpremies	- 12	+0,5	-0,7	-.008
- sociale premies	- 52	+0,7	+1,0	.006
- belasting	- 26	+1,1	-3,2	-.032
secundair inkomen ^c	201	16,4	42,3	.377

a Wegens ouderdom (65+).

b Wegens werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid, weduwschap, vervroegde uittreding of bestaanskosten.

c Inclusief betaalde premies voor levensverzekeringen (9 miljard euro) en belastinguitgaven (4 miljard euro).

Bron: SCP (Integraal inkomensbestand 1999)

Uit tabel 5.3 blijkt dat de inkomensherverdeling in het traject van primair naar secundair inkomen vooral door de sociale uitkeringen en de pensioenuitkeringen tot stand wordt gebracht. De bijdrage aan de herverdeling van de inkomstenbelasting is aanzienlijk geringer. De ongelijkheid van de primaire inkomensverdeling wordt door de uitkeringen met een kwart gereduceerd: van 0,567 naar 0,422 voor de verdeling van het bruto-inkomen (Gini-coëfficiënt). Het bruto-inkomen wordt voor 14% ontvangen door de 40%-huishoudens met de laagste bruto-inkomens en voor 46% door de 20%-huishoudens met de hoogste bruto-inkomens. De afdracht van pensioenpremies, premies voor de sociale verzekeringen en loon- en inkomstenbelasting vermindert de inkomensongelijkheid verder met ruim een tiende tot een niveau van 0,377. Wanneer het resulterende secundaire inkomen van huishoudens oplopend wordt gerangschikt, dan ontvangt de onderste 40% ruim 16% van dit inkomen en de bovenste 20% ruim 42%.

De uitkomsten in tabel 3.5 wijken af van *Inkomen verdeeld*, waar de helft van het primair wordt herverdeeld (SCP 2003a: 159). Hier wordt slechts eenderde van het primaire inkomen herverdeeld. De belangrijkste oorzaak is ook hier weer de gekozen huishoudensdefinitie. Thuiswonende en uitwonende studenten krijgen als zelfstandig huishouden in dit rapport de studiefinanciering als overdracht in de tertiaire sfeer uitgekeerd, en ze hebben in de secundaire sfeer geen of slechts een bescheiden inkomen. Dit heeft grote gevolgen voor het niveau van ongelijkheid in zowel de primaire inkomenssfeer (meer huishoudens zonder primair inkomen) als op de secundaire inkomenssfeer (meer huishoudens met weinig of geen secundair inkomen).

Tabel 5.4 geeft de bijdrage weer van de onderscheiden tertiaire inkomensbestanddelen aan de inkomensongelijkheid. Uitgangspunt is het secundaire inkomen; het effect van elk bestanddeel afzonderlijk is berekend door het toe te voegen aan het secundaire inkomen en de resulterende verdeling te vergelijken met de verdeling van het secundaire inkomen. Voor elke positieve en negatieve inkomensoverdracht wordt vervolgens steeds aangegeven in welke mate het inkomensaandeel en de inkomensongelijkheid verandert ten opzichte van het secundaire inkomen. Zo geeft de waarde +0,2 na toevoeging van de overheidsuitgaven voor openbaar vervoer aan het secundaire inkomen aan dat het resulterende inkomensaandeel voor de 40% huishoudens met de laagste secundaire inkomens daardoor met 0,2 procentpunt stijgt (van 16,4% naar 16,6%).

Tabel 5.4 Inkomensherverdeling in het traject van secundair naar tertiair inkomen, 1999 (in euro's en procenten)

	bedrag (mrd. €)	inkomensaandeel (%)		ongelijkheid (Gini)
		40% armste huishoudens	20% rijkste huishoudens	
secundair inkomen	201	16,4	42,3	.377
+ volkshuisvesting	+5,2	+0,5	-0,2	-0,005
+ onderwijs ^a	+16,0	+0,1	-0,5	+0,004
+ openbaar vervoer	+1,6	+0,2	-0,2	-0,003
+ cultuur en recreatie	+2,4	+0,1	-0,1	-0,002
+ zorgverzekering	+2,8	+0,4	-0,6	-0,005
+ dienstverlening	+3,3	+0,5	-0,5	-0,006
+ bestaanskosten	+0,5	+0,1	-0,1	-0,002
secundair inkomen + uitgaven	233	18,2	40,3	.362
- verbruiksbelastingen	-20,4	-0,7	+0,9	+0,014
- milieubelastingen	-4,4	-0,1	+0,2	+0,002
- belastingen op de woning	-2,0	-0,0	+0,1	+0,001
- belastingen op motorvoertuigen	-3,6	-0,0	+0,2	+0,002
secundair inkomen - inkomsten	171	15,6	43,8	.398
tertiair inkomen	202	16,2	42,2	.378

a Ouderlijk-huishoudenvariant.

Bron: SCP (Integraal inkomensbestand 1999)

Uit tabel 5.4 blijkt dat de gebonden inkomensoverdrachten per saldo een licht denivellerende invloed hebben op de inkomensverdeling. De inkomensandelen van secundair en tertiair inkomen wijzigen iets ten nadele van de laagste inkomensgroepen (-0,2 procentpunt) en iets ten voordele van de hoogste inkomensgroepen (+0,1 procentpunt). De inkomensongelijkheid blijft echter nagenoeg ongewijzigd.

De nagenoeg neutrale invloed van gebonden inkomensoverdrachten op de inkomensongelijkheid is het saldo van een nivellerend effect van toegerekende overheidsuitgaven aan huishoudens en een iets groter denivellerend effect van toegerekende overheidsinkomsten aan huishoudens. Nadat de overheidsuitgaven als gebonden inkomensoverdrachten aan huishoudens zijn toegerekend, daalt de Gini-coëfficiënt immers van 0,377 naar 0,362 (-4%) en nadat de overheidsinkomsten als gebonden inkomensoverdrachten op het secundaire inkomen van huishoudens in mindering zijn gebracht, stijgt de Gini-coëfficiënt van 0,377 naar 0,398 (+6%).

Van de overheidsuitgaven is het onderwijs de enige categorie die de inkomensongelijkheid in de tertiaire sfeer vergroot. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat hier is gekozen voor de ouderlijk-huishoudenvariant, waarbij de onderwijsuitgaven voor 18-plussers zijn toegerekend aan de ouder(s) van studenten. De sectoren volkshuisvesting, zorgverzekering en dienstverlening leveren een substantiële bijdrage aan de verkleining van de inkomensongelijkheid; de bijdrage van de sectoren openbaar vervoer, cultuur en recreatie, en bestaanskosten aan de verkleining van de inkomensongelijkheid is gering. Hierbij moet wel worden bedacht dat de bijdrage aan het vergroten of verkleinen van de inkomensongelijkheid mede afhangt van de omvang van de uitgaven die in aanmerking worden genomen. Dit betekent dat de invloed van het onderwijs in potentie aanzienlijk groter is dan die van bijvoorbeeld bestaanskosten. De vergroting van de inkomensongelijkheid als gevolg van de overheidsinkomsten komt hoofdzakelijk voor rekening van de verbruiksbelastingen. Dit hangt samen met het feit dat de hogere inkomensgroepen naar verhouding meer sparen en meer inkomen in het buitenland besteden.

5.4 *Inkomensgevolgen van inkomensoverdrachten*

Het is op voorhand niet goed te bepalen welke gevolgen inkomensoverdrachten hebben op de ongelijkheid van het inkomen. Zo is het mogelijk dat inkomensoverdrachten leiden tot zodanige (onderlinge) positiewisselingen dat de inkomensverdeling zelf ongewijzigd blijft. Achter gelijkblijvende verdelingen kan dus een wereld van dynamiek schuilgaan. Waarschijnlijker is echter dat de inkomensoverdrachten zodanig uitwerken dat de resulterende verdeling anders uitvalt. Maar ook hier hangt het verdelingsresultaat af van de sprongen die vanuit de verschillende posities worden gemaakt.

Tabel 5.5 geeft een globaal beeld van de koopkrachtgevolgen van gebonden inkomensoverdrachten en de veranderingen in de inkomensverdeling die het gevolg zijn van positiewisselingen. De positiewisselingen zelf staan ook in de tabel vermeld, zij het dat het uitsluitend gaat om wisselingen van 10%-groep.

Tabel 5.5 Inkomenseffecten van gebonden inkomensoverdrachten naar secundaire inkomensgroepen, 1999^a (in procenten)

	gemiddeld koopkrachteffect (%)			inkomensverandering meer dan 5% (%)			in andere inkomens- groep (%)
	alle huis- houdens	40% armste huis- houdens	20% rijkste huis- houdens	alle huis- houdens	40% armste huis- houdens	20% rijkste huis- houdens	
secundair inkomen							
+ volkshuisvesting	3,6	6,4	2,0	12	22	4	11
+ onderwijs ^b	9,4	11,3	7,2	23	13	36	33
+ openbaar vervoer	1,4	2,9	0,4	6	12	1	4
+ cultuur en recreatie	1,6	2,2	1,0	5	8	1	4
+ zorgverzekering	2,6	4,5	-0,3	38	49	12	29
+ dienstverlening	2,7	5,4	0,5	11	16	2	12
+ bestaanskosten	0,5	1,2	0,1	4	9	0	2
secundair inkomen + uitgaven	21,8	33,8	10,8	62	61	56	51
- verbruiksbelastingen	-11,9	-15,3	-8,8	94	87	95	9
- milieubelastingen	-2,5	-2,9	-1,8	4	9	0	4
- belastingen op de woning	-1,1	-1,3	-0,9	4	4	3	4
- belastingen op motorvoertuigen	-1,9	-1,7	-1,6	9	8	6	7
secundair inkomen - inkomsten	-17,4	-21,2	-13,1	94	87	99	18
secundair inkomen + uitgaven - inkomsten	4,3	12,6	-2,2	81	80	71	55

a Exclusief huishoudens zonder secundair inkomen.

b Ouderlijk-huishoudenvariant.

Bron: SCP (Integraal inkomensbestand 1999)

Gemiddeld neemt de koopkracht van huishoudens met ruim 4% toe wanneer de overdrachten in de tertiaire sfeer bij het secundaire inkomen worden gevoegd. Deze koopkrachttoename vormt het saldo van positieve overdrachten (21,8%) en negatieve overdrachten (-17,4%). Deze koopkrachteffecten zijn hoger voor de lagere inkomensgroepen (saldo +12,6%) en licht negatief voor de hogere inkomensgroepen (-2,2%). Deze uitkomst lijkt in strijd met de eerdere constatering dat de inkomensoverdrachten in de tertiaire sfeer per saldo een neutrale invloed hebben op de inkomensverdeling. De indeling in tabel 5.5 is echter geheel gebaseerd op de rangordening naar het secundair inkomen van huishoudens. Als de huishoudens evenwel opnieuw worden gerangschikt naar de hoogte van hun tertiaire inkomen, ontstaat een nieuwe verdeling, de tertiaire inkomensverdeling, die kennelijk nagenoeg even ongelijk is als de secundaire inkomensverdeling (vergelijk de eerste en de laatste regel in tabel 5.4). Dit is het gevolg van de positiewisselingen die plaatsvinden. Wanneer het secundaire inkomen als uitgangspunt wordt genomen voor de indeling van huishoudens en vervolgens de

ongelijkheid van het tertiaire inkomen (secundair+uitgaven-inkomsten) wordt berekend, blijkt de inkomensongelijkheid wel degelijk te zijn gedaald: van 0,377 naar 0,358, een daling van 5%.²

Er zijn slechts weinig huishoudens die niet of nauwelijks geraakt worden door tertiaire inkomensoverdrachten. Liefst 81% van de huishoudens ondervindt door tertiaire inkomensoverdrachten een inkomenseffect van meer dan 5%. Bij de laagste 40% huishoudens betreft dit 80% van de huishoudens en bij de hoogste 20% huishoudens betreft dit 71% van de huishoudens. Relatief grote inkomenseffecten in de uitgaven-sfeer komen tot stand door de inkomensoverdrachten in het onderwijs en de zorgverzekering. Bij de lagere inkomensgroepen zijn het vooral de zorgverzekering en de volkshuisvesting die grote inkomenseffecten veroorzaken en bij de hogere inkomensgroepen zijn het vooral de onderwijsuitgaven.

Doordat veel huishoudens door uiteenlopende tertiaire inkomensoverdrachten worden geraakt veranderen nogal wat huishoudens van inkomensgroep wanneer de huishoudens in de tertiaire sfeer opnieuw in de inkomensgroepen worden gerangschikt. In totaal blijkt dat 55% van de huishoudens door toerekening van inkomensoverdrachten in de tertiaire sfeer van de inkomensgroep verandert.

Het percentage huishoudens dat door gebonden uitgaven van inkomensgroep verandert is betrekkelijk hoog: 54%. Ook hiervoor zijn de overheidsuitgaven voor het onderwijs en het overheidsoptreden in de zorgverzekering in belangrijke mate verantwoordelijk. Dit hangt mede samen met het feit dat slechts een deel van de bevolking met deze overdrachten te maken heeft en dat het dan gaat om betrekkelijk grote bedragen.

Het percentage huishoudens dat door de gebonden heffingen van inkomensgroep verandert, is veel minder groot: slechts 18% van de huishoudens verandert door het toerekenen van overheidsinkomsten aan huishoudens van inkomensgroep. De betrokken heffingen zijn breder gespreid over de bevolking en hebben een nauwere relatie met het inkomen.

In tabel 5.6 wordt een beeld gegeven van de omvang van de inkomenseffecten die verband houden met de gebonden inkomensoverdrachten. Het inkomenseffect is gedefinieerd als het saldo van gebonden inkomensoverdrachten, uitgedrukt als percentage van het secundaire inkomen.

Tabel 5.6 Inkomenseffecten van gebonden inkomensoverdrachten naar secundaire inkomensgroepen, 1999 (in procenten)

	totaal	1e	2e	3e	4e	5e	6e	7e	8e	9e	10e
ten minste 25% minder	4	13	5	2	4	2	3	3	2	1	0
10%-25% minder	33	9	38	33	47	40	38	36	39	36	17
5%-10% minder	12	3	10	7	9	11	8	13	13	20	25
5% minder tot 5% meer	14	4	10	7	7	9	13	15	19	19	39
5%-10% meer	5	1	3	2	4	6	8	7	8	7	7
10%-25% meer	11	2	7	14	14	12	16	17	12	11	8
ten minste 25% meer	15	9	27	35	15	19	13	10	7	6	4
geen secundair inkomen	6	58	0	0	0	0	0	0	0	0	0
totaal	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Bron: SCP (Integraal inkomensbestand 1999)

Uit tabel 5.6 blijkt dat er aanzienlijke inkomenseffecten in het traject van het secundaire naar tertiaire inkomen optreden. Van de 14% huishoudens die een inkomenseffect van minder dan 5% ondervinden komt het merendeel uit de hogere inkomensgroepen. Het aandeel met een inkomenseffect van minder dan 5% neemt geleidelijk toe, doch niet monotoon, van 4% in de laagste inkomensgroep naar 39% in de hoogste inkomensgroep. Ruim eenderde van de huishoudens ondervindt een inkomensdaling van meer dan 10% en ruim een kwart een inkomensstijging van meer dan 10%. Inkomensstijgingen en inkomensdalingen treffen met name de lagere inkomensgroepen. Zo gaat de helft van de derde inkomensgroep er meer dan 10% op vooruit en gaat eveneens de helft van de vierde inkomensgroep er meer dan 10% op achteruit. Deze koopkrachteffecten in de tertiaire sfeer hebben dus grote gevolgen voor de herverdeling van het inkomen en het uiteindelijke verdelingsresultaat.

5.5 Herverdelende werking van inkomensoverdrachten

De herverdeling van inkomen kan worden uiteengelegd in een horizontale en een verticale component. Dit onderscheid heeft opgang gemaakt in de theorie van de belastingheffing (Musgrave en Musgrave 1984: 232). In deze theorie schrijft het principe van de draagkracht voor dat personen met gelijke draagkracht een gelijke heffing betalen (horizontale rechtvaardigheid) en personen met een hogere draagkracht een hogere heffing (verticale rechtvaardigheid). Toegepast op inkomensherverdeling heeft horizontale herverdeling betrekking op de mate waarin huishoudens met een vergelijkbare inkomenspositie te maken krijgen met ongelijke (gebonden) inkomensoverdrachten en verticale herverdeling op de mate waarin huishoudens die een verschillende positie innemen in de inkomensverdeling te maken krijgen met

ongelijke (gebonden) inkomensoverdrachten. Anders gezegd: horizontale herverdeling heeft betrekking op de ongelijkheid die ontstaat binnen inkomensgroepen, verticale herverdeling heeft betrekking op de ongelijkheid tussen inkomensgroepen. De horizontale herverdeling wordt dus bepaald door de mate waarin huishoudens met een vergelijkbaar inkomen te maken krijgen met een ongelijke inkomensoverdracht. Dit kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van het feit dat het ene huishouden wel gebruikmaakt van een voorziening en het andere huishouden niet. De verticale herverdeling wordt bepaald door het aandeel van de overdracht in het inkomen en de progressiviteit of de regressiviteit van de inkomensoverdracht (Kakwani 1986: 72-84).

Bij de definitie van progressiviteit is het van belang een onderscheid te maken tussen gebonden inkomsten (belastingen) en gebonden uitgaven (subsidies), omdat zij een omgekeerde invloed hebben op de inkomensongelijkheid: als de betaalde belastingen steiler oplopen dan het inkomen, neemt de ongelijkheid af; als de ontvangen subsidies steiler oplopen dan het inkomen, neemt de ongelijkheid toe. Een stelsel van inkomensoverdrachten is progressief wanneer het inkomen ná de overdracht minder snel toeneemt dan het inkomen vóór de overdracht.³ Een stelsel is regressief wanneer het omgekeerde het geval is. Anders gezegd: heffingen hebben een progressieve werking wanneer een huishouden meer betaalt naarmate het inkomen hoger is; uitkeringen en subsidies hebben een progressieve werking wanneer een huishouden meer ontvangt naarmate het inkomen lager is.

Samenvattend, kan de herverdeling van het inkomen (R) als volgt worden gede-composeerd:

$$R = H + w.P$$

waarbij: H = horizontale herverdeling
w.P = verticale herverdeling
w = gewicht van de inkomensoverdracht in relatie tot het inkomen
P = progressiviteit van de inkomensoverdracht ten opzichte van het inkomen

De exacte berekening en decompositie van herverdeling is weergegeven in het onderstaande kader (formalisering van herverdeling).

Formalisering van herverdeling

De totale herverdeling (R) is het verschil tussen twee Gini-coëfficiënten (G), die respectievelijk de ongelijkheid in de beginsituatie (s van secundair inkomen) en de eindsituatie aanduiden (t van tertiair inkomen):

$$R = G_s - G_t$$

Deze herverdeling kan worden uiteengelegd in een horizontale component (H) en een verticale component (V):

$$R = H + V$$

De horizontale component kan worden berekend als het verschil tussen de concentratie-index (C) van het tertiaire inkomen op basis van de secundaire rangordening en de Gini-coëfficiënt van het tertiair inkomen zelf:

$$H = C_t - G_t$$

De verticale component kan worden onderscheiden in een factor die de herverdelende werking van gebonden inkomsten (i) weergeeft en een factor die de herverdelende werking van gebonden uitgaven (u) weergeeft:

$$V = V_i + V_u$$

De verticale component kan verder worden ontleed in het gewogen product (w) van het aandeel van de betrokken overdrachten en de progressiviteit (p) van deze overdrachten:

$$V_i = w_i \times p_i$$

$$V_u = w_u \times p_u$$

Waarbij de progressiviteit gelijk is aan het verschil tussen de Gini-coëfficiënt in de beginsituatie en de concentratie index van de betrokken overdrachten (inkomsten respectievelijk uitkeringen) op basis van het inkomen en de rangordening in de beginsituatie:

$$p_i = C_i - G_s$$

$$p_u = G_s - C_u$$

en de gewichten gelijk zijn aan de aandelen (f) van de betrokken overdrachten:

$$w_i = f_i / (1 - f_i + f_u)$$

$$w_u = f_u / (1 - f_i + f_u)$$

Zie voor een uitwerking: Lambert 1989: 256

Tabel 5.7 geeft de decompositie van de gebonden inkomensoverdrachten afzonderlijk weer. Voor de interpretatie moet worden opgemerkt dat de mate van horizontale herverdeling varieert tussen 0 (geen) en -1 (maximaal) en de mate van verticale herverdeling tussen 1 (maximaal progressief) en -1 (maximaal regressief).⁴ Het bereik van de progressiviteitsindex varieert van -1 tot +2 bij ontvangen overdrachten en van -2 tot +1 bij betaalde overdrachten.

Tabel 5.7 Decompositie van de inkomensherverdeling van primair naar tertiair inkomen, 1999

	Gini	herverdeling			verticale herverdeling	
		totaal	verticaal	horizontaal	gewicht	progressiviteit
primair inkomen	.567					
+ pensioenuitkeringen		.094	.141	-.047	.158	1.03
+ sociale uitkeringen		.054	.091	-.037	.153	.68
bruto inkomen	.422					
- pensioenpremies		.008	.009	-.001	.041	.20
- sociale premies		-.006	-.002	-.004	.179	-.01
- inkomstenbelasting		.032	.032	-.001	.089	.33
secundair inkomen	.377					
+ volkshuisvesting		.005	.006	-.001	.025	.23
+ onderwijs ^a		-.004	.006	-.010	.074	.08
+ openbaar vervoer		.003	.003	-.000	.008	.44
+ cultuur en recreatie		.002	.002	-.000	.012	.17
+ zorgverzekering		.005	.008	-.003	.014	.60
+ dienstverlening		.006	.008	-.002	.016	.48
+ bestaanskosten		.002	.002	-.000	.003	.63
+ totaal tertiaire uitgaven		.015	.031	-.015	.136	.23
- verbruiksbelastingen		-.014	-.014	-.000	.113	-.12
- milieubelastingen		-.002	-.002	-.000	.022	-.10
- belastingen op de woning		-.001	-.001	-.000	.010	-.07
- belastingen op motorvoertuigen		-.002	-.001	-.001	.018	-.06
- totaal tertiaire inkomsten		-.021	-.019	-.002	.179	-.11
tertiair inkomen	.378					

a Ouderlijk-huishoudenvariant.

Bron: SCP (Integraal inkomensbestand 1999)

Uit tabel 5.7 blijkt dat de herverdelende werking van het stelsel van gebonden inkomensoverdrachten per saldo nagenoeg neutraal is. Dit saldo is samengesteld uit een uitgaveneffect en een inkomsteneffect in de tertiaire sfeer. Uitgedrukt als aandeel van de oorspronkelijke inkomensongelijkheid (Gini) komt de herverdelende werking van gebonden overheidsuitgaven uit op +4% en van gebonden overheidsinkomsten op -6%.

De herverdeling van gebonden overheidsuitgaven met 4% wordt voor 8% tot stand gebracht door een ongelijk profijt tussen inkomensgroepen (verticale herverdeling) maar weer voor 4% gecompenseerd door een ongelijk profijt binnen inkomensgroepen (horizontale herverdeling). Uit de tabel blijkt dat de verticale herverdeling bij overheidsuitgaven vooral is toe te schrijven aan de progressieve werking van de zorgverzekering en de dienstverlening. Zij komen in verhouding tot het inkomen vooral de

lagere inkomensgroepen ten goede. Ook de bestaanskosten kunnen als betrekkelijk progressief worden aangemerkt, maar leggen met 0,5 miljard euro aanzienlijk minder gewicht in de schaal. Ook de volkshuisvesting en het onderwijs dragen bij aan verticale herverdeling. Bij de volkshuisvesting is dit toe te schrijven aan het relatief grote gewicht en het licht progressieve karakter van de overdrachten. Bij het onderwijs domineert het gewicht en is de progressiviteit net positief. Bovendien is daar – als enige – de horizontale herverdeling groter dan de verticale herverdeling. Deze relatief grote horizontale herverdeling hangt samen met het al dan niet aanwezig zijn van onderwijsvolgenden in het huishouden.

Tabel 5.8 geeft voor de afzonderlijke voorzieningen de mate van progressiviteit weer. Daarbij zijn enkele verwante voorzieningen uit presentatieoverwegingen samengevoegd.

Tabel 5.8 De progressiviteit van tertiaire uitgaven, 1999

	progressiviteit
+ huursubsidie	.88
+ huurwaardevoordeel	-.15
+ premiekoop- en objectsubsidie huur	.50
+ onderwijs jongeren (4-17) ^a	.06
+ onderwijs volwassenen (18+) ^b	.06
+ doelgroepen primair onderwijs	.33
+ tegemoetkoming studiekosten	.32
+ studiefinanciering	.17
+ fiscale compensatie studiekosten	.53
+ trein	.49
+ bus/tram/metro	.41
+ cultuur ^c	.11
+ recreatie ^d	.22
+ ziekenfonds	.58
+ wettelijke bijdragen ^e	.06
+ thuiszorg	.55
+ voorzieningen gehandicapten	.52
+ kinderopvang	-.02
+ rechtshulp	.66
+ maatschappelijke zorg ^f	.39
+ bestaanskosten sociale minima ^g	.94
+ fiscale compensatie ziektekosten	.16

a Primair onderwijs (algemeen), voortgezet onderwijs 12-17-jarigen, kinderbijslag 16-17-jarigen.

b Ouderlijk-huishoudenvariant; onderwijs 18-plussers, deeltijdonderwijs.

c Sociaal-cultureel werk, sportaccommodaties, openluchtrecreatie.

d Bibliotheken, kunstzinnige vorming, uitvoerende kunst, musea.

e Gemiddelde van voordeel en nadeel (saldo is nul).

f Algemeen maatschappelijk werk en ambulante geestelijke gezondheidszorg.

g Bijzondere bijstand en kwijtschelding van locale heffingen.

Bron: SCP (Integraal inkomensbestand 1999)

Wanneer een ranglijst van progressiviteit wordt opgesteld zou deze ongetwijfeld worden aangevoerd door de bestaanskosten en de huursubsidie, die als sterk progressief kunnen worden aangemerkt. Op enige afstand volgen de rechtshulp, de ziekenfondsverzekering, de thuiszorg, de fiscale compensatie voor studiekosten, de voorzieningen voor gehandicapten de subsidies voor premiekoopwoningen en sociale huurwoningen en de trein. Opvallend hierbij is dat met uitzondering van de laatste twee voorzieningen het alle voorzieningen betreft waarvoor inkomensafhankelijke eigen bijdragen worden gevraagd. Maar niet alle voorzieningen met een inkomensafhankelijke eigen bijdrage werken sterk progressief uit. Zo kent de kinderopvang zelfs een licht regressieve werking en is de studiefinanciering en de tegemoetkoming studiekosten slechts licht progressief. Aan het andere uiteinde van de progressiviteitsschaal staat het huurwaardevoordeel, dat licht regressief is en derhalve proportioneel meer stijgt dan het inkomen.

5.6 Vergelijking van herverdeling in 1991 en 1999

In de vorige rapportage over het profijt van de overheid in 1991 (SCP 1994) is een vergelijkbare analyse uitgevoerd van de herverdelende werking van inkomensoverdrachten in de tertiaire sfeer. Dit maakt een vergelijking met de uitkomsten in dit rapport mogelijk. Tabel 5.9 geeft een overzicht op het niveau van sectoren. Daarbij ontbraken in 1991 de sectoren bestaanskosten (uitgaven) en milieubelastingen (inkomsten).

Tabel 5.9 Decompositie van de inkomensherverdeling van secundair naar tertiair inkomen, 1991 en 1999

	herverdeling		horizontaal		verticaal			
	1991	1999	1991	1999	gewicht		progressiviteit	
					1991	1999	1991	1999
secundair inkomen					b			
+ volkshuisvesting	.007	.005	-.002	-.001	.042	.025	.20	.23
+ onderwijs ^a	-.013	-.004	-.010	-.010	.081	.074	-.04	.08
+ openbaar vervoer	.006	.003	-.000	-.000	.012	.008	.48	.44
+ cultuur en recreatie	.001	.002	-.000	-.000	.013	.012	.11	.17
+ zorgverzekering	.010	.005	-.001	-.003	.014	.014	.78	.60
+ dienstverlening	.004	.006	-.001	-.002	.009	.016	.52	.48
+ bestaanskosten	•	.002	•	-.000	•	.003	•	.63
+ totaal tertiaire uitgaven	.010	.015	-.015	-.015	.154	.136	.16	.23
- verbruiksbelastingen	-.009	-.014	-.000	-.002	.136	.113	-.06	-.12
- milieubelastingen	•	-.002	•	-.000	•	.022	•	-.10
- belastingen op de woning	-.001	-.001	-.000	-.000	.010	.010	-.05	-.07
- belastingen op motorvoertuigen	.001	-.002	-.000	-.001	.012	.018	.08	-.06
- totaal tertiaire inkomsten	-.010	-.024	-.001	-.002	.165	.179	-.05	-.11

a Ouderlijk-huishoudenvariant.

b In SCP 1994 (p. 196-197) staan geen gewichten maar aandelen vermeld; deze zijn hier omgerekend naar gewichten.

Bron: SCP (Integraal inkomensbestand 1999)

De eerste indruk die tabel 5.9 biedt is dat de verschillen tussen de twee jaren in het algemeen betrekkelijk gering zijn. De lichte stijging van de herverdeling door tertiaire overheidsuitgaven (van 0,010 naar 0,015) is deels toe te schrijven aan de toevoeging van de bestaanskosten in 1999. Verder is de herverdelende werking van het onderwijs duidelijk in positieve richting veranderd en de herverdelende werking van de zorgverzekering duidelijk in negatieve richting.

De lichte afname van de herverdeling door tertiaire overheidsinkomsten (van -0,010 naar -0,021) is deels toe te schrijven aan de toevoeging van de milieubelastingen in 1999 en deels aan de toegenomen regressieve werking van de verbruiksbelastingen. Daarnaast is de herverdelende werking van autobelastingen omgeslagen van licht positief naar licht negatief.

Binnen de categorie tertiaire uitgaven zijn wel enige verschuivingen opgetreden. Zo is de herverdelende werking van het onderwijs iets toegenomen omdat de onderwijsuitgaven in 1991 licht regressief waren en in 1999 licht progressief blijken te zijn. Dit is mede toe te schrijven aan de toevoeging van de uitgaven voor doelgroepen in het primaire onderwijs, die betrekkelijk progressief uitvallen (zie tabel 5.8). Daarnaast is er een algemene trend naar progressiviteit, die mogelijk mede is toe te schrijven aan een verminderde invloed van sociale herkomst op de onderwijsdeelname (SCP 1998a: 587). De herverdelende invloed van de overheidsuitgaven voor openbaar vervoer en volkshuisvesting is juist verminderd, hoofdzakelijk als gevolg van een lager gewicht van deze uitgaven in het totale inkomen door de verminderde overheidsbijdrage aan de spoorwegen (openbaar vervoer) respectievelijk de sociale huursector (volkshuisvesting). Ten slotte is ook de herverdelende werking van de zorgverzekering verminderd door een lagere progressiviteit van het bestaande stelsel. Dit komt mede door de verhoging van de nominale premie, die in prijzen van 1999 is gestegen van 128 euro per persoon in 1991 naar 179 euro in 1999.

Bij de tertiaire overheidsinkomsten is de herverdelende werking van de verbruiksbelastingen iets afgenomen. Dit is toe te schrijven aan de licht toegenomen regressiviteit van deze belastingen. Het effect van deze toegenomen regressiviteit is iets getemperd door een verminderd aandeel van de verbruiksbelastingen in het inkomen, wat deels is toe te schrijven aan een verlaging van het BTW-tarief van 18,5% in 1991 naar 17,5% in 1999. Hoewel de toename van de regressiviteit van de verbruiksbelastingen in verhouding bescheiden is, is de invloed op de herverdeling substantieel door het hoge beslag van deze belastingen op het inkomen.

Om het totale proces van inkomensherverdeling in beeld te brengen, moet de invloed van de overheidsuitgaven en de overheidsinkomsten worden gecombineerd (zie de box Formalisering van herverdeling). De uitkomsten van deze analyse voor de jaren 1991 en 1999 zijn weergegeven in tabel 5.10.

Tabel 5.10 De componenten van inkomensherverdeling van secundair naar tertiair inkomen, 1991 en 1999

	symbool	1991	1999
herverdeling			
verticaal	V	.021	.019
horizontaal	H	-.019	-.020
totaal	R	.002	-.001
verticale componenten			
gebonden inkomsten	V_i	-.007	-.016
gebonden uitgaven	V_u	.028	.035
progressiviteit			
gebonden inkomsten	p_i	-.05	-.11
gebonden uitgaven	p_u	.16	.23
weegfactoren			
gebonden inkomsten	w_i	.16	.15
gebonden uitgaven	w_u	.15	.16

Bron: SCP (Integraal inkomensbestand 1999)

De herverdelende werking van inkomensoverdrachten in de tertiaire sfeer is gedaald van 0,002 in 1991 naar -0,001 in 1999, hetgeen neerkomt op een zeer bescheiden daling van 0,8% ten opzichte van het secundair inkomen. Daarmee kan de herverdelende werking van gebonden inkomensoverdrachten ten opzichte van het secundair inkomen als 'neutraal' worden gekenschetst. Wel is er sprake van een tekenwisseling van progressief naar regressief, maar de omvang van dit effect is zo gering dat de term 'neutraal' voor de herverdeling in de tertiaire inkomenssfeer juister is.

Uit tabel 5.10 blijkt dat er op onderdelen wel verschuivingen hebben plaatsgevonden. Zo is op verticaal niveau de herverdelende werking van zowel gebonden inkomsten als gebonden uitgaven toegenomen: bij de inkomsten in regressieve richting (ten gunste van hogere inkomens) en bij de uitgaven in progressieve richting (ten gunste van lagere inkomens). De veranderingen in de verticale herverdeling zijn nagenoeg geheel toe te schrijven aan veranderingen in de progressiviteit van gebonden overdrachten: een afname bij de overheidsinkomsten en een toename bij de overheidsuitgaven. Het gewicht van de betrokken overdrachten is weinig veranderd.

5.7 Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk zijn de gevolgen in beeld gebracht die de overdracht van gebonden overheidsuitgaven en gebonden overheidsinkomsten hebben op de herverdeling van inkomen.

Deze gevolgen kunnen vanwege de betrokken uitgaven en de daaruit resulterende koopkrachteffecten aanzienlijk zijn. Zo blijkt dat ongeveer 80% van de huishoudens door tertiaire inkomensoverdrachten een inkomenseffect van meer dan 5% ondervindt. Relatief grote inkomenseffecten in de uitgavensfeer komen tot stand door inkomensoverdrachten in het onderwijs en de zorgverzekering. Bij de lagere inkomensgroepen zijn het vooral de zorgverzekeringen die grote inkomenseffecten veroorzaken en bij de hogere inkomensgroepen zijn het vooral de onderwijsuitgaven. Hoewel de inkomensongelijkheid nauwelijks verandert, blijkt 55% van de huishoudens door tertiaire overdrachten van inkomensgroep te wisselen, ondanks dat slechts weinigen een sprong maken van meer dan één inkomensgroep.

Het uiteindelijke effect van al deze overdrachten op de inkomensverdeling is echter bescheiden. Nadat de gebonden overheidsuitgaven (hoofdstuk 2) en de gebonden overheidsinkomsten (hoofdstuk 3) bij het secundaire inkomen zijn geteld, blijkt dat de op basis van het secundaire inkomen ingedeelde 40% armste huishoudens bijna 18% van het tertiaire inkomen ontvangen en de 20% rijkste huishoudens ruim 41%. Daarmee wint de armste 40% 1,4 procentpunt en verliest de rijkste 20% 1,1 procentpunt aan inkomen. Desondanks is de tertiaire inkomensverdeling nagenoeg even ongelijk als de secundaire inkomensverdeling. Nadat de tertiaire inkomensoverdrachten zijn toegevoegd aan het secundaire inkomen en de resulterende inkomens opnieuw worden gerangschikt naar hoogte van het inkomen blijkt dat de armste 40% in de tertiaire sfeer een nagenoeg gelijk aandeel in het inkomen ontvangt als de armste 40% huishoudens in de secundaire sfeer. Het aandeel van de 20% rijkste huishoudens in de tertiaire sfeer is slechts 0,2% lager dan in de secundaire sfeer. De overheidsuitgaven blijken per saldo een nivellerende invloed op de inkomensverhoudingen uit te oefenen (-4%) en de overheidsinkomsten een denivellerende invloed (+6%). Per saldo blijft de inkomensongelijkheid daardoor nagenoeg ongewijzigd.

In de sfeer van de overheidsuitgaven draagt alleen het onderwijs bij aan een vergroting van de inkomensongelijkheid in de tertiaire sfeer (in de 'ouderlijk- huishoudenvariant'). De overheidsuitgaven voor volkshuisvesting, zorgverzekering en dienstverlening leveren een substantiële bijdrage aan de verkleining van de inkomensongelijkheid; de bijdrage van de sectoren openbaar vervoer, cultuur en recreatie en bestaanskosten aan de verkleining van de inkomensongelijkheid is gering. De vergroting van de inkomensongelijkheid bij de overheidsinkomsten wordt voornamelijk veroorzaakt door de verbruiksbelastingen. Dit kan grotendeels worden toegeschreven aan het feit dat de hogere inkomensgroepen naar verhouding meer sparen en meer inkomen in het buitenland besteden.

De mate van herverdeling wordt afgemeten aan de verandering in inkomensongelijkheid. Deze verandering kan het gevolg zijn van horizontale en verticale herverdeling. Horizontale herverdeling heeft betrekking op veranderingen in de ongelijkheid

binnen inkomensgroepen, verticale herverdeling op veranderingen in de ongelijkheid tussen inkomensgroepen. In dit rapport staat de herverdeling tussen inkomensgroepen en daarmee de verticale herverdeling centraal. De mate van verticale herverdeling wordt op zijn beurt weer bepaald door de progressiviteit van een stelsel van inkomensoverdrachten en het aandeel van de overdrachten in het totale inkomen. Inkomensoverdrachten zijn progressief wanneer zij bijdragen aan een verkleining van de inkomensverschillen.

De herverdelende werking van gebonden overheidsuitgaven (+4%) blijkt voor 8% tot stand gebracht te worden door een ongelijk profijt tussen inkomensgroepen (verticale herverdeling) en weer voor 4% ongedaan gemaakt door een ongelijk profijt binnen inkomensgroepen (horizontale herverdeling). De verticale herverdeling van overheidsuitgaven blijkt vooral tot stand te worden gebracht door de progressieve werking van de inkomensoverdrachten voor de zorgverzekering en de dienstverlening. Ook de bestaanskosten zijn progressief, maar leggen qua bedrag aanzienlijk minder gewicht in de herverdelingsschaal. Ook de volkshuisvesting en het onderwijs dragen bij aan verticale herverdeling door het relatief grote gewicht (vooral bij onderwijs) en het licht progressieve karakter van de overdrachten (vooral bij volkshuisvesting).

Wanneer een ranglijst van progressiviteit wordt opgesteld zou deze ongetwijfeld worden aangevoerd door de bestaanskosten en de huursubsidie, die als sterk progressief kunnen worden aangemerkt. Op enige afstand volgen enkele andere voorzieningen, waaronder de rechtshulp, de ziekenfondsverzekering, de thuiszorg en de voorzieningen voor gehandicapten. Voor de meeste van deze voorzieningen gelden inkomensafhankelijke eigen bijdragen. Maar inkomensafhankelijke eigen bijdragen werken niet altijd progressief uit. Zo kent de kinderopvang zelfs een licht regressieve werking. Deze regressiviteit wordt alleen nog overtroffen door het huurwaardevoordeel, dat de laatste positie inneemt in de progressiviteitsranglijst en daarmee de inkomensongelijkheid vergroot.

In vergelijking met 1991 is de herverdelende werking van inkomensoverdrachten in de tertiaire sfeer nauwelijks gewijzigd: van 0,5% in 1991 naar -0,3% in 1999. Wel is de herverdelende werking van overheidsuitgaven in 1999 iets gestegen maar dit effect is tenietgedaan door een daling van de herverdelende werking van overheidsinkomsten. De lichte stijging van de herverdeling door tertiaire overheidsuitgaven in 1999 is deels toe te schrijven aan de toevoeging van de bestaanskosten in 1999 en de lichte afname van de herverdeling door tertiaire overheidsinkomsten aan de toevoeging van de milieubelastingen. Bij de afzonderlijke tertiaire uitgaven zijn wel enige verschuivingen opgetreden. Zo is de herverdelende werking van het onderwijs iets toegenomen. Dit is mede het gevolg van de toevoeging van de uitgaven voor doelgroepen in het primaire onderwijs in 1999, die betrekkelijk progressief uitvallen. De herverdelende invloed van de overheidsuitgaven voor openbaar vervoer en volkshuisvesting is door een lager

gewicht van deze uitgaven gedaald. Ten slotte is ook de herverdelende werking van de zorgverzekering verminderd door een lagere progressiviteit van het bestaande stelsel, wat mede is toe te schrijven aan de toename van de nominale premie in de ziekenfondsverzekering.

Noten

- 1 De enige adequate oplossing voor dit probleem is de multiple imputatie (Schafer en Olsen 1998), maar deze techniek is voor dit probleem waar meerdere data-bestanden bij zijn betrokken niet uitvoerbaar.
- 2 Het betreft hier de zogenoemde concentratie index na inkomensoverdrachten (C_t in de box Formalisering van herverdeling in paragraaf 5.4).
- 3 Dit is de zogenaamde Musgrave/Thin-definitie (zie Kakwani 1986: 74-76), die alleen geldt bij een gelijkblijvend aandeel van de inkomensoverdrachten. In meer algemene zin wordt de mate van progressiviteit bepaald door de verhouding tussen de procentuele verandering in de overdracht en de procentuele verandering in het inkomen vóór de overdracht. Een overdracht is progressief wanneer deze verhouding bij een heffing groter is dan één en bij een uitkering of subsidie kleiner is dan één. Ook de horizontale ongelijkheid kan worden beïnvloed door het aandeel van de inkomensoverdrachten (zie Kakwani 1986: 85-86).
- 4 Deze begrenzing geldt niet wanneer er 'negatieve uitgaven' plaatsvinden (zoals in de gezondheidszorg) of wanneer er 'positieve inkomsten' zijn.

6 Samenvatting en conclusies

6.1 Inleiding

Het welzijn van burgers wordt niet alleen bepaald door het inkomen waarover zij vrij kunnen beschikken, maar ook door voorzieningen die de overheid gratis of ver beneden de kostprijs aan de bevolking beschikbaar stelt. Veel van deze voorzieningen worden direct door individuele burgers gebruikt, en dragen daardoor bij aan het individuele welzijn van deze burgers. Voorbeelden hiervan zijn het onderwijs, de huursubsidie, de thuiszorg, de musea en de ziekenfondsverzekering. Het nut dat deze voorzieningen voor niet-gebruikers heeft wordt buiten beeld gehouden. Ook het nut dat burgers ontlene aan zuiver collectieve voorzieningen wordt buiten beeld gelaten, omdat dit nut niet aan individueel gebruik kan worden getoetst. Het gaat hier om voorzieningen als politie, justitie, defensie en openbaar bestuur. Naast het positieve profijt van overheidsvoorzieningen is er ook negatief profijt, omdat de overheid ook middelen verwerft door belasting te heffen over goederen of diensten. Voorbeelden hiervan zijn de btw, accijnzen, energieheffingen, onroerend-zaakbelasting en motorrijtuigenbelasting. Deze gebonden belastingen beperken juist de koopkracht van burgers.

De overheid heeft door deze gebonden overdrachten potentieel een grote, maar feitelijk bescheiden invloed op de inkomensverdeling. Deze bescheiden invloed kan worden vergeleken met de veel belangrijker invloed op de inkomensverdeling die wordt veroorzaakt door de ongebonden overdrachten van en aan de overheid: de sociale uitkeringen, de inkomstenbelasting en de sociale premies (SCP 2003). De invloed van de sociale uitkeringen is het grootst, omdat zij veelal terecht komen bij huishoudens die geen of weinig inkomen uit arbeid hebben. In economische termen komt de analyse in dit rapport neer op de beschrijving van de verdelingsgevolgen van de gebonden inkomensoverdrachten. Hierbij vormt het inkomen uit arbeid het primaire inkomen. Het primaire inkomen plus de ongebonden overdrachten vormen het secundaire of beschikbare inkomen. Het secundaire inkomen ten slotte vormt, verrijkt met het profijt van de overheid en verarmd met de last van de gebonden belastingen, het tertiaire inkomen.

De verdelingen van gebonden inkomensoverdrachten worden vergeleken met referentieverdelingen, afgeleid van de doelgroepen van de onderscheiden voorzieningen. Deze doelgroepen volgen uit de allocatieve doelstellingen die aan het beschikbaar stellen van voorzieningen kunnen worden verbonden. Deze allocatieve doelstellingen volgen uit de taak die de overheid heeft om bepaalde grondrechten te garanderen, waaronder onderdak, veiligheid, onderwijs, zorg en mobiliteit. Naast de meestal aanwezige allocatieve doelstelling is er soms ook expliciet een verdelingsdoelstelling, gericht op het toegankelijk maken van bepaalde voorzieningen voor bepaalde bevolkingsgroepen.

De verdeling van doelgroepen over inkomensgroepen levert een referentieverdeling op van het genoten profijt, die kan worden vergeleken met de waargenomen verdeling.

De verdelingen voor 1999 worden ook vergeleken met verdelingen uit voorgaande jaren. Uit deze vergelijking moet blijken of het profijt van de overheid in de tijd is verschoven en wat de achtergronden daarvan zijn. Verschuivingen in de verdeling van het profijt kunnen zowel het gevolg zijn van veranderingen in het gebruik van voorzieningen als van veranderingen in de samenstelling van de bevolking naar kenmerken die bepalend zijn voor het gebruik. Een belangrijke vraag is of veranderingen in het gebruik te maken hebben met het gevoerde overheidsbeleid. De overheid kan immers de toegang tot voorzieningen beïnvloeden door de voorwaarden die zij stelt aan het gebruik van voorzieningen. Voorts stelt de overheid de uitgaven voor de verschillende voorzieningen vast.

De gebonden inkomensoverdrachten leiden tot een herverdeling van het vrij beschikbare inkomen. Door de inkomensverdelingen op de verschillende niveaus met elkaar te vergelijken (primair – secundair – tertiair) wordt inzicht gegeven in de mate van herverdeling die door de overheid tot stand wordt gebracht. De mate van herverdeling wordt afgemeten aan de verandering in inkomensongelijkheid.

Samengevat worden vier onderzoeksvragen in dit rapport beantwoord:

- Hoe is de verdeling van gebonden inkomsten en gebonden uitgaven van de overheid naar inkomensgroepen in 1999?
- In welke mate zijn de resulterende verdelingen naar inkomensgroepen in verband te brengen met de doelgroepen van het overheidsbeleid?
- In welke mate is het profijt van de overheid naar inkomensgroepen in de loop van de tijd veranderd, en waaraan zijn deze verschuivingen toe te schrijven?
- In welke mate dragen gebonden inkomensoverdrachten bij aan de herverdeling van inkomen, en welke veranderingen hebben zich voorgedaan in de herverdelende werking van inkomensoverdrachten?

De door de overheid beschikbaar gestelde uitgaven voor voorzieningen zijn naar rato van het gebruik aan de huishoudens toegerekend. De overheidsuitgaven zijn onderscheiden in gewone uitgaven en belastinguitgaven. Een belastinguitgave is een derving van belasting doordat voor het bereiken van een bepaalde doelstelling een afwijking van de primaire heffingstructuur van een belastingwet wordt toegestaan. Een voorbeeld hiervan is het huurwaardevoordeel, dat ontstaat door een lagere dan economische vastgestelde huurwaarde ten einde het eigen woningbezit te stimuleren.

Het primaire inkomen van alle huishoudens gezamenlijk bedroeg in 1999 rond 222 miljard euro. De huishoudens ontvingen hiermee 70% van het netto nationaal inkomen. Bovenop dit inkomen werd voor een bedrag van 69 miljard euro aan sociale uitkeringen ontvangen maar ook een bedrag van 103 miljard euro aan belasting en premies betaald. Het gezamenlijke secundaire inkomen van huishoudens bedroeg derhalve 188 miljard euro.

De overheid kan via eigen deelnemingen, heffingen bij bedrijven en heffingen bij huishoudens voor een belangrijk deel over het netto nationaal inkomen beschikken. In 1999 werd 55% van dit inkomen door de overheid herverdeeld. Hiervan kan uiteindelijk ruim eenderde, hetgeen overeenkomt met een bedrag van 40 miljard euro als gebonden inkomensoverdracht aan huishoudens worden toegerekend. Daarbij komt nog een bedrag van 4 miljard euro, aan belastinguitgaven. Van het totale toerekenbare bedrag van 44 miljard euro is slechts 32 miljard daadwerkelijk aan huishoudens toegerekend. Dit houdt verband met het feit dat de huishoudens in ABWZ-gefinancierde instellingen en tehuizen niet in de gebruikte databestanden voorkomen en voorzieningen waarbij weinig overheidsuitgaven en weinig gebruikers zijn betrokken door onvoldoende informatie over het individuele gebruik niet aan huishoudens konden worden toegerekend. De netto-uitgaven voor ABWZ-gefinancierde voorzieningen bedroegen in 1999 ongeveer 9 miljard euro. Van de gebonden overheidsinkomsten is nagenoeg alles aan huishoudens toegerekend, wat neerkomt op een bedrag van ruim 30 miljard euro.

De toerekening van de overheidsuitgaven voor zorg zijn in dit rapport niet op basis van de zorgconsumptie maar op basis van de verzekeringsgedachte aan huishoudens toegerekend. De financiële bemoeienis van de overheid met 'zorg' speelt zich immers vooral af in de verzekerings sfeer: de ziekenfondsverzekering en de wettelijke bijdragen. Door overheids optreden wijkt de door de ziekenfondsverzekerde betaalde premie af van een marktconforme verzekeringspremie. Dit verschil vormt het uitgangspunt voor de berekening van het profijt van de overheid.

6.2 Verdeling van overheidsuitgaven

De overheidsvoorzieningen zijn ingedeeld in zeven sectoren: volkshuisvesting, onderwijs, openbaar vervoer, cultuur en recreatie, zorgverzekeringen, dienstverlening en uitgaven voor bestaanskosten. De verdelingen van de betrokken overheidsuitgaven zijn beschreven naar 10%-groepen van oplopend secundair inkomen. Tabel 6.1 geeft de verdelingen van overheidsuitgaven naar inkomensgroepen voor de sectoren en voor het totaal.

Tabel 6.1 Verdeling van overheidsuitgaven naar 10%-groepen van het secundaire inkomen, 1999 (in euro's en procenten)

	totaal		1 ^e	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e	6 ^e	7 ^e	8 ^e	9 ^e	10 ^e
	(mln. €)	(%)										
verdeling huishoudens	100		10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
verdeling secundair inkomen	100		0,7	3,9	5,3	6,6	7,9	9,3	11,2	13,6	16,6	24,9
uitgavenverdeling												
volkshuisvesting	5.190	100	1,7	11,4	12,1	9,0	6,0	6,8	8,8	10,8	13,5	20,0
onderwijs ^a	16.000	100	1,6	3,8	5,3	5,3	6,5	10,2	14,9	15,4	16,7	20,3
openbaar vervoer	1.570	100	19,4	8,6	7,1	8,1	9,0	7,6	8,6	10,7	10,3	10,7
cultuur en recreatie	2.400	100	7,1	5,3	5,7	6,1	8,3	9,8	11,9	13,1	14,8	17,9
zorgverzekeringen	2.790	100	2,1	38,4	37,4	22,5	12,2	10,9	-0,7	-6,4	-9,4	-6,9
dienstverlening	3.270	100	3,0	26,6	17,5	9,8	7,0	6,6	7,1	9,4	6,6	6,4
bestaanskosten	510	100	10,0	24,5	17,4	12,7	7,7	6,6	5,6	4,8	3,8	7,0
totaal	31.730	100	3,3	11,1	10,8	8,2	7,2	9,1	11,0	11,5	12,2	15,6

a Ouderlijk-huishoudenvariant.

Bron: SCP (tabel 2.17)

De verdeling van de volkshuisvestingsuitgaven is een samenstel van onderliggende verdelingen die onderling nogal verschillen. Zo komt de huursubsidie vooral ten gunste van de laagste inkomensgroepen en het huurwaardevoordeel vooral ten gunste van de hoogste inkomensgroepen. Het huurwaardevoordeel is een uitgave van de overheid in de vorm van belastingderving. Eigenaar-bewoners dienen de in natura genoten woondiensten bij het inkomen op te tellen. Deze netto-inkomsten zijn gelijk aan de verhuurwaarde in het economische verkeer na aftrek van kosten. In werkelijkheid wordt door de fiscus een lagere waarde gehanteerd ter bevordering van het eigenwoningbezit. Het huurwaardevoordeel laat zien welke prijs de overheid voor deze doelstelling over heeft door derving van belastinginkomsten. Omdat het huurwaardevoordeel ongeveer het dubbele bedraagt van de huursubsidie, komt het profijt van het optreden van de overheid in de volkshuisvesting vooral terecht bij de hogere inkomensgroepen. De middeninkomens trekken hier aan het kortste eind. Het geringe profijt van de laagste inkomensgroep is te wijten aan het feit dat het hier overwegend thuiswonende 18-plussers en studenten betreft. De thuiswonende 18-plussers profiteren wel indirect via hun ouders, maar hiermee is bij de berekening van het profijt geen rekening gehouden.

Bij de verdeling van de onderwijsuitgaven naar inkomensgroepen is uitgegaan van de ouderlijk-huishoudenvariant. Hierbij zijn de onderwijsuitgaven voor 18-plussers toegerekend aan de ouders van de studenten. In de variant waarbij de betrokken uitgaven aan de studenten zelf zijn toegerekend, komen deze voornamelijk terecht bij de laagste

inkomensgroep, die overwegend uit studenten bestaat. Wanneer de onderwijsuitgaven voor 18-plussers echter worden toegerekend aan de ouders van de studenten dan verdwijnt het profijt in de laagste inkomensgroep nagenoeg geheel. Het profijt van de onderwijsuitgaven komt dan grotendeels terecht bij de hogere inkomensgroepen, waar de ouders van de studenten zich bevinden. De overige uitgaven komen eveneens meer dan evenredig terecht bij de huishoudens in de hogere inkomensgroepen. Dit is grotendeels toe te schrijven aan het feit dat schoolgaande kinderen vooral in deze inkomensgroepen voorkomen.

De uitgavenverdeling van het openbaar vervoer kent een opmerkelijke top in de eerste inkomensgroep, waarin zich veel studenten met een ov-jaarkaart bevinden. De openbaar-vervoeruitgaven zijn verder redelijk gelijk verdeeld over de overige inkomensgroepen, zij het dat de hogere inkomensgroepen iets meer profijt hebben.

Het profijt van de uitgaven voor cultuur en recreatie loopt geleidelijk op per inkomensgroep. Vooral uitvoerende kunsten zijn voor dit oplopende profijt verantwoordelijk, maar ook musea en kunstzinnige vorming dragen aan het hogere profijt van hogere inkomensgroepen bij. Het sociaal-culturele werk en de sportaccommodaties daarentegen compenseren dit effect enigszins, omdat dit het minst de hogere inkomensgroepen bereikt.

In de verdeling van het profijt van de zorgverzekeringen weerspiegelt zich de inkomens- en risicosolidariteit van het bestaande collectieve stelsel. Het profijt van de ziekenfondsverzekering is gedefinieerd als het verschil tussen een premie die ziekenfondsverzekerden zouden moeten betalen wanneer zij particulier verzekerd zouden zijn en de werkelijk betaalde ziekenfondspremie. Bij de wettelijke bijdragen gaat het om het verschil in premie tussen baathebbers en bijdrageplichtigen. Het saldo van de wettelijke bijdragen is nul en het saldo van de ziekenfondsverzekering is gelijk aan de overheidsbijdrage. Van de ziekenfondsverzekering en de wettelijke bijdragen profiteren vooral de lagere inkomensgroepen, en daarbinnen met name de ouderen.

De overheidsuitgaven voor voorzieningen op het gebied van maatschappelijke dienstverlening komen vooral ten goede aan de lagere inkomensgroepen. Daarvoor zijn vooral de thuiszorg en de voorzieningen voor gehandicapten verantwoordelijk. De uitgaven voor kinderopvang daarentegen komen vooral in het voordeel van de hogere inkomensgroepen.

De overheid voorziet ook in compensatie voor bestaanskosten. Hier zijn drie voorzieningen in beschouwing genomen: de fiscale compensatie voor bijzondere ziektekosten, de bijzondere bijstand en de kwijtschelding van lokale heffingen. De laatste twee voorzieningen komen terecht bij de sociale minima, en domineren het verdelingsresultaat. Desondanks komt door de fiscale compensatie nog een substantieel bedrag bij de hogere inkomensgroepen terecht.

De verdeling van het totaal aan uitgaven naar inkomensgroepen lijkt door het afwijkende profijt van de eerste en de laatste inkomensgroep enigszins scheef. Als de eerste inkomensgroep, de studenten, even buiten beschouwing blijft, is er tot en met de negende inkomensgroep echter een zekere constantheid. Opmerkelijk is wel het geringere profijt van de middelste inkomensgroepen. De armste 40% huishoudens blijkt 34% van de betrokken overheidsuitgaven te ontvangen en de rijkste 20% ruim 27% van de overheidsuitgaven. Aangezien de 40% armste huishoudens ruim 16% van het secundaire inkomen ontvangen en de rijkste 20% ruim 41%, dragen de gebonden inkomensuitgaven bij aan een verkleining van de inkomensverhoudingen.

6.3 Verdeling van overheidsinkomsten

Uit het secundaire inkomen betalen huishoudens belastingen die aan goederen zijn gebonden. De belangrijkste gebonden belastingen zijn de omzetbelasting (BTW) en de accijnzen op rookwaren, alcoholhoudende dranken en motorbrandstoffen. Een interessante groep belastingen vormen de milieuheffingen: de energie- en brandstoffenbelastingen, en de grondwaterbelasting. Op de woning drukken de overdrachtsbelasting en de onroerend-zaakbelasting, op de auto de belasting van personenauto's en motorrijwielen (BPM) en de motorrijtuigenbelasting. Van de totale opbrengsten van deze belastingen is uitsluitend dat deel in aanmerking genomen dat door gezinshuishoudens is opgebracht (60%). Met de door huishoudens opgebrachte belastingen is een aanzienlijk bedrag gemoeid, circa 30 miljard euro, dat ongeveer 15% uitmaakt van het 'vrij te besteden' secundaire inkomen.

Tabel 6.2 Overheidsinkomsten naar 10%-groepen van het secundaire inkomen, 1999 (in euro's en procenten)

	totaal (mln. €)	totaal (%)	1 ^e	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e	6 ^e	7 ^e	8 ^e	9 ^e	10 ^e
verdeling huishoudens	100	100	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
verdeling secundair inkomen	100	100	0,7	3,9	5,3	6,6	7,9	9,3	11,2	13,6	16,6	24,9
<i>inkomsteverdeling</i>												
verbruiksbelastingen	20.450	100	4,4	4,7	5,5	7,1	8,1	9,7	11,7	13,8	15,6	19,4
milieubelastingen	4.410	100	3,0	3,7	4,9	6,9	8,4	10,5	13,5	15,9	15,9	17,2
belastingen op de woning	1.970	100	2,6	4,8	4,7	5,5	7,1	9,4	12,1	14,9	17,5	21,5
belastingen op motorvoertuigen	3.220	100	1,9	3,0	4,0	6,0	8,3	11,7	14,4	15,8	17,0	17,8
totaal	30.050	100	3,7	4,4	5,2	6,8	8,1	10,1	12,3	14,4	15,9	19,0

Bron: Tabel 3.10

Uit tabel 6.2 blijkt dat de overheidsinkomsten vooral worden opgebracht door de hogere inkomensgroepen. Terwijl de 40% huishoudens met de laagste inkomens 20% van de betrokken belastingen betalen, betalen de 20% huishoudens met de hoogste inkomens bijna 35% van deze belastingen. Uitgedrukt in het secundaire inkomen van deze groepen is het beeld minder scheef aangezien de 40% armste huishoudens ruim 16% van het totale secundaire inkomen ontvangen en de rijkste 20% ruim 41% van dit inkomen. De hogere inkomensgroepen betalen in verhouding tot hun inkomen dus wat minder belasting. De meeste druk op de hoge inkomens wordt tot stand gebracht door de belastingen op de woning (39% ten laste van de 20% rijkste huishoudens); de verschillen tussen de overige belastingsoorten zijn betrekkelijk gering (33%-35% ten laste van de 20% rijkste huishoudens).

6.4 De verdeling van overheidsuitgaven vergeleken met de verdeling van doelgroepen

De werkelijke verdelingen van overdrachten zijn vergeleken met de verdelingen zoals deze naar de doelstellingen van de overheid zouden moeten zijn. Zo is basisonderwijs en kinderopvang bedoeld voor kinderen in een bepaalde leeftijd en is thuiszorg bedoeld voor huishoudens met behoefte aan verpleegkundige en huishoudelijke zorg. De verdeling van het profijt van de overheid zou dus sterk moeten worden bepaald door de positie die de betrokken doelgroepen innemen in de inkomensverdeling. De verdeling van het profijt op basis van de verdeling van doelgroepen in de inkomensverdeling wordt de referentieverdeling genoemd. Voor de overheidsinkomsten zijn geen referentieverdelingen opgesteld.

Bij de bepaling van de doelgroepen zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Bij volkshuisvesting is uitgegaan van de hoogte van de huur (huursubsidie), de hoogte van het inkomen (huursubsidie, objectsubsidie huurwoning en premie koopwoning) en het eigen-woningbezit (huurwaardevoordeel).
- Bij onderwijs is vooral het aantal potentieel onderwijsvolgenden van belang (veelal afgebakend door leeftijdsgrenzen), maar ook het inkomen speelt een rol (bij studiefinanciering en de tegemoetkoming in de studiekosten).
- Bij openbaar vervoer en cultuur en recreatie zijn geen specifieke doelgroepen te definiëren. Daarom is (vrijwel) de gehele bevolking als doelgroep beschouwd.
- Bij de dienstverlening worden doelgroepen afgebakend naar hulpbehoefte op het betreffende gebied, rekening houdend met de draagkracht van betrokkenen.
- Bij de bestaanskosten is uitgegaan van algemene kosten van bestaan voor specifieke groepen (sociale minima) en specifieke kosten van bestaan (ziektekosten).

Bij de zorgverzekeringen zijn geen referentieverdelingen opgesteld omdat aangenomen wordt dat het bestaande stelsel de risico- en inkomenssolidariteit volgens de bedoeling van de overheid weerspiegelt.

Tabel 6.3 zet de verschillen tussen de uitgavenverdelingen en de referentieverdelingen voor alle sectoren bijeen, en maakt de vergelijking voor het totaal van de uitgaven. Een negatieve waarde in de tabel geeft aan dat de huishoudens in de betreffende inkomensgroep minder van de voorzieningen gebruik hebben gemaakt dan op grond van de verdeling van doelgroepen verwacht mocht worden. Een positieve waarde geeft een meer dan verwacht profijt weer.

Tabel 6.3 Verschil tussen feitelijke verdeling en referentieverdeling van overheidsuitgaven per sector naar inkomensgroepen, 1999 (in procenten)

	totaal (%)	10%-groepen secundair inkomen									
		1 ^e	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e	6 ^e	7 ^e	8 ^e	9 ^e	10 ^e
volkshuisvesting	0	-2	-3	-4	-2	-2	-1	0	1	4	10
onderwijs ^a	0	0	0	0	0	-1	0	0	-1	1	2
openbaar vervoer	0	14	2	0	0	1	-2	-4	-3	-4	-4
cultuur en recreatie	0	1	-1	-2	-2	0	0	-1	0	1	4
zorgverzekering	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
dienstverlening	0	-2	8	2	-1	-3	-2	-1	0	-1	0
bestaanskosten	0	-5	-8	-5	7	4	2	2	0	1	3
totaal overheidsuitgaven	0	0	0	-1	0	-1	0	-1	0	1	3
bedrag per huishouden (euro)	0	0	0	-300	-200	-400	-200	-200	-100	400	1.100

a Ouderlijk-huishoudenvariant.

Bron: Tabel 2.18

Voor het totaal van de voorzieningen toont tabel 6.3 een opmerkelijke evenredige verdeling, waarbij evenredig verwijst naar de mate waarin de verdeling van het waargenomen profijt van de overheid spoort met de verdeling van het profijt op basis van de doelgroepen van het overheidsbeleid. Daarbij dient men in het oog te houden dat 1 procentpunt verschil voor het totaal ongeveer samenvalt met 300 miljoen euro. De hoogste inkomensgroep ontvangt dus bijna 1 miljard euro meer dan op grond van de verdeling van doelgroepen verwacht mocht worden. Dat is altijd nog 1100 euro per huishouden, tegenover een gemiddeld totaal profijt van 3900 euro dat per huishouden in de praktijk wordt genoten.

6.5 Verdelingen in de tijd

Verschuivingen in de verdeling van gebonden inkomensoverdrachten kunnen het gevolg zijn van veranderingen in het gebruik per bevolkingsgroep (*gebruikseffect*) en veranderingen in de samenstelling van de verschillende inkomensgroepen (*samenstellingseffect*). Veranderingen in het gebruik per bevolkingsgroep kunnen het gevolg zijn

van veranderingen in beleid of regelgeving (*beleidseffect*) of van veranderingen in persoonlijke voorkeuren of persoonlijke omstandigheden van gebruikers (*preferentie-effect*). De samenstelling van inkomensgroepen kan veranderen door ongelijke groei van de omvang van demografische groepen (*demografisch effect*) of – als het gebruik inkomensafhankelijk is – door ongelijke ontwikkelingen in het inkomen van demografische groepen (*inkomenseffect*).

Tabel 6.4 Verdeling van overheidsuitgaven, 1977-1999 (in euro's en procenten)

	jaar	bedrag (mld. €) ^d	totaal (%)	20%-groepen secundair inkomen				
				1 ^e	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e
volkshuisvesting ^a	1977	3,1	100	10	12	17	25	36
	1983	4,5	100	9	14	16	24	37
	1991	6,9	100	10	18	18	23	31
	1999	5,2	100	13	21	13	20	33
onderwijs ^c	1977 ^b	15,1	100	4	7	20	30	39
	1983	13,5	100	3	9	19	34	35
	1991	13,2	100	2	9	19	30	40
	1999	15,0	100	5	10	17	31	38
openbaar vervoer	1977	1,2	100	21	15	19	20	25
	1983	1,8	100	21	17	16	19	27
	1991	1,9	100	34	15	16	15	20
	1999	1,6	100	27	12	16	20	25
cultuur en recreatie	1977 ^b	1,4	100	11	11	18	26	34
	1983	1,9	100	12	11	17	28	32
	1991	2,0	100	12	10	16	25	36
	1999	2,2	100	12	12	18	25	33
zorgverzekering	1977 ^b	0,6	100	114	64	0	-1	-77
	1983	0,9	100	87	90	-4	-3	-70
	1991	1,5	100	27	55	28	23	-32
	1999	2,8	100	40	60	23	-7	-16
dienstverlening	1977 ^b	1,2	100	19	26	26	18	11
	1983	1,3	100	29	33	14	15	10
	1991	1,6	100	27	31	15	16	11
	1999	2,0	100	33	29	12	15	11
totaal overheidsuitgaven	1977	22,6	100	10	11	19	27	33
	1983	23,9	100	10	15	18	28	29
	1991	27,1	100	9	15	19	26	31
	1999	28,8	100	14	18	16	23	29

a Met gebruik voor de jaren 1977/'78, 1981/'82, 1985/'86 en 1989/'90.

b Met gebruik voor 1979.

c Onderwijs 18-plussers toegerekend aan de ouders (ouderlijk-huishoudenvariant).

d In prijzen van 1999.

Bron: Tabel 4.9

De verdeling van het profijt van de overheid lijkt weinig te veranderen in de loop van de tijd. Tabel 6.4 brengt dit in beeld. Toch blijkt dat er een verschuiving naar de lagere inkomensgroepen heeft plaatsgevonden. Zo is het profijt van de overheid voor de armste 40% opgelopen van 21% in 1977 naar 32% in 1999. Omgekeerd is het profijt voor de rijkste 20% gedaald van 33% naar 29%. Opmerkelijker is echter de daling in de middeninkomens (derde en vierde 20%-groep), die hun aandeel in het totale profijt zagen dalen van 46% in 1977 naar 39% in 1999. Deze verschuiving richting lagere inkomensgroepen blijkt zich in alle sectoren voor te doen, uitgezonderd de zorgverzekering. Met name in de volkshuisvesting en de dienstverlening is het profijt van de overheid aanzienlijk meer ten gunste van de lagere inkomensgroepen gekomen, ten koste van de middeninkomens. Bij de zorgverzekeringen daarentegen verschuift het profijt van de overheid opmerkelijk richting hogere inkomensgroepen. Mede door de toename van de nominale premie is de inkomenssolidariteit in de ziekenfondsverzekering verminderd.

De verschuivingen in het profijt van de overheid blijken overwegend door demografische ontwikkelingen tot stand te worden gebracht. Veranderingen in het gebruik per demografische groep zijn van minder belang. Ook beleidswijzigingen bieden veel minder vaak een verklaring dan autonome ontwikkelingen. Beleidseffecten zijn met name relevant voor voorzieningen waarvoor inkomensprijsen gelden (huursubsidie, studiefinanciering, thuiszorg, ziekenfondspremie) of waarvoor de toegang mede afhankelijk is van het inkomen (premie koopwoning, tegemoetkoming studiekosten). In de periode 1991-1999 zijn veranderingen in huursubsidie ten gunste van de lagere inkomens uitgevallen en veranderingen in de ziekenfondsverzekering ten gunste van de hogere inkomens. Ook de verdelingen voor primair en voortgezet onderwijs zijn veranderd, waarbij met name het profijt van de hoogste 10%-groep is afgenomen ten gunste van de overige inkomensgroepen. Dit heeft vanwege het leerplichtkarakter van de betrokken voorzieningen een zuivere samenstellingsachtergrond. De uitgaven voor hoger onderwijs zijn in de jaren negentig in verhouding juist iets meer bij de hoogste inkomensgroep terechtgekomen, wat blijkt samen te hangen met een verschuiving in de deelname per schoolsoort. De uitgaven voor het openbaar vervoer zijn door een lager gebruik door studenten en een hoger gebruik door werkenden iets verschoven richting hogere inkomensgroepen. Bij studenten is dit mogelijk het gevolg van de beperkingen in het gebruik van de OV-jaarkaart. Bij werkenden heeft de toename van het gebruik van het openbaar vervoer te maken met de toegenomen arbeidsparticipatie. Het verdelingsbeeld in de culturele en recreatieve sector blijkt betrekkelijk stabiel, zij het dat voor alle voorzieningen tezamen wel het beeld ontstaat dat zij in de loop van de jaren negentig iets meer aan bredere lagen van de bevolking ten goede zijn gekomen. Bij de zorgverzekeringen is het verdelingsbeeld iets minder scheef geworden, maar dan wel ten gunste van de hogere inkomensgroepen. Voor een deel hangt dit samen met een afname van het solidariteitseffect van de ziekenfondspremie, maar door de toegenomen arbeidsparticipatie lijkt ook de afname van het aantal gratis

meeverzekerde partners hieraan te hebben bijgedragen. In de sector dienstverlening, met uiteenlopende voorzieningen als thuiszorg en rechtshulp, zijn tussen 1991 en 1999 geen opvallende verschuivingen in het verdeelingsbeeld waar te nemen.

In vergelijking met de verdeling voor 1991 zijn de overheidsinkomsten voor verbruiksbelastingen minder scheef: het aandeel van de hogere inkomens is iets gedaald, en dat van de middeninkomens en lagere inkomens is licht gestegen. Zo zijn de 40% armste huishoudens en de daarop volgende 40% middeninkomens 1 procentpunt meer gaan betalen en de 20% rijkste huishoudens 2 procentpunt minder. Dit is vooral toe te schrijven aan verschuivingen in de BTW.

6.6 Herverdeling van inkomen

De mate van herverdeling door overheidsinvloed kan worden afgemeten aan het verschil in inkomensongelijkheid tussen verdelingen waarbij de inkomenseffecten van een overheidsprogramma niet en wel zijn meegerekend. Zo kan het verschil in ongelijkheid tussen de primaire en secundaire inkomensverdeling worden bepaald en de herverdelende werking van uitkeringen, belastingen en sociale premies worden geanalyseerd. In dit rapport gaat het om de herverdelende werking van gebonden inkomensoverdrachten. Centraal hierbij staat de herverdeling tussen inkomensgroepen (verticale herverdeling), die wordt bepaald door de mate waarin de inkomensoverdracht in verhouding tot het inkomen ten gunste komt van lagere inkomens (progressiviteit) en door de omvang van de inkomensoverdracht in verhouding tot het inkomen (gewicht).

Het uiteindelijke effect van gebonden inkomensoverdrachten op de inkomensverdeling blijkt nagenoeg neutraal te zijn. Nadat de gebonden overheidsuitgaven en de gebonden overheidsinkomsten bij het secundaire inkomen zijn geteld, blijkt dat de op basis van het secundaire inkomen ingedeelde 40% armste huishoudens bijna 18% van het tertiaire inkomen ontvangen en de 20% rijkste huishoudens ruim 41%. Daarmee wint de armste 40% ruim 1 procentpunt bovenop de secundaire inkomensverdeling ten koste van de rijkste 20%. Desondanks is de tertiaire inkomensverdeling nauwelijks ongelijker dan de secundaire inkomensverdeling. Nadat de tertiaire inkomensoverdrachten zijn toegevoegd aan het secundaire inkomen en een nieuwe rangorde wordt aangebracht, blijkt dat de armste 40% in de tertiaire sfeer een even groot aandeel van het inkomen ontvangt als in de secundaire sfeer en dat de rijkste 20% er slechts 0,2 procentpunt op achteruit gaat ten opzichte van de secundaire sfeer. De overheidsuitgaven blijken per saldo een nivellerende invloed op de inkomensverhoudingen uit te oefenen (-4%) en de overheidsinkomsten een denivellerende invloed (+6%). Per saldo verandert de inkomensongelijkheid daardoor nauwelijks.

In de sfeer van de overheidsuitgaven draagt alleen het onderwijs bij aan een vergroting van de inkomensongelijkheid in de tertiaire sfeer (in de ouderlijk-huishoudenvariant). De overheidsuitgaven voor volkshuisvesting, zorgverzekering en dienstverlening leveren een substantiële bijdrage aan de verkleining van de inkomensongelijkheid; de bijdrage van de sectoren openbaar vervoer, cultuur en recreatie, en bestaanskosten aan de verkleining van de inkomensongelijkheid is gering.

De vergroting van de inkomensongelijkheid bij de overheidsinkomsten wordt voornamelijk veroorzaakt door de verbruiksbelastingen. Dit kan grotendeels worden toegeschreven aan het feit dat de hogere inkomensgroepen naar verhouding meer sparen en meer inkomen in het buitenland besteden.

Wanneer een ranglijst van progressiviteit wordt opgesteld zou deze worden aangevoerd door de bestaanskosten en de huursubsidie, die sterk progressief zijn. Op enige afstand volgen enkele andere voorzieningen, zoals de rechtshulp, de ziektefondsverzekering, de thuiszorg en de voorzieningen voor gehandicapten. Voor deze voorzieningen gelden inkomensafhankelijke eigen bijdragen. Maar inkomensafhankelijke eigen bijdragen werken niet altijd progressief uit. Zo kent de kinderopvang zelfs een licht regressieve werking. Deze regressiviteit wordt alleen nog overtroffen door het huurwaardevoordeel, dat de laatste positie inneemt in de progressiviteitsranglijst.

Tabel 6.5 Decompositie van de inkomensherverdeling van secundair naar tertiair inkomen, 1991 en 1999

	herverdeling		horizontaal		verticaal			
	1991	1999	1991	1999	gewicht	1999	progressiviteit	1999
					b			
secundair inkomen								
+ volkshuisvesting	.007	.005	-.002	-.001	.042	.025	.20	.23
+ onderwijs ^a	-.013	-.004	-.010	-.010	.081	.074	-.04	.08
+ openbaar vervoer	.006	.003	-.000	-.000	.012	.008	.48	.44
+ cultuur en recreatie	.001	.002	-.000	-.000	.013	.012	.11	.17
+ zorgverzekering	.010	.005	-.001	-.003	.014	.014	.78	.60
+ dienstverlening	.004	.006	-.001	-.002	.009	.016	.52	.48
+ bestaanskosten	•	.002	•	-.000	•	.003	•	.63
+ totaal tertiaire uitgaven	.010	.015	-.015	-.015	.154	.136	.16	.23
verbruiksbelastingen	-.009	-.014	-.000	-.002	.136	.113	-.06	-.12
- milieubelastingen	•	-.002	•	-.000	•	.022	•	-.10
- belastingen op de woning	-.001	-.001	-.000	-.000	.010	.010	-.05	-.07
- belastingen op motorvoertuigen	.001	-.002	-.000	-.001	.012	.018	.08	-.06
- totaal tertiaire inkomsten	-.010	-.024	-.001	-.002	.165	.179	-.05	-.11

a Ouderlijk-huishoudenvariant.

b In SCP 1994 (p. 196-197) staan geen gewichten maar aandelen vermeld; deze zijn hier omgerekend naar gewichten.

Bron: Tabel 5.9

De verschillen tussen 1991 en 1999 zijn in het algemeen gering (tabel 6.5). De lichte stijging van de herverdeling door tertiaire overheidsuitgaven is deels toe te schrijven aan de toevoeging van de bestaanskosten en de doelgroepen in het primair onderwijs in 1999. De iets sterkere afname van de herverdeling door tertiaire overheidsinkomsten is deels toe te schrijven aan de toevoeging van de milieubelastingen in 1999 en deels aan de iets toegenomen regressieve werking van de verbruiksbelastingen.

Binnen de tertiaire uitgaven zijn wel enige verschuivingen opgetreden. Zo is de herverdelende werking van onderwijs iets toegenomen, mede door de toevoeging van de uitgaven voor doelgroepen in het primair onderwijs in 1999. De herverdelende invloed van de overheidsuitgaven voor openbaar vervoer en volkshuisvesting is door een lager gewicht van deze uitgaven gedaald. Ten slotte is ook de herverdelende werking van de zorgverzekering verminderd door een lagere progressiviteit van het bestaande stelsel, wat mede is toe te schrijven aan de toename van de nominale premie in de ziekenfondsverzekering.

6.7 Beleidsconclusies

De overheid voert geen beleid dat expliciet gericht is op de tertiaire inkomensverdeling. Dit maakt een beleidsgerichte beoordeling van de uitkomsten van dit rapport niet goed mogelijk. In het verleden is wel een poging gewaagd om de verdelingsresultaten in een beleidsperspectief te plaatsen, door de verdelingsuitkomsten te confronteren met de directe doelstellingen van de betrokken overdrachten (szw 1984). Daarbij is geconcludeerd dat deze doelstellingen bij een aantal voorzieningen ook konden worden bereikt met minder ongunstige verdelingsuitkomsten. Met name de uitgaven voor volkshuisvesting, niet-leerplichtig onderwijs en culturele en recreatieve voorzieningen zouden wat meer ten gunste moeten worden gebracht van de lagere inkomensgroepen met behoud van de sectorspecifieke doelstellingen.

De overheidsuitgaven voor volkshuisvesting zijn tussen 1983 en 1991 voor alle betrokken voorzieningen daadwerkelijk meer ten gunste gekomen van de lagere inkomensgroepen. De verschuiving van het profijt van de volkshuisvesting richting lagere inkomensgroepen heeft zich in de periode 1991-1999 echter op een andere wijze voortgezet. Weliswaar zijn de lagere inkomens er opnieuw op vooruit gegaan, maar dit is nu ten koste gegaan van de middengroepen. De middengroepen zijn verder in de verdrukking gekomen doordat nu ook de hogere inkomens meer zijn gaan profiteren. Dit is grotendeels het gevolg van de teloorgang van de exploitatiesubsidies voor huur- en koopwoningen, die voorheen vooral de middengroepen ten goede zijn gekomen.

De overheidsuitgaven voor niet-leerplichtigen hebben zich tussen 1991 en 1999 eveneens ten gunste van de lagere inkomensgroepen ontwikkeld, maar in de voorgaande periode heeft zich evenwel een omgekeerde beweging voorgedaan, zodat de verdeling het profijt van het niet-leerplichtige onderwijs in de periode 1983-1999 nauwelijks is

gewijzigd. Ook de overheidsuitgaven voor cultuur en recreatie zijn vanuit verdelingsoogpunt nauwelijks van hun plaats gekomen. Zowel tussen 1983 en 1991 als tussen 1991 en 1999 is de verdeling nagenoeg ongewijzigd gebleven.

De in dit rapport gepresenteerde uitkomsten kunnen ook op een meer algemene wijze in het beleidsperspectief worden geplaatst. In de eerste plaats kunnen de uitkomsten in de tertiaire inkomenssfeer worden beoordeeld naar de mate waarin ze de inkomensverdeling wijzigen. In de tweede plaats kunnen de uitkomsten vanuit een algemeen verdelingsperspectief worden vergeleken met de verdelingen die in het verleden zijn gerealiseerd en met de verdelingen die zouden resulteren op basis van de doelgroepen van het beleid. In de derde plaats kunnen de verdelingsuitkomsten worden geconfronteerd met de directe doelstellingen die met de betrokken overheidsuitgaven worden nagestreefd. De vraag is dan of de verdelingsgevolgen wel opwegen tegen deze voorzieningspecifieke doelstellingen.

Het eerste beleidsperspectief betreft de mate waarin de verdelingsuitkomsten de inkomensongelijkheid doen toe- of afnemen. Uit de herverdelingsanalyse blijkt dat de inkomensongelijkheid nagenoeg ongewijzigd blijft door het optreden van de overheid in de tertiaire inkomenssfeer. Weliswaar neemt de inkomensongelijkheid iets af door gebonden uitgaven van de overheid die aan huishoudens ten goede komen, maar deze afname van de ongelijkheid wordt meer dan teniet gedaan door gebonden heffingen die de overheid van de huishoudens vraagt. Dit betekent dat de overdrachten in de tertiaire inkomenssfeer niet bijdragen aan een verdere herverdeling van het door huishoudens verdiende inkomen, wat sterk contrasteert met de overdrachten in de secundaire inkomenssfeer die in aanzienlijke mate bijdragen aan de herverdeling van het verdiende inkomen. Zo daalt de inkomensongelijkheid in de secundaire sfeer met ruim 25% door het verstrekken van sociale uitkeringen en nog eens met ruim 11% door het heffen van sociale premies en inkomstenbelasting. Hier dient dan de principiële vraag te worden gesteld of ook niet van de tertiaire sfeer verlangd mag worden of deze dient bij te dragen aan een verdere herverdeling van het verdiende inkomen.

Met de tijd en de doelgroepen als referentiepunten ontstaat een tweede perspectief voor de beoordeling van de verdelingsuitkomsten in de tertiaire sfeer. In vergelijking met de uitkomsten in 1991 blijkt dat de overheidsuitgaven meer ten gunste zijn gekomen van de lagere inkomensgroepen en dat dit voornamelijk ten koste is gegaan van de middeninkomens. Wanneer het uitgangspunt is dat de overdrachten in de tertiaire sfeer zoveel mogelijk ten gunste moeten komen van de lagere inkomensgroepen, kan het overheidsbeleid in de jaren negentig vanuit verdelingsoogpunt positief worden beoordeeld. Wanneer de directe doelstellingen van het voorzieningengebruik in de analyse worden betrokken, kan worden gesteld dat de verdeling van de feitelijke uitgaven grotendeels in de pas loopt met de verdeling van de uitgaven op basis van de doelgroepen van het overheidsbeleid. Er is weliswaar een iets hoger dan verwacht

profijt bij de hoogste inkomensgroepen ten koste van de middeninkomens en de lagere inkomensgroepen, maar het gaat hier om relatief bescheiden bedragen. Ook vanuit de referentieverdeling kan het overheidsbeleid dus positief worden beoordeeld.

De laatste vraag is of de specifieke doelstellingen die met de overdracht van overheidsuitgaven voor deze voorzieningen worden nagestreefd wel opwegen tegen de resulterende verdelingseffecten. In de eerste plaats kan daarbij worden gekeken naar de voorzieningen waarbij vooral de laagste of hoogste inkomens profiteren. De laagste inkomensgroepen profiteren vooral van de kwijtschelding van lokale heffingen en de bijzondere bijstand. Bij voorzieningen die zeer geconcentreerd bij de laagste inkomens terecht komen is het de vraag of het profijt ook niet via ongebonden overdrachten tot stand kan worden gebracht, door bijvoorbeeld gerichte lastenverlichting of gerichte verhoging van sociale uitkeringen. Bezwaar hiertegen is uiteraard dat hierdoor de armoedeval wordt versterkt. Ook de overheidsuitgaven voor thuiszorg en voorzieningen voor gehandicapten komen in sterke mate ten gunste van de laagste inkomensgroepen. Hier speelt de vraag of deze concentratie wel gewenst is en of die niet ten koste gaat van de middengroepen. Zo blijkt uit een vergelijking met de referentieverdeling dat de middeninkomens minder profijt hebben dan verwacht mocht worden.

De hoogste inkomens profiteren vooral van het huurwaardevoordeel. Ruim de helft van de betrokken overheidsuitgaven komen terecht bij de rijkste 20% huishoudens. Hier kan de vraag worden gesteld of de omvang van de betrokken overdracht (ruim 3 miljard euro in 1999) en het hoge profijt dat de hoge inkomens hiervan hebben wel opwegen tegen de doelstelling van het bevorderen van het eigen-woningbezit. Bovendien profiteren de hogere inkomensgroepen meer dan op grond van de doelgroepen van overheidsbeleid verwacht zou mogen worden en lijkt het eigen-woningbezit bij de hoogste inkomens een verzadigingsniveau te bereiken. In iets mindere mate kan deze vraag ook gesteld worden voor de overheidsuitgaven voor kinderopvang en – in nog mindere mate – voor de overheidsuitgaven voor uitvoerende kunsten en hoger onderwijs. Hierbij dient duidelijk te worden afgewogen welk individueel en welk collectief nut is gemoeid met de betrokken voorzieningen. De verhouding tussen individueel en collectief nut dient in belangrijke mate de financiële verantwoordelijkheid van gebruikers respectievelijk de overheid te bepalen. Bij de kinderopvang speelt de bevordering van arbeidsdeelname een belangrijke rol, en dit vormt een van de kerndoelstellingen van het overheidsbeleid. Bovendien wijkt de feitelijke uitgavenverdeling bij de kinderopvang weinig af van de verdeling die op grond van de doelgroepen van het overheidsbeleid verwacht mocht worden. Bij de culturele voorzieningen moeten de verdelingsuitkomsten worden afgezet tegen de doelstelling om een zo breed mogelijk publiek te bereiken. Gezien de geringe verschuivingen in het profijt is het de vraag of deze allocatieve doelstelling nog wel opweegt tegen de verdelingseffecten.

De vergelijking van de uitkomsten voor lage en hoge inkomens doet onrecht aan de positie van de middeninkomens. Deze positie is niet altijd gunstig en lijkt aan de verliezende hand. Zo blijkt dat op volkshuisvestingsgebied en in de dienstverlening met name de middeninkomens minder profiteren van de overheidsuitgaven dan op grond van de verdeling van de doelgroepen verwacht mocht worden. Dit wordt nauwelijks op andere terreinen van overheidszorg gecompenseerd, waardoor de middeninkomens per saldo minder profijt hebben van het optreden van de overheid in de tertiaire sfeer dan de lage en hoge inkomens. Ook de verdeling van doelgroepen zelf is in de loop van de tijd verschoven ten nadele van de middeninkomens. Deze verschuiving doet zich op een breed front voor. Alleen het huurwaardevoordeel en de overheidsuitgaven voor voortgezet onderwijs zouden zich op basis van de verdeling van doelgroepen meer richting middengroepen hebben moeten bewegen, wat ook daadwerkelijk het geval is. De vraag is welke achtergrond deze verschuiving van doelgroepen heeft gehad. Bij enkele voorzieningen spelen demografische ontwikkelingen een belangrijke rol, zoals bij het onderwijs in de leerplichtige leeftijd en bij culturele en recreatieve voorzieningen. Hierop heeft de overheid ook weinig invloed. Bij enkele andere voorzieningen strekt de invloed van de overheid verder, zoals bij de huursubsidie en de thuiszorg. Hier kan de overheid via inkomensprijzen en indicatiestelling het gebruik direct beïnvloeden. Deze voorzieningen lijken daarom mede steeds meer het domein te worden van de lagere inkomensgroepen. Mogelijk zijn de middengroepen zowel het 'slachtoffer' van betrekkelijk autonome ontwikkelingen die de overheidsuitgaven meer richting lagere inkomensgroepen hebben gestuwd, als van beleidsontwikkelingen die ertoe hebben geleid dat voorzieningen waaraan inkomenspolitieke doelstellingen zijn verbonden meer op lagere inkomensgroepen zijn toegesneden. Het is derhalve zaak dat ook de positie van de middeninkomens de aandacht van het beleid krijgt.

Summary

Redistribution by public expenditure

People's sense of well-being is not only determined by the amount of freely disposable income they have, but also by the provisions which are made available to the public by the government either free or at well below cost price. Examples of such public provisions are education, rental assistance, home care, museums and healthcare. Offsetting this benefit from government provisions is the fact that the government also levies tax on a number of provisions that are used by the public. Examples here include VAT, customs and excise duties, energy tax, property tax and road tax. These provision-specific taxes limit the purchasing power of the public. This report describes the distribution of tied income transfers for Dutch households in the year 1999. These transfers are tied because they are related to provisions.

The observed distributions of tied income transfers are compared with reference distributions derived from the target groups of the various provisions studied. These target groups ensue from the allocative targets which the government may set for making provisions available, such as guaranteeing housing, safety, education, healthcare and mobility for all citizens. The distribution of target groups across income groups provides a reference distribution of the benefit thus enjoyed, which can be compared with the observed distribution.

The distributions for 1999 are also compared with distributions from preceding years. The purpose of this comparison is to determine whether there have been any shifts over time in the benefit people enjoy from the government and what the background is of any such shifts. Shifts in the distribution of this benefit may result either from changes in the use of provisions or changes in the composition of the population in terms of characteristics which determine take-up of a provision. A key question is whether changes in take-up are related to prevailing government policy.

Tied income transfers lead to a redistribution of free disposable income. Comparing income distributions at the various levels (earned - disposable - total) provides an insight into the degree of redistribution brought about by the government. This is then set against the change in income inequality.

Public expenditure is divided into 'ordinary' expenditure and tax spending. Tax spending constitutes a loss of tax revenue because deviation from the primary levy structure of a tax law is permitted in order to enable a given objective to be achieved. An example is the rental value discount, which arises when the rental value of owner-occupied homes is set at below the economic value in order to stimulate home ownership. The allocation of public expenditure for healthcare is not based on care consumption

but on the degree to which the public health insurance schemes provide for risk solidarity and income solidarity. The financial involvement of the government in healthcare is mainly in the area of insurance. This involvement means that the premiums paid by those insured under the public health insurance scheme differ from the premiums paid by those insured on the private market. This difference is the starting point for the calculation of the benefit enjoyed from the government.

The total earned income of all households together amounted to around EUR 222 billion in 1999 - equivalent to 70% of net national income. In addition to this income, households received a total of EUR 69 billion in social security benefits, but also paid tax and social insurance premiums totalling EUR 103 billion. As a result, the total combined disposable income of all households amounted to EUR 188 billion. To this can be added an amount of EUR 32 billion in government expenditure which was attributed to households via the take-up of provisions. Offsetting this is an amount of over EUR 30 billion in government levies deducted from household income via the take-up of provisions. This results in a total aggregate household income of EUR 190 billion.

Distribution of public expenditure

Public-sector provisions are divided into seven sectors: housing, education, public transport, culture and recreation, healthcare insurance, service delivery and subsistence schemes. The distributions of this public expenditure is described on the basis of 10% groups (deciles) of rising disposable income (Table 6.1).

The distribution of public expenditure on housing is a composite of underlying, fairly differentiated distributions. For example, rental assistance mainly benefits the lowest income groups, while the rental value discount is of benefit mainly to the highest incumbents. Since the rental value discount is approximately double the amount of rental assistance, the 'benefit' from government policy on housing goes mainly to the higher income groups. The middle incomes come off worst. The meagre benefit enjoyed by the lowest income group is due to the fact that this group consists mainly of over-18s and students still living at home. Although the former group do benefit indirectly via their parents, this has been left out of consideration in calculating the benefit they enjoy.

The distribution of education spending by income group is based on the parental household variant. This means that education expenditure for people aged over 18 is attributed to the parents of the students. The benefit derived from education spending then goes mainly to the higher income groups, where the parents of students are situated. Households in the higher income groups also receive a disproportionate part of the other expenditure items, largely because schoolgoing children also occur mainly in these income groups.

The distribution of expenditure on public transport peaks strikingly in the first income group, which contains many students with a student travel card. Other expenditure on public transport is reasonably equally divided between the other income groups, although here too the higher income groups derive slightly more benefit.

The benefit from public spending on culture and recreation rises gradually in step with the income groups. This is particularly the case with the performing arts, though museums and art education also benefit higher income groups more. This is offset to some extent by socio-cultural work and sports facilities, which have the lowest reach among the higher income groups.

The income and risk solidarity of the existing collective system is reflected in the distribution of benefit from the public health insurance scheme; it is mainly the lower income groups, and in particular older people, who benefit from the system of public health insurance and statutory contributions.

Public spending on social services mainly benefits the lower income groups. This is caused mainly by home care and the provisions for the disabled. Public spending on childcare facilities, by contrast, mainly benefits the higher income groups.

The government also makes a contribution towards subsistence costs. Three provisions are taken into consideration here: fiscal compensation for special medical expenses, special assistance and exemption from local taxes. The two latter provisions benefit people on minimum income and dominate the distribution result. Despite this, a substantial part of the fiscal compensation scheme goes to the higher income groups.

The discrepancy between the benefit enjoyed by the first and last income groups means that the distribution of total public expenditure by income group appears somewhat out of kilter. However, if the first income group - students - is left out of consideration, we see a certain constancy up to and including the ninth income group. What is striking, however, is the lower benefit enjoyed by the middle income groups; the poorest 40% of households receive 34% of the relevant public expenditure and the wealthiest 20% receive over 27%. Since the 40% poorest households receive more than 16% of the disposable income and the wealthiest 20% more than 41% of this income, the tied income transfers contribute to a reduction in income differentials.

Distribution of government revenues

From their disposable incomes, households pay taxes on the goods they purchase. The most important of these tied taxes are taxes on consumption (VAT and duty on tobacco, alcoholic drinks and vehicle fuel), followed by taxes relating to the environment, the home and motor vehicles. Of the total revenues from these taxes, only that portion is considered here which derives from family households (60%). Tax revenues from households amount to a considerable sum of around EUR 30 billion, accounting for roughly 15% of their freely disposable income.

Government revenues come mainly from the higher income groups (table 6.2). Where the 40% of households with the lowest incomes pay 20% of these taxes, the 20% of households with the highest incomes contribute almost 35%. Expressed in terms of the disposable income of these groups, the picture is less distorted, since the 40% of poorest households receive just over 16% of total disposable income and the wealthiest 20% more than 41%. The higher income groups thus pay less tax in proportion to their income. The greatest pressure on high incomes comes from taxes on the home (39% paid by the 20% wealthiest households); the differences between the other tax types are relatively small (33-35% paid by the 20% wealthiest households).

Distribution of public expenditure compared with the distribution of target groups

The actual distributions of income transfers are compared with the distributions as these it should be according to government targets. For example, primary education and childcare facilities are aimed at children of a certain age, while home care is targeted at households in need of nursing and domestic care. The distribution of the benefit from the government should therefore be largely determined by the position of the specific target groups in the income distribution. The distribution of this benefit based on the distribution of target groups in the overall income distribution is termed the 'reference distribution'. No reference distributions have been compiled for healthcare insurance, however, because it is assumed that the existing system reflects the risk and income solidarity as envisaged in government policy. No reference distributions too have been compiled for government revenues.

Overall, the distribution of provisions turns out to be remarkably proportional, with 'proportional' referring to the degree to which the distribution of the observed benefit from the government is in line with the distribution of that benefit on the basis of the target groups of government policy (table 6.3). A negative value in the table indicates that the households in the income group concerned have used the provisions less than might be expected based on the distribution of target groups. A positive value indicates a greater than expected benefit. Although the differences between income groups are small in percentage-point terms, it should be remembered that a difference of one percentage point is equivalent to around EUR 300 million. The highest income group thus receives almost EUR 1 billion more than might be expected on the basis of the distribution of target groups. This amounts to EUR 1,100 per household, compared with an average total benefit of EUR 3,900 which is enjoyed by each household in practice.

Distributions over time

Shifts in the distribution of tied income transfers may be the result of changes in the take-up of provisions by specific population groups (take-up effect) and changes in the composition of the different income groups (compositional effect). Changes in the take-up per population group may be the result of changes in policy or regulations (policy effect) or of changes in the personal preferences or personal circumstances of users (preference effect). The composition of income groups may change due to

unequal growth in the size of demographic groups (demographic effect) or – if take-up of a provision is income-dependent – to unequal developments in the income of demographic groups (income effect).

The distribution of the benefit from the government appears to change little over time (table 6.4), though a shift can be observed towards the lower income groups. In so far as shifts have taken place in the distribution of the benefit from the government, these have been brought about primarily by demographic trends. Changes in take-up per demographic group and policy changes much less frequently offer an explanation than social trends. In the period 1991-1999 changes in housing benefit worked in favour of people on lower incomes, while changes in public health insurance schemes favoured the higher incomes. The distributions have also changed for primary and secondary education, with the benefit enjoyed by the highest 10% group in particular declining in favour of the other income groups. Given the compulsory nature of these provisions (compulsory education), the reasons for these shifts are purely compositional effects. Public spending on higher education, by contrast, gave the proportionally biggest benefit to the highest income group in the 1990s, a fact which correlates with a shift in participation per school type. Spending on public transport shifted slightly towards higher income groups due to reduced use by students and increased use by people in work. The reduced use by students may be the result of restrictions on the use of the student travel card. The increase in public transport use by working people has to do with the increased labour market participation rate. The distribution of cultural, recreational and service-delivery provisions remains relatively stable, while the distribution in health insurance has become slightly less distorted, moving in favour of the higher income groups. To some extent this is due to a reduction in the solidarity effect of health insurance premiums, but the increased labour market participation rate also appears to have contributed to this by reducing the number of partners who are co-insured free of charge.

Compared with the distribution in 1991, government revenues from consumption taxes are distributed more evenly: the share paid by the higher incomes has fallen slightly, while that of the middle and lower incomes has increased somewhat. Thus the 40% of poorest households and the subsequent 40% of middle-income households pay 1 percentage point more and the 20% of wealthiest households 2 percentage points less. This can be exhibited mainly to shifts in VAT.

Redistribution of income

The degree of redistribution under the influence of government policy can be measured by the difference in income inequality between distributions in which the income effects of a government programme are included and discounted, respectively. The key issue here is the redistribution between income groups (vertical redistribution), which is determined by the degree to which the income transfer as a proportion of income favours lower incomes (progressiveness) and the size of the income transfer as a proportion of income (weight).

The ultimate effect of tied income transfers on income distribution turns out to be virtually neutral (table 6.5). After adding the tied income transfers to disposable income and applying a new ranking we find that the poorest 40% receive the same proportion as in their disposable income and that the wealthiest 20% lose only 0.2 percentage points compared with their disposable income. On balance, public expenditure is found to have a levelling effect on income differentials (-4%) and government revenues a differentiating effect (+6%). On balance, therefore, income inequality remains virtually unchanged.

Education is the only item of public expenditure which contributes to an increase in income inequality in the area of tied income transfers (in the 'parental household variant'). Public expenditure on housing, health insurance and service delivery makes a substantial contribution to reducing income inequality; spending on public transport, culture and recreation and subsistence has little effect in reducing income inequality. The increase in inequality caused by government revenues is due chiefly to consumption taxes. This can be attributed largely to the fact that the higher income groups save relatively more and spend more of their income abroad.

If a 'progressiveness ranking' were drawn up this would be headed by subsistence costs and rental assistance, which are highly progressive. These would be followed at some distance by a few other provisions such as legal aid, public health insurance, home care and provisions for the disabled. Means-tested user contributions apply for these provisions, but such contributions are not always progressive in their effect. For example, childcare actually has a slightly regressive effect; this regressiveness is only exceeded by the rental value discount, which takes last position in the progressiveness ranking.

A few policy conclusions

The government pursues no policy directed explicitly towards the total income distribution after allowing for tied income transfers. This makes a policy-based assessment of the outcomes difficult. The findings presented in this report are therefore placed in a more general policy perspective. In the first place the outcomes for tied income transfers can be assessed on the degree to which they change the income distribution. Secondly, the outcomes can be compared from a general distribution perspective with the distributions achieved in the past and with the distributions which ought to result given the target groups of the policy. Thirdly, the distribution outcomes can be compared with the direct objectives of public expenditure. The question then is whether the consequences in terms of distribution stack up against these provision-specific objectives.

The first policy perspective concerns the degree to which the distribution outcomes lead to an increase or decrease in income inequality. The redistribution analysis shows that income inequality remains virtually unchanged as a result of tied income transfers. While it is true that income inequality reduces slightly because of tied expenditure by government which benefits households, this reduction is more than cancelled out by tied levies demanded by the government from households. This means that tied income transfers do not contribute to a further redistribution of earned household income, in stark contrast to transfers in the area of disposable income, which make a considerable contribution to the redistribution of earned income. The fundamental question here is whether tied income transfers should not also be expected ultimately to contribute to a further redistribution of earned income.

With time and the target groups as points of reference, a second perspective arises for assessing the distribution outcomes of tied income transfers. Compared with the outcomes in 1991, public spending in 1999 favours lower income groups more, largely at the expense of the middle incomes. If the starting point taken is that tied income transfers should benefit the lower income groups as far as possible, government policy in the 1990s can generally be given a positive assessment from a distribution perspective. If the direct objectives of take-up of provisions are included in the analysis, it can be stated that the distribution of actual expenditure is largely in line with the distribution of this expenditure based on government policy target groups. Although the highest income groups receive a slightly higher than expected benefit at the expense of the middle incomes and lower income groups, the amounts concerned are relatively modest.

The final question is whether the specific objectives which the government seeks to achieve with the public expenditure transfers for these provisions weigh against the resultant distribution effects. In the first place we can look at the provisions where it is mainly the lowest or highest income groups that benefit. The lowest income groups benefit mainly from the exemption from local taxes and special assistance. With provisions that are very concentrated on the lowest incomes, the question can be asked as to whether the same benefit could not be achieved via untied transfers, for example through specific levy reductions or targeted increases in social security benefits. The objection to this is of course that it reinforces the poverty trap. Public spending on home care and provisions for the disabled also mainly benefit the lowest income groups. Here the question is whether this concentration is desirable and does not disadvantage the middle income groups. For example, comparison with the reference distribution shows that the middle incomes derive less benefit from these provisions than might be expected.

The highest income groups benefit mainly from the rental value discount. Here we can ask whether the size of the transfer and the high benefit it gives to high income groups are justified by the objective of promoting home ownership. Moreover, the higher income groups benefit more than might be expected on the basis of the target groups of government policy, and home ownership among the highest incomes appears to be reaching saturation levels. This question is also relevant, though to a slightly lesser extent, for public expenditure on childcare facilities and – to an even lesser extent – for public spending on the performing arts and higher education. A clear judgement needs to be made here as to which individual and which collective good is served by these provisions. In the case of childcare, the promotion of labour market participation plays an important role, and this is one of the core objectives of government policy. Moreover, the actual distribution of public expenditure on childcare facilities deviates little from the distribution that might be expected based on the target groups of government policy. As regards cultural provisions, the distribution outcomes have to be set against the objective of reaching the widest possible public.

Comparing the outcomes for low and high income groups fails to do justice to the position of the middle incomes. That position is not always favourable and appears to be losing ground. For example, in the field of public housing and service delivery, it is primarily the middle incomes who benefit less from public expenditure than might be expected on the grounds of the distribution of the target groups. This is hardly compensated for in other areas of government provision, so that on balance the middle incomes derive less benefit from the interventions of the government than the low and high incomes. The distribution of the target groups themselves has also shifted over time to the detriment of the middle incomes. This shift has taken place across a broad front. The question here is what the background was to this shift in target groups. In the case of some provisions demographic trends play an important role; this is the case for example in education, where changes have taken place in the compulsory school age, and also in cultural and recreational provisions. These are also areas where the government has little influence. With some other provisions the government has more influence, for example in housing benefit and home care, where income prices and indication of need can directly influence take-up. These provisions appear to be becoming more and more the domain of the lower income groups. It may be that the middle income groups are the ‘victims’ on the one hand of social trends which have pushed public spending more in the direction of lower income groups, and on the other hand of policy developments which have resulted in provisions that are coupled with income policy objectives that have been geared more to the lower income groups. It is therefore important that the position of the middle incomes also receives appropriate attention in government policy.

Bijlagen

Bijlagen (op het Internet, <http://www.scp.nl/boeken/titels/2003-16/nl/acrobat>)

- A Profijt van de weg
- B Verdelingen naar huishoudenskenmerken
- C Profielen van de secundaire inkomensverdeling

Lijst van begrippen

Allocatie

De toewijzing door de overheid van middelen aan bepaalde bestedingscategorieën met het doel de consumptie van bepaalde goederen of diensten te bevorderen (*merit good*, extern effect) of mogelijk te maken (rechtvaardigheidsoverweging).

Belastingen

Gedwongen bijdragen van particuliere huishoudens aan de overheid, waar geen rechtstreekse individuele contraprestatie van de overheid tegenover staat, en die krachtens algemene regels, en anders dan als straf wegens overtreding van de Strafwet, worden gevorderd.

Belastinguitgave

Een tegemoetkoming in de fiscale wetgeving die inbreuk maakt op de primaire heffingsstructuur en die een beleidsdoelstelling bevordert die de overheid ook door middel van directe uitgaven kan nastreven.

Collectieve goederen, zuiver

Al die goederen (of diensten) die technisch worden gekenmerkt door:

- volledige niet-uitsluitbaarheid van consumptie;
- volledige non-rivaliteit in consumptie.

Doordat het technisch onmogelijk of economisch ongewenst is individuen van consumptie uit te sluiten (bv. openbare wegen) en het eveneens onmogelijk is het goed in zodanige eenheden aan te bieden dat het individueel consumeerbaar is (bv. defensie), kunnen deze goederen niet via de markt worden verschaft.

Collectieve heffingen

Belastingen, premies voor de sociale verzekeringen en andere door de overheid opgelegde heffingen.

Collectieve sector

De collectieve sector omvat de volgende sectoren:

- de overheid;
- de sociale verzekeringen.

Economische huurwaarde

De huuropbrengst die de eigenaar-bewoner – na aftrek van kosten en lasten, met uitzondering van financieringskosten en de eventuele erfpachtcanon – naar economische maatstaven geniet door het gebruik van de eigen woning; dit bedrag kan afwijken van de forfaitaire huurwaarde, die volgens de Wet op de inkomstenbelasting in aanmerking moet worden genomen bij de berekening van het belastbaar inkomen (zie huurwaardeforfait).

Eigen bijdrage

De geldelijke tegenprestatie die rechtstreeks van consumenten wordt gevraagd ter zake van het gebruik van voorzieningen die worden aangeboden door tussenkomst van de collectieve sector, en welke tegenprestatie ofwel niet-kostendekkend is, ofwel inkomensafhankelijk is, of beide, terwijl de eventuele resterende kostendekking systematisch door de collectieve sector geschiedt.

Externe effecten

Buiten de markt om werkende positieve of negatieve effecten die, als nevengevolg van een handeling van een economische eenheid, uitgaan van de productie- en consumptievoorwaarden van een andere economische eenheid.

Forfait

Een bij regeling vastgesteld bedrag. Een forfaitaire regeling houdt in dat vaste bedragen worden vastgesteld voor soortgelijke (of althans dicht bij elkaar liggende) figuren waarvan de echte bedragen niet kunnen worden vastgesteld.

Herverdeling

Het effect van inkomensoverdrachten op de verandering van de inkomensongelijkheid; horizontale herverdeling heeft betrekking op de mate waarin gelijke posities in de inkomensverdeling gelijk worden behandeld, en resulteert in ongelijkheid binnen inkomensgroepen; verticale herverdeling heeft betrekking op de mate waarin ongelijke posities ongelijk worden behandeld, en resulteert in ongelijkheid tussen inkomensgroepen.

Huishouden (CBS)

Een groep van twee of meer personen die in huiselijk verkeer samenwonen en een gemeenschappelijke huishouding voeren, alsmede personen die alleen een zelfstandige huishouding voeren.

Huishouden (SCP)

Een micro-eenheid die wordt gevormd door iedere persoon van 18 jaar en ouder; wanneer partners van 18 jaar en ouder (on)gehuwd samenwonen, worden zij echter als één huishouden aangemerkt; kinderen tot 18 jaar worden gerekend tot het huishouden van hun ouders.

Afzonderlijke huishoudens worden dus gevormd door:

- een thuiswonend kind van ten minste 18 jaar;
- een alleenstaande van ten minste 18 jaar;
- een eenoudergezin, met uit- en thuiswonende kinderen van 0-17 jaar;
- een (echt)paar, gehuwd of ongehuwd samenwonend, zonder of met uit- en thuiswonende kinderen van 0-17 jaar.

Huishouden, collectief

Personen (of gezinnen) die permanent dan wel langdurig in een inrichting of tehuis verblijven en geen zelfstandige huishouding voeren. Onder 'langdurig' wordt verstaan een periode van twaalf maanden of langer.

Huurwaardeforfait

De door de overheid forfaitair vastgestelde huurwaarde die de eigenaar-bewoner als inkomen moet opgeven bij de bepaling van de inkomstenbelasting.

Huurwaardevoordeel

Een belastinguitgave die voortvloeit uit het feit dat de huurwaarde door de fiscus (huurwaardeforfait) met het oog op de bevordering van het eigen-woningbezit lager wordt vastgesteld dan de waarde in het economisch verkeer (economische huurwaarde).

Inkomen, bruto

Inkomen uit arbeid, vermogen of sociale zekerheid, verminderd met de daarover verschuldigde werkgeverslasten.

Inkomen, gestandaardiseerd

Het inkomen, gedeeld door een equivalentiefactor die de invloed van omvang en samenstelling van het huishouden op de bestedingsmogelijkheden van het inkomen weergeeft. De alleenstaande fungeert altijd als referentiepunt en krijgt daarmee de waarde 1; andere huishoudenstypen krijgen hogere waarden.

Inkomen, netto

Bruto-inkomen, verminderd met belastingen en sociale premies.

Inkomen, primair

Inkomen dat gevormd wordt in het productieproces (lonen, winsten, huren, pachten, e.d.).

Inkomen, secundair

Primair inkomen vermeerderd met ongebonden overdrachten van de overheid (sociale uitkeringen) en verminderd met ongebonden overdrachten aan de overheid (sociale premies en directe belastingen).

Inkomen, tertiair

Secundair inkomen vermeerderd met aan goederen en diensten gebonden overdrachten van de overheid (subsidies) en verminderd met aan goederen en diensten gebonden overdrachten aan de overheid (belastingen).

Inkomenseenheid

Een persoon aan wie of verzameling van personen waaraan een inkomen kan worden verbonden.

Inkomensprijs

Een subsidie of eigen bijdrage die afhankelijk is van het inkomen; de inkomensprijs voor de gebruiker wordt ook wel inkomensafhankelijke eigen bijdrage genoemd.

Inkomensoverdracht

De overdracht van inkomens door tussenkomst van de collectieve sector; er kan onderscheid worden gemaakt tussen overdrachten aan de collectieve sector (belastingen en sociale premies) en van de collectieve sector (sociale uitkeringen en subsidies).

Inkomensoverdracht, gebonden

Een overdracht van inkomen via de collectieve sector, door het gebruik van bepaalde goederen of diensten.

Inkomensoverdracht, ongebonden

Een overdracht van inkomen via de collectieve sector, die niet door het gebruik van bepaalde goederen of diensten plaatsvindt.

Investering (van de overheid)

Uitgave die bijdraagt aan vergroting of instandhouding van de kapitaalgoederen-voorraad van de overheid; een investering werpt baten af die zich over meerdere jaren uitstrekken.

Koopkracht

De totale individuele beschikkingmacht over goederen en diensten.

Merit good

Een goed of dienst waarvan de consument in de ogen van de overheid het individuele nut onderschat.

Modaal loon (of inkomen)

Het inkomensniveau van een werknemer (met een niet-buitenshuis werkende echtgenoot en twee kinderen van 6-11 jaar) dat net ligt beneden de laagste premiegrens van de sociale verzekeringen (in de praktijk is dit de premiegrens van de Ziektefondswet).

Ongelijkheidsmaatstaf

Een statistisch kengetal dat de mate van de ongelijkheid van een verdeling aangeeft. In dit rapport wordt de Gini-coëfficiënt gebruikt, die ligt tussen 0 (volledige gelijkheid) en 1 (maximale ongelijkheid).

Overheid

Het geheel van instellingen, verantwoordelijk voor de uitvoering van overheidstaken; hieronder vallen het rijk, de provincies, de gemeenten, de waterschappen, gesubsidieerde instellingen en overige publiekrechtelijke lichamen (zie voor een uitgebreidere omschrijving de Nationale rekeningen).

Progressiviteit

De mate waarin het inkomen ná de overdracht minder snel toeneemt dan het inkomen vóór de overdracht. Belastingen hebben een progressieve werking wanneer een huishouden percentueel meer betaalt naarmate het inkomen hoger is; uitkeringen daarentegen hebben een progressieve werking wanneer een huishouden percentueel meer ontvangt naarmate het inkomen lager is.

Referentieverdeling

Een hypothetische verdeling van inkomensoverdrachten, gebaseerd op de plaats van de doelgroepen van overheidsbeleid in de inkomensverdeling.

Significant

De aanduiding dat met een bepaalde kans, het in een steekproef gevonden verband ook aanwezig zal zijn in de populatie waaruit de steekproef is getrokken; doorgaans wordt een kans van 99% of 95% aangehouden.

Sociale verzekering

Het geheel van instellingen, verantwoordelijk voor de uitvoering van verplichte sociale verzekeringen; het betreft met name de regelingen voor ziekte, ziektekosten, arbeidsongeschiktheid, ouderdom, werkloosheid, pensionering en gezinsomstandigheden (kinderen, weduwschap).

10%-groep

Een groep die steeds 10% van alle huishoudens omvat. Deze groepen zijn gerangschikt naar oplopend inkomen.

Verdelingsmotief

De opvatting (van de overheid) dat iedereen of een bepaalde categorie van de bevolking recht heeft op bepaalde goederen of diensten en dat inkomen geen overwegende belemmering mag vormen voor consumptie van die goederen of diensten.

Voorziening

De concrete terbeschikkingstelling van goederen of diensten, voortvloeiend uit een overheidsprogramma.

Welvaartsgroep

Een indeling van huishoudens in groepen naar de hoogte van het gestandaardiseerde secundaire inkomen.

Literatuur

- AVV (1998). *Evaluatie effecten van svv-II*. Rotterdam: Adviesdienst Verkeer en Vervoer.
- CBS (a). *Nationale rekeningen*. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek, diverse jaren.
- EIM (2002). *Verdeel en beheers: inkomens- en risicosolidariteit in stelsels van ziektekostenverzekeringen*. Zoetermeer: EIM.
- Financiën (1980). *Het huurwaardeforfait in de inkomstenbelasting*. Den Haag: ministerie van Financiën.
- Financiën, ministerie van (1987). *Belastinguitgaven in de Nederlandse inkomstenbelasting en loonbelasting*. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1987.
- Financiën, ministerie van (1992). *De hoogte van het huurwaardeforfait in de inkomstenbelasting*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Franses, P.H. en R. Paap (2001). *Quantitative Models in Marketing Research*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Van Fulpen, H., F. van Herwaarden, E. Hooijmans, F. de Kam, E. Pommer, en C. Wiebrens (1985). *Berekend beleid; de personele inkomensverdeling in 1981, met een micro-modelsimulatie van de verdelingseffecten en de budgettaire effecten van verschillende overheidsmaatregelen*. Den Haag: Staatsuitgeverij (Sociale en Culturele Studie 5).
- Halberstadt, V. en C.A. de Kam (1986). 'Over belastinguitgaven.' In: *Weekblad voor fiscaal recht* 5280 (p. 641-653).
- De Heer, W. (2000). *Sportbeleidsontwikkeling 1945-2000*. Haarlem: De Vrieseborch.
- Kakwani, Nanak (1986). *Analysing redistribution policies*. New York: Cambridge University Press.
- Kanbur, S.M. Ravi (1984). 'The measurement and decomposition of inequality and poverty'. In: F. van der Ploeg (ed.), *Mathematical methods in economics*. New York: John Wiley and Sons.
- Lambert, P.J. (1989). *The distribution and redistribution of income: A mathematical analysis*. Oxford/Cambridge (Mass.): Blackwell.
- Van Leeuwen, Jolanda van (1999). *Armoede en koopkrachtongelijkheid; theoretische beschouwingen over het effect van inkomensafhankelijke prijzen*. Amsterdam: thesis publishers (dissertatie Tinbergen instituut Rotterdam).
- Musgrave, R.A., en P.B. Musgrave (1984). *Public finance in theory and practice*. New York: McGraw-Hill.
- OcenW (2000). Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. *Rijksbegroting 2000*. Den Haag: Sdu.
- OcenW (2001). Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. *Cultuur als confrontatie: cultuurnota 2001-2004*. Den Haag: Sdu.
- OcenW (2003). Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. *Begroting 2003*. Den Haag: Sdu.
- Ritzen, J.M.M., E.J. Pommer, W. Roelse, en L.W. Ruitenberg (1977). *Profijt van de overheid*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1977 (Cahier 12).
- RIVM (2003). *De kwaliteit van het drinkwater in Nederland, in 2001*. Den Haag: distributiecentrum Vrom.
- Ruitenberg, L.W., F. de Kam, en E. Pommer (1989). *Profijt van de overheid in 1983*. Rijswijk/Alphen aan den Rijn: Sociaal en Cultureel Planbureau/Samsom, 1988 (Cahier 65).
- Schafer, Joseph L. en Maren K. Olsen (1998). *Multiple imputation for multivariate missing-data*. Pennsylvania State University.
- Schiepers (1993) Schiepers, J. 'De kosten van kinderen'. In: *Economisch-statistische berichten* (78) 3933, p. 966-967.

- SCP (1981). *Sociaal en Cultureel Planbureau. Profijt van de overheid in 1977*. Den Haag: Staatsuitgeverij (Sociale en Culturele Studie 1).
- SCP (1989). *Sociale en culturele verkenningen 1989*. Rijswijk/Alphen aan den Rijn: Sociaal en Cultureel Planbureau/Samsom (Cahier 61).
- SCP (1993). *Sociale en culturele verkenningen 1993*. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA (Cahier 100).
- SCP (1994). *Profijt van de overheid 3*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (1995). *Rapportage minderheden 1995; Concentratie en segregatie*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (Cahier 123).
- SCP (1998a). *Sociaal en Cultureel Rapport 1998*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (1998b). *Trends in onderwijsdeelname*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (Sociale en Culturele Studie 25).
- SCP (2000). *Rapportage gehandicapten 2000*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (Cahier 168).
- SCP (2001). *De sociale staat van Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2001/14).
- SCP/CBS (2001). *Armoedemonitor 2001*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek (SCP-publicatie 2001/18).
- SCP (2002). *De vierde sector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2002/15).
- SCP (2003a). *Inkomen verdeeld*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2003/3).
- SCP (2003b). *Tijdverschijnselen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Schram, A.J.H.C., H.A.A. Verbon en F.A.A.M van Winden (1991). *Economie van de overheid*. Amsterdam: Academic service.
- Smolensky, E., W. Hoyt en S. Danziger (1985). 'A critical survey of efforts to measure benefit incidence.' In: *Paper voor het 41e IIPF-congres in Madrid*.
- szw (1984). Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. *Brief van de minister over Profijt van de overheid in 1977*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- szw (1999). *Kerncijfers Wvg 1999*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- U.S. Bureau of the Census (1987). *Estimates of poverty including the value of noncash benefits*. Washington D.C.: Government printing office (Technical paper 57).
- Van 't Eind, G.J., H. van Fulpen, E.J. Pommer en L.W. Ruitenber (1983). *Profijtbeleid van de overheid*. Rijswijk/Alphen aan den Rijn: Sociaal en Cultureel Planbureau/Samsom (Stukwerk 3)
- Vektis (2002). *Jaarboek 2002*. Zeist: Vektis.
- VROM (1989). *Volkshuisvesting in de jaren negentig*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer/ Sdu.
- VROM (2000). *Wonen in de 21e eeuw*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.
- VROM (2002). *Verslag van de werking van de huursubsidiewet en de Wet bevordering eigen woningbezit*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.
- V&W (2001). Ministerie van Verkeer en Waterstaat. *Nationaal verkeers- en vervoersplan*. Den Haag: Sdu.
- vws (2001) Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. *Nota sport, bewegen en gezondheid*. Den Haag: Sdu.
- vws (2003). Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. *Zorgnota 2003*. Den Haag: Sdu.

Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau

Werkprogramma

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt elke twee jaar zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma (2002-2003) is te vinden op de website van het SCP: www.scp.nl. Het Werkprogramma is rechtstreeks te bestellen bij het Sociaal en Cultureel Planbureau. ISBN 90-377-0097-7 (EUR 10)

SCP-publicaties

Onderstaande lijst bevat een selectie van publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze publicaties zijn verkrijgbaar bij de boekhandel (prijswijzigingen voorbehouden). Een complete lijst is te vinden op de website van het SCP: www.scp.nl.

Sociale en Culturele Rapporten

Sociaal en Cultureel Rapport 1998. ISBN 90-5749-114-1

Sociaal en Cultureel Rapport 2000. ISBN 90-377-0015-2

Sociaal en Cultureel Rapport 2002. De kwaliteit van de quartaire sector. ISBN 90-377-0106-x

The Netherlands in a European Perspective. Social & Cultural Report 2000. ISBN 90-377-0062-4 (English edition 2001)

Nederlandse populaire versie van het SCR 1998

Een kwart eeuw sociale verandering in Nederland; de kerngegevens uit het Sociaal en Cultureel Rapport.

Carlo van Praag en Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-6168-662-8

Engelse populaire versie van het SCR 1998

25 Years of Social Change in the Netherlands; Key Data from the Social and Cultural Report. Carlo van Praag and Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-6168-580-x

Nederlandse populaire versie van het SCR 2000

Nederland en de anderen; Europese vergelijkingen uit het Sociaal en Cultureel Rapport 2000.

Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-5875-141-4

SCP-publicaties 2002

2002/2 Van huis uit digitaal. Verwerving van digitale vaardigheden tussen thuismilieu en school (2002). ISBN 90-377-0089-6

2002/3 Voortgezet onderwijs in de jaren negentig (2002). ISBN 90-377-0072-1

2002/4 Boek en markt. Effectiviteit en efficiëntie van de vaste boekenprijs (2002). ISBN 90-377-0095-0

2002/5 Zekere banden. Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid (2002). ISBN 90-377-0076-4

- 2002/6 Niet-stemmers. Een onderzoek naar achtergronden en motieven in enquêtes, interviews en focusgroepen (2002). ISBN 90-377-0098-5
- 2002/7 Zelfbepaalde zekerheden. Individuele keuzevrijheid in de sociale verzekeringen: draagvlak, benutting en determinanten (2002). ISBN 90-377-0088-8
- 2002/8 E-cultuur. Een empirische verkenning (2002). ISBN 90-377-0092-6
- 2002/9 Taal lokaal. Gemeentelijk beleid onderwijs in allochtone levende talen (OALT) (2002). ISBN 90-377-0090-x
- 2002/10 Rapportage gehandicapten 2002. Maatschappelijke positie van mensen met lichamelijke beperkingen of verstandelijke handicaps (2002). ISBN 90-377-0104-3
- 2002/13 Emancipatiemonitor 2002. ISBN 90-377-0110-8
- 2002/14 Ouders bij de les. Betrokkenheid van ouders bij de school van hun kind (2002). ISBN 90-377-0091-8
- 2002/16 Rapportage Jeugd 2002 (2003). ISBN 90-377-0111-6

SCP-publicaties 2003

- 2003/1 Mantelzorg. Over de hulp van en aan mantelzorgers (2003). ISBN 90-377-0112-4
- 2003/4 Rapportage Sport 2003 (2003). ISBN 90-377-0109-4
- 2003/5 Trouwen over de grens. Achtergronden van partnerkeuze van Turken en Marokkanen (2003). ISBN 90-377-0087-x
- 2003/8 De meerkeuzemaatschappij. Facetten van de temporale organisatie van verplichtingen en voorzieningen (2003). ISBN 90-377-0113-2
- 2003/11 De uitkering van de baan. Reïntegratie van uitkeringsontvangers: ontwikkelingen in de periode 1992-2002 (2003). ISBN 90-377-0094-2
- 2003/12 De sociale staat van Nederland 2003 (2003). ISBN 90-377-0138-8
- 2003/13 Rapportage minderheden 2003. Onderwijs, arbeid en sociaal-culturele integratie (2003). ISBN 90-377-0139-6
- 2003/16 Profijt van de overheid. De personele verdeling van gebonden overheidsuitgaven en -inkomsten in 1999 (2003). ISBN 90-377-0070-5

Onderzoeksrapporten 2002

- 2002/1 Onbetaalde arbeid op het spoor. ISBN 90-377-0073-x
- 2002/12 De werkelijkheid van de Welzijnswet (2002). ISBN 90-377-0116-7
- 2002/15 De vierde sector. Achtergrondstudie quartaire sector (2002). ISBN 90-377-0093-4

Onderzoeksrapporten 2003

- 2003/2 Beter voor de dag. Evaluatie van de stimuleringsmaatregel Dagindeling. ISBN 90-377-0124-8
- 2003/3 Inkomen verdeeld (2003). ISBN 90-377-0074-8
- 2003/6 Vragen om hulp. Vraagmodel verpleging en verzorging (2003). ISBN 90-377-0114-0
- 2003/7 Vragen om hulp. Vraagmodel verpleging en verzorging. Samenvatting van het onderzoeksrapport (2003). ISBN 90-377-0133-7
- 2003/9 Maten voor gemeenten 2003 (2003). ISBN 90-377-0134-5

- 2003/10 *Het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid halverwege de eerste planperiode (1998-2002) (2003).*
ISBN 90-377-0054-3
- 2003/14 *Mobiel in de tijd. Op weg naar een auto-afhankelijke maatschappij, 1975-2000 (2003).*
ISBN 90-377-0125-6
- 2003/15 *Beleid in de groei. Voortgang en uitkomsten van het lokale jeugdbeleid (2003).*
ISBN 90-377-0058-6

Werkdocumenten (rechtstreeks te verkrijgen bij het SCP)

- 67 *De vraag naar kinderopvang (2001).*)
- 68 *Trends en determinanten in de sport (2000).*
- 69 *De toekomst van de AWBZ (2001).*
- 70 *The Non-profit Sector in the Netherlands (2001).*
- 71 *Oudkomers in beeld (2001).*
- 72 *Het nieuwe consumeren (2001).*
- 73 *Voorstudie onderzoek 0-12-jarigen (2001).*
- 74 *Maten voor gemeenten (2001).*
- 75 *Ontwikkelingen in reïntegratie van uitkeringsontvangers (2001).*
- 76 *Tussenrapport Onderwijs in Allochtone Leven Talen (2001).*
- 77 *Ruime kavel of compacte stad? (2001).*
- 78 *Verslaglegging van de modellering van de ouderenzorg ten behoeve van het ramingsmodel zorg (2001).*
- 79 *Sociale cohesie en sociale infrastructuur (2002).*
- 80 *Gemeentelijk ramingsmodel kinderopvang (2002).* ISBN 90-377-0108-6
- 81 *Modellering van de gehandicaptenzorg (2001).*
- 82 *Verslaglegging van de modellering van de geestelijke gezondheidszorg (2002).* ISBN 90-377-0099-3
- 83 *Verslaglegging van de modellering van de gehandicaptenzorg (2002).* ISBN 90-377-0100-0
- 84 *Cultuur op het web. Het informatieaanbod op websites van musea en theaters (2002).* ISBN 90-377-0101-9
- 85 *Intramurale AWBZ-voorzieningen. Achtergronden bij gebruik en eigen bijdragen (2002).*
ISBN 90-377-0102-7
- 86 *Memorandum quartaire sector 2002-2006 (2002).* ISBN 90-377-0103-5
- 87 *Naar een agenda voor de jeugd. Voorstellen voor een positief lokaal jeugdbeleid (2002).*
ISBN 90-377-0105-1
- 88 *Kenniscentra in Nederland. Een inventariserend onderzoek naar kenmerken engroei van het aantal kenniscentra (2002).* ISBN 90-377-0122-1
- 89 *Modellering van de care-sector in het Ramingsmodel Zorg (2003).* ISBN 90-377-0123-X
- 90 *Sociale activering. Een brug tussen uitkering en betaald werk (2003).* ISBN 90-377-0127-2
- 91 *Het sociale draagvlak voor de quartaire sector, 1970-2000 (2003).* ISBN 90-377-0131-0
- 92 *De vaststelling van de kerkelijke gezindte in enquêtes (2003).* ISBN 90-377-0136-1
- 93 *Midden in de media (2003).* ISBN 90-377-0130-2
- 94 *Ontwikkeling in het lokaal vrijwilligersbeleid (2003).* ISBN 90-377-0137-X
- 98 *Landelijk ramingsmodel kinderopvang 2002-2010.* ISBN 90-377-0148-5

Overige publicaties

Particulier initiatief en publiek belang (2002). ISBN 90-377-0086-1

Uitgewerkt! (2002). ISBN 90-377-0085-3

De oplossing van de civil society (2002). ISBN 90-377-0107-8

Leeft Europa wel? Een verkenning van de Europese Unie in de publieke opinie en het onderwijs (2002).
ISBN 90-377-0117-5

De veeleisende samenleving. Psychische vermoeidheid in een veranderde sociaal-culturele context (2002).
ISBN 90-377-0119-1

Armoedebericht 2002 (2002). ISBN 90-377-0121-3

Kijken naar gevaren. Over maatschappelijke percepties van externe veiligheid (2002). ISBN 90-377-0120-5

Tijdverschijnselen. Impressies van de vrije tijd (2003). ISBN 90-377-0135-3

Mantelzorg in getallen (2003). ISBN 90-377-0146-9