

Wie heeft profijt van de overheid?

DRS. R. RUITER*

Enkele jaren geleden publiceerde het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) de nota *Profijt van de overheid in 1977*. Daarin werd becijferd in welke mate huishoudens uit verschillende inkomensklassen voordeel hebben van bepaalde overheidsuitgaven en profiteren van subsidies op allerlei voorzieningen. De conclusie was dat het profijt van de onderzochte overheidsuitgaven veel meer dan evenredig neerslaat bij huishoudens in de hoogste inkomensdecielen. Uit een oogpunt van rechtvaardige inkomensverdeling zou het daarom overweging verdienen meer dan nu gebeurt over te gaan tot het berekenen van inkomensafhankelijke prijzen voor overheidsvoorzieningen. In dit artikel worden de conclusies van het SCP ter discussie gesteld. Volgens de auteur houdt het beeld van de scheve tertiaire verdeling geen stand wanneer rekening wordt gehouden met de samenstelling van het huishouden en wanneer tevens de belastingen en eigen bijdragen voor voorzieningen in aanmerking worden genomen. Dan blijkt de grondslag onder de conclusies en aanbevelingen van het SCP weg te vallen. Het betoog van de auteur wordt gevolgd door een reactie van de kant van het SCP.

1. Inleiding

Van overheidswege is herhaaldelijk gevraagd om een beter inzicht in de inkomenseffecten van overheidsuitgaven en -inkomsten. In *Profijt van de overheid in 1977* 1) geeft het Sociaal en Cultureel Planbureau een integraal beeld van die effecten. Uit de enorme hoeveelheid gegevens die werden verzameld en bewerkt trekt het SCP de conclusie dat de verdeling van tertiaire inkomensbestanddelen scheef is. De rijken profiteren en om dit tegen te gaan moeten voor overheidsvoorzieningen inkomensprijzen worden ingesteld, dat wil zeggen prijzen die oplopen met het inkomen.

In dit artikel wordt ook getracht tot een totaalbeeld te komen. Hierbij wordt uitgegaan van het materiaal, de definities en de werkwijze van het SCP. Er is slechts getracht door enige herschikking tot een overzichtelijk geheel te komen. De conclusies die wij uit het materiaal trekken zijn echter geheel andere dan die van het SCP.

De opbouw van dit artikel is als volgt. Eerst wordt een inzicht gegeven in de presentatie van het materiaal en de interpretatie daarvan door het SCP (par. 2). Daarna wordt in par. 3 ingegaan op de problematiek van de zogenaamde objectieve behoefte: voor wie zijn de overheidsuitgaven bedoeld. De verdeling van de uitgaven volgens de objectieve behoefte wordt vergeleken met de werkelijke verdeling (par. 4). Vervolgens wordt getracht een verklaring te geven van de interpretatie van het SCP (par. 5). Met par. 6 wordt het artikel afgesloten.

2. Presentatie en suggestie

Het SCP heeft de overheidsuitgaven respectievelijk subsidies voor een groot aantal voorzieningen (volkshuisvesting, onderwijs, openbaar vervoer, sportvoorzieningen, musea enz.) op basis van het gebruik dat van die voorzieningen wordt gemaakt, toegerekend aan huishoudens die worden ingedeeld naar (secundaire-)inkomensdecielen. Tevens werd nagegaan wat die huishoudens betaalden aan aan goederen en diensten gebonden belastingen en heffingen (BTW, onroerend-goedbelasting, accijnzen, schoolgeld enz.). Van die overheidsuitgaven en -inkomsten wordt een samenvattend overzicht gegeven 2). Tabel 1 die hier wordt gepresenteerd is daarvan een beknopte versie.

Ter toelichting van tabel 1 het volgende. De eerste regel geeft nog eens even aan dat ieder deciel 10% van de huishoudens omvat. De tweede regel geeft de uitgaven van de overheid weer, of geredeneerd vanuit de huishoudens, wat de huishoudens aan tertiaire inkomensbestanddelen vangt. Het blijkt dat het tiende deciel ruim driemaal zoveel krijgt als het tweede deciel 3). De inkomsten van de overheid (of gezien vanuit de huishoudens, de belastingen) zijn ook zeer scheef verdeeld. Informatie wordt voorts gegeven over het saldo van uitgaven en inkomsten en over het aantal personen per huishouden.

Houdt men met die laatste factor rekening, dan kan men ook concluderen dat men per persoon in het tiende deciel niet zoveel meer ontvangt dan in het tweede deciel, maar dat men uit het inkomen per huishouden in het tiende deciel veel meer moet betalen dan in het tweede. Zoals reeds is gezegd, de cijferpresentatie is evenwichtig; hij noopt tot genuanceerde conclusies. Het SCP concentreert zich in het commentaar echter *op de uitgaven en op huishoudens* zonder rekening te houden met het aantal personen per huishouden en constateert: „De overheidsuitgaven zijn niet evenredig met het aantal huishoudens over de secundaire inkomensdecielen verdeeld . . . — tabel 1 geeft aan, dat de inkomens vanaf modaal (zevende deciel) ongeveer de helft van alle gebonden overheidsuitgaven ontvangen, terwijl de minimum- en bejaardeninkomens (de decielen 2 en 3 respectievelijk 4 en 5) beduidend minder ontvangen” 4). En het SCP constateert: „De verdeling van secundaire en tertiaire uitgaven hebben een geheel verschillend verloop” 5). „De scheefheid in de secundaire (uitga-

* Plaatsvervangend directeur-generaal Algemene Beleidsaangelegenheden van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het artikel is geschreven op persoonlijke titel.

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

2) Profijt, blz. 296.

3) Het eerste deciel wordt voornamelijk bevolkt door studenten. Daarmede is dit deciel dermate atypisch geworden dat het in de vergelijking met hogere decielen geen goed referentiepunt is. Het wordt daarom door ons verder niet in beschouwing genomen.

4) Profijt, blz. 295.

5) Profijt, blz. 320.

Tabel 1. Gecumuleerde verdeling van overheidsuitgaven en -inkomsten naar secundaire-inkomensdecielen (1977)

	Totaal	Decielen									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Procentuele verdeling van huishoudens	100	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Uitgaven											
- totaal, in mln. gld.	29.912	6.233	1.230	1.438	1.733	2.252	2.710	3.303	3.699	3.313	4.012
- verdeling over decielen, in procenten	100	20,8	4,1	4,8	5,8	7,5	9,1	11,0	12,4	11,1	13,4
- bedrag per huishouden, in gld.	4.983	10.385	2.049	2.395	2.887	3.752	4.515	5.503	6.163	5.520	6.684
Inkomsten											
- totaal, in mln. gld.	22.206	404	1.334	1.552	1.766	2.017	2.264	2.520	2.805	3.218	4.327
- verdeling over decielen, in procenten	100	1,8	6,0	7,0	8,0	9,1	10,2	11,3	12,6	14,5	19,5
- bedrag per huishouden, in gld.	3.699	673	2.222	2.585	2.942	3.360	3.772	4.198	4.673	5.361	7.209
Saldo											
- totaal, in mln. gld.	7.706	5.829	-104	-114	-33	235	446	783	894	95	-303
- bedrag per huishouden, in gld.	1.284	9.711	-173	-189	-55	392	743	1.304	1.490	158	-504
Aantal personen per huishouden	2,3	1,2	1,1	1,4	1,7	2,1	2,6	3,0	3,2	3,1	3,1

ven) sfeer wordt teniet gedaan in de tertiaire (uitgaven) sfeer ... 6). Of, met andere woorden, de nivellering in de secundaire sfeer wordt teniet gedaan door de denivellering in de derde. De conclusie is duidelijk en beleidsmatig relevant.

In *Profijtbeleid van de overheid* 7) wordt verder voortgebouwd op de inzichten die Profijt opleverde. In het laatste rapport zou zijn aangetoond dat de hogere decielen veel en de lagere weinig overheidsuitgaven krijgen. In Profijtbeleid wordt getracht te berekenen hoeveel. Daartoe worden voor die uitgaven normverdelingen geconstrueerd op basis van objectieve behoeften en inkomensafhankelijke bijdragen, die zodanig worden vastgesteld dat de werkelijke consumptie van de betreffende overheidsdienst gelijk wordt aan de objectieve behoefte. Bij volkshuisvesting is die objectieve behoefte per deciel kortweg gezegd het aantal personen (iedereen moet immers een dak boven z'n hoofd hebben), bij onderwijs het aantal schoolgaande kinderen.

Door het SCP wordt verder aangenomen dat de consumptie van quasi-collectieve goederen toeneemt met de stijging van het inkomen. Uitgaande van de hypothese dat de overheid in haar profijtbeleid streeft naar een gelijke beschikkingsmacht over quasi-collectieve goederen, waarbij alleen rekening wordt gehouden met objectieve verschillen in behoefte, moet de invloed van het inkomen door inkomensafhankelijke bijdragen worden geneutraliseerd. Deze aanpak wordt gevolgd zowel voor het totaal van de overheidsuitgaven als voor de afzonderlijke regelingen.

Vervolgens wordt de normverdeling van de uitgaven vergeleken met wat de huishoudens in de verschillende decielen feitelijk van de overheidsuitgaven vangen. De conclusie is weinig verrassend: „Vergelijken wij de feitelijke verdeling en de normverdeling voor afzonderlijke sectoren, dan blijft het algemene beeld dat hogere inkomensgroepen meer ontvangen dan zij volgens de norm zouden moeten ontvangen ... Het profijt van de twee hoogste decielen voor alle voorzieningen te zamen is per saldo dubbel zo hoog als het volgens de norm zou moeten zijn, namelijk f. 2,8 mrd. Deze f. 2,8 mrd. wordt volgens de geëxpliceerde norm ten onrechte niet ontvangen door huishoudens met lagere inkomens ... De conclusie dat de hoogste decielen boven de norm profiteren, leidt gemakkelijk tot een pleidooi voor de introductie of uitbreiding van normbehoeftepreizen” 8).

3. Objectieve behoefte

Algemeen

Het begrip objectieve behoefte speelt in de gedachten van het SCP een belangrijke rol. Hierover wordt gezegd: „Bij het zoeken naar een norm voor de profijtverdeling uit hoofde van een bepaalde voorziening dient te worden onderzocht hoe de overheid het gebruik van een bepaald goed zou willen verdelen, gegeven haar beleidsdoelstellingen. Hierbij gaat de overheid uit van

een „ideale” behoefteverdeling over de doelgroep(en). Wij noemen dit de objectieve behoefteverdeling. „Objectief” wil zeggen dat deze verdeling strookt met beleidsintenties” 9).

Voor de verschillende sectoren zijn door het SCP verschillende behoefte-indicatoren gekozen in samenhang met de beleidsdoelstellingen die voor de betrokken sector gelden. Hier kan slechts een indruk van de gebruikte behoefte-indicatoren worden gegeven. Bij volkshuisvesting wordt uitgegaan van het aantal huishoudens per deciel en het aantal personen per huishouden plus 1 om de behoefte aan het aantal kamers per deciel te kunnen berekenen. Bij onderwijs worden twee normen gepresenteerd. De ene gaat uit van de gedachte dat de vrije keus beslist of men naar het onderwijs gaat of niet en men neemt dan de werkelijke onderwijsdeelname als behoefte-indicator; de andere gaat uit van het aantal personen in de leeftijdsklasse 4-26 jaar per deciel (uitgaande van de gedachte dat de keuze niet vrij is, maar sociaal bepaald en dat die onvrijheid moet worden doorbroken). Bij maatschappelijke dienstverlening respectievelijk cultuur, recreatie en sociaal cultureel werk zijn de algemene en specifieke doelgroepen opgespoord uit de Memories van Toelichting. Bij volksgezondheid gaat men uit van het gemiddeld risico gedifferentieerd naar groepen personen. In een eenvoudige opzet betekent het dat men nagaat hoeveel individuen van de doelgroep er per deciel zijn. Wordt het totaal op 100 gezet dan is de verdeling over de decielen te berekenen en is een behoefteverdeling op basis van objectieve behoefte-indicatoren verkregen.

Wanneer men het geheel bekijkt dan zijn er wel kanttekeningen te plaatsen, maar de indicatoren lijken aanvaardbaar en daarmede de behoefteverdelingen. De behoefteverdelingen die op basis van deze indicatoren door het SCP zijn berekend, zijn in tabel 2 samengevat 10).

Wat in eerste instantie opvalt, is dat de behoefte aan alle tertiaire goederen en diensten te zamen globaal oploopt met het decielnummer. Hier komt tot uitdrukking dat het aantal personen per deciel de behoefte-indicator is en het betekent dan ook weinig meer dan dat het aantal personen (respectievelijk het aantal personen per huishouden) met het decielnummer toeneemt. De invloed van het aantal personen per deciel is erg belangrijk en deze vinden we dan ook bij alle sectoren terug met uitzondering van maatschappelijke dienstverlening en kruiswerk.

6) Profijt, blz. 321.

7) Gerrit Jan van 't Eind, Hans van Fulpen, Evert Pommer en Leendert Ruitenbergh, *Profijtbeleid van de overheid*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk, januari 1983 (verder aangehaald als Profijtbeleid).

8) Profijtbeleid, blz. 92. In *ESB* wordt door medewerkers van het SCP Profijtbeleid nog eens samengevat door G.J. van 't Eind en C.A. de Kam, De lange weg naar een profijtbeleid van de overheid, *ESB*, 19 januari 1983.

9) Van 't Eind en De Kam, op. cit., blz. 59.

10) In Profijtbeleid zijn zij afzonderlijk in de verschillende sectorale hoofdstukken opgenomen.

Tabel 2. Behoefteverdelingen op basis van objectieve behoefte-indicatoren, naar sectoren en decielen

Sector	Totaal	Decielen									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Volkshuisvesting	100	1,9	4,6	5,3	6,5	8,7	12,2	14,1	15,6	15,6	15,6
Onderwijs											
- voorzieningen a)	100	31,6	0,7	1,7	3,1	5,6	8,6	11,3	12,3	12,4	12,8
- levensonderhoud	100	3,1	1,2	2,9	4,6	8,4	9,8	13,6	15,8	17,4	23,3
Openbaar vervoer	100	6,9	6,7	7,3	9,5	9,8	11,4	12,1	12,3	11,9	12,0
Maatschappelijke dienstverlening											
- gezinsverzorging	100	5,7	18,9	11,8	7,2	7,9	10,5	12,9	11,1	8,0	6,1
- algemeen maatschappelijk werk	100	10,5	12,1	11,6	12,2	9,0	9,0	9,0	8,9	8,9	8,9
- bejaardenwerk	100	6,3	19,7	14,1	14,6	9,6	9,1	6,2	7,2	7,2	6,0
- informatie en advies	100	6,6	6,4	7,5	9,4	10,7	12,1	12,3	12,2	11,6	11,1
Cultuur, recreatie en sociaal-cultureel werk											
- recreatie	100	5,3	6,0	6,8	9,2	9,9	11,7	12,5	13,0	12,9	12,7
- educatie	100	5,8	4,7	5,8	8,4	10,0	13,4	15,1	14,6	11,9	10,3
- cultuur	100	6,1	6,0	7,0	8,9	9,7	11,5	12,2	12,8	12,9	12,7
Gezondheidszorg											
- ziektekostenverzekering	100	3,9	5,9	6,9	9,5	10,4	12,1	12,8	13,1	13,1	12,4
- kruiswerk	100	4,0	13,4	12,0	11,5	10,3	11,1	11,2	10,6	9,6	6,3
Totaal tertiaire sfeer	100	5,3	4,9	6,2	7,6	9,3	11,6	13,3	14,2	13,8	13,8

a) Eenvoudigheidshalve is hier alleen uitgegaan van de eerste behoefte-indicator, nl. vrije keus of werkelijke onderwijsdeelname.

Deze verdelingen kunnen nu worden gebruikt om de tertiaire uitgaven te verdelen. Men kan ze ook gebruiken om het gebruik of de totale uitgaven in deze sfeer (overheidssubsidies + eigen bijdragen) te verdelen. Wat men kiest is afhankelijk van de doelstelling. Is men geïnteresseerd in de vraag of de subsidies aan het openbaar vervoer wel rechtvaardig zijn verdeeld dan kijkt men daar naar. Vraagt men zich af of het gebruik van het openbaar vervoer wel rechtvaardig is en of men het door inkomensafhankelijke prijzen niet beter moet verdelen dan kijkt men naar het gebruik (subsidies + eigen bijdragen). In dit artikel zal informatie over beide worden gegeven 11).

Tertiaire uitgaven en behoeften

Worden nu de tertiaire uitgaven of de subsidies (waarvan het totaal is vermeld in tabel 1) verdeeld volgens de behoeftecijfers

van tabel 2 dan ontstaat het volgende beeld (tabel 3).

Tabel 3 laat zien dat als de subsidies voor volkshuisvesting volgens de objectieve behoeften worden verdeeld het tweede deciel dan f. 93 mln. moet ontvangen en het tiende f. 315 mln.; voor kruiswerk zijn de bedragen f. 35 mln. en f. 17 mln. Dat voor kruiswerk het verloop over de decielen heel anders is dan voor volkshuisvesting is een gevolg van het feit dat de aantallen in de doelgroepen voor beide voorzieningen verschillend zijn verdeeld over de decielen.

De uitkomst van deze eenvoudige rekenoefening mag verras-

11) In Profijt gaat het eigenlijk alleen over de subsidies en de verdeling daarvan. Profijtbeleid kijkt sterk naar het gebruik (subsidies + eigen bijdrage), maar ziet in de behoefteverdeling ook een basis om subsidies te verdelen (Profijtbeleid, tabel 5.2).

Tabel 3. Overheidsuitgaven verdeeld volgens objectieve behoeften, naar sectoren en decielen, in mln. gld.

Sector	Totaal a)	Decielen									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Volkshuisvesting	2.020	38	93	107	131	176	246	285	315	315	315
Onderwijs											
- voorzieningen	15.911	5.028	111	270	493	891	1.368	1.798	1.957	1.973	2.097
- levensonderhoud	2.780	86	33	81	128	234	272	378	439	484	648
Openbaar vervoer	1.460	101	98	107	139	143	166	177	180	174	175
Maatschappelijke dienstverlening											
- gezinsverzorging	961	55	182	113	69	76	101	124	107	77	59
- algemeen maatschappelijk werk	122	13	15	14	15	11	11	11	11	11	11
- bejaardenwerk	85	5	17	12	12	8	8	5	6	6	5
- informatie en advies	22	1	1	2	2	2	3	3	3	3	2
Cultuur, recreatie en sociaal-cultureel werk											
- recreatie	470	25	28	32	43	47	55	59	61	61	60
- educatie	850	49	40	49	71	85	114	128	124	101	88
- cultuur	429	26	26	30	38	42	49	52	55	55	54
Gezondheidszorg											
- ziektekostenverzekering	1.303	51	77	90	124	136	158	167	171	171	162
- kruiswerk	263	11	35	32	30	27	29	29	28	25	17
Totaal b)	26.676	5.489	756	939	1.297	1.877	2.581	3.216	3.456	3.455	3.632

a) De bedragen die hier zijn opgenomen zijn die welke per sector worden vermeld in Profijtbeleid. Er zijn afwijkingen met de getallen in Profijt en dus met de totaalabel opgenomen in Profijtbeleid (blz. 16).

b) Het totaal is hier verkregen door optelling van de sectoren en niet door toepassing van de laatste regel van tabel 2. Het is dus de som van de afzonderlijke objectieve behoeften.

send worden genoemd. Wanneer wij de tertiaire overheidsuitgaven (subsidies) verdelen volgens de objectieve behoeften zoals het SCP deze heeft vastgesteld, dan blijkt dat de totale behoefte aan tertiaire uitgaven in het tiende deciel bijna vijf maal zo groot is als in het tweede deciel (zie totaalregel van tabel 3). Gedeeltelijk is dit een gevolg van het feit dat het tiende deciel veel meer personen omvat (zie tabel 2 totaalregel). Inspectie van tabel 3 wijst ook nog een meer specifieke oorzaak aan: in het tiende deciel is de behoefte aan onderwijs bijna twintig keer zo groot als in het tweede deciel (waarin nauwelijks gezinnen zijn met schoolgaande kinderen).

Het lijkt goed om de betekenis van deze cijfers ook nog eens op een andere manier te belichten. Stel er zijn twee gezinnen met allebei hetzelfde secundaire inkomen waarvan één met één schoolgaand kind en het andere met vier. Dit laatste krijgt van het SCP viermaal zoveel tertiair inkomen voor onderwijs toegekend als het eerste, maar het is tertiair gezien natuurlijk niet welvarender dan het eerste; men krijgt per kind immers evenveel.

Deze redenering geldt voor alle voorzieningen en dus ook voor het totaal. Als het tweede deciel f. 756 mln. tertiaire inkomensbestanddelen (subsidies) ontvangt is het tertiair gezien net zo welvarend als het tiende deciel dat f. 3.632 mln. krijgt; men krijgt immers dan evenveel per lid van de doelgroep waarop de voorzieningen zich richten. De totaalbedragen van de kolommen kunnen volgens deze redenering ook worden gezien als equivalentiefactoren die kunnen worden gebruikt om de tertiaire inkomensbestanddelen te standaardiseren voor verschillen in de samenstelling van de decielen naar de aantallen in de doelgroepen waarvoor de tertiaire regelingen zijn bedoeld.

Werkelijke verdeling van tertiaire uitgaven en objectieve behoeften

Wij kunnen nu de verdeling van de tertiaire uitgaven volgen

objectieve behoeften vergelijken met de werkelijke verdeling. Kijken wij eerst naar de totalen dan wordt het volgende beeld verkregen (zie tabel 4).

Ook deze uitkomst is verrassend. Standaardiseert men de tertiaire uitgaven (= werkelijke uitgaven) voor verschillen in de samenstelling van de decielen (behoefte), dan blijkt er een positief saldo voor de lagere decielen en een negatief saldo voor de hogere. In termen van inkomens geformuleerd: de lagere decielen hebben positieve tertiaire inkomensbestanddelen en de hogere decielen hebben negatieve tertiaire inkomensbestanddelen. De hogere decielen teren in het tertiaire traject als het ware op hun secundaire inkomen in.

Deze berekening kan ook voor de verschillende sectoren afzonderlijk worden uitgevoerd. Dan blijkt dat wij het algemene beeld terugvinden bij volkshuisvesting, maatschappelijke dienstverlening en gezondheidszorg. Een duidelijk afwijkend beeld laat de sector cultuur, recreatie en sociaal-cultureel werk zien; daar krijgen de hogere decielen meer dan waar zij volgens de objectieve behoefte aanspraak op zouden kunnen maken; de lagere decielen minder.

Gebruik in de tertiaire sfeer en objectieve behoeften

In Profijtbeleid wordt niet alleen naar de subsidies gekeken, maar ook naar het totale gebruik van een voorziening, of de totale kosten die de som zijn van de subsidies en de z.g. eigen bijdragen. Onder de laatste worden verstaan: . . . de betalingen voor het gebruik (zoals bijvoorbeeld collegegelden voor universitair onderwijs) of voor de toegang tot het gebruik (zoals bijvoorbeeld lidmaatschapsgelden en ziekenfondspremies) van gesubsidieerde voorzieningen. . . . Betaalt de gebruiker meer dan de helft van de kosten dan wordt nog gesproken van eigen bijdragen. . . . Belastingen zijn, op basis van deze definitie, geen eigen bijdragen. Wel worden de particuliere uitgaven van de woning (netto huur en woonlasten in de koopsector) en de bijdrage

Tabel 4. Tertiaire uitgaven werkelijk en verdeeld volgens objectieve behoeften, naar decielen, in mln. gld.

	Totaal	Decielen									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Werkelijk a)	26.676	5.705	1.043	1.306	1.556	2.118	2.531	3.210	3.511	2.638	3.057
Behoefte b)	26.676	5.489	756	939	1.297	1.877	2.581	3.216	3.456	3.455	3.632
Saldo	0	216	287	367	259	241	-50	-6	55	-817	-575

a) Profijtbeleid, blz. 28.

b) Zie totaal regel van tabel 3.

Tabel 5. Totale kosten (= gebruik) in de tertiaire sfeer, verdeeld volgens objectieve behoeften, naar decielen, in mln. gld.

Sector	Totaal a)	Decielen									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Volkshuisvesting	17.098	325	786	906	1.111	1.487	2.086	2.411	2.667	2.667	2.667
Onderwijs											
- voorzieningen	16.031	5.066	112	272	497	898	1.379	1.811	1.972	1.988	2.052
- levensonderhoud	5.683	176	68	165	261	477	557	773	898	989	1.324
Openbaar vervoer	2.668	184	179	195	253	261	304	323	328	317	320
Maatschappelijke dienstverlening											
- gezinsverzorging	1.028	58	194	121	74	81	108	133	114	82	63
- overig	229	19	33	28	29	21	22	19	20	20	18
Cultuur, recreatie en sociaal-cultureel werk											
- recreatie	799	42	48	54	73	79	93	100	104	103	101
- educatie	1.036	60	49	60	87	104	139	156	151	123	107
- cultuur	485	29	29	34	43	47	56	59	62	62	61
Gezondheidszorg											
- ziektekostenverzekering	13.136	512	775	906	1.248	1.366	1.589	1.681	1.721	1.721	1.629
- kruiswerk	361	14	48	43	41	37	40	40	38	35	23
Totaal	58.554	6.485	2.321	2.784	3.717	4.858	6.373	7.506	8.075	8.107	8.365

a) Profijtbeleid, blz. 121.

Tabel 6. Totaal gebruik (= totale kosten) in de tertiaire sfeer, werkelijk en verdeeld volgens objectieve behoeften naar decielen, in mln. gld.

	Totaal	Decielen									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Werkelijk a)	58.554	6.907	2.431	3.110	3.585	5.043	5.859	7.086	7.820	7.805	8.913
Behoefte b)	58.554	6.485	2.321	2.784	3.717	4.858	6.373	7.506	8.075	8.107	8.365
Saldo	0	422	110	326	-132	185	-514	-420	-255	-302	548

a) Berekend op basis van tabel 4.1. van Profijtbeleid.
b) Zie tabel 5.

Tabel 7. Belastingen en eigen bijdragen in de tertiaire sfeer, naar decielen, in mln. gld.

	Totaal	Decielen									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Belastingen a)	22.206	404	1.334	1.552	1.766	2.017	2.264	2.520	2.805	3.218	4.327
Eigen bijdrage b)	31.878	1.202	1.388	1.804	2.029	2.925	3.328	3.876	4.309	5.167	5.856
Totaal	54.084	1.606	2.722	3.356	3.795	4.942	5.592	6.396	7.114	8.385	10.183

a) Zie tabel 1.
b) Het totaal staat vermeld op blz. 121 van Profijtbeleid; de verdeling over de decielen kan worden berekend uit tabel 4.1. van Profijtbeleid.

van de ouders in de kosten van levensonderhoud van studenten als eigen bijdrage beschouwd'' 12).

Tabel 5 geeft een overzicht van het totale gebruik (of de totale kosten) verdeeld over de decielen, volgens de zogenaamde objectieve behoeften. De werkwijze die wij hebben gevolgd is analoog aan wat wij bij het maken van tabel 3 hebben gedaan. De totale kosten van het gebruik van voorzieningen zijn met behulp van de verdeling van de objectieve behoeften (tabel 2) verdeeld over de decielen.

Tabel 5 geeft dus aan op hoeveel onderwijs, volkshuisvesting, openbaar vervoer enz. de decielen „recht'' hebben wanneer alleen rekening wordt gehouden met hun objectieve behoeften. Per voorziening laten de cijfers een verloop zien dat uiteraard gelijk is aan de tabellen 2 en 3. Het verloop in de totaalregel is echter wat anders omdat de voorzieningen hier een ander gewicht hebben. Het patroon is echter globaal gelijk aan dat wat wij al gewend zijn: de behoefte aan huisvesting, onderwijs enz. loopt op met het decielnummer.

Werkelijke verdeling van het gebruik in de tertiaire sfeer en objectieve behoeften

Wordt de werkelijke verdeling van het gebruik in de tertiaire sfeer (= totale kosten = subsidies + eigen bijdrage) vergeleken met de zogenaamde objectieve behoeften dan wordt het volgende beeld verkregen (zie tabel 6).

Allereerst valt op dat de verdelingen vrij goed met elkaar overeenstemmen. Een scherpere conclusie is mogelijk wanneer wij gaan standaardiseren, d.w.z. wanneer wij van het werkelijke gebruik aftrekken het gebruik waarop de decielen op basis van hun samenstelling naar doelgroepen recht hebben (de z.g. objectieve behoefte). De onderste regel van tabel 6 geeft dus aan het gebruik in de tertiaire sfeer na standaardisatie voor verschil in samenstelling van de decielen. Legt men de grens tussen het vijfde en het zesde deciel en sommeert men 1 t/m 5 en 6 t/m 10 dan blijkt dat het gebruik in de tertiaire sfeer bij de lagere decielen te hoog is en bij hogere decielen te laag.

Het SCP heeft op een ingenieuze manier normuitgavenverdelingen van subsidies, en inkomensafhankelijke prijzen (eigen bijdragen) berekend uitgaande van de veronderstelling dat het gebruik van quasi-collectieve goederen behalve door objectieve behoefteverschillen wordt bepaald door het inkomen. „Gegeven een uniforme structuur van preferenties (slechts de objectief bepaalde behoeften verschillen) wordt vervolgens aangenomen dat bij een uniforme prijs (eigen bijdrage) het gebruik van alle quasi-collectieve goederen stijgt met het inkomen, doch in verschillend tempo. Dit tempo van stijging is afhankelijk van de stijging van het inkomen en de inkomenselasticiteit van de vraag naar het desbetreffende goed. Er zijn veronderstellenderwijs geen in-

reure publieke goederen; de inkomenselasticiteit is altijd positief. Voor zover zich geen onderlinge verschillen voordoen in de behoeften van huishoudens zal de eigen bijdrage voor quasi-collectieve goederen hoger moeten zijn voor hogere inkomens om te voldoen aan de eis van gelijke welvaartschansen, en wel zoveel hoger dat de invloed van de inkomensstijging op de vraag naar dergelijke goederen door een prijsverhoging wordt geneutraliseerd'' 13).

De veronderstelling blijkt echter niet te kloppen met de werkelijkheid en daarmee is de grondslag onder de berekeningen van het SCP met betrekking tot normbehoefteprijzen (inkomensafhankelijke prijzen) en normuitgaven verdelingen weggevallen.

4. Belastingen, eigen bijdragen en behoeften

In het hoofdstuk Belastingen van Profijt wordt opgemerkt: „De tertiaire inkomensverdeling wordt door de inkomsten van de overheid, voor zover deze een gebonden karakter hebben evenzeer beïnvloed als door de uitgaven van de overheid, zij het in spiegelbeeld'' 14). Toch heeft het SCP voor de tertiaire inkomstenverdeling niet zoveel belangstelling. Van de 456 bladzijden van Profijt zijn slechts 13 gewijd aan gebonden belastingen of de tertiaire overheidsinkomsten. In Profijtbeleid wordt er nauwelijks over gesproken; het *ESB*-artikel zwijgt er over. In Profijtbeleid is, zoals gezegd, wel ingegaan op de z.g. eigen bijdrage. Het volgende overzicht is te geven (zie tabel 7).

Vergelikt men nu de gestandaardiseerde verdeling van de tertiaire uitgaven (tabel 4) of de gestandaardiseerde verdeling van het totale gebruik in de tertiaire sfeer (tabel 6) met de bijdragen (belastingen en eigen bijdragen) (tabel 7), dan blijkt dat de hogere decielen minder ontvangen dan hun behoefte aangeeft, maar wel veel meer moeten betalen. De lagere decielen krijgen meer, maar betalen minder. Hiermede is een afgerond totaal beeld van tertiaire uitgaven en inkomsten verkregen.

5. Presentatie en interpretatie

Nu wij zover gekomen zijn dat blijkt dat het beeld van de tertiaire inkomensbestanddelen anders is dan het SCP ons heeft gesuggereerd, kan men zich afvragen hoe het SCP aan zijn interpretatie is gekomen. Hierbij zij nog eens gezegd dat het verschil in interpretatie geen kwestie is van afwijkende methoden, defini-

12) Profijtbeleid, blz. 26.

13) Profijtbeleid, blz. 21.

14) Profijt, blz. 281.

ties of statistisch materiaal. Wij hebben ons volledig aan de werkwijze van het SCP gehouden. Het materiaal is wel wat eenvoudiger gepresenteerd, hetgeen het interpreteren van de hoeveelheid materiaal heeft vergemakkelijkt.

Nu kan men niet zeggen dat het SCP de verschillende overwegingen niet gezien heeft. Dit blijkt bij voorbeeld heel duidelijk bij het commentaar op het totaalbeeld van tertiaire uitgaven en ontvangsten: „Van de totale tertiaire uitgaven van f. 30 mrd. is 64% afkomstig van de sector onderwijs. Het is dan niet verwonderlijk dat de verdelingskenmerken van deze sector vrijwel in alle gevallen het totaalbeeld beheerst. In sociale groepen waar schoolgaande kinderen voorkomen komt een groot deel der overheidsuitgaven terecht . . . Vanaf het eerste deciel loopt het kindertal op met het decielnummer, zo ook de tertiaire uitgaven” 15). Met andere woorden, deze neerslag heeft niets met de hoogte van het secundaire inkomen te maken. Zulke inzichten worden een aantal keren naar voren gebracht, maar dit is niet voldoende om het beeld van een scheve tertiaire inkomensverdeling bij te stellen, een beeld dat wordt weergegeven in de uitspraken opgenomen in het begin van dit artikel.

Men krijgt de indruk dat dit beeld extra versterkt wordt doordat men de belastingenkant van de tertiaire verdeling buiten beschouwing laat. Het saldo van uitgaven en inkomsten in de tertiaire sfeer is zwaar negatief voor het tiende deciel (zie tabel 1). Het is opmerkelijk hoe het SCP dit beargumenteert. „Het saldo is het resultaat van selectiecriteria, bij andere selectiecriteria resulteert een ander saldo. De verdeling van het saldo heeft hierdoor minder betekenis dan de verdeling van overheidsuitgaven en -inkomsten afzonderlijk” 16).

Omdat tertiaire uitgaven slechts mogelijk zijn bij een adequate belastingheffing lijkt het in tegenstelling tot wat het SCP voorstelt onvermijdelijk beide elementen in de beoordeling te betrekken. Deze eenzijdigheid blijkt ook uit de volgende opmerking: „Het onderzoek maakt deel uit van een veel breder onderzoeksprogramma van het SCP dat betrekking heeft op de verdeling van welzijn over bevolkingscategorieën. En de overheid speelt daarbij een belangrijke rol door middel van voorzieningen die gratis dan wel tegen een gereduceerd tarief ter beschikking worden gesteld” 17). Het studie-objekt van het SCP is kennelijk niet primair een wereld waarin gewerkt wordt, waar produktiefactoren voor hun inspanningen beloofd worden, waardoor een primaire inkomensverdeling ontstaat. De wereld van het SCP is er een waar mensen ten opzichte van de overheid goede of slechte posities kunnen innemen. Bij inkomens is dit hun vrije beschikking over goederen en diensten, de secundaire verdeling, waar de overheid (gratis) welzijnsvoorzieningen aan toevoegt. In zo'n benadering passen overheidsuitgaven beter dan belastingen.

Lijkt het enigszins verklaarbaar waarom het SCP vooral kijkt naar de tertiaire uitgaven, waarom zouden deze scheef verdeeld moeten zijn? Volgens algemene inzichten van het SCP is het welzijn (waaronder dus het gebruik van overheidsvoorzieningen) scheef verdeeld. In het *Sociaal en Cultureel Rapport 1982* wordt opgemerkt: „Welke bevolkingscategorieën kenmerken zich door een verminderd welzijn, welke zijn gedeprimeerd? Dit vraagstuk werd bij herhaling en op verschillende manieren onderzocht. Telkens weer komt naar voren dat vooral ouderen, personen uit een laag sociaal-economisch milieu (curs. RR) en mensen met een burgerlijke staat anders dan gehuwd in een relatief ongunstige levenssituatie verkeren” 18). De uitkomsten van profijt passen volgens het SCP geheel in dit beeld. Men weet ook wel de verklaring: „Aannemelijk is dat personen met een hoger inkomen (en gemiddeld een hogere opleiding) beter de weg kennen naar allerhande door de overheid met subsidie tot stand gebrachte voorzieningen. Wellicht hebben beleidsmakers zich bij de keuze en vormgeving van tot stand gebrachte voorzieningen ook tot op zekere hoogte laten leiden door voorkeuren van hogere-inkomens- en opleidingsgroepen. Ten slotte is het niet onwaarschijnlijk dat de eigen bijdrage bij een aantal voorzieningen, meer dan het beleid kennelijk veronderstelt, een drempel vormt voor lagere inkomensgroepen” 19). Zoals wij hebben gezien wordt deze aannemelijke verklaring niet gedekt door de cijfers.

6. Samenvatting en conclusies

In *Profijt van de overheid 1977* geeft het SCP een omvattende en evenwichtige getalsmatige presentatie van tertiaire uitgaven en inkomsten naar secundaire inkomstendecielen (tabel 1). Ieder deciel bevat daarbij 10% van de huishoudens. Het aantal personen per deciel loopt echter met het decielnummer op. In zijn commentaar richt het SCP zich vrijwel uitsluitend op de verdeling van de uitgaven en op huishoudens en komt dan tot de conclusie dat de hogere decielen veel meer tertiaire uitgaven van de overheid incasseren dan de lagere decielen. Een uitgegeven persbericht versterkt de suggestie dat het met de tertiaire inkomensverdeling helemaal scheef zit. Volgens dat bericht ontvangt het hoogste deciel per huishouden f. 6.700 en het deciel met een veel lager besteedbaar inkomen van rond f. 11.000 ontvangt per huishouden slechts f. 2.000. In latere publikaties van het SCP wordt de suggestie dat het foute boel is met de verdeling van tertiaire inkomensbestanddelen versterkt en uitgesponnen. Er worden voor de verschillende voorzieningen normverdelingen berekend die aangeven op hoeveel tertiaire uitgaven de decielen recht hebben wanneer rekening wordt gehouden met objectieve behoeften per deciel en wanneer de invloed van een stijgend inkomen op de consumptie van tertiaire diensten wordt geneutraliseerd. Worden deze normverdelingen vergeleken met de werkelijke verdelingen dan zou blijken dat de twee hoogste decielen voor alle voorzieningen te zamen f. 2,8 mrd. te veel ontvangen en deze f. 2,8 mrd. zouden ten onrechte niet worden ontvangen door huishoudens met lagere inkomens.

In dit artikel is uiteengezet dat het complete beeld van uitgaven en inkomsten is dat de lagere decielen meer ontvangen dan hun behoefte en minder betalen. De hogere decielen ontvangen minder dan hun behoefte, maar moeten veel meer betalen.

Op grond van de veronderstelling dat de hoge decielen meer gebruik zouden maken van tertiaire regelingen dan overeenkomt met hun objectieve behoefte (bij een hoger inkomen consumeert men in het algemeen meer) en daardoor ook meer subsidie zouden ontvangen dan de lage decielen, heeft het SCP normatieve verdelingen van tertiaire uitgaven berekend en een pleidooi gehouden voor de invoering van inkomensafhankelijke prijzen (normbehoefte-prijzen). De veronderstelling blijkt echter niet te kloppen met de werkelijkheid. Daarmede is de grondslag onder de berekeningen en de aanbevelingen weggevallen.

R. Ruiter

NASCHRIFT

1. In 1981 publiceerde het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) een beschrijving van de decielverdeling van een groot aantal tertiaire inkomensbestanddelen. Als inkomenseenheid werd daarbij gekozen voor huishoudens (SCP-definitie); huishoudens zijn in decielen gerangschikt op basis van hun secundair huishoudensinkomen. Een dergelijke beschrijving impliceert geen waardeoordeel. Nadat de verdeling van tertiaire bestanddelen zo goed mogelijk in kaart is gebracht, rijst de vraag hoe de gevonden resultaten moeten worden beoordeeld. Het feit dat bij voorbeeld een kwart van de totale subsidie voor een gegeven goed neerslaat in het tweede of negende deciel, staat vast. De verdeling is „dus” scheef, maar getoetst aan een norm kan een „scheve” verdeling heel aanvaardbaar zijn. Ruiter richt zijn pijlen niet tegen de SCP-weergave van de feiten. Meer dan een weergave van feiten werd in *Profijt van de overheid in 1977* niet beoogd. In *Profijtbeleid van de overheid* (1983) is een poging gedaan om de feitelijke profijtverdeling in 1977 te toetsen aan expliciet gemotiveerde normen; het bleek een hachelijke exercitie in verschillende opzichten.

15) Profijt, blz. 303.

16) Profijt, blz. 296.

17) Profijt, blz. 11.

18) SCP, Staatsuitgeverij, 1982, blz. 14.

19) Van 't Eind en De Kam, op. cit., blz. 61.