

De lange weg naar een profijtbeleid van de overheid

DRS. G. J. VAN 'T EIND – MR. C. A. DE KAM*

Uit vroegere onderzoeken van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) is bekend dat het profijt dat burgers hebben van goederen en diensten die door de overheid beschikbaar worden gesteld, niet gelijkmatig over de verschillende inkomensklassen is verdeeld. Die constatering biedt echter nog geen handvat voor uitspraken over al dan niet wenselijke wijzigingen van de gevonden tertiaire inkomensverdeling; daarvoor zou men moeten beschikken over een bepaalde verdelingsnorm. Nu zijn er in verschillende beleidsstukken betreffende uitgavenprogramma's van de overheid vaak wel aanwijzingen te vinden voor wat de overheid met deze uitgaven beoogt, maar de vertaling daarvan in concrete verdelingsnormen is in het algemeen toch een bijzonder moeilijke zaak. Niettemin heeft het SCP voor een aantal beleidsterreinen getracht na te gaan wat de gewenste verdeling van de uitgaven over inkomensklassen was, en vervolgens de feitelijke verdeling getoetst aan deze gewenste verdeling. In dit artikel wordt verslag gedaan van deze exercitie. Daarbij worden, bij wijze van voorbeeld, voor gezinsverzorging en culturele voorzieningen de feitelijke en de normatieve profijtverdeling met elkaar geconfronteerd.

1. Inleiding

Dit artikel gaat over het beleid van de overheid met betrekking tot de personele inkomensverdeling. Bij een zo veelomvattend onderwerp is het noodzakelijk om de probleemstelling toe te spitsen. In par. 2 wordt om te beginnen summier aandacht besteed aan de doelstellingen en instrumenten van het inkomensbeleid, waarbij de nadruk valt op de tertiaire verdeling. Zoals zal worden aangetoond, ontbreekt momenteel een duidelijke verdelingsnorm van de overheid, zowel ten aanzien van de primaire, de secundaire als de tertiaire inkomensverdeling. In par. 3 wordt uiteengezet dat het mogelijk is om verdelingsnormen voor tertiaire inkomensbestanddelen op te stellen. In par. 4 worden twee profijtverdelingen in 1977 gepresenteerd, te weten die voor gezinsverzorging en die voor culturele voorzieningen. Vervolgens wordt voor beide voorzieningen een verdelingsnorm geconstrueerd, waarna een confrontatie van feit en norm volgt. De afsluitende paragraaf biedt enige conclusies.

2. Duister verdelingsbeleid

Het overheidsbeleid met betrekking tot de personele inkomensverdeling mag zich in ons land verheugen in een niet aflatende belangstelling van burgers en politici. Er is sprake van beleid als een bepaalde doelstelling wordt nagestreefd met behulp van nader omschreven middelen. Aan instrumenten om de personele inkomensverdeling te beïnvloeden ontbreekt het de Nederlandse overheid zeker niet, aan welomschreven doelstellingen voor het verdelingsbeleid op langere termijn schort het des te meer. De enige concrete doelstelling met betrekking tot de primaire en secundaire inkomensverdeling is te vinden in de *Interim-nota inkomensbeleid*: netto zouden de hoogste inkomens (uit arbeid) niet meer moeten zijn dan vijf maal het netto minimumloon 1).

Uit de *Interim-nota inkomensbeleid* bleek ook dat destijds (in 1975) heel weinig bekend was over de tertiaire inkomensverde-

ling. Dat is de secundaire verdeling, gecorrigeerd voor overdrachten van en aan de collectieve sector die zijn gebonden aan goederen of diensten. In de tertiaire sfeer gaat het om overdrachten die zijn gebonden aan de consumptie van goederen; bij het tertiair profijt gaat het om de overdracht die ligt besloten in het gebruik dat wordt gemaakt van met subsidie door de publieke sector aangeboden quasi-collectieve goederen. Een voorbeeld van een gebonden overdracht aan de collectieve sector is de omzetbelasting; een gebonden overdracht van de collectieve sector is bij voorbeeld de subsidie die gebruikers van onderwijs, openbaar vervoer en de gezondheidszorg toucheren door van de betrokken collectief gefinancierde voorzieningen gebruik te maken.

Over de tertiaire inkomensverdeling is inmiddels meer bekend voor de jaren 1975 en 1977, door twee rapporten die het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) daarover het licht liet zien 2). Met name in de tweede studie, *Profijt van de overheid in 1977*, is ernaar gestreefd voor een zo groot mogelijk aantal inkomensbestanddelen in de tertiaire sfeer een verdeling naar inkomensdecielen te presenteren. Daarvoor zijn gegevens uit verschillende omvangrijke en representatieve enquêtes gebruikt. Zuiver collectieve goederen, investeringen en apparaatskosten zijn buiten

* Beiden verbonden aan de Afdeling systeemanalyse van het Sociaal en Cultureel Planbureau te Rijswijk. Dit op persoonlijke titel geschreven artikel steunt in belangrijke mate op een binnenkort te verschijnen SCP-publicatie, *Profijtbeleid van de overheid* (auteurs: G. J. van 't Eind, H. van Fulpen, E. J. Pommer en L. W. Ruitenbergh). Wij danken de collega's van de Afdeling systeemanalyse voor hun commentaar op een eerdere versie. Tevens zijn wij dank verschuldigd aan prof. dr. D. J. Wolfson, die ons in een stimulerende discussie attendeerde op enkele onvoldoende geëxpliciteerde veronderstellingen die aan de exercitie ten grondslag liggen.

1) Ministerie van Sociale Zaken, *Interim-nota inkomensbeleid*, Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13 399, nrs. 1-2.

2) Sociaal en Cultureel Planbureau, *Profijt van de overheid*, 's-Gravenhage 1975 en idem, *Profijt van de overheid in 1977*, 's-Gravenhage, 1981.

beschouwing gelaten. Voorts is het volledige subsidiebedrag, resp. het bedrag van gebonden heffingen, toegerekend aan de gebruikers.

Beide SCP-rapporten hebben een aantal kritische reacties losgemaakt; deze hadden onder meer betrekking op de gehanteerde definitie van „huishoudens” en op het veronderstelde huurwaardevoordeel van eigenaar-bewoners. Als inhoudelijk misschien belangrijkste kritiek is door sommigen aangevoerd dat het SCP niet heeft aangegeven hoe de gepresenteerde tertiaire verdeling diende te worden geïnterpreteerd 3). De critici hadden klaarblijkelijk soms de neiging te vergeten dat de SCP-studies waren toegespitst op een beschrijving van de werkelijkheid en dat er niet één superieure wijze van profijttoerekening bestaat. Op basis van het verzamelde materiaal kunnen alternatieve toerekeningen van het profijt van de overheid worden gemaakt. Voor een deel zijn dergelijke alternatieve toerekeningen in het SCP-rapport zelf gepresenteerd 4). Uiteraard zijn de gehanteerde gegevens en de gebezigde toerekeningsmethode steeds vatbaar voor verdere uitbreiding en verfijning. Een beschrijving van de tertiaire verdeling betekent, in vergelijking met de situatie van een aantal jaren geleden, echter al een belangrijke stap vooruit.

In tabel 1 worden de voornaamste resultaten van de tweede profijfstudie gegeven. Tertiaire inkomensbestanddelen zijn toegerekend aan huishoudens, die naar oplopend secundair inkomen zijn gerangschikt in decielen 5). Globaal is het beeld dat de hogere inkomens meer dan evenredig profijt hebben van de overheidsuitgaven voor volkshuisvesting en onderwijs, terwijl lagere inkomens meer dan proportioneel profiteren van uitgaven voor gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening. Het profijt uit hoofde van het gebruik van het gesubsidieerde openbaar vervoer komt niet systematisch aan hogere of lagere huishoudinkomens ten goede.

In 1981 heeft het toenmalige kabinet-Van Agt-I een Interdepartementale Commissie Tertiaire Inkomensverdeling (ICTI) ingesteld, die als opdracht kreeg een regeringsstandpunt over het rapport *Profijt van de overheid in 1977* voor te bereiden 6). Deze commissie heeft nog niet gerapporteerd. De ICTI verkeert in een wat dubbelzinnige positie. Niet alleen dient zij het Profijtrapport op zijn technische merites te beoordelen; uitdrukkelijk dient ook de in kaart gebrachte verdeling te worden getoetst aan een bepaalde verdelingsnorm. Dit nu is niet eenvoudig. Want evenmin als ten aanzien van de primaire en secundaire inkomensverdeling is er sprake van een duidelijke overheidsdoelstelling ten aanzien van de totale tertiaire personele inkomensverdeling; en al evenmin ten aanzien van een optimaal te achten profijtverdeling over gebruikers van afzonderlijke voorzieningen.

Natuurlijk zijn er in verschillende beleidsstukken, b.v. in achtereenvolgende Memores van Toelichting op de hoofdstukken van de rijksbegroting, vingerwijzingen te vinden voor wat de overheid met bepaalde uitgavenprogramma's beoogt. Deze doelstellingen zijn over het algemeen echter zo globaal verwoord dat vertaling in concrete verdelingsnormen hachelijk, zo niet onmogelijk is. In de praktijk zal bovendien vaak een afruil nodig zijn van verschillende doelstellingen van een bepaald uitgavenprogramma. Daarvoor geven beleidsstukken zelden een aanwijzing: het gewicht dat aan onderscheiden beleidsdoelstellingen kan worden gehecht, is met andere woorden nagenoeg nooit expliciet gemaakt. Desgevraagd blijken departementale beleidsambtenaren veelal niet in staat en soms ook niet bereid om het relatieve gewicht van verschillende, via een bepaald uitgavenprogramma nagestreefde doelstellingen te concretiseren.

Omdat dit een weinig bevreemdende situatie is, heeft het SCP een studie verricht, waarbij is geprobeerd om overheidsdoelstellingen ten aanzien van de profijtverdeling (uit hoofde van het gebruik van met subsidie aangeboden goederen) zo goed en zo kwaad als mogelijk te expliciteren. Daartoe is te rade gegaan bij verschillende beleidsnota's, Memores van Toelichting op begrotingshoofdstukken en dergelijke. Het SCP heeft bij deze exercitie de volgende voorzieningen geanalyseerd 7):

- volkshuisvesting;
- onderwijsvoorzieningen;
- levensonderhoud studerenden;
- openbaar vervoer;
- gezinsverzorging;
- overige maatschappelijke dienstverlening;
- culturele voorzieningen;
- educatieve voorzieningen;
- recreatieve voorzieningen;
- ziektekostenverzekeringen;
- kruiswerk.

- 3) M. P. van der Hoek en A. van der Zwan, Kanttekeningen bij de tertiaire inkomensverdeling, *Openbare uitgaven*, juni 1978, blz. 165-168.
 4) Bij voorbeeld in bijlagen bij de hoofdstukken volkshuisvesting en onderwijs in *Profijt van de overheid in 1977*, op cit.
 5) Een deciel is een inkomensklasse die 10% van alle inkomenseenheden bevat; er zijn dus tien decielen.
 6) De Commissie is ingesteld door de Ministerraad van 13 augustus 1981; de Commissie heeft geen officiële instellingsbeschikking.
 7) Sociaal en Cultureel Planbureau, *Profijbeleid van de overheid*, Rijswijk, versijnt februari 1983.

Tabel 1. Gecumuleerde verdeling van overheidsuitgaven en -inkomsten naar secundaire inkomensdecielen 1977, in mln. gld. tenzij anders vermeld

	Totaal	Inkomensdecielen									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Verdeling van huishoudens (%)	100	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Uitgaven											
- volkshuisvesting	3.957	74	310	227	278	314	372	462	545	584	799
- onderwijs	19.074	5.509	149	361	605	1.126	1.614	2.092	2.353	2.414	2.851
- openbaar vervoer	1.486	183	122	107	114	143	141	143	156	190	188
- maatschappelijke dienstverlening	1.190	61	204	181	134	224	103	91	88	49	56
- cultuur en recreatie	1.859	130	72	92	111	137	192	237	256	291	399
- gezondheidszorg	1.918	260	314	401	430	241	241	231	276	- 234	- 237
- overige uitgaven	428	16	59	69	61	67	47	47	25	19	16
- totaal	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 (%)	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											
- belastingen in de volkshuisvesting	1.937	39	97	77	92	128	179	231	269	325	501
- andere belastingen	20.269	365	1.237	1.475	1.674	1.889	2.085	2.289	2.536	2.893	3.826
- totaal	22.206	404	1.334	1.552	1.766	2.017	2.264	2.520	2.805	3.218	4.327
Verdeling over decielen (%)	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	2.582	2.942	3.360	3.772	4.198	4.673	5.361	7.209
Saldo											
Bedrag per huishouden (in gld.)	7.706	5.829	- 104	- 114	- 33	235	446	783	894	95	- 303
	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

Bron: SCP, *Profijt van de overheid in 1977*, blz. 296.

De exercitie is nadrukkelijk bedoeld om te illustreren dat het mogelijk is om de langs *empirische* weg gevonden profijtverdeling in een gegeven jaar te toetsen aan een of andere *norm*. Ook als men kiest voor een andere norm, op basis van een andere interpretatie van relevante beleidsuitspraken, kan met behulp van dezelfde methode de (eventuele) afwijking tussen gewenst en gerealiseerd (tertiair) verdelingsbeleid in kaart worden gebracht. Verder wordt opgemerkt dat de bedragen die zijn uitgetrokken voor verschillende beleidssectoren, als gegeven worden beschouwd. Gegeven de totale uitgaven voor een bepaalde voorziening wordt slechts nagegaan in hoeverre de verdeling van het subsidiebedrag spoort met een norm.

Aan het begin van deze paragraaf is gesteld dat het huidige verdelingsbeleid van de overheid niet hecht is verankerd in een op langere termijn te bereiken doelstelling met betrekking tot de personele inkomensverdeling. Allerhande maatregelen *ad hoc* domineren; doelstellingen, indien al expliciet geformuleerd, zijn vaag. Aan een gebrek aan instrumenten kan het niet liggen. Men denke aan bevoegdheden die de Loonwet geeft aan de bewinds-persoon van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om in te grijpen in de regelingslonen en ook aan de Wet tijdelijke normering inkomens vrije beroepsbeoefenaars 8). Gegeven het trendmechanisme en de koppeling van de sociale uitkeringen aan de ontwikkeling van de regelingslonen, stuurt de overheid tevens de salarissen van ambtenaren en andere groepen trendvolgers, alsmede de hoogte van inkomensoverdrachten aan niet-actieven. Via speciale inhoudingswetjes vindt een korting op de salarissen van trendvolgers plaats, ten einde het bruto-nettotraject van deze groep niet nog verder uit de pas te laten lopen ten opzichte van het bruto-nettotraject van werknemers in het particuliere bedrijfsleven 9). In de secundaire sfeer kan de overheid tevens door manipulatie van het tarief van de loon- en inkomstenbelasting en van franchise, premiegrenzen en -percentages bij de premieheffing voor de sociale verzekeringen streven naar verwezenlijking van bepaalde inkomenspolitieke doelstellingen. Gedurende de afgelopen tien jaar is in toenemende mate de nadruk komen te liggen op de korte termijn, waarbij per jaar wordt gestreefd naar realisatie van een bepaald „koopkrachtplaatje”, wat in wezen een doelstelling is ten aanzien van de procentuele mutatie van het vrij besteedbaar (secundair) inkomen. Enkele typerende inkomensniveaus zijn daarbij magische ijkpunten geworden; te weten het wettelijk minimumloon, het z.g. modaal loon en het twee- resp. vier maal modale loonniveau. Doordat de korte-termijndoelstelling voorop stond — waarbij de standaardkoopkrachtplaatjes van achtereenvolgende jaren een zekere inkomensnivellering dienden te laten zien — is het zicht op de effecten van het beleid op langere termijn en op de gevolgen voor de onderlinge inkomensverhoudingen geleidelijk steeds meer zoek geraakt 10). In de *Miljoenennota 1983* wordt hierop met nadruk gewezen 11).

Voor de secundaire sfeer worden tenminste nog korte-termijn-doelstellingen gehanteerd; voor de tertiaire sfeer worden zelfs voor de korte termijn geen concrete doelstellingen geformuleerd. Zo bevat de Memorie van Toelichting op het begrotingshoofdstuk Onderwijs en Wetenschappen voor het dienstjaar 1979 de uitspraak dat bij de financiering van onderwijsvoorzieningen rekening moet worden gehouden met de effecten van onderwijs op economische groei, technologische ontwikkeling en de inkomensverdeling 12). Afgezien van deze „harde” motieven wordt gewezen op de bijdrage die het onderwijs kan leveren aan de totstandkoming van een samenleving van mondige mensen. Men zou deze, door de beleidsbepalers kennelijk positief gewaardeerde, effecten kunnen vertalen in termen van doelstellingen. Gegeven de beperkt beschikbare middelen op de onderwijsbegroting zou dan een afruil tussen de verschillende doelstellingen moeten plaatsvinden, waaruit een optimale allocatie van middelen volgt.

Zo'n inventarisatie van doelstellingen, de onderlinge afweging van het relatieve gewicht dat aan die doelstellingen moet worden toegekend en iedere poging tot kwantificering van de resultaten in termen van beschikbaar gestelde begrotingsbedragen, ontbreken volledig en niet alleen in de toelichting op het hier beschouwde hoofdstuk van de rijksbegroting. Ook in een beleidsstuk als de *Contourennota* ontbreekt iedere poging tot een kwantitatieve afweging van de daarin genoemde drie hoofddoelstellin-

gen van het onderwijsbeleid: persoonlijke ontplooiing, maatschappelijke voorbereiding en beroepsopleiding 13). Het ontbreken van zulke aanduidingen verhindert om een door het beleid gewenste verdeling van onderwijssubsidies te construeren. Op dit probleem wordt dieper ingegaan in de volgende paragraaf. Valt er geen norm te construeren, dan vervalt uiteraard de mogelijkheid om empirisch gevonden profijtverdelingen te toetsen aan de beoogde profijtverdeling.

Het voorgaande betekent niet dat wij een kwalitatieve onderbouwing van beleidsdoelstellingen afwijzen of overbodig vinden. Niet alles op dit ondermaanse laat zich kwantificeren; maar zonder ten minste een poging tot kwantitatieve uitwerking van kwalitatieve beschouwingen, lijkt een rationele beleidsvoering illusoir. De meer cynisch ingestelden, waartoe wij ons in dit verband rekenen, zullen beweren dat rationeel beleid een illusie is. Dat mag niemand er echter van weerhouden te streven naar een betere wereld, ook op dit punt.

3. Op weg naar verdelingsnormen voor het tertiaire inkomen

Wij rekenen het ons niet tot taak om in dit artikel dieper in te gaan op mogelijke normen voor de primaire en secundaire inkomensverdeling in Nederland. In navolging van de SCP-studie *Profijtbeleid van de overheid* blijft de analyse beperkt tot de tertiaire sfeer. Daarbij vormt de secundaire verdeling het uitgangspunt. Ook de op verschillende begrotingshoofdstukken uitgetrokken bedragen zijn gegeven. Het gebruiksniveau staat dus niet ter discussie. Binnen de tertiaire sfeer beperken we ons in dit artikel verder tot twee voorzieningen, te weten culturele voorzieningen en gezinsverzorging. Beide voorzieningen vormen voldoende illustratie voor de aanpak in de uitvoerige SCP-studie, die zowel is gedaan voor een groot aantal voorzieningen afzonderlijk als voor het totaal van de beschouwde voorzieningen.

Door de subsidie zal het gebruik van de betrokken quasi-collectieve goederen in de meeste gevallen groter zijn dan bij een marktgewijze voorziening. De bedoeling van subsidiëring is als regel dan ook om de consumptie te stimuleren; in de literatuur genoemde subsidiemotieven zijn in essentie te herleiden tot:

- a. het tegengaan van *ongunstige effecten op de welvaartsverdeling* die ontstaan als een goed uitsluitend beschikbaar zou zijn tegen betaling van ten minste de kostprijs;
- b. het realiseren van *positieve externe effecten* voor andere individuen, voor grote groepen dan wel voor de hele samenleving;
- c. het compenseren van *onderschatting* van de waarde van het goed *door de gebruiker* voor zijn welvaart nu of in de toekomst.

Kenmerkend voor de motieven is, dat zij verband houden met het gebruik van voorzieningen. Er bestaan voorts subsidiemotieven die geen verband houden met het gebruik van voorzieningen, zoals beschikbaarheidsnut en het belang dat wordt gehecht aan instandhouding van bepaalde zaken (los van het gebruik dat er al dan niet van wordt gemaakt). In de praktijk is de betekenis van de verschillende subsidiemotieven vaak onduidelijk; niet zelden vormen zij een legitimering achteraf van alleen historisch goed verklaarbare subsidies.

De met uitvoering van een dergelijk gesubsidieerd programma belaste bureaucraten zijn vrijwel zonder uitzondering geneigd zich volledig voor legitimering in te zetten, hetgeen in overeen-

8) Zie: Tijdelijke wet normering inkomens vrije beroepsbeoefenaars, Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 16 712, nrs. 1-2 e.v.

9) Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 17 656, nrs. 1-2 e.v.

10) Een beeld van de inkomensverdeling kan overigens niet zonder meer worden gebaseerd op (versimpelde) koopkrachtplaatjes, b.v. door de ongelijke spreiding van fiscale aftrekposten.

11) Ministerie van Financiën, *Miljoenennota 1983*, blz 36 e.v.

12) Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, Memorie van Toelichting bij de begroting van Onderwijs en Wetenschappen 1979, Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 15 300, hoofdstuk VIII, nr. 2, blz 11 e.v.

13) Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Contouren van een toekomstig onderwijsbestel* deel 1 en 2, Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13 459 en 14 425. In de *Contourennota* waren kwantificeringen niet de bedoeling; dat zou onzes inziens echter wel het geval moeten zijn bij Memories van Toelichting.

stemming is met de gangbare gedragshypothese uit de „public choice“-theorie. Het spreekt vanzelf dat een expliciete formulering en afweging van beleidsdoelstellingen hun in dit straatje slecht van pas komt. Gespecificeerde doelstellingen hebben als bijkomend nadeel — vanuit het gezichtspunt van de bureaucraat — dat „je eraan kunt worden opgehangen“, bij voorbeeld in interdepartementaal overleg. Daarom gaat de voorkeur sterk uit naar zo algemeen mogelijk verwoorde beleidsdoelstellingen, die in wezen een maximale beleidsduidelijkheid en beleidsvrijheid betekenen.

Van een historisch gegroeide subsidie is sprake bij het openbaar vervoer. Er zijn echter meer voorbeelden, zoals bepaalde onderwijsvormen en de musea. In de categorie „algemeen“ taalgebruik valt de formulering dat onderwijs de economische groei dient te bevorderen; men kan zich moeilijk het omgekeerde voorstellen. De vraag is natuurlijk hoe, op welke wijze en in welke mate het onderwijs dienstig moet zijn aan bevordering van de economische groei en hoe deze doelstelling wordt afgewogen tegen bij voorbeeld de doelstelling dat onderwijs moet zijn gericht op persoonlijke ontplooiing.

De geschilderde, nogal ontmoedigende stand van zaken heeft — zoals in par. 2 is gememoreerd — het SCP er niet van weerhouden bij wijze van denkoefening een poging te doen om beleidsdoelstellingen te kwantificeren. 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“ behoeftenverdeling over de doelgroep(en), wij noemen dit de *objectieve behoeftenverdeling* 14). „Objectief“ wil zeggen dat deze verdeling strookt met beleidsintenties. De objectieve behoeftenverdeling is de norm waarmee de empirisch gevonden consumptieverdeling van een quasi-collectief goed idealiter zou moeten sporen. Wij nemen voor het vervolg aan dat quasi-collectieve goederen slechts één kwaliteit kennen: ze zijn homogeen.

Het volgende punt verdient bovendien de aandacht. Door ter bepaling van de normatieve profijtverdeling uit te gaan van de objectieve behoeftenverdeling wordt verwaarloosd dat de overheid op grond van *andere* overwegingen een andere subsidieverdeling in de tertiaire sfeer zou kunnen nastreven. Als bij voorbeeld de secundaire inkomensverdeling (die hier als gegeven wordt beschouwd) door het beleid onbevredigend wordt geacht, kan op grond van overwegingen die zijn ontleend aan het algemene inkomensbeleid door maatregelen in de tertiaire sfeer worden gestreefd naar vergroting/verkleining van bestaande inkomensverschillen in de secundaire sfeer. Van dergelijke motieven is in het hierna volgende geabstraheerd.

Het werkelijk gebruik van gesubsidieerde quasi-collectieve goederen is niet alleen afhankelijk van de behoefte(n) van een huishouden, maar ook van het inkomen van dat huishouden. Vanuit het beleid beschouwd, zouden alleen verschillen in (objectieve) behoeften mogen leiden tot verschillen in gebruik. De invloed van het inkomen dient dus te worden uitgeschakeld. Daartoe kan — afgezien van rantsoenering — het prijsmechanisme worden ingeschakeld: als wordt gestreefd naar consumptie die alleen afhangt van (objectieve) behoefte, zal de van gebruikers gevraagde eigen bijdrage in het algemeen gesproken moeten worden gedifferentieerd naar inkomen. Anders zouden — bij gelijke objectieve behoefte — huishoudens met een hoger inkomen relatief meer consumeren van een (niet-inferieur) quasi-collectief goed dan huishoudens met een lager inkomen. Dit komt (mede) doordat het marginaal nut van het inkomen daalt bij toename van het inkomen 15).

Gegeven de objectieve behoefte is bij de exercitie daarom de eigen bijdrage afhankelijk gesteld van het inkomen, en wel zodanig, dat ongeacht de hoogte van het inkomen de consumptie van het betrokken quasi-collectieve goed uitsluitend wordt bepaald door de objectieve behoefte 16). Introductie van „inkomensprijzen“ is essentieel om de gewenste consumptieverdeling te bereiken 17). Door de eigen bijdrage naar inkomen te differentiëren kan met behoefte- en inkomensverschillen rekening worden gehouden. Ingeval een huishouden méér objectieve behoefte heeft aan het goed in kwestie (er zijn bij voorbeeld meer personen in een huishouden) wordt de eigen bijdrage (wat) lager gesteld; in geval van gelijke behoefte bij een hoger huishoudinkomen wordt

de eigen bijdrage zoveel hoger gesteld dat de invloed van het hogere inkomen op de gebruiksomvang wordt geneutraliseerd. De overheidssubsidie wordt gevormd door de kosten (per eenheid) van de voorziening minus de van gebruikers gevraagde eigen bijdrage. Door hantering van inkomensafhankelijke eigen bijdragen zal de door het beleid beoogde *verdeling van de subsidie-uitgaven er anders uitzien dan de beoogde gebruiksvreemde verdeling* (die moet sporen met de objectieve behoeftenverdeling).

Het is de beoogde uitgavenverdeling die in het raamwerk van de exercitie ten slotte wordt vergeleken met de empirisch gevonden werkelijke uitgavenverdeling (per deciel).

4. Twee illustraties: culturele voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening

De categorie culturele voorzieningen omvat musea en de uitvoerende kunsten. We beperken ons — gezien de probleemstelling — tot gesubsidieerde culturele voorzieningen. Subsidiering vindt mede plaats op grond van de overweging dat het van belang is dat „de cultuur“ in stand blijft en tot verdere bloei komt. Dit collectieve aspect, hoe belangrijk ook, blijft buiten beschouwing, aangezien het los staat van de door het beleid beoogde gebruiksvreemde verdeling. We bepalen ons tot de vraag welke huishoudens (c.q. personen) de overheid via de gesubsidieerde voorzieningen wil bereiken. Interpretatie van de hier van belang zijnde subsidiemotieven brengt ons tot de slotsom dat de doelgroep in beginsel iedereen omvat. De normconsumptie (volgens objectieve behoefte) wordt aangegeven met behulp van een behoefte-indicator; deze is zo ingevuld dat iedereen gebruik zou moeten maken van de beschouwde voorzieningen, althans zo dat — gegeven de grenzen van het overheidsbudget — de mate van gebruik niet afhangt van achtergrondkenmerken als het inkomen van het huishouden 18). Bij de bepaling van de normconsumptie speelt de leeftijd van personen een rol. Kinderen van 12 jaar en jonger wordt geen behoefte toegedacht wat betreft uitvoerende kunst. Kinderen van 5 jaar en jonger hebben volgens de geconstrueerde norm geen objectieve behoefte aan museumbezoek.

Tabel 2 laat de verdeling van de behoefte-indicator (een volumegrootte) zien naar decielen secundair inkomen van huishoudens (in 1977). Op regel 4 geeft tabel 2 de inkomensprijs die zodanig is gedifferentieerd dat het inkomenseffect op de gebruiksomvang wordt geneutraliseerd. In het bestek van dit artikel kunnen wij niet dieper op de berekeningswijze van deze theoretische inkomensprijs ingaan 19). Tabel 2 (regel 4) laat zien dat de eigen bijdrage nogal sterk dient op te lopen (met het inkomen) om het beoogde effect te bereiken. Uit de gevonden behoefte-indicator en de theoretische eigen bijdrage volgt de normverdeling van de subsidie (regel 5) die kan worden geconfronteerd met de langs empirische weg gevonden feitelijke subsidieverdeling (regel 2). De normverdeling wordt in figuur 1 afgezet tegen de langs empirische weg vastgestelde feitelijke subsidieverdeling van culturele voorzieningen. Figuur 1 brengt in beeld dat huishoudens in de hoogste inkomensklassen ten opzichte van de normverdeling van subsidieuitgaven te veel ontvangen. Bij de betrokken voorzieningen ging het in 1977 om f. 429 mln. subsidie en f. 56 mln. aan eigen bijdragen van gebruikers.

14) We kiezen de term: objectieve behoeftenverdeling, omdat het om objectieve kenmerken van huishoudens gaat, zoals bij voorbeeld het aantal personen in een huishouden. Dit behoeftenbegrip staat los van de subjectieve nutsbeleving van leden van het huishouden.

15) Zie bij voorbeeld A. H. J. Haselbekke, *Het profijtbeginsel en de beheersing van de collectieve sector*, in: D. J. Wolfson (red.), *Naar een beheersbare collectieve sector*, Deventer, 1981.

16) SCP, *Profijtbeleid van de overheid*, par. 3.2.

17) Zo'n prijszetting is alleen mogelijk als de vraag naar de betreffende quasi-collectieve goederen prijselastisch is. Dit is in de analyse van het SCP verondersteld.

18) In technische zin is dan sprake van „gelijke kansen“.

19) SCP, *Profijtbeleid van de overheid*, par. 3.2 en G. J. van 't Eind en C. A. de Kam, *How to relate prices and income*, paper ten behoeve van Nationale Onderzoeksdag Economie in Amsterdam, Rijswijk, 1982. De prijsverhouding tussen verschillende huishoudens hangt vooral af van de verhouding van het marginaal nut van het inkomen van onderscheiden huishoudens.

Tabel 2. De normverdeling en feitelijke verdeling van de uitgaven voor culturele voorzieningen

	Totaal	Inkomensdecielen									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
		stude- rend	AOW en minimumloon		omstreeks minimum		omstreeks modaal		1 tot 2 keer modaal		> 2 keer modaal
Behoeftelindicator (%)	100	6,1	6,0	7,0	8,9	9,7	11,5	12,2	12,8	12,9	12,7
Feitelijke verdeling subsidie in 1977 (in mln. gld.)	429	31	21	24	27	29	39	37	50	66	105
Feitelijke eigen bijdragen in procenten van de kosten	11,5	11,4	12,5	14,9	12,9	12,1	11,4	11,9	10,7	10,0	11,8
Theoretische eigen bijdrage in procenten van de kosten	11,5	1,9	5,4	7,8	8,4	9,8	10,1	11,5	22,9	15,7	22,1
Normuitgavenverdeling (in mln. gld.)	429	29	28	31	39	43	51	52	54	53	48
Saldo van feitelijke en normatieve subsidie-ontvangst (in mln. gld.)	0	2	-7	-7	-12	-14	-12	-15	-4	13	57

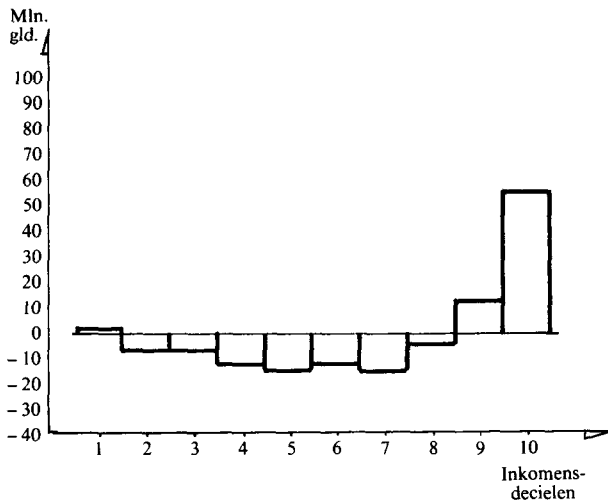
Bron: SCP, *Profijtbeleid van de overheid*, 1983.

Tabel 3. De normverdeling en feitelijke verdeling van de uitgaven voor gezinsverzorging

	Totaal	Inkomensdecielen									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
		stude- rend	AOW en minimumloon		omstreeks minimum		omstreeks modaal		1 tot 2 keer modaal		> 2 keer modaal
Behoeftelindicator (%)	100	5,7	18,9	11,8	7,2	7,9	10,5	12,9	11,1	8,0	6,1
Feitelijke verdeling subsidie in 1977 (in mln. gld.)	961	37	170	143	107	194	80	76	70	38	46
Feitelijke eigen bijdragen in procenten van de kosten	6,5	0,0	0,0	0,4	2,6	3,5	4,1	11,6	17,9	22,2	27,5
Theoretische eigen bijdrage in procenten van de kosten	6,5	0,6	1,5	2,4	3,4	5,0	6,9	8,4	10,5	13,4	21,0
Normuitgavenverdeling (in mln. gld.)	961	58	191	118	72	77	101	121	102	71	50
Saldo van feitelijke en normatieve subsidie-ontvangst (in mln. gld.)	0	-21	-21	25	35	117	-21	-45	-32	-33	-4

Bron: SCP, *Profijtbeleid van de overheid*, 1983.

Figuur 1. Verschil tussen feitelijke verdeling en normverdeling, culturele voorzieningen, in mln. gld.



Een eerste conclusie is dat de beleidsdoelstelling ten aanzien van het bereik van culturele voorzieningen (zoals door ons geïnterpreteerd) niet wordt gerealiseerd. De werkelijke consumptie correleert sterk met het inkomen. Gezien de aard van de voorziening wekt dit weinig verwondering. Inkomen, opleiding en subjectieve preferenties ten aanzien van culturele voorzieningen zijn alle gecorreleerd 20). Vervolgens rijst de vraag of het onder deze omstandigheden voor de hand ligt om culturele voorzieningen — afgezien van de bewaarfunctie — voor nagenoeg 90 procent te subsidiëren. Wellicht is bij hogere eigen bijdragen en minder subsidie het gebruik niet anders verdeeld dan nu; wel zal het niveau van voorzieninggebruik door hogere eigen bijdragen waarschijnlijk (wat) lager komen te liggen 21).

De tweede voorziening die als illustratie van de in par. 3 uiteengezette methodiek wordt behandeld is de gezinsverzorging. Ook nu wordt uitsluitend gekeken naar de gesubsidieerde gezinsverzorging. Hulpverlening via de markt (werkster) of in het informele circuit (buren, familie) blijft buiten beschouwing. De gezinsver-

zorging vormt een onderdeel van de maatschappelijke dienstverlening, die is gericht op voorkoming, vermindering of oplossing van problemen waarmee mensen in hun (dagelijkse) levenssituatie worden geconfronteerd. Subsidiëring van dit type voorzieningen berust over het algemeen op het motief van de ongelijke welvaartsverdeling. Wie hulp nodig heeft moet daarop aanspraak kunnen maken, zonder dat te hoge kosten een belemmering mogen vormen. Mede om deze reden kent de gezinsverzorging een inkomensprijs. Deze voorziening is bedoeld voor huishoudens waarin de persoon die doorgaans de huishoudelijke taken verricht, is uitgeschakeld dan wel niet in staat is deze taken nog naar behoren te verrichten.

De kans op uitschakeling en de behoefte aan hulp blijken groot te zijn bij hoogbejaarden, gezinnen met jonge kinderen en één-oudergezinnen 22). Bij de constructie van de objectieve behoeftenverdeling is met deze achtergrondkenmerken van huishoudens rekening gehouden. Ook is rekening gehouden met specifieke doelgroepen, zoals ouders met zeer jonge kinderen. Hun behoefte is (arbitrair) gesteld op 50 procent méér gebruik van gezinszorg 23).

Tabel 3 laat de verdeling van de behoefte-indicator zien naar decielen secundair inkomen van huishoudens in 1977. Op regel 4 van tabel 3 wordt weer een gedifferentieerde inkomenseffect gepresenteerd, die zodanig is „geprikt” dat het inkomenseffect op de gebruiksomvang wordt genutraliseerd. De op dit moment bestaande inkomensprijs blijkt, naarmate het inkomen hoger is, sterker op te lopen dan de theoretische inkomensprijs (vergelijk regel 3 en 4 van tabel 3). Uit de gevonden behoefte-indicator en de theoretische eigen bijdrage volgt weer de normverdeling van de subsidie (regel 5) die kan worden geconfronteerd met de empirisch gevonden feitelijke subsidieverdeling (regel 2).

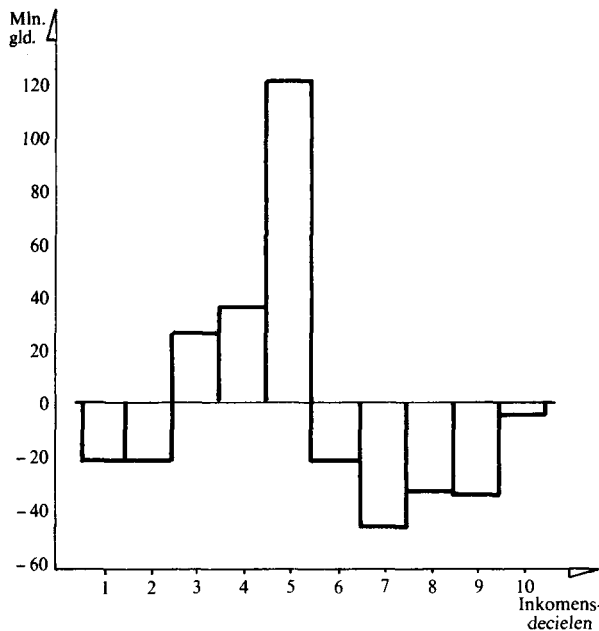
20) In de analyse wordt een gelijke preferentiestructuur van alle huishoudens verondersteld. Huishoudens verschillen slechts naar inkomen en objectieve behoefte. Dit is naar analogie van de vergelijkingsbasis voor de totale inkomensverdeling; zie J. Tinbergen, *An interdisciplinary approach to the measurement of utility and welfare*, Fifth Geary Lecture, 1972, reprint 10, Centre for Development Planning, Rotterdam, 1973.

21) R. Goudriaan en C. A. de Kam, *The show is over*, paper voor de 2nd International Conference on Cultural Economics and Planning, mei 1982, Maastricht.

22) *Profijt van de overheid in 1977*, blz. 164 e.v.

23) E. J. Pommer en L. W. Ruitenbergh, *Profijt van overheidsvoorzieningen in de welzijnssector, Beleid en Maatschappij*, december 1981, blz. 97.

Figuur 2. Verschil tussen feitelijke verdeling en normverdeling, gezinsverzorging, in mln. gld.



Figuur 2 brengt de eventuele afwijkingen tussen normatieve en feitelijke subsidieverdeling in beeld. Het blijkt dat bij deze voorziening huishoudens in het derde, vierde en vijfde deciel meer ontvangen dan de norm. Bij de betrokken voorzieningen ging het in 1977 om f. 961 mln. subsidie en om f. 67 mln. aan eigen bijdragen van gebruikers.

De conclusie is dat de doelstelling van de overheid (zoals door ons geïnterpreteerd) bij deze voorziening over het algemeen redelijk wordt benaderd. Huishoudens in het derde, vierde en vijfde deciel ontvangen meer dan de norm; het eerste, tweede en zesde en hogere deciel ontvangen minder dan de norm. Behalve in het vijfde deciel, zijn de afwijkingen tussen norm en feit echter niet groot.

5. Afrondende opmerkingen

In par. 2 is de stelling toegeelicht, dat de overheid in de sfeer van de tertiaire inkomensverdeling haar beleidsdoelstellingen (waaruit een normatieve subsidieverdeling kan worden afgeleid) niet of vaag onder woorden pleegt te brengen. In par. 3 is een methode uiteengezet die het in beginsel mogelijk maakt verdelingsnormen op te stellen voor het „profijt van de overheid”. Volgens kan worden getoetst in hoeverre de langs empirische weg gevonden subsidieverdeling strookt met de aldus afgeleide norm. Zoals in par. 3 is toegeelicht en in par. 4 met twee voorbeelden is geïllustreerd, is het nodig om — eerst — op basis van beleidsuitspraken, hoe vaag en algemeen ook, een door de overheid nagestreefde objectieve behoeftenverdeling te construeren. Dit laat uiteraard de nodige ruimte voor interpretatieverschillen. Wij willen er daarom nog eens nadrukkelijk op wijzen dat niet zozeer de concretisering van de objectieve behoefte aan een bepaalde voorziening voorop staat; dit artikel wil vooral onderstrepen welke mogelijkheden de door het SCP ontwikkelde methode biedt om te komen tot een meer doordachte beleidsvoorbereiding, -uitvoering en -evaluatie.

Het is nadrukkelijk niet de bedoeling of pretentie van het SCP of van de auteurs uitspraken te doen op basis van de subsidieverdeling die als norm is gedestilleerd uit beleidsuitspraken. Zoals gezegd, bestaat er ruimte voor interpretatieverschillen. Zou het echter zo zijn dat de in de SCP-studie gehanteerde vertaling van beleidsintenties de door de overheid beoogde normatieve gebruiksverdeling goed dekt, dan kan op basis van de resultaten waarvan het SCP-rapport *Profijtbeleid van de overheid* verslag doet, worden geconcludeerd dat huishoudens in de hogere-inkomensgroepen over het algemeen meer consumeren en aanmerkelijk meer subsidie ontvangen dan waarop zij volgens de geconstrueerde norm „recht” zouden hebben. Met name in de sectoren volkshuisvesting en onderwijs, maar ook bij culturele en recreatieve voorzieningen is dit het geval. Naar een verklaring van

dit verschijnsel is in de SCP-studie niet gezocht.

Aannemelijk is dat personen met een hoger inkomen (en gemiddeld een hogere opleiding) beter de weg kennen naar allereerste 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. Een aanwijzing hiervoor vormt de omstandigheid dat een voorziening als de gezinsverzorging, die een inkomensafhankelijke eigen bijdrage kent welke voor lage-inkomensgroepen zeer gering is, juist in sterkere mate (dan de norm) door huishoudens met lagere inkomens wordt gebruikt.

Hoewel in dit artikel de presentatie van een analytische methode centraal staat, zouden wij tot slot kort aandacht willen besteden aan een praktisch probleem dat zich kan voordoen als bij een groot aantal door de overheid met subsidie aangeboden quasi-collectieve goederen zou worden overgegaan tot introductie van inkomensprijzen om de gebruiksverdeling bij te sturen in de richting van de objectieve behoeftenverdeling (24). Wij doelen op de mogelijke *cumulatie* van inkomensafhankelijke eigen bijdragen. Een mogelijk fundamenteel bezwaar tegen het instrument inkomensprijzen is namelijk de te hoog oplopende gezamenlijke marginale druk van inkomensprijzen en naar het inkomen berekende publieke heffingen waardoor een bruto inkomensstijging nagenoeg geheel of zelfs voor meer dan 100 procent wordt „opgeslokt”. Zulke hoge marginale tarieven zullen vrijwel zeker de bereidheid tot het leveren van een extra arbeidsinspanning aantasten.

Aangezien de feitelijke gevraagde eigen bijdragen voor de quasi-collectieve goederen die zijn geanalyseerd in de SCP-studie *Profijtbeleid van de overheid* samen al beslag leggen op ruwweg 25 procent van het secundair inkomen van huishoudens, is onderzocht welk deel van een (bruto) inkomenstoename bij het voorgestelde systeem zou moeten worden besteed aan (een gelijkblijvend pakket) quasi-collectieve goederen en welk deel — rekening houdend met publieke heffingen — zou overblijven voor extra consumptie van marktgoederen. Het blijkt dan dat nergens de gehele inkomenstoename nodig is om het gelijkblijvende pakket „duurdere” quasi-collectieve goederen te betalen. In de praktijk zal dit overigens soms wel het geval zijn, vooral doordat inkomensafhankelijke eigen bijdragen vaak worden gevraagd volgens een „schijventarief” (een vast bedrag voor een bepaalde inkomensstrook) en er geen continu verband met het inkomen is. Door dit stapsgewijze verband tussen inkomen en bijdrage(n) kan een kleine inkomensstijging leiden tot een daling van het vrij beschikbaar inkomen dat kan worden besteed aan marktgoederen. Deze incidentele gevallen verdwijnen in de analyse doordat wordt uitgegaan van gemiddelden per deciel.

Natuurlijk zijn er praktische bezwaren. Bij veel voorzieningen zullen de perceptiekosten in verhouding (te) hoog oplopen. Invoering van inkomensprijzen zal — nog afgezien van de administratieve rompslomp — door veel gebruikers als overdreven inmenging in hun persoonlijke levenssfeer kunnen worden ervaren. Deze problemen kunnen deels worden ondervangen door „indirecte” vormen van inkomensprijzen, bij voorbeeld prijsdiscriminatie naar kenmerken die nauw met het inkomen samenhangen (Pas-65, Cultureel Jeugdpasspoort, e.d.).

Hoe dit zij, in de beleidspraktijk van dit moment zien we — vooral bij programma's die hoge kosten voor de overheid meebringen (wonen, studiekosten, gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening) — dat wel degelijk inkomensprijzen worden gehanteerd. Zeker deze prijzen kunnen met behulp van de in dit artikel geschetste methode aan een „beleidsanalyse” worden onderworpen. Zodoende wordt een bijdrage geleverd aan de tot standkoming van een meer rationeel beleid, in het volle besef dat dit wenkend ideaal veel gemeen heeft met de pot goud aan het eind van de regenboog.

Gerrit Jan van 't Eind
Flijp de Kam

24) Zie ook: *Nota inkomensprijzen*, Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15 833, nr. 1-2.