



Vouchers, subsidieformule van de toekomst?

Auteur(s):

Priemus, H.

*Hoogleraar volkshuisvesting en wetenschappelijk directeur Onderzoeksinstituut OTB, Technische Universiteit Delft.***Verschenen in:**

ESB, 83e jaargang, nr. 4176, pagina 860, 13 november 1998

Rubriek:**Trefwoord(en):**

inkomensbeleid, marktwerking, regulering, woningmarkt

Met vouchers is het mogelijk goederen voor bepaalde groepen te subsidiëren, zonder de concurrentie aan te tasten. Amerika doet er verschillende ervaringen mee op.

Amerikaanse economen geloven in mededinging en voelen in het algemeen niet veel voor subsidies. Als er bepaalde zaken door de overheid financieel gesteund zouden moeten worden, komen fiscale faciliteiten eerder in aanmerking. Steun zou in het algemeen de vorm moeten hebben van algemene, ongebonden steun, die de vrije keuze van de begunstigde onverlet laat en zo min mogelijk marktverstoring uitpakt. Op deze wijze zou vanuit welvaartstheoretische optiek het effect maximaal zijn.

Dit alles neemt niet weg dat ook in de Verenigde Staten in het verleden vormen van steunverlening zijn ontwikkeld, die nu worden beschouwd als suboptimaal en soms zelfs ongewenst. Men denke aan de sociale woningbouw-complexen, die door 'public housing authorities' worden beheerd en al jarenlang een doorn in het oog zijn van de meeste beleidsmensen en economen. Men denke aan het systeem van publieke scholen, dat pas recentelijk sterk in discussie is gekomen. Terwijl in Nederland 70 à 80% van alle scholen particulier zijn, hebben in de Verenigde Staten publieke scholen de overhand. Ideologisch zit dat bij vele Amerikanen niet lekker. Ook de gezondheidszorg (Medicare) staat bloot aan kritiek.

Negatieve inkomstenbelasting

Een benadering om voor huishoudens met een laag inkomen een bepaald voorzieningenniveau te garanderen op het terrein van onderwijs, huisvesting, gezondheid en voedselvoorziening, is de negatieve inkomstenbelasting. Men ontvangt een soort basisuitkering, die kan worden aangevuld met extra inkomsten door het verrichten van werk, rente-ontvangsten of specifieke, aanvullende uitkeringen. Het ziet er voorlopig niet naar uit dat er voor zo'n benadering een voldoende breed politiek draagvlak is. Er zitten vele haken en ogen aan. Het laatste woord over deze formule is in Amerika en daarbuiten nog niet gesproken.

Als de tijd voor een algemene uitkering in de vorm van vrij besteedbare middelen kennelijk nog niet rijp is, rijst de vraag of er dan een 'next best'-oplossing is die wél op korte termijn in praktijk kan worden gebracht. Het lijkt erop alsof deze in Amerika inderdaad is gevonden: uitkeringen die niet vrij besteedbaar zijn maar gebonden aan een bepaalde bestemming, aangeduid als vouchers.

Vouchers

Een voucher wordt gedefinieerd als een gemaximeerde of anderszins ingeperkte subsidie waarmee koopkracht wordt overgedragen aan een individu of huishouden, alsmede enige vrijheid om te kiezen hoe deze subsidie wordt besteed. Deze vrijheid heeft betrekking op een keuze uit leveranciers en/of een variëteit aan goederen en diensten. De steun kan de vorm hebben van een directe subsidie of een belastingfaciliteit. In het algemeen maakt een voucher niet deel uit van een open-einderegeling maar van een gebudgetteerde regeling.

Een voucher is vrij en gebonden tegelijk. Enerzijds moet de begunstigde burger enige keuze hebben uit de leveranciers van goederen en diensten (woningen, scholen, gezondheidsvoorzieningen). De leveranciers kunnen publiek en privaat zijn, maar worden geacht met elkaar te concurreren op een gelijkwaardige basis. Een voucher beperkt anderzijds de typen goederen en diensten die men kan verwerven: woningbonnen kunnen niet worden bestemd voor de bekostiging van voedsel, gezondheidszorgvouchers kunnen niet worden ingezet om een school te betalen.

In zekere zin getuigen vouchers van paternalisme, doordat de bestedingen aan een bepaalde bestemming zijn gebonden. Hiervoor worden twee motieven aangevoerd:

» hoewel het hier primair om vraagsubsidies gaat, wil men veelal ook aanbodeffecten bereiken: het mobiliseren van aanbod om schaarste weg te werken of te voorkomen; introductie van meer mededinging in een bepaalde sector waar deze concurrentie thans nog te wensen overlaat;

» preferenties van de overheid, c.q. de belastingbetaler moeten in het oog worden gehouden om een breed maatschappelijk en politiek draagvlak voor een bepaalde regeling te behouden. Als een begunstigde de subsidiegelden aanwendt aan sex, drugs en rock & roll, conform zijn/haar eigen preferenties, wordt het maatschappelijke probleem (woningnood, kwaliteitstekorten in onderwijs en

gezondheidszorg) niet opgelost en vergaat de belastingbetaler de lust om de bekostiging van de bestedingen voort te zetten.

Op 2 en 3 oktober 1998 vond in Washington DC een conferentie over vouchers plaats, georganiseerd door The Urban Institute, The Brookings Institute en het Committee for Economic Development. De complete aanduiding van de conferentie luidde *Vouchers and related delivery mechanisms: consumer choice in the provision of public services*. Een kleine honderd deskundigen uit de wereld van wetenschap en praktijk kwamen bijeen om de theoretische en praktische kanten van vouchers te bespreken. Ik smaakte het genoeg deze conferentie bij te wonen als buitenlander.

Vouchers en welvaart

David Bradford (Princeton University) en Daniel Shapiro (New York University Law School) belichtten de economische kant van de zaak. Economen zijn bij uitstek geïnteresseerd in de equivalente geldwaarde van vouchers. Door de opgelegde keuzebeperking is deze kleiner dan één. Het is echter wel zeer wenselijk dat deze waarde dicht tegen één aanzit, zodat niet veel welvaart verloren gaat. In ieder geval ligt de nadruk bij de keuze van de consument. Dat betekent wel, aldus Burdett Loomis van de University of Kansas, dat gevestigde belangen (zoals de vakbond van onderwijzers) een verdere toepassing van vouchers in de weg kunnen staan.

Uit een overzicht van Paul Posner (General Accountancy Office) bleek dat er inmiddels in de Verenigde Staten ervaringen zijn met vouchers op het gebied van kinderopvang, justitie (zoals het 'goods for guns'-programma om het illegale wapenbezit te bestrijden), onderwijs en scholing, milieubescherming (zoals het 'mown down pollution'-programma in een stad in Arizona, waarbij men milieuvriendelijke maaimachines kan inruilen tegen milieuvriendelijke typen, en het 'ultra-low flush toilet'-voucherprogramma in San Diego, waarbij de toepassing van wc's wordt bevorderd die weinig water verbruiken, gezondheidszorg, huisvesting, voedsel en transport. In een matrix wist Posner 63 programma's te identificeren op federaal, staats- en soms op regionaal of stedelijk niveau. In het nuvolgebnde ga ik met name in op de toepassing van vouchers in het onderwijs, de huisvesting en de voedselvoorziening.

Vouchers in het onderwijs

De meeste stof tot discussie leverde het zeer omstreden idee omtrent de toepassing van vouchers in het onderwijs, waarmee in de Verenigde Staten overigens al druk wordt geëxperimenteerd. Isabel Sawhill (The Brookings Institution) gaf een gedetailleerd beeld van de ervaringen in het primaire en secundaire onderwijs. Deze ervaringen blijken sterk samen te hangen met de uiteenlopende manieren waarop de voucher-systemen zijn vormgegeven: 'het venijn zit in het detail'.

In de Verenigde Staten heeft 88% van de basisscholen een publieke status. Van de particuliere scholen heeft de meerderheid een uitgesproken godsdienstig profiel. Enerzijds zou menigeen het monopolie van de publieke scholen wel willen doorbreken (waarbij men op heftig verzet stuit van de onderwijsorganisaties), maar anderzijds zijn er grote bezwaren tegen een aanwending van belastinggeld en ondersteuning van religieuze scholen. De introductie van vouchers in het basisonderwijs zou de bevoorrechte positie van het publieke onderwijs ondermijnen. Dat onderwijs is nu gratis, terwijl de ouders van leerlingen van private scholen diep in de buidel moeten tasten. Het verlenen van vouchers zou ook private scholen toegankelijk moeten maken voor leerlingen van ouders met een laag inkomen.

Op het gevaar dat private scholen dan ontaarden in 'diploma mills, whose main fuction is to turn a profit for their owners' wees John Bishop (Cornell University). Zijn conclusie luidt dat vouchers een interessante optie vormen, maar dat uitvoerige toezichtmechanismen op private scholen nodig blijven.

Vouchers in de volkshuisvesting

George Peterson (The Urban Institute) gaf een overzicht van de ervaringen met woningvouchers in de Verenigde Staten, die thans aan 1,4 miljoen huishoudens worden verstrekt. Op basis van de Housing Act van 1937 kent Amerika sociale woningbouw ('public housing'). Sinds de afbraak van het Pruitt-Igoe complex in St. Louis in de jaren zeventig is de populariteit van deze (marginale) sector sterk gedaald. In 1975 werd een bouwstop afgekondigd. Sinds het midden van de jaren tachtig zijn nog 100.000 sociale woningen gebouwd, veelal in het kader van de herstructurering van bestaande eenheden en veelal bestemd voor ouderen. Slechts 1,3 miljoen huishoudens wonen thans in de sociale woningbouw. Het 'Hope VI'-programma is erop gericht om de bestaande complexen te reconstrueren en deels te transformeren tot particuliere complexen voor midden- en hogere inkomens. Aan de lage-inkomensgroepen worden vouchers verstrekt om hen in staat te stellen op de particuliere markt een woning te vinden.

Dit 'voucher out'-programma staat bekend onder de slogan 'moving to opportunities'. De waarde van een voucher is gelijk aan de huur in de regio, die overeenkomt met het vierde deciel in de totale verdeling van huren, verminderd met 30% van het huishoudinkomen (dit is de huur die men voor een sociale woning moet betalen). Het verschil tussen de zo berekende 'redelijke markthuur' en de kosten van een sociale woning wordt geheel weggesubsidieerd. Zou iemand kans zien om een goedkopere woning te vinden, dan houdt het huishouden er aan over. Veel waarschijnlijker is het dat een huishouden een (veel) duurdere woning vindt. Het verschil tussen de 'redelijke huur' en de feitelijke huur moet volledig door het huishouden zelf worden opgebracht.

De deelnemers aan de conferentie waren verbaasd te horen hoe de Nederlandse huursubsidie in elkaar zit. Anders dan de Amerikaanse regeling is de hoogte hiervan afhankelijk van de feitelijk betaalde huur, en wel zodanig dat huishoudens slechts 25% van de extra huur boven een basisoniveau hoeven te betalen en dat 75% voor rekening van het rijk komt. Nog verbaasder was men te vernemen dat huursubsidie in Nederland een onbegrensd recht is, terwijl in de Verenigde Staten de regeling streng is gebudgetteerd. Gevolg: huishoudens moeten in Amerika gemiddeld twee jaar wachten (in sommige steden zelfs gemiddeld vijf tot acht jaar), voordat zij in aanmerking komen voor huursubsidie, hetgeen door de bewoners wordt beschouwd als een lot uit de loterij. Als zij in aanmerking komen, krijgen zij maximaal zes maanden de tijd een andere woning te vinden. Zij mogen maximaal drie aanbiedingen weigeren, daarna worden ze onderaan de wachtlijst gezet. De vrije keuze van de bewoners wordt dus fors aan banden gelegd. In de ogen van Amerikanen is de Nederlandse regeling onbegrijpelijk royaal en luxe, al ziet men ook wel de beperkingen in van de Amerikaanse variant. Ouderen maken er weinig gebruik van omdat zij in het algemeen weinig verhuisplannen hebben. Ook de laagstbetaalden en werklozen zijn niet sterk vertegenwoordigd in verband met de volharding die van de gegadigden wordt gevraagd.

Vouchers voor voedsel

Robert Moffitt (Johns Hopkins University) besprak het oudste voucherprogramma dat de Verenigde Staten kennen: de 'food stamps'. Deze voedselbonnen doen in de ogen van Nederlanders ouderwets aan, maar zo wordt er in Amerika niet tegenaan gekeken. Het betreft een programma waaraan in 1995 26,6 miljoen mensen deelnamen, ruim 10% van de bevolking. Qua bereik scoort de voedselbon dus bijna twintig keer zo hoog als de woningbon. De regeling vindt haar oorsprong in 1964, nadat Amerika als modern land te maken had gehad met een (beperkte) hongersnood. Dat honger in een beschaafd land als de Verenigde Staten kon voorkomen, had een dermate grote schok veroorzaakt dat men, koste wat het kost, herhaling wilde voorkomen. Aangetoond is dat de voedselbonnen leiden tot een hogere voedselconsumptie dan een ongebonden geldelijke ondersteuning. Men piekert er niet over om het programma af te schaffen, ook al wordt er met de bonnen nogal eens geknoeid en ook al is er een zeker stigma aan verbonden. Het is een programma waarvoor alleen de armsten in aanmerking komen.

Bundeling van vouchers

Robert Lerman en Gene Steuerle, beiden van The Urban Institute, braken een lans voor een bundeling van vouchers. Daardoor zou een minder gefragmenteerd stelsel ontstaan met wellicht lagere uitvoeringskosten. In de discussie werden bij zo'n geïntegreerd systeem vraagtekens gezet. De rol van de uitvoerders werd benadrukt, die meestal aan een bepaalde sector zijn gekoppeld en een belangrijke intermediaire functie vervullen. Bovendien dreigt in een geïntegreerd systeem een alles-of-niets situatie te ontstaan: of een huishouden komt in aanmerking voor alle voucher-typen òf voor geen enkele. In het huidige systeem lijken de risico's voor de betrokkenen wat meer gespreid. Behartigenswaardig was de constatering van Lester Salamon (Johns Hopkins University) die in zijn commentaar opmerkte dat voorstanders van een geïntegreerd voucher-systeem via een achterdeur het idee achter de negatieve inkomstenbelasting binnenhalen. Dat werd door Gene Steuerle, de motor achter de conferentie, niet ontkend.

Poging tot beleidsvernieuwing

De discussie over vouchers in de Verenigde Staten verdient ook in Nederland de aandacht van zowel wetenschappers als beleidsmakers. Te midden van tal van specifieke Amerikaanse details en debatten is er sprake van een serieuze poging om tot beleidsvernieuwing te komen op een terrein dat ook in Nederland en andere West-Europese landen problematisch blijft: het subsidiëren van bepaalde goederen en diensten om ze voor de laagstbetaalden toegankelijk te houden.

Wat kunnen wij er nu van leren? Als er sprake is van goederen en diensten met een merit-karakter (huisvesting, gezondheidszorg, onderwijs), verdient het aanbeveling om steun via de consument te laten lopen, zodat de concurrentie tussen de aanbieders niet wordt verstoord. Binnen elke sector dienen de positie en de keuzevrijheid van consumenten te worden versterkt. In Nederland is de huursubsidie van deze benadering het meest duidelijke voorbeeld. Hierbij moet worden aangetekend dat de Nederlandse huursubsidie sterk afwijkt van de Amerikaanse 'housing voucher': niet gebudgetteerd, gekoppeld aan de werkelijke huur en niet een virtuele huur, enz. De Amerikaanse woningbon lijkt voor de Nederlandse praktijk wel erg grimmig.

In andere sectoren kan een soortgelijk instrumentarium worden nagestreefd. Dat zal ongetwijfeld veel voeten in de aarde hebben, maar de theorie achter de vouchers lijkt ook voor Nederland redelijk solide. Anderzijds lijkt het erop dat we nog wel een poosje zonder voedselbonnen kunnen.