

Profijt van de overheid

E.J. Pommer en L.W. Ruitenbergh*

Subsidies en belastingen op diensten en produkten beïnvloeden de inkomensverdeling door de mate waarin huishoudens met hoge of lage inkomens van de betreffende produkten en diensten gebruik maken. Tussen 1977 en 1991 is het 'profijt van de overheid' voor de hogere inkomens iets teruggelopen, ten gunste van de huishoudens met een laag inkomen. Per saldo zijn de effecten van kostprijsverhogende belastingen en subsidies op de inkomensverdeling gering.

De overheid heeft op vele manieren invloed op de vorming en herverdeling van het inkomen. Deze invloed komt vooral tot uitdrukking in de primaire-inkomenssfeer, waar inkomens worden verdiend, en de secundaire-inkomenssfeer waarin sociale uitkeringen worden verstrekt en sociale premies en belasting worden geheven. De overheid stelt daarnaast ook voorzieningen beneden de kostprijs beschikbaar aan huishoudens of heft belasting op goederen of diensten die door huishoudens worden geconsumeerd. Dit wordt de tertiaire inkomenssfeer genoemd. De uitgaven en inkomsten die met deze consumptiegebonden overdrachten zijn gemoeid, kunnen als inkomen van de betrokken huishoudens worden beschouwd.

Recentelijk zijn de verdelingen van gebonden overdrachten voor 1991 ter beschikking gekomen. Deze verdelingen worden in dit artikel vergeleken met verdelingen uit 1977, 1983 en 1987. Voorts worden de uitkomsten voor 1991 geplaatst in het kader van inkomensherverdeling. Ten slotte worden waargenomen verdelingen vergeleken met verdelingen die zijn gebaseerd op de doelgroepen van overheidsbeleid.

Herverdeling van inkomen

Bij de gebonden overdrachten staan inkomenspolitieke doelstellingen minder op de voorgrond dan bij de ongebonden overdrachten. Allocatieve doelstellingen, die betrekking hebben op het garanderen van bepaalde rechten, overheersen: het bieden van een adequaat niveau van huisvesting, onderwijs, openbaar vervoer, welzijn en zorg. Ongeveer 65% van het nationale inkomen wordt door de overheid herverdeeld. In 1991 ging het om een bedrag van f 316 miljard. Ruim f 40 miljard van de overheidsinkomsten en f 94 miljard van de overheidsuitgaven is gebonden aan het gebruik van goederen of diensten door huishoudens. Door beperkingen van de beschikbare gegevensbronnen kan slechts 95% van de gebonden overheidsinkomsten en 65% van de gebonden overheidsuitgaven daadwerkelijk aan huishoudens worden toegerekend. Bij de uitgaven komt nog f 5 mil-

jard aan huurwaardevoordeel, doordat de fiscus genoeg neemt met een (forfataire) huurwaarde, die lager is dan de economische huurwaarde. Daarmee komt het bedrag aan toegerekende overheidsuitgaven op ruim f 50 miljard.

In de praktijk is de afbakening van gebonden inkomensoverdrachten problematisch vanwege de (zilver) collectieve aspecten van een voorziening (denk aan onderwijs). Bij sommige voorzieningen zijn collectieve baten (bij voorbeeld positieve externe effecten) op praktische gronden als individuele baten aan gebruikers toegerekend, omdat zij niet afzonderlijk kunnen worden bepaald.

Inkomens worden doorgaans verworven door personen, maar besteed door huishoudens. Om inzicht te verkrijgen in het herverdelingsproces ligt de keuze voor het huishouden als inkomenseenheid voor de hand¹. Aangenomen is dat thuiswonende kinderen en uitwonende studenten van 18 jaar en ouder in hun bestedingen betrekkelijk onafhankelijk zijn, zodat zij als een zelfstandige eenheid worden beschouwd. Wel zijn de onderwijsuitgaven voor 18-plussers aan het ouderlijk huishouden toegerekend.

De overheidsuitgaven zijn aan de huishoudens toegerekend naar rato van het gebruik dat door de leden van het huishouden van de overheidsvoorziening wordt gemaakt. In de gezondheidszorg is niet het concrete zorggebruik als voorziening aange-merkt, maar de waarde van het verzekerd zijn tegen ziektekosten. Dit betekent dat het verschil tussen een (marktconform) gesimuleerde premie en de betaalde ziekenfondspremie het profijt bepaalt.

Aan de huishoudens worden de uitgaven toegerekend die voor de onderscheiden voorzieningen zijn gedaan door de overheid (rijk, provincie, gemeenten, sociale zekerheidsinstellingen). Wanneer voor een voorziening een eigen bijdrage verlangd wordt die

* De auteurs zijn werkzaam bij de sectie Verdeling van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Dit artikel is gebaseerd op de publikatie *Profijt van de overheid III*, die onlangs is verschenen (SCP/VUGA, 1994).

1. Huishoudens in inrichtingen zijn om enquête-technische redenen buiten beschouwing gelaten.

Tabel 1. De verdeling van gebonden overdrachten 1977-1991, percentages van de totale overheidsuitgaven in de betreffende sector

Bedrag 1991 (f mrd)	40%-huishoudens met laagste secundair inkomen				20%-huishoudens met hoogste secundair inkomen				
	1977	1983	1987	1991	1977	1983	1987	1991	
Aandeel secundair ink. (%)	20	18	18	16	37	39	39	41	
Uitgaven									
Volkshuisvesting	12,6	22	23	24	28	36	37	35	31
Onderwijs	24,5	11	12	13	11	39	35	37	40
Openbaar vervoer	3,5	36	38	45	49	25	27	22	20
Cultuur en recreatie ^a	3,6	22	23	22	22	34	32	36	36
Zorg ^b	5,8	86	107	77	69	-16	-22	-10	-10
Totaal uitgaven	50,0	21	25	25	24	33	29	31	31
Inkomsten									
Verbruik	33,9	22	20	21	20	34	35	35	36
Woning	2,8	19	19	17	16	40	40	43	43
Motorvoertuigen	3,3	18	13	12	11	41	43	44	41
Totaal inkomsten	40,0	22	19	20	19	34	36	36	37

a. Exclusief kunstzinnige vorming.

b. Exclusief maatschappelijk werk, kinderopvang, bejaardenwerk, rechtshulp.

Bron: SCP, 1994, op.cit., deel III, blz. 211; overheidsinkomsten: nog niet gepubliceerde gegevens.

niet evenredig is aan het gebruik, is de eigen bijdrage verrekend met de overheidsuitgave.

Verdelingsresultaten

Grosso modo ontvangt een huishouden meer gebonden overheidsuitgaven en betaalt het meer gebonden belastingen naarmate het inkomen hoger is. Dit beeld is vrij constant voor alle meetjaren, zij het niet voor alle sectoren in gelijke mate.

In tabel 1 is per sector de ontwikkeling van de verdelingen opgenomen. Er zijn drie inkomensgroepen onderscheiden: de huishoudens in de laagste vier inkomensgroepen, de huishoudens in de hoogste twee inkomensgroepen en de huishoudens daartussen².

De vergelijking van de uitgavenverdelingen in de tijd wordt interessanter wanneer verschuivingen kunnen worden toegeschreven aan achterliggende factoren. Te onderscheiden zijn factoren die betrekking hebben op de veranderde demografische samenstelling van inkomensgroepen (demografisch effect) en factoren die betrekking hebben op het veranderde gebruik per demografische groep (gebruikseffect). Het veranderde gebruik per demografische groep kan onder meer het gevolg zijn van veranderde regelgeving (beleidseffect).

Het blijkt dat het profijt van de overheid betrekkelijk stabiel is verdeeld. In de beschouwde periode is ongeveer een kwart van de geselecteerde overheidsuitgaven terecht gekomen bij de 40%-huishoudens met de laagste inkomens en bijna een derde van de uitgaven bij de 20%-huishoudens met de hoogste inkomens. Deze stabiele verdeling heeft bij een iets toegenomen inkomensongelijkheid (zie inkomensaan-deel secundair inkomen) tot gevolg dat het 'profiel

van de overheid' in de beschouwde periode een nivellerende invloed had op de inkomensverdeling. Per sector is het beeld echter minder stabiel.

Volkshuisvesting

Uitgaven in de sector volkshuisvesting zijn alleen aan zelfstandig wonende huishoudens toegerekend, waardoor een minder dan evenredig (met het aantal huishoudens) uitgavenbedrag voor de onderste inkomensgroep resulteert. Individuele huursubsidie en objectsubsidies voor huurwoningen overheersen in de laagste inkomensgroep, geldelijke steun voor eigen woningen en vooral het huurwaardevoordeel zorgen voor een piek in de hoogste inkomensgroep. De uitgaven voor volkshuisvesting zijn in de loop van de tijd wel meer terechtgekomen bij de lagere inkomensgroepen. Dit wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door de subsidies voor huurwoningen. Met name de objectsubsidie voor huurwoningen, maar ook de individuele huursubsidie is meer ten gunste gekomen van de lagere inkomensgroepen. Dit is voornamelijk toe te schrijven een groter aandeel huurders in de lagere inkomensgroepen (demografisch effect)³. Voorts zijn de premies voor koopwoningen, vooral in het begin van de beschouwde periode, meer ten gunste gekomen van de lagere inkomensgroepen.

Onderwijs

De sector onderwijs vergt veruit de grootste uitgavenpost, waardoor de verdeling van de onderwijsuitgaven een zwaar stempel drukt op het totaalbeeld. Huishoudens in de hogere inkomensgroepen hebben vaker kinderen. Bovendien maken kinderen boven de leerplichtige leeftijd meer van het onderwijs gebruik naarmate hun ouders een hoger inkomen hebben. Voor zover verschuivingen in de verdelingen hebben plaatsgevonden, zijn hoofdzakelijk demografische factoren hiervoor verantwoordelijk. Dit hangt vanzelfsprekend samen met de leerplicht en de sterke gebondenheid aan de leeftijd van de leerlingen (voor het niet-leerplichtige onderwijs). Wel blijkt dat de deelname aan het hoger onderwijs in verhouding sterker is toegenomen bij de middeninkomens (gebruikseffect), maar dat tegelijkertijd de verdeling van de recruteringsgroep (18-26 jarigen) is verschoven richting hogere inkomensgroepen (demografisch effect), waardoor per saldo het profijt van de overheid gelijkblijft.

Openbaar vervoer

De uitgavenverdeling inzake het openbaar vervoer geeft een omvangrijke top in de laagste inkomensgroep te zien, waar overwegend studerende zijn ge-localiseerd. De verschuiving van de overheidsuitgaven voor openbaar vervoer kan grotendeels worden toegeschreven aan de introductie in 1991 van de ov-

2. Daarbij kunnen uiteraard alleen overdrachten worden betrokken die in alle jaren zijn toegerekend. Dat blijkt ten minste 90% van de toegerekende uitgaven te zijn. Bij dienstverlening ontbreken de meeste voorzieningen.

3. De ingrijpende verandering van de regelgeving voor individuele huursubsidie in 1983 heeft eveneens bijgedragen aan een verschuiving van het profijt richting lagere inkomensgroepen (beleidseffect).

jaarkaart voor studerenden van 18 jaar en ouder (beleidseffect). Voorts is ook het aantal studerenden toegenomen (demografisch effect).

Cultuur en recreatie

De verdeling van de uitgaven voor cultuur en recreatie is opvallend stabiel, en laat een uitgavenconcentratie zien bij de hoogste twee inkomensgroepen. Vooral culturele voorzieningen (uitvoerende kunst en musea) zijn voor deze concentratie verantwoordelijk.

Zorg

De uitgavenverdeling in de zorg weerspiegelt vooral de inkomensherverdelende bedoeling van de premiestelling in de ziekenfondsverzekering en van de wettelijke-bijdrageregelingen. De verdeling van de uitgaven voor kruiswerk en gezinsverzorging versterken dit beeld. De verschuiving van de overheidsuitgaven voor zorg is voornamelijk toe te schrijven aan de vermindering van de (solidariteits-)bijdragen aan de ziekenfondsverzekering door de hogere inkomensgroepen: het profijt voor de hoogste inkomens is veel minder negatief⁴. De globale verschuiving van de overheidsuitgaven voor gezinsverzorging en kruiswerk naar de lagere inkomensgroepen, hoofdzakelijk als gevolg van een hoger gebruik door ouderen (gebruikseffect) en toename van het aantal ouderen (demografisch effect), kan dit niet compenseren.

Inkomsten

De belangrijkste overheidsinkomsten vloeien voort uit de verbruiksbelastingen (btw en accijnzen). Met behulp van interne CBS-gegevens is voor 1991 de verdeling gesimuleerd⁵. Er blijkt een sterke relatie met het inkomen: hoe meer inkomen, hoe meer verbruik, en des te meer verbruiksbelastingen. De verhouding tot het inkomen is constant voor de meeste inkomensgroepen; alleen voor de hoogste inkomensgroep is de belastingdruk wat lager.

Belastingen op de woning (onroerende-zaakbelasting en overdrachtsbelasting) lopen sterker op met het inkomen dan de verbruiksbelastingen. Voor belasting vanwege motorvoertuigen (motorrijtuigenbelasting en bijzondere verbruiksbelasting van personenauto's) geldt hetzelfde.

Herverdeling en inkomensongelijkheid

De verdeling van gebonden overdrachten kan geplaatst worden in het bredere perspectief van inkomensherverdeling. Daarbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen verticale en horizontale herverdeling. Horizontale herverdeling heeft betrekking op de mate waarin huishoudens met een vergelijkbare inkomenspositie te maken krijgen met een overdracht van verschillende omvang. Deze vorm van herverdeling kan worden afgeleid uit de mate waarin huishoudens van positie veranderen in de inkomensverdeling. Verticale herverdeling heeft betrekking op de mate waarin huishoudens in verschillende inkomensposities te maken krijgen met een overdracht die niet proportioneel is met het inkomen. Deze vorm van herverdeling kan worden afgeleid uit de mate waarin het stelsel van overdrachten

progressief is, dat wil zeggen proportioneel meer ten gunste komt van de lagere inkomensgroepen.

De herverdeling van het inkomen (R) kan als volgt worden gedeconponeerd:

$$R = V_i + V_u + H$$

Waarbij V_i de verticale herverdeling van inkomsten, V_u de verticale herverdeling van uitgaven en H de horizontale herverdeling weergeeft. Deze grootheden kunnen worden bepaald op basis van concentratie-indexen die zijn ontleend aan de Lorenz-curve⁶. De verticale component kan verder worden ontleend in een weefactor (w) die het inkomensaandeel van de overdracht weergeeft en een index voor de progressiviteit van de overdracht (p).

Tabel 2 geeft de herverdeling voor het hele traject van primair tot tertiair. De tabel bevat zowel niveaus (inkomensbegrippen) als mutaties op de niveaus (inkomensoverdrachten).

De ongelijkheid in het traject van primair inkomen naar tertiair inkomen daalt onder invloed van de meeste inkomensoverdrachten. Alleen de sociale premies (secundaire sfeer) en gebonden heffingen (tertiaire sfeer) hebben een licht denivellerende invloed. In totaal neemt de inkomensongelijkheid, gemeten met de Gini-coëfficiënt, met 36% af. Op zich zelf zou door de progressiviteit van de overdrachten de inkomensongelijkheid met 49% zijn gedaald (verticale herverdeling), maar ruim een kwart van dit effect wordt door horizontale herverdeling gecompenseerd. De verticale herverdeling is dus bij benadering een factor vier groter dan de horizontale herverdeling. De verticale herverdeling wordt met name tot stand gebracht door het stelsel van sociale zekerheid (71%), op grote afstand gevolgd door het stelsel van loon-

4. Het beeld van de geringere nivellering in de ziekenfondsverzekering is echter gedeeltelijk een artefact, omdat het afhankelijk is van de verschillende wijzen van toerekening in 1977 (de marktconforme premie is afgeleid van de feitelijk geconsumeerde gezondheidszorg, dus vooral hoog voor ouderen) en in 1983 (een marktconforme premie per soort ziekenfonds, dus apart voor de toen bestaande kostbare bejaardenverzekering). De invoering van de nominale premie in de Ziekenfondswet (1991) heeft op zich ook een denivellerende invloed gehad op de profijtverdeling, maar dit is grotendeels gecompenseerd door de invoering van wettelijke bijdragen die door particulier verzekerden worden opgebracht ten gunste van ziekenfondsverzekerden (MOOZ) en particulier verzekerden met een standaardpakketpolis (WTZ) (beleidseffect).

5. Zie de recente publikatie van het CBS over dit onderwerp: C.A. de Kam en W. Wetzels, Drukverdeling van bestedingsbelastingen en milieuheffingen, 1992, *Sociaal-economische maandstatistiek*, Centraal Bureau voor de Statistiek, november 1994.

6. Zie P.J. Lambert, *The distribution and redistribution of income*, Oxford, 1989. De Lorenz-curve is een cumulatieve frequentieverdeling van inkomens, en geeft voor een land het verband weer tussen het percentage inkomensontvangers en het percentage van het totale (nationale) inkomen dat zij ontvangen. Wanneer alle inkomens gelijk zijn, valt de Lorenz-curve samen met de 45°-lijn. In dat geval is de z.g. Gini-coëfficiënt gelijk aan nul. In het extreme geval dat het totale inkomen bij één ontvanger terecht komt, valt de Lorenz-curve samen met de x-as en bedraagt de Gini-coëfficiënt één.

Tabel 2. Decompositie van de inkomensverdeling van primair naar tertiair inkomen, 1991

	(f mrd)	R	V	p	H
Primair inkomen^a	374	-			-
- werkgeverspremies	-23	-0,002	-0,001	(-0,02)	-0,001
+ sociale uitkeringen	+105	0,154	0,202	(0,92)	-0,048
Bruto inkomen^a	456	0,158	0,211		-0,054
- pensioenpremies	-10	0,006	0,006	(0,29)	0,000
- sociale premies	-77	-0,006	-0,004	(-0,02)	-0,002
- inkomstenbelasting	-82	0,037	0,038	(0,17)	-0,001
Secundair inkomen^a	286	0,049	0,053		-0,004
+ gebonden uitgaven ^b	+52	0,010	0,025	(0,16)	-0,015
- gebonden heffingen	-40	-0,010	-0,009	(-0,05)	-0,001
Tertiair inkomen^a	297	0,002	0,021		-0,019

a. Gini-coëfficiënten: 0,575 (primair); 0,417 (bruto); 0,368 (secundair); 0,366 (tertiair).

b. Inclusief kunstzinnige vorming, maatschappelijk werk, kinderopvang, bejaardenwerk, rechtshulp.

Toelichting: de (vet gedrukte) coëfficiënten geven het saldo van de overdrachten weer. R: totale herverdeling (verschil in Gini-coëfficiënten);

V: verticale herverdeling; p: index voor progressiviteit; H: horizontale herverdeling

Bron: SCP, *Aanvullend voorzieningengebruik onderzoek*, 1991.

en inkomstenbelasting (13%) en gebonden uitgaven in de tertiaire sfeer (9%). Deze uitkomst wordt zowel bepaald door de omvang van de betrokken overdrachten (w) als de progressiviteit van de betrokken stelsels (p). De horizontale herverdeling wordt met name tot stand gebracht door het stelsel van sociale zekerheid (62%), op afstand gevolgd door gebonden overheidsuitgaven (19%). Dit houdt hoofdzakelijk verband met het 'wel/niet'-karakter en de hoogte van de betrokken overdrachten.

De totale herverdeling als gevolg van tertiaire overdrachten is uiterst miniem. De Gini-coëfficiënt

Tabel 3. Decompositie van de inkomensverdeling van tertiaire overdrachten, 1991

	Bedrag (f mrd)	R	p	H
Gebonden uitgaven				
Volkshuisvesting	12,6	0,007	0,20	-0,002
Onderwijs 4-17 jarigen	15,4	-0,008	-0,07	-0,005
Onderwijs 18-plussers	9,8	-0,005	0,02	-0,005
Openbaar vervoer	3,5	0,006	0,48	0,000
Cultuur en recreatie ^a	3,9	0,001	0,11	0,000
Gezondheidszorg	4,1	0,010	0,78	-0,001
Dienstverlening ^b	2,6	0,004	0,52	-0,001
Gebonden heffingen				
Belasting op verbruik	34,3	-0,009	-0,06	0,000
Belasting op de woning	2,8	-0,001	-0,05	0,000
Belasting op motorvoertuigen	3,3	0,001	0,08	0,000

a. Inclusief kunstzinnige vorming.

b. Inclusief maatschappelijk werk, kinderopvang, bejaardenwerk, rechtshulp. Toelichting: zie tabel 2.

Bron: SCP, *Aanvullend voorzieningengebruik onderzoek*, 1991

van het tertiaire inkomen is 0,5% lager dan de Gini-coëfficiënt van het secundaire inkomen. Deze nagevoeg neutrale invloed van gebonden overdrachten op de inkomensverdeling blijkt het resultaat van twee elkaar compenserende bewegingen. In de eerste plaats compenseren inkomsten en uitgaven elkaar: er is een licht nivellerend effect van gebonden uitgaven (-2,5%) en een licht denivellerend effect van gebonden heffingen (+2,5%). In de tweede plaats blijken horizontale en verticale effecten elkaar te compenseren: de verticale herverdeling komt uit op -6% en de horizontale herverdeling op 5%. Tabel 3 geeft meer details over de herverdeling in de tertiaire sfeer.

De verticale herverdeling komt vooral tot stand door de progressiviteit van de overdrachten in de sectoren gezondheidszorg, dienstverlening en openbaar vervoer. De overheidsuitgaven voor leerplichtig onderwijs blijken, als de onderwijsuitgaven voor 18-plussers aan het ouderlijk huishouden worden toegevoegd, een licht regressief karakter te hebben. Deze regressiviteit is echter niet voldoende om de progressiviteit van de overige voorzieningen teniet te doen. De tertiaire inkomsten hebben een geringe regressieve werking; de belastingen op motorvoertuigen blijken echter progressief.

De horizontale herverdeling blijkt met name door de overdrachten in de sector onderwijs tot stand te worden gebracht. Omdat het gemiddeld uitgavenbedrag per gebruikmakend huishouden in deze sector hoog is, ontstaan forse verschillen tussen wel en niet gebruikmakende huishoudens, waardoor forse verschuivingen in inkomensposities optreden.

Referentieverdelingen

De werkelijke verdelingen van de overheidsuitgaven kunnen worden vergeleken met referentieverdelingen, die zijn ontleend aan overheidsuitspraken gedaan in algemene sectorale nota's of in nota's die betrekking hebben op voorzieningen. De referentieverdeling geeft de verdeling van de uitgaven naar rato van het voorkomen van de doelgroepen in de inkomensverdeling. Daarbij is rekening gehouden met differentiaties in gebruik en eigen bijdragen.

Bij volkshuisvesting is de referentieverdeling voor de individuele huursubsidie gelijkgesteld aan de verdeling die zou ontstaan als alle huishoudens huursubsidie zouden hebben aangevraagd. Voor de objectsubsidies en de geldelijke steun voor eigen woningen komen alleen huishoudens met een bescheiden inkomen in aanmerking⁷. Het huurwaardevoordeel zou naar rato van de woonconsumptie, voor zover afhankelijk van omvang en samenstelling van het huishouden, moeten worden genoten. Bij onderwijs is vooral het aantal potentiële onderwijsvolgenden van belang (veelal afgebakend door leeftijds-grenzen). Voor studiefinanciering en tegemoetkoming in de studiekosten is ook het inkomen van de ouders van belang. Bij openbaar vervoer is de gehele

7. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Volkshuisvesting in de jaren negentig*, SDU, Den Haag, 1989, (Tweede Kamer, vergaderjaar 1988/1989, 20.691).

bevolking en bij cultuur en recreatie de gehele bevolking van zes jaar of ouder als doelgroep aangemerkt, met een voor ieder gelijk gebruik.

In de gezondheidszorg zijn de referentieverdelingen voor de ziekenfondsverzekering en voor de wettelijke bijdragen gelijkgesteld aan de werkelijke verdelingen. Voor kruiswerk is de vraag naar medische zorg (wijkverpleging) en de aanwezigheid van pas geboren kinderen (consultatiebureaus) aangrijpingspunt voor de referentieverdeling. Voor ambulante geestelijke zorg is als referentie een gelijk gebruik voor alle huishoudens verondersteld. Bij de dienstverlening worden doelgroepen afgebakend naar hulpbehoefte op huishoudelijk of rechtskundig gebied (gezinsverzorging en rechtshulp) en naar leeftijd van de leden van het huishouden (bejaardenwerk en kinderopvang). Voor maatschappelijk werk is het huishouden als referentie genomen, ongeacht omvang of samenstelling.

In tabel 4 wordt de progressiviteit van de waargenomen overdrachten vergeleken met de progressiviteit van de bedoelde overdrachten, conform de referentieverdeling. De progressiviteit van de gebonden overheidsuitgaven blijkt in werkelijkheid substantieel geringer dan bedoeld. Grote verschillen in waargenomen en bedoelde progressiviteit treden op bij de uitgaven voor onderwijs aan 18-plussers en voor volkshuisvesting. Voor onderwijs aan 4-17 jarigen en voor cultuur en recreatie geldt hetzelfde in iets minder mate. Gezondheidszorg scoort conform de bedoeling, maar dit is helaas een artefact: voor de belangrijkste voorzieningen zijn referentieverdelingen en werkelijke verdelingen gelijk verondersteld. In twee sectoren is de progressiviteit hoger dan bedoeld: voor openbaar vervoer en dienstverlening. Openbaar vervoer is (onbedoeld) sterk geconcentreerd in de laagste inkomensgroep (studenten met een ov-jaarkaart), en dienstverlening komt iets meer bij de lagere inkomensgroepen (bejaarden) terecht dan in de referentie is verondersteld.

Verdelingsbeleid

In de tertiaire sfeer dienen de allocatieve effecten van voorzieningen te worden geconfronteerd met de inkomenseffecten die uit de beschikbaarstelling voortvloeien. Eerder is door de regering het standpunt ingenomen dat, rekening houdend met allocatieve doelstellingen, sommige gebonden inkomensoverdrachten meer aan de lagere inkomensgroepen ten goede zouden moeten komen. Hierbij werd met name gedoeld op de uitgaven voor volkshuisvesting, onderwijs voor niet-leerplichtigen en culturele en recreatieve voorzieningen. Uit de hier weergegeven nieuwe uitkomsten blijkt dat deze doelstelling bepaald nog niet is gerealiseerd. Wel zijn de overheidsuitgaven in de sector volkshuisvesting in de loop van de tijd iets meer terecht gekomen bij de lagere inkomensgroepen. Zowel bij de individuele huursubsidie als bij de geldelijke steun voor eigen woningen is dit (mede) het gevolg van het gevoerde overheidsbeleid.

De verdeling van overheidsuitgaven voor niet-leerplichtig onderwijs is betrekkelijk stabiel, met een

Tabel 4. Vergelijking progressiviteit van de werkelijke verdeling van overheidsuitgaven en van de referentieverdeling, 1991

	Werkelijke verdeling P	Referentieverdeling P
Volkshuisvesting	0,20	0,53
Onderwijs 4-17 jarigen	-0,07	-0,05
Onderwijs 18-plussers ^a	0,02	0,12
Openbaar vervoer	0,48	0,17
Cultuur en recreatie	0,11	0,18
Gezondheidszorg	0,78	0,77
Dienstverlening	0,52	0,40
Totaal overheidsuitgaven	0,15	0,24

Toelichting: zie tabel 2. Bron: SCP, Aanvullend voorzieningengebruik onderzoek 1991.

meer dan evenredig profijt van de hogere inkomensgroepen. Wel blijkt dat de deelname aan het hoger onderwijs bij huishoudens met kinderen nu is toegenomen voor de middeninkomens, maar dit wordt gecompenseerd door een toegenomen kindertal in de hogere inkomensgroepen.

Uit de referentieverdeling voor de sector cultuur en recreatie blijkt dat met name de hoogste inkomensgroepen meer dan bedoeld van de genoemde overheidsuitgaven profiteren (met name culturele voorzieningen). Sociale spreiding is een essentieel onderdeel van het cultuurbeleid, en prijssubsidies en kortingsregelingen dienen derhalve getoetst te worden aan deze spreidingsdoelstelling.

Een verschil tussen de werkelijke uitgavenverdeling en de referentieverdeling zou voor de overheid reden tot zorg moeten zijn. Zo kan men zich afvragen of het bevorderen van het eigen-woningbezit door het (huidige niveau van het) huurwaardevoordeel tot stand moet worden gebracht en of de eigen bijdragen voor culturele en recreatieve voorzieningen niet verhoogd moeten worden, gezien het hoge inkomen van de bevoordeelde huishoudens. Ook kan men zich afvragen of sommige inkomensafhankelijke regelingen, met name voor gezinsverzorging en kinderopvang, niet te ongunstig uitvallen voor huishoudens met een modaal inkomen en of het openbaar vervoer niet te aantrekkelijk is gemaakt voor studenten. Dit vergt een zorgvuldige afweging van allocatieve doelstellingen en distributieve effecten.

Tertiaire overdrachten hebben een zeer bescheiden invloed op de herverdeling van inkomen. Maar veel individuele huishoudens gaan er wel flink op vooruit of achteruit. Dit als gevolg van allocatieve doelstellingen, die betrekking hebben op het garanderen van bepaalde grondrechten: een adequaat niveau van huisvesting, onderwijs, openbaar vervoer, welzijn en gezondheidszorg. Dit neemt niet weg dat het garanderen van deze grondrechten ook gerealiseerd zou kunnen worden met een inzet van tertiaire overdrachten die meer recht doet aan de distributieve effecten, die volgens de de hier weergegeven referentieverdeling tot stand kunnen worden gebracht.

E.J. Pommer en L.W. Ruitenberg