

# De pirouette van het profijt

PROF. DR. A. A. I. HOLTGREFE

## Voorbeeld

Stelt u zich eens de niet geheel hypothetische situatie voor, waarin de overheid met subsidies het gebruik van insecticiden in de landbouw wil tegengaan. Agrariërs die kans zien om op milieuvriendelijke wijze hun gewassen tot rijping te laten komen, kunnen rekenen op financiële overheidssteun. De regeling blijkt aan te slaan. Vooral de meer geavanceerde, grotere boerenbedrijven blijken in staat te zijn diverse, binnen de subsidieregeling vallende methoden te ontwikkelen.

Dezelfde overheid blijkt ook belang te stellen in de vraag bij welke groepen in de samenleving subsidies die aan het gebruik van bepaalde goederen en diensten gebonden zijn, terecht komen. Vooral in een vergelijking van deze tertiaire inkomensbestanddelen met de inkomens uit arbeid en vermogen (primaire inkomensbestanddelen) en met de *niet* aan het gebruik van bepaalde goederen en diensten gebonden inkomensoverdrachten (secundaire bestanddelen) is men geïnteresseerd. Een overheidsinstelling gaat op deze vraag studeren en concludeert onder meer dat de subsidie voor de insectenbestrijding vooral naar die landbouwers gaat die reeds in het genot zijn van de hogere primaire en secundaire inkomens. Het rapport is zuiver beschrijvend en er worden geen beleidsconclusies in geformuleerd behoudens de conclusie dat de conclusies beleidsrelevant zijn. Een ambtelijke commissie zal zich op basis van het rapport gaan beraden over het te voeren inkomensbeleid.

Het rapport valt vervolgens ten prooi aan journalistieke en politieke exegese. Krantekoppen als „rijke landbouwers eten uit staatsruif” en „landbouwsubsidie komt bij verkeerde groepen terecht” trekken de aandacht. Politici plaatsen kritische kanttekeningen bij de betreffende subsidie. In diverse heroverwegingsvarianten van de collectieve uitgaven wordt de subsidie beperkt of zelfs geschrapt. En inderdaad, het nieuwe kabinet draait de subsidiekraan dicht en landbouwers zetten vervolgens de gifnevelspuit weer aan. De pirouette is gemaakt.

Dit schijnbaar bizarre voorbeeld van een niet-bestaande subsidie illustreert het gevaar dat de overheid loopt als de oorspronkelijke bedoelingen van de subsidie op de achtergrond raken. Niet alles in het voorbeeld is echter uit de duim gezogen. Immers, het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) heeft aan het begin van het jaar inderdaad een rapport uitgebracht met de titel *Profijt van de overheid in 1977*, waarin getracht wordt om een integraal beeld te geven van de verdeling van tertiaire inkomensbestanddelen voor het jaar 1977<sup>1</sup>). In het 456 bladzijden tellende rapport wordt onder meer voor de sectoren volkshuisvesting, onderwijs, openbaar personenvervoer, maatschappelijke dienstverlening, cultuur, recreatie en sociaal-cultureel werk en gezondheidszorg nagegaan bij welke inkomensgroepen de overheidssubsidies toekomen.

## Openbaar vervoer

De wijze waarop de sector openbaar personenvervoer is onderzocht, is aanleiding voor een kritische beschouwing van de door het SCP gebruikte methoden.

Uit het onderzoek blijkt dat de (overheids)uitgaven voor het openbaar personenvervoer vooral terecht komen bij de hoogste- en bij de laagste-inkomensgroepen. Deze U-vormige verdeling van de uitgaven over de inkomensklassen zou het (boze) vermoeden kunnen doen ontstaan dat de overheids gelden bij „verkeerde” inkomensgroepen terecht komen. Dit vermoeden wordt voedsel gegeven door de wijze waarop de hoofddoelstelling van het verkeers- en vervoersbeleid (onder meer genoemd in het *Structuurschema verkeer en vervoer* 2)) wordt geïnterpreteerd. Het SCP stelt immers dat: „men hieruit (bedoeld is: hoofddoelstelling, H) zou kunnen afleiden dat als doelgroepen worden beschouwd alle Nederlanders incl. de autobezitters, maar speciaal de niet-autobezitters die voor de bevrediging van hun vervoersbehoefte vooral op het openbaar vervoer zijn aangewezen” 3). Aangezien niet-autobezitters vooral in de laagste inkomensklasse te vinden zijn, ligt het voor de hand om te concluderen dat de uitgaven voor het openbaar vervoer te weinig gaan naar die groepen in de samenleving waar ze, volgens de interpretatie van de hoofddoelstelling van de verkeers- en vervoerssector zelf, thuishoren.

## Functies van het openbaar vervoer

Ten onrechte is door het SCP slechts één maatschappelijke functie van het openbaar vervoer benadrukt, namelijk: vervoersgelegenheid bieden voor de niet-autobezitters. Deze keuze lijkt ingegeven te zijn door het streven van het SCP om de overheidsuitgaven aan individuen toe te rekenen. In het *Meerjarenplan personenvervoer 1980-1984* wordt een uitwerking van de in *Structuurschema verkeer en vervoer* geformuleerde hoofddoelstelling gepresenteerd 4). In deze uitwerking wordt duidelijk aangegeven dat de kring van belanghebbenden wijder is dan die der gebruikers: „De trits van direct-belanghebbenden bij vervoer, overheden, vervoerbedrijven, reizigers (individueel of collectief) moet daarom worden uitgebreid met de „anderen”. De toename van het verkeer en maatschappelijke ontwikkelingen hebben gedurende de laatste decennia geleid tot in steeds meer gevallen conflicterende belangen tussen reizigers gebruik makend van verschillende vervoerwijzen onderling en tussen reizigers en derden, in casu de omgeving” 5).

Een andere, door het SCP ongenoemde, functie van het openbaar vervoer is namelijk gericht op het vermindere en beperken van de nadelen van een ongebreideld gebruik van de personenauto. Deze functie neemt bij het

1) Sociaal en Cultureel Planbureau, *Profijt van de overheid in 1977*, Sociale en Culturele Studies nr. 1, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1981.

2) Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, *Structuurschema verkeer en vervoer*, deel d: regeringsbeslissing, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 26 juni 1979, blz. 6 en 7.

3) Sociaal en Cultureel Planbureau, op. cit., blz. 311.

4) Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Meerjarenplan Personenvervoer 1980-1984*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 2 november 1979.

5) Idem, blz. 7.

groeïend autobezit in betekenis toe. De autobezitter die selectief gebruik maakt van het openbaar vervoer, doet dat uiteraard omdat het dan voordelen heeft ten opzichte van de auto. Die, weliswaar individuele, keuze heeft echter eveneens tot gevolg dat de maatschappelijke nadelige effecten van een autorit worden vermeden. Overheidsuitgaven, zoals de vergoeding van de tekorten van het openbaar vervoer, die ertoe dienen om de keuze van het te gebruiken middel van vervoer te beïnvloeden, kunnen daarom bezwaarlijk als tertiair inkomen over de gebruikers van het openbaar vervoer worden verdeeld.

Een autobezitter, die soms voor het openbaar vervoer kiest, betaalt boven de hoge vaste lasten die aan het autobezit verbonden zijn, de relatief hoge kilometerprijs van het openbaar vervoer (dat gold overigens in 1977 in sterkere mate dan nu omdat de variabele kosten van het autorijden sindsdien sterk gestegen zijn). Het ligt daarom voor de hand om te veronderstellen dat de autobezitters die soms van het openbaar vervoer gebruik maken beschikken over een ruim budget en dikwijls behoren tot de hogere inkomensklassen. Dat zou tevens een verklaring zijn van het U-vormig verloop van het gebruik van openbaar vervoer over de verschillende inkomensklassen. Sterk gestyleerd ziet het beeld er dan aldus uit: mensen uit de laagste inkomensklassen hebben dikwijls geen auto en zijn dan aangewezen op openbaar vervoer; mensen uit de middelste inkomensklassen hebben weliswaar veelal een auto maar kunnen zich dikwijls niet óók nog eens openbaar vervoer veroorloven; mensen uit de hoogste inkomensklassen kunnen zich de luxe van een keuze veroorloven, ook al hebben ze een auto.

Een derde functie van het openbaar vervoer is gebaseerd op het zogenaamde „beschikbaarheidsnut”. Ook voor degenen die er geen gebruik van maken is het een geruuststellend idee dat in noodgevallen (individueel of collectief) teruggevallen kan worden op het openbaar vervoer. In tijd van dreigende energiecrisis krijgt dit beschikbaarheidsnut een extra accent. Het moge duidelijk zijn dat overheidsuitgaven die verricht kunnen worden ten behoeve van dit beschikbaarheidsnut, geen bestanddeel vormen van het tertiair inkomen van de gebruikers van het openbaar vervoer.

Het openbaar personenvervoer blijkt voor het SCP een moeilijk „geval” te zijn, want ook in een ander rapport, getiteld *De kwartaire sector in de jaren tachtig*, tobt men ermee 6). Daar blijkt het openbaar personenvervoer nèt in de kwartaire sector te passen, omdat: „de overheid belang hecht aan de beschikbaarheid van de betreffende diensten. Het zijn dan ook maatschappelijke overwegingen gelegen in de sfeer van beperking van de hinder van het gemotoriseerde verkeer, ruimtelijke ordening, energie-schaarste, verkeersveiligheid en milieubeleid, welke de overheid er toe brengen niet alleen de continuïteit van het huidige openbaar vervoer te waarborgen doch ook het gebruik ervan te bevorderen” 7). Deze argumentatie van het SCP geeft juist goed aan dat het openbaar vervoer niet alleen ten behoeve van de gebruiker in stand wordt gehouden, maar is dubieus als pleidooi voor een indeling in de kwartaire sector.

#### Relevantie van het onderzoek

Alle overheidsuitgaven (excl. de door de overheid rechtstreeks gefinancierde infrastructuur) ten behoeve van het openbaar vervoer zijn in het rapport *Profijt van de overheid van het SCP via een uniforme reizigerskilometersubsidie toegerekend aan de diverse inkomensklassen*. Tegen de achtergrond van de hiervoor beschreven

functies van het openbaar vervoer kan men zich afvragen wat de zin is van deze uitgebreide rekenexercities. Het rapport geeft in de inleiding de relevantie van de resultaten van het onderzoek aan 8):

- a. voor het beleid ten aanzien van de verdeling van het totaal aan tertiaire inkomensbestanddelen;
- b. voor de evaluatie van individuele overheidsregelingen;
- c. voor de beoordeling van overheidsregelingen waarvoor inkomensprijzen gelden.

*Ad a.* Wat de sector openbaar vervoer betreft, zo blijkt uit de beschouwing van de functies, staan tegenover de overheidsuitgaven niet uitsluitend de aan de gebruikers geleverde vervoersdiensten. Een onbekend maar aanzienlijk deel van deze overheidsuitgaven kan daarom niet gekenmerkt worden als tertiair inkomen voor de gebruikers. Over de hoofden van de gebruikers van openbaarvervoerdiensten heen wenst de overheid aan groepen in de samenleving die géén marktpartij zijn, diensten om niet te verstrekken. Het is overigens erg zinnig om na te gaan of zich ook op andere terreinen van overheidszorg dergelijke verschijnselen voordoen. Wegens de in ieder geval optredende onzuiverheid in de analyse van de sector openbaar vervoer is de beleidsrelevantie van de studie ten aanzien van de verdeling van het totaal aan tertiaire inkomensbestanddelen beperkt.

*Ad b.* Een evaluatie van overheidsregelingen in de sector openbaar vervoer zou op basis van het onderzoek van het SCP volstrekt onvolledig zijn. Zoals hiervoor reeds aangegeven is, heeft het SCP ten onrechte uitsluitend de nadruk gelegd op de voordelen voor de gebruikers van het openbaar vervoer. Bij een evaluatie behoren alle functies van het openbaar vervoer betrokken te worden.

*Ad c.* Dit is niet van toepassing op regelingen voor de sector openbaar vervoer.

#### Conclusies

In het aangedikte voorbeeld waarmee dit verhaal begon, draaide de overheid, de oorspronkelijke doelstellingen van de subsidie vergetend, een volledige pirouette. Mijn bezwaar tegen de aanpak van het SCP is dat, door de fixatie op de tertiaire inkomensverdeling, de overheid geholpen wordt om te „vergeten”. De grondigheid van de studie en de op het eerste gezicht eenvoudig te interpreteren resultaten betreffende die tertiaire inkomensverdeling maken het de overheid daarbij gemakkelijk. In het voorgaande is geprobeerd aan te tonen dat de studie zich op een simplistische en daardoor onjuiste interpretatie van de functie van het openbaar vervoer baseert. Daarom is deze studie niet relevant voor het beleid in de verkeers- en vervoerssector. Het lijkt zinvol om ook ten aanzien van de overige beschreven sectoren van overheidszorg na te gaan in hoeverre de eenzijdige gerichtheid op de tertiaire inkomensverdeling bepaalde functies van die sectoren negeert of onderwaardeert. Een pirouette mag dan artistiek verantwoord zijn, wetenschappelijk komt ze ditmaal niet rond.

A. A. I. Holtgreve

6) Sociaal en Cultureel Planbureau en Centraal Planbureau, *De kwartaire sector in de jaren tachtig*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1980.

7) Idem, blz. 135.

8) Sociaal en Cultureel Planbureau, op. cit., blz. 11 t/m 15.