

# Profijtbeleid

**Behalve door het heffen van belastingen en premies en door het verstrekken van sociale uitkeringen oefent de overheid ook invloed uit op de inkomensverdeling door het ter beschikking stellen van goederen en diensten beneden de kostprijs. Deze tertiaire inkomensoverdrachten blijken betrekkelijk evenredig over de verschillende inkomensklassen te worden verdeeld. De lagere inkomensgroepen profiteren iets meer dan gemiddeld, maar van een werkelijke nivellering is geen sprake.**

**DRS. E.J. POMMER – DRS. L.W. RUITENBERG – PROF. DR. C.A. DE KAM\***

De overheid oefent, direct of via de sociale zekerheid, invloed uit op de personele inkomensverdeling. Deze invloed is merkbaar in de primaire sfeer (vaststellen minimumloon), maar vooral in de secundaire sfeer, waarin enerzijds belastingen en premies worden geheven en anderzijds sociale uitkeringen worden verstrekt. Deze overdrachten zijn niet gebonden aan goederen en diensten.

De rol van de overheid is daarmee niet uitgespeeld. De overheid stelt immers ook goederen en diensten beneden kostprijs ter beschikking, en er wordt belasting geheven op de levering van goederen en diensten. Deze laatstbedoelde overdrachten zijn wél gebonden aan goederen en diensten: zij worden als *tertiaire* inkomensoverdrachten aangemerkt. Een voorbeeld van een gebonden overdracht van de overheid is de subsidie op treinkaartjes. De kostprijs van een reizigerskilometer spoorvervoer is een kwartje. Gemiddeld betalen reizigers echter slechts 12 cent per kilometer. Wie spoort, geniet dus een subsidie van 13 cent per afgelegde kilometer. Deze overdracht is gebonden aan het gebruik van de trein. Omzetbelasting en accijnzen zijn voorbeelden van gebonden overdrachten *aan* de overheid.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft in 1989 een tweede rapport uitgebracht over de verdeling van gebonden overdrachten, met gegevens over 1983. De eerste studie betrof gegevens uit 1977. Omdat kort geleden ook gegevens over 1987 – zij het wat globaler en gegroepeerd – beschikbaar zijn gekomen, is nu een vergelijking van de verdelingen mogelijk voor drie meetpunten.

In de volgende paragraaf worden deze verdelingen vergeleken. Om het beoordelen van de verdelingen een stap dichterbij te brengen worden, in de derde paragraaf, de uitgavenverdelingen (voor 1983) voorzien van een zo objectief mogelijk referentiekader. In de vierde paragraaf wordt ingegaan op de mogelijkheden van tertiair inkomensbeleid. Ten slotte worden de conclusies samengevat.

## Profijt van de overheid

Het 'profijt van de overheid' is afgeleid uit het gebruik van collectieve voorzieningen. De overheidsuitgaven voor

voorzieningen zijn als een inkomensbestanddeel toegerekend aan de directe gebruikers van deze voorzieningen. Zuiver collectieve voorzieningen blijven, omdat zij per definitie geen aanwijsbare gebruikers kennen, buiten beeld. De zuiver collectieve aspecten van het gebruik van een collectieve voorziening met directe gebruikers blijven eveneens buiten beeld. Voordelen voor anderen dan de directe gebruikers zijn immers niet goed te bepalen. De uitgaven voor bij voorbeeld openbaar vervoer worden dus niet toegerekend aan automobilisten, omdat zij minder congestie ervaren, of aan de gehele bevolking, omdat iedereen geen niet van een beter leefmilieu.

Het gebruik van voorzieningen wordt gewaardeerd met de uitgavenbedragen die ermee gemoeid zijn. Hiermee wordt de (interessante) vraag terzijde geschoven hoeveel waarde er door de gebruiker zelf aan het gebruik wordt toegekend. De waardering van de overheid wijkt doorgaans af van de waardering door de gebruiker. Meestal ligt dat aan het motief voor overheidsingrijpen: er is sprake van onderwaardering (of overwaardering) door de gebruiker, of er zijn externe effecten of ongewenste verdelingseffecten wanneer uitsluitend de waardering van de gebruiker de omvang van het gebruik zou bepalen.

Tabel 1 geeft de verdeling van de aldus toegerekende overheidsuitgaven voor de jaren 1977, 1983 en 1987. Ook is een regel opgenomen met het totaal van de gebonden overheidsinkomsten (verbruiksbelastingen en dergelijke). Huishoudens zijn ingedeeld naar de hoogte van hun secundair inkomen.

De onderwijsuitgaven voor 18-plussers zijn toegerekend aan de ouders van de studenten, omdat alleen dan een zinnige referentieverdeling voor deze uitgaven is op te stellen (zie volgende paragraaf).

\* E.J. Pommer en L.W. Ruitenberg zijn werkzaam bij het Sociaal en Cultureel Planbureau te Rijswijk, afdeling Verdeling en Allocatie. C.A. de Kam is verbonden aan de vakgroep Algemene economie, Rijksuniversiteit Groningen.

1. De betreffende SCP-publicaties zijn: *Profijt van de overheid in 1977*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1981; *Profijt van de overheid in 1983*, SCP, Rijswijk, 1989 en *Memorandum kwartaire sector 1989-1993*, SCP, Rijswijk, 1989.

Tabel 1. Overheidsuitgaven en hun verdeling naar inkomensklassen, 1977-1983-1987

	Overheids- uitgaven			40% huishou- dens met de laagste inko- mens (%)			20% huishou- dens met de hoogste inko- mens (%)		
	(mrd. gld.)								
	77	83	87	77	83	87	77	83	87
<b>Onderwijs<sup>a</sup></b>	17,6	21,5	23,2	11	12	14	39	35	37
Basis	5,4	6,6	7,2	9	9	10	36	33	33
12-17-jarigen	5,7	6,2	6,0	13	7	8	36	35	41
18-plussers	3,8	4,9	5,0	12	19	22	44	37	40
Studietoelagen	2,7	3,8	5,0	13	15	20	42	32	33
<b>Volkshuisvesting<sup>b</sup></b>	3,6	7,2	11,0	22	21	24	37	39	36
Huursubsidie	0,4	1,2	1,6	67	69	66	10	7	9
Subs. huurwon.	1,5	2,2	4,2	27	27	31	24	23	21
Subs. koopwon.	0,2	0,4	0,6	8	12	13	40	35	31
Huurwaarde- voordeel	1,5	3,4	4,6	6	5	5	57	60	56
<b>Zorg<sup>c</sup></b>	3,1	3,6	4,3	86	107	77	-16	-22	-10
Ziekentfondsverz. <sup>d</sup>	1,5	1,4	1,8	178	177	104	-77	-70	-37
Gezinsverzorging	1,0	1,3	1,4	48	74	68	9	4	6
Kruiswerk	0,3	0,4	0,6	51	56	57	6	9	10
geestelijke zorg	0,3	0,5	0,5	32	30	26	24	26	20
<b>Cultuur en recreatie<sup>c</sup></b>	1,5	3,0	3,1	22	23	22	34	32	36
Sportacc.	0,4	0,5	0,6	21	23	.	32	31	.
Openluchtrecre.	0,2	0,6	0,6	22	22	22	30	30	32
Bibliotheken	0,2	0,6	0,6	17	19	18	36	33	36
Soc-cult. werk	0,3	0,5	0,5	21	28	28	30	26	29
Uitv. kunst	0,3	0,5	0,5	25	22	23	40	42	43
Musea	0,1	0,3	0,3	21	24	22	39	37	40
<b>Openb. vervoer<sup>e</sup></b>	1,5	2,9	3,1	35	36	.	25	28	.
Per tram of bus	0,9	2,1	2,0	35	38	.	22	23	.
Per trein	0,6	0,8	1,1	35	32	.	31	34	.
<b>Totaal uitgaven</b>	26,3	38,2	44,7	21	26	25	33	28	30
<b>Tot. inkomsten<sup>f</sup></b>	22,2	27,3	36,1	22	19	20	34	36	36

a. Onderwijsuitgaven en studietoelagen voor 18-plussers zijn aan de ouders toegerekend. Gebruik betreft 1977-1983-1987.

b. Exclusief excessieve-renteaftrekvoordeel (f 950 miljoen). Gebruik betreft 1977, 1981 en 1985.

c. Gebruik betreft 1979, 1983 en 1987.

d. In 1986 heeft het ziekentfonds een stelselherziening ondergaan. Hierdoor zijn de verdelingen voor 1983 en 1987 niet meer vergelijkbaar.

e. Geen recente gegevens beschikbaar. Gebruik betreft 1978 en 1983.

f. Omzetbelasting, accijnzen, onroerend-goedbelasting, bijzondere verbruiksbelasting personenauto's, motorrijtuigenbelasting, invoerrechten en

De 40% huishoudens met de laagste inkomens beschikken over een inkomen dat gemiddeld ongeveer 105% van het netto minimumloon (exclusief kinderbijslag) bedraagt. Tot de 40-procentgroep behoren ook studenten en scholieren van 18 jaar en ouder zonder eigen bron van inkomsten. De 20% huishoudens met de hoogste inkomens beschikken gemiddeld over een inkomen dat ongeveer 160% bedraagt van het netto modale inkomen van een werknemer in de marktsector (exclusief kinderbijslag).

Uit tabel 1 blijkt dat de verdeling van de beschouwde overheidsuitgaven en -inkomsten over inkomensklassen in de loop van de beschouwde periode (1977-1987) wel iets is veranderd. In de periode 1977-1983 is sprake van een lichte verschuiving bij de uitgaven ten gunste van de lagere inkomensklassen. Deze ontwikkeling is in de periode 1983-1987 gekeerd. Een vergelijkbare tendens wordt waargenomen bij de verdeling van overheidsinkomsten. Deze zijn alleen in de periode 1977-1983 iets meer ten laste geko-

men van de hogere inkomensklassen. De verdelingen en de verschuivingen tussen de onderscheiden jaren zijn niet in alle sectoren gelijk.

De uitgaven van de overheid voor het onderwijs komen in sterke mate terecht bij de hogere inkomensklassen. Dat houdt hoofdzakelijk verband met de verdeling van kinderen over inkomensklassen. De cijfers voor 1977 zijn niet geheel vergelijkbaar met die voor latere jaren, doordat de uitgaven in 1977 op een andere wijze zijn gerubriceerd. Wel valt uit het materiaal op te maken dat de uitgaven in de periode 1977-1983 iets meer ten gunste van de lagere inkomensklassen zijn verschoven. Dat kan niet worden gezegd voor de periode 1983-1987. Bij de studietoelagen is een duidelijke verschuiving opgetreden van hogere naar lagere inkomensklassen.

De uitgaven van de overheid voor volkshuisvesting komen meer dan evenredig terecht bij de hogere inkomensklassen<sup>2</sup>. In 1985 kwam 36% van de betreffende overheidsuitgaven terecht bij de 20% huishoudens met de hoogste inkomens. De individuele huursubsidie komt hoofdzakelijk terecht bij de lagere inkomensklassen, het huurwaardevoordeel (het belastingvoordeel dat ontstaat doordat de fiscale huurwaarde veel lager is dan de economische huurwaarde) daarentegen bij de hogere inkomensklassen. In de beschouwde periode blijkt alleen een duidelijke verschuiving bij de objectsubsidies voor koopwoningen op te treden: deze zijn in de loop van de tijd minder ten gunste van de hogere inkomensklassen gekomen.

De overheidsuitgaven voor zorg komen vooral ten goede aan de (bejaarden in de) laagste inkomensklassen. In 1983 was dit nog meer het geval dan in 1979, door de toeneming van het gebruik van kruiswerk en gezinsverzorging. Het profijt van de ziekentfondsverzekering is gelijk gesteld aan het verschil tussen een hypothetische 'marktconforme premie' en de werkelijke (inkomensafhankelijke) ziekentfondspremie. De stelselwijziging van de collectieve ziektekostenverzekering in 1986 maakt een vergelijking van 1983 en 1987 moeilijk. De in tabel 1 weergegeven verschuiving is vooral het gevolg van de deze stelselwijziging<sup>3</sup>.

De uitgaven voor cultuur en recreatie komen meer dan evenredig terecht bij de hogere inkomensklassen. Dat geldt in sterkere mate voor uitvoerende kunst en musea, en in minder sterke mate voor openluchtrecreatie en sociaal-cultureel werk. De ontwikkeling van de uitgavenverdeling in de beschouwde periode biedt een afgezwakt beeld van de voor het totaal beschreven tendenties. Het overheersende beeld is dat van stabiliteit.

De uitgaven voor het openbaar vervoer zijn vrij gelijkmatig over de verschillende inkomensklassen verdeeld, zij het dat een lichte concentratie is waar te nemen bij de hoogste inkomensklassen door het meer dan evenredige gebruik van de trein. In 1983 is dit beeld sprekender dan in 1977.

2. Het belastingvoordeel voortvloeiende uit de aftrekbaarheid van ook excessief hoge hypotheekrente is niet meer als tertiair inkomen aangemerkt. Een beperking van de rente-aftrek voor het geval dat een inkomstenbron (lees: de eigen woning) permanent negatieve inkomsten oplevert botst te veel met de uitgangspunten van de huidige belastingwetgeving.

3. Er zijn twee effecten van de stelselwijziging. Zowel in 1983 als in 1987 krijgen bejaarden het verschil tussen een 'marktconforme premie' en de werkelijk betaalde premie als profijt toegerekend. De marktconforme premie is voor 1983 echter bepaald door te letten op de gemiddelde kosten per bejaarde (van het toen bestaande bejaardenziekenfonds). In 1987 is de werkelijk betaalde premie gelijk aan de gemiddelde kosten per verzekerde van het totale ziekentfonds. Dit laatste bedrag is (uiteraard) lager. Bovendien zijn er in 1987 800.000 personen minder bij het ziekentfonds verzekerd dan in 1983: het gaat om ex-vrijwillig verzekerden met een betaalde betrekking. Deze komen meer dan evenredig voor in de 6e-8e 10%-groep.

- a. Onderwijsuitgaven en studietoelagen voor 18-plussers zijn aan de ouders toegerekend. Gebruik betreft 1977-1983-1987.  
 b. Exclusief excessieve-renteaftrekvoordeel (f 950 miljoen). Gebruik betreft 1977, 1981 en 1985.  
 c. Gebruik betreft 1979, 1983 en 1987.  
 d. In 1986 heeft het ziekenfonds een stelselherziening ondergaan. Hierdoor zijn de verdelingen voor 1983 en 1987 niet meer vergelijkbaar.  
 e. Geen recente gegevens beschikbaar. Gebruik betreft 1978 en 1983.  
 f. Omzetbelasting, accijnzen, onroerend-goedbelasting, bijzondere verbruiksbelasting personenauto's, motorrijtuigenbelasting, invoerrechten en overdrachtsbelasting.  
 Bron: SCP, *Memorandum kwartaire sector 1989-1993*, Rijswijk, 1989.

Tabel 2. *Uitgavenverdelingen naar secundair inkomen, 1983 (%)*

	Totaal (f mrd.)	10%-groepen secundair inkomen (%)											
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Aantal huishoudens	100	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Aantal personen	100	5	5	6	8	9	12	14	14	14	13	14	
Onderwijs													
1	21,5	100	1	2	3	6	7	13	17	17	15	19	
2	21,5	100	0	2	4	7	8	13	17	18	14	17	
3		0	1	0	-1	-1	-1	-0	0	-0	1	2	
Volkshuisvesting													
1	7,2	100	1	7	7	9	9	10	11	13	14	20	
2	7,2	100	2	7	9	9	10	11	13	13	13	13	
3		0	-1	-1	-2	-1	-1	-2	-2	-0	1	7	
Zorg													
1	3,6	100	14	37	32	25	5	1	5	3	-12	-10	
2	3,6	100	3	10	10	11	10	12	13	12	9	9	
3		0	11	27	22	14	-5	-10	-8	-9	-22	-19	
Cultuur en recreatie													
1	3,0	100	7	5	5	6	7	10	13	14	14	18	
2	3,0	100	5	6	6	8	9	11	13	14	13	14	
3		0	2	-1	-1	-3	-2	-1	0	0	1	4	
Openbaar vervoer													
1	2,9	100	13	8	8	8	8	9	9	10	13	14	

## Referentieverdelingen

De verdelingen in tabel 1 hebben als impliciet beoordelingskader een gelijk bedrag voor elk huishouden. Dit zal echter alleen in uitzonderingsgevallen het juiste beoordelingskader zijn. Realistischer is een kader waarbij de doelgroep van de voorziening een rol speelt. Dit wordt in het navolgende uitgewerkt.

Het doel van subsidiëring of beschikbaarstelling van voorzieningen is meestal gelegen in de aard van het goed, soms mede in de teweeggebrachte inkomensgevolgen. Zo wordt onderwijs door de overheid beschikbaar gesteld ter bevordering van gelijke ontplooiingsmogelijkheden voor iedereen ('verdelingsmotief') en in het belang van een goed opgeleide beroepsbevolking ('externe-effectenmotief'). Openbaar vervoer wordt beneden de kostprijs aangeboden om tegemoet te komen aan de mobiliteitsbehoefte van bepaalde bevolkingsgroepen (verdelingsmotief), om bij te dragen aan de economische, sociale en culturele functie van stedelijke gebieden en om een alternatief te bieden voor het uit milieu-oogpunt ongunstige vervoer per auto (externe-effectenmotief). Culturele voorzieningen worden vooral beneden de kostprijs beschikbaar gesteld om meer personen met culturele goederen kennis te laten maken ('onderschattingsmotief'). Verdelingsdoelstellingen spelen bij de beschikbaarstelling van voorzieningen dus wel een rol, maar doorgaans geen hoofdrol.

Dit wordt ook gesteld door de Interdepartementale Commissie Tertiaire Inkomensverdeling (ICTI) die tot taak had

*Profijt van de overheid in 1977 op zijn beleidsrelevantie te onderzoeken*<sup>4</sup>.

De ICTI heeft voor een aantal sectoren de doelgroepen van de voorziening geschetst. De verdeling van deze doelgroepen over de tienpercentgroepen is beschouwd als een logisch voortvloeisel van de doelstelling, en daarmee als een referentieverdeling voor de uitgaven. Zo er geen doelgroep is, wordt de groep van potentiële gebruikers als zodanig aangemerkt. Soms zijn de groepen potentiële gebruikers betrekkelijk globaal (alle personen van zes jaar of ouder bij de culturele voorzieningen), soms zijn deze groepen meer specifiek voor een voorziening (kinderen van 4-11 jaar, bij het basisonderwijs). Wie als potentiële gebruikers zijn beschouwd wordt nader omschreven bij de bespreking van de verschillende sectoren.

De leden van de doelgroep worden geacht ieder in dezelfde mate gebruik te maken: het eventueel beoogde intensievere gebruik door huishoudens in een achterstandssituatie is niet in de referentieverdeling verdisconteerd.

In tabel 2 worden de verdelingen van overheidsuitgaven voor het jaar 1983 per sector gepresenteerd, nu naar tienpercentgroepen, steeds in combinatie met de gekozen referentieverdelingen.

Betekende in de vorige paragraaf 'naar evenredigheid' evenredig met het aantal huishoudens in de inkomensklasse, hierna wordt gesproken van evenredigheid, wanneer voor een tienpercentgroep het werkelijk aandeel in de uitgaven gelijk is aan het berekende aandeel in het beoogde gebruik. Zo ontvangt de zevende tienpercentgroep bij voorbeeld naar evenredigheid onderwijsuitgaven omdat volgens zowel de werkelijke als de referentieverdeling in deze inkomensklasse 17% van de uitgaven terecht komt.

De uitgaven voor de onderwijsvoorzieningen komen iets meer dan evenredig bij de huishoudens in de eerste en in de hoogste twee inkomensklassen terecht. In de huishoudens in de bovenste twee inkomensklassen bevinden zich meer potentiële gebruikers (kinderen) dan in de lagere inkomensklassen. Dit geldt voor kinderen van 4-17 jaar, het geldt ook voor de studerende van 18-26 jaar. De uitgaven voor deze studerende worden – omdat anders een referentieraming niet mogelijk is – aan de ouders toegerekend<sup>5</sup>. Op grond van het potentiële gebruik zou 31% van de uitgaven in de bovenste twee inkomensklassen terecht moeten komen. In werkelijkheid komt daar 34% terecht. Kinderen in de hoogste inkomensklassen maken dus relatief wat meer gebruik van (vooral hoger) onderwijs.

Op het gebied van de volkshuisvesting wordt de potentiële gebruikersgroep gevormd door alle huishoudens die zelfstandig in een huur- of koopwoning wonen. De referentieverdeling is scheef, de werkelijke uitgavenverdeling is echter nog schever. De uitgaven komen meer dan evenredig bij de bovenste twee tienpercentgroepen terecht. Aan de 20% huishoudens in deze inkomensklassen zou volgens de referentieverdeling 26% van de uitgaven ten goede moeten komen, maar zij ontvangen 34% van de uitgaven, een verschil van 8 procentpunten. Vrijwel alle overige tienpercentgroepen komen ten opzichte van de referentieverdeling tekort. De belangrijkste oorzaak is de scheve verdeling van het huurwaardevoordeel.

Bij de zorg ontvangen de huishoudens in de eerste vier tienpercentgroepen een veel groter deel van de uitgaven dan wordt aangegeven door de referentieverdeling. Het

4. Het *Rapport van de Interdepartementale Commissie Tertiaire Inkomensverdeling* is uitgebracht door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, in 1984.

5. Zouden de 18-26-jarigen zelf als doelgroep worden aangewezen, dan wordt het beeld verstoord door de omstandigheid dat de inkomenspositie van de personen die studeren bepaald is door het feit dat ze studeren, en dus niets verdienen.

ziekenfonds overheerst hier het beeld. Voor het ziekenfonds zijn als potentiële gebruikers gekozen de ziekenfondsverzekerden (ongeacht het soort ziekenfondsverzekering), voor de gezinsverzorging de huishoudens die permanent of tijdelijk behoefte hebben aan verzorging, voor het kruiswerk de huishoudens die zijn aangesloten bij een kruisvereniging en voor de ambulante geestelijke gezondheidszorg (AGGZ) de gehele bevolking.

De eerste tienprocentgroep heeft profijt doordat er zo weinig ziekenfondspremie wordt betaald (die wordt nog vaak door de ouders voldaan). In de 2e-4e tienprocentgroep zijn veel bejaardenuishoudens: hun is (vanwege het hogere ziektekostenrisico) een hoge marktconforme premie als profijt toegerekend, terwijl lage (bejaarden-)premies worden betaald.

De huishoudens in de hoogste tienprocentgroepen betalen voor het ziekenfonds duidelijk meer premie dan zij bij een marktconforme (niet inkomensafhankelijke) premie verschuldigd zouden zijn.

Van cultuur en recreatie komen de toegerekende uitgaven, ook vergeleken met de referentieverdeling, meer dan evenredig terecht bij de twee hoogste tienprocentgroepen. Dit is bij uitstek het geval met de uitgaven voor uitvoerende kunst en musea. De referentieverdeling is gebaseerd op de verdeling van alle personen van 6 jaar en ouder (bij openluchtrecreatie: de gehele bevolking). Personen uit huishoudens met een inkomen beneden modaal (1e-6e tienprocentgroep), met uitzondering van de studenten in de eerste tienprocentgroep, hebben minder dan evenredig profijt.

Bij het openbaar vervoer vertoont de werkelijke verdeling duidelijke verschillen met de referentieverdeling. Als potentiële gebruikersgroep is de gehele bevolking gekozen omdat de doelgroepen die door de ICTI genoemd worden moeilijk te kwantificeren zijn (personen die naar of van steden of stadsgewesten reizen, personen die niet over een auto beschikken). Er is een forse positieve afwijking van de referentieverdeling voor de eerste tienprocentgroep (studenten) en een duidelijk positieve afwijking voor de tienprocentgroepen met veel bejaarden. De leden van de huishoudens in de zevende en achtste tienprocentgroep ontvangen opvallend minder uitgaven (19%) dan overeenkomt met hun aandeel in de referentieverdeling (28%). De hoogste inkomensklassen hebben naar evenredigheid profijt van deze gesubsidieerde voorziening.

Het totaal van de toegerekende overheidsuitgaven valt vooral toe aan de hogere inkomensklassen. Wordt echter rekening gehouden met de potentiële gebruikers (referentieverdeling) dan blijken de overheidsuitgaven betrekkelijk evenredig aan de referentiegroepen verdeeld te zijn: het verschil tussen de werkelijke verdeling en de referentieverdeling is gering. De verschillen bij de onderscheiden sectoren (de uitgaven voor onderwijs en volkshuisvesting gaan meer naar de hogere inkomensklassen, de uitgaven voor zorg meer naar de lagere inkomensklassen) vallen bij optelling nagenoeg tegen elkaar weg. Er is, het geheel overziend, sprake van een zekere nivellering. De huishoudens in de eerste twee tienprocentgroepen ontvangen relatief de meeste uitgaven. Het zijn echter niet de huishoudens met de hoogste inkomens die minder dan evenredig ontvangen, maar huishoudens met een inkomen iets onder modaal (5e en 6e tienprocentgroep).

In de nota *Inkomensbeleid 1990* van het Ministerie van Sociale Zaken wordt het inkomenseffect van de gebonden overheidsuitgaven, rekening houdend met de verschillen in de omvang van de huishoudens in de verschillende tienprocentgroepen, alleen gekarakteriseerd als nivellerend (Tweede Kamer 1989 - 1990). Er wordt niet geconcludeerd tot een min of meer gelijkmatige verdeling vanaf de 3e tienprocentgroep, noch tot het minder dan evenredige gebruik voor de huishoudens direct onder modaal. Dit

laatste verschijnsel ontbreekt in de nota omdat onderwijsuitgaven voor 18-jarigen en ouder aan de studerende zelf zijn toegerekend. Dit leidt tot een veel groter aandeel voor de huishoudens in de eerste tienprocentgroep. Het feit dat de huishoudens in de 5e en 6e inkomensgroep zeer weinig huishoudens bevatten met kinderen in de leeftijd van 18-26 jaar is bij die keuze niet relevant.

De in de nota gebruikte methode levert, wanneer de berekening correct wordt uitgevoerd, wel de eerste observatie op: een min of meer proportionele uitgaventoerekening voor alle behalve de eerste twee tienprocentgroepen<sup>6</sup>.

De beoordeling van de inkomensgevolgen van collectief gefinancierde voorzieningen aan de hand van de verkiezingsprogramma's van de drie grootste politieke partijen voor de Tweede-Kamerverkiezingen van 6 september 1989 blijkt niet eenvoudig. Ook in verkiezingsprogramma's speelt het allocatie-argument de hoofdrol (meningen over uitbreiding of inkringing van voorzieningen). De wenselijkheid om via de tertiaire sfeer de inkomensverdeling te beïnvloeden wordt niet uitdrukkelijk uitgesproken. Wel gaan de genoemde verkiezingsprogramma's indirect in op de koopkrachteffecten van volkshuisvestingsregelingen. Het CDA spreekt zich uit voor een concentratie op de lagere inkomensklassen en noemt in dit verband de beperking van objectsubsidies en de herziening van het huurwaardeforfait. Ook de VVD wil de objectsubsidies verlagen, maar deze partij wil niet tornen aan de fiscale behandeling van de huurwaarde van de eigen woning. De PvdA wil in het algemeen het onevenredige profijt in de volkshuisvesting afroemen en noemt in dit verband vooral het huurwaardevoordeel.

In de verkiezingsprogramma's komt het verdelingsaspect vaker op een algemenere wijze van de orde, namelijk wanneer aandacht wordt gevraagd voor 'de zwakkeren in de samenleving'. Deze aandacht is in de programma's van CDA en PvdA veel groter dan in het programma van de VVD. De VVD noemt op een aantal plaatsen het behoud van voorzieningen voor sociaal zwakkeren wenselijk, maar CDA en PvdA gaan verder: zij willen voorzieningen toespitsen op sociaal zwakkeren en zelfs met dit doel uitbreiden. De PvdA gaat hierbij het verst door ook middelen ter beschikking te stellen. Deze aandacht voor de zwakkeren in de samenleving kan vertaald worden als een wens tot een meer dan evenredig gebruik van overheidsvoorzieningen door huishoudens met een laag inkomen. De werkelijke verdeling van overheidsuitgaven weerspiegelt deze aandacht in zeer bescheiden mate. Er is, beoordeeld met behulp van het hier ontwikkelde referentiekader, maar ook bij standaardisering van de uitgaven als in de nota *Inkomensbeleid 1990*, voor de huishoudens in de 2e-3e tienprocentgroepen wel een zekere bovenproportionele uitgavenontvangst. De huishoudens in de 5e-6e tienprocentgroep, met inkomens direct onder modaal, ontvangen, vergeleken met de referentieverdelingen, het geringste uitgavenbedrag.

6. Het uitschakelen van het effect van de huishoudensomvang op de verdeling geschiedt in de nota *Inkomensbeleid 1990* (Tweede Kamer, 1989-1990, 21307, nr. 1-2) door de uitgaven te standaardiseren (delen door de gemiddelde huishoudensomvang). Impliciet houdt dit in dat voor alle voorzieningen steeds de totale bevolking de doelgroep is. In de berekeningswijze is helaas een fout geslopen. De verhouding tussen de gestandaardiseerde uitgavenbedragen voor de drie inkomensgroepen van tabel 2.5 (blz. 24), die 30% respectievelijk 30% en 40% van de huishoudens bevatten, is niet 52-25-23 voor de totale uitgaven, maar 49-20-31. Voor het totaal zonder huurwaardevoordeel en excessieve-rente-aftrekvoordeel is de verhouding niet 58-25-17, maar 52-21-27. Een proportionele verdeling is in het laatste geval zichtbaar vanaf de vijfde tienprocentgroep.

Het doel van subsidiëring of beschikbaarstelling van door de publieke sector georganiseerde voorzieningen ligt als gezegd meestal in de aard van het goed. Verdelingsdoelstellingen spelen bij de beschikbaarstelling van voorzieningen dus wel een rol, maar doorgaans geen hoofdrol.

De regering was wel, blijkens haar reactie op het rapport van de ICTI, van mening dat de inkomensgevolgen van specifieke overheidsuitgaven in de tertiaire sfeer kritisch bezien moeten worden. In dit licht werden kanttekeningen geplaatst bij de inkomensgevolgen van drie (groepen van) voorzieningen<sup>7</sup>. De gepresenteerde gegevens voor 1983 en 1987 maken het mogelijk te bezien in hoeverre deze kritische kanttekeningen nog steeds actueel zijn.

Ten eerste werd in het regeringsstandpunt gesteld dat de uitgaven voor volkshuisvesting meer ten goede zouden moeten komen aan de lagere inkomensklassen. Uit vergelijkingen voor de jaren 1977 en 1983 blijkt dat de verdeling ongeveer even scheef is: in 1977 kwam 37% van de uitgaven terecht bij de 20% huishoudens met de hoogste inkomens, in 1983 betrof dit 36% van de uitgaven. Hoewel het met de individuele huursubsidie gemoeide uitgavenbedrag in de beschouwde periode aanzienlijk is toegenomen, wordt het effect hiervan geheel gecompenseerd door de stijging van het huurwaardevoordeel. Per 1 januari 1990 gaat het huurwaardeforfait waarschijnlijk omhoog van maximaal 1,3% naar maximaal 2,3% van de waarde in bewoonde staat. Daarmee wordt een deel van het toegerekende voordeel weggenomen<sup>8</sup>.

Ten tweede zou de regering bij de studiefinanciering meer rekening willen houden met de verschillen in profijt. Met de invoering van een nieuw stelsel van studiefinanciering in 1986 is de vergelijking van uitgavenverdelingen voor studiefinanciering bemoeilijkt<sup>9</sup>. Wordt gekeken naar de uitgaven voor het hoger onderwijs in de periode 1977-1983, dan blijkt dat deze iets meer bij de lagere inkomensklassen terecht zijn gekomen. Deze tendens heeft zich in de periode 1983-1987 niet doorgezet. Wanneer wordt gekeken naar het aantal (uit- en thuiswonende) voltijd studenten van 18-26 jaar, dan blijkt dat de verdeling van deze kinderen over inkomensklassen in de periode 1977-1987 nauwelijks is gewijzigd. Terwijl het percentage voltijd studenten in de genoemde periode is gestegen van ruim 20% tot ruim 25% is deze stijging groter geweest in de hogere dan in de lagere inkomensklassen. In de 20% huishoudens met een inkomen tussen minimum en modaal is het percentage studenten gestegen van 16% naar 18%, terwijl het percentage studenten in de hoogste 20-procentgroep is gestegen van 33% naar 40%. Dat de uitgaven voor het hoger onderwijs in de genoemde periode relatief niet meer naar de hoogste inkomensklassen zijn verschoven, is toe te schrijven aan het feit dat vooral huishoudens met een inkomen net boven modaal meer gebruik zijn gaan maken van het hoger onderwijs. Het is niet duidelijk in welke mate het nieuwe stelsel van studiefinanciering het profijt van de overheid meer ten gunste heeft gebracht van de lagere inkomensklassen.

Ten derde blijken hogere inkomensklassen van enkele voorzieningen, vooral in de sfeer van cultuur en recreatie, meer profijt te hebben dan lagere inkomensklassen, terwijl de doelstelling van de voorzieningen daar geen aanleiding toe geeft. De regering heeft zich voorgenomen in dergelijke situaties het subsidiebeleid kritisch te heroverwegen. Uit de vergelijking van gegevens over 1977 en 1987 blijkt dat het beeld nauwelijks is gewijzigd. In 1977 kwam 34% van de uitgaven aan cultuur en recreatie terecht bij de 20% huishoudens met de hoogste inkomens, in 1987 bleek 36% van de uitgaven bij deze groep terecht te komen.

De verdeling van gebonden overheidsuitgaven en -inkomsten over inkomensklassen is in de periode 1977-1987 iets veranderd. In de periode 1977-1983 is sprake van een lichte verschuiving in de uitgaven ten gunste van de lagere inkomensklassen. Deze ontwikkeling is in de periode 1983-1987 gekeerd. De verdeling van de overheidsinkomsten is in de eerste deelperiode iets meer ten laste gekomen van de hogere inkomensklassen, in de tweede deelperiode is geen wijziging zichtbaar.

Het totaal van de toegerekende overheidsuitgaven valt, bij eerste beschouwing, vooral toe aan de hogere inkomensklassen. Wordt echter rekening gehouden met de doelgroep van de voorziening (door middel van de referentieverdeling) dan blijken de overheidsuitgaven betrekkelijk evenredig over de inkomensklassen verdeeld te zijn. Voor de lagere tienprocentgroepen is er een iets meer dan evenredig profijt; aan de huishoudens met een minder dan modaal inkomen zijn minder uitgaven toegerekend dan op grond van de referentieverdeling verwacht mocht worden. De verschillen bij de onderscheiden sectoren – de uitgaven voor onderwijs en volkshuisvesting gaan meer naar de hogere inkomensklassen, de uitgaven voor zorg meer naar de lagere inkomensklassen – vallen bij optelling nagenoeg tegen elkaar weg. In de nota *Inkomensbeleid 1990* van het Ministerie van Sociale Zaken wordt het inkomenseffect van de gebonden overheidsuitgaven (op basis van een iets andere beoordelingsmethode) nivellerend genoemd. Hiertoe valt ook te concluderen op basis van de hier uitgevoerde vergelijking met de referentieverdelingen, maar het is slechts een deel van het verhaal. Er kan ook op basis van de standaardisatiemethode geconcludeerd worden dat er vanaf de 5e tienprocentgroep een min of meer gelijkmatige verdeling optreedt.

Vanuit de verkiezingsprogramma's van vooral het CDA en de PvdA zou het logisch zijn (omdat in die programma's vaak speciaal aandacht wordt gevraagd voor 'de zwakkeren in de samenleving') dat de lagere tienprocentgroepen meer dan evenredig van overheidsvoorzieningen zouden profiteren. De werkelijke verdeling van overheidsuitgaven toont, beoordeeld met behulp van het in dit artikel ontwikkelde referentiekader, maar ook bij standaardisering van de uitgaven als in de nota *Inkomensbeleid 1990*, slechts een bescheiden positief saldo voor de huishoudens in de lagere tienprocentgroepen.

Expliciet tertiair inkomensbeleid wordt niet vaak gevoerd. Ook waar verdelingsdoelstellingen een zekere rol spelen (de ICTI zette een drietal onderwerpen op een rijtje) is de kracht van de allocatiedoelstellingen meestal overheersend.

E.J. Pommer  
L.W. Ruitenberg  
C.A. de Kam

7. Het kabinetsstandpunt inzake het rapport van de Interdepartementale Commissie Tertiaire Inkomensverdeling is verschenen als Tweede-Kamerstuk: vergaderjaar 1984-1985, 18600 hoofdstuk XV, nr 1.

8. De netto economische huurwaarde van de woning is voor 1985 becijferd op 5,5% van de waarde in bewoonde staat (de waarde in bewoonde staat wordt geacht 60% van de waarde bij vrije verkoop te zijn). In de Oort-wetgeving wordt een verhoging van het huidige huurwaardeforfait (maximaal 1,3%) genoemd naar maximaal 1,8%. In het nieuwe regeerakkoord (brief van 26 oktober 1989) is sprake van een verdere verhoging tot maximaal 2,3%; steeds als een percentage van de waarde in bewoonde staat.

9. Het bedrag van de rijksstudietoelage respectievelijk de aanvullende studiefinanciering is in het gebruikte gegevensbestand (AVO) niet goed te bepalen.