

Minder voor het midden

Minder voor het midden

Profijt van de overheid in 2007

Evert Pommer (red.)
Jedid-Jah Jonker
Ab van der Torre
Hetty van Kempen

Sociaal en Cultureel Planbureau
Den Haag, augustus 2011

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is ingesteld bij Koninklijk Besluit van 30 maart 1973.

Het Bureau heeft tot taak:

- a wetenschappelijke verkenningen te verrichten met het doel te komen tot een samenhangende beschrijving van de situatie van het sociaal en cultureel welzijn hier te lande en van de op dit gebied te verwachten ontwikkelingen;
- b bij te dragen tot een verantwoorde keuze van beleidsdoelen, benevens het aangeven van voor- en nadelen van de verschillende wegen om deze doeleinden te bereiken;
- c informatie te verwerven met betrekking tot de uitvoering van interdepartementaal beleid op het gebied van sociaal en cultureel welzijn, teneinde de evaluatie van deze uitvoering mogelijk te maken.

Het Bureau verricht zijn taak in het bijzonder waar problemen in het geding zijn die het beleid van meer dan één departement raken. De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is als coördinerend minister voor het sociaal en cultureel welzijn verantwoordelijk voor het door het Bureau te voeren beleid. Omtrent de hoofdzaken van dit beleid treedt de minister in overleg met de minister van Algemene Zaken, van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van Financiën, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Economische Zaken, van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2011
SCP-publicatie 2011-11
Zet- en binnenwerk: Textcetera, Den Haag
Figuren: Mantext, Moerkapelle
Vertaling samenvatting: Julian Ross, Carlisle, England
Omslagontwerp: Bureau Stijlzug, Utrecht

ISBN 978 90 377 0437 2
NUR 740

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.repro-recht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

Sociaal en Cultureel Planbureau
Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
Telefoon (070) 340 70 00
Fax (070) 340 70 44
Website: www.scp.nl
E-mail: info@scp.nl

De auteurs van SCP-publicaties zijn per e-mail te benaderen via de website. Daar kunt u zich ook kosteloos abonneren op elektronische attendering bij het verschijnen van nieuwe uitgaven.

Inhoud

Voorwoord	7
Samenvatting	9
1 Waaron profijt van de overheid?	17
2 De berekening van het profijt	19
3 De omvang van het profijt	25
4 Profijt van volkshuisvestingsuitgaven	36
5 Profijt van onderwijsuitgaven	44
6 Profijt van vervoersuitgaven	52
7 Profijt van uitgaven voor cultuur en recreatie	58
8 Profijt van uitgaven voor ZORG en dienstverlening	66
9 Profijt van de zorgverzekering	73
10 Profijt van uitgaven voor bestaanskosten	78
11 Profijt van de overheid	82
12 Slotbeschouwing	94
Summary	99
Literatuur	107
Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau	108

Voorwoord

Dit is het zesde rapport in een reeks die periodiek inzicht geeft in het profijt dat individuele huishoudens hebben van de overheid. Dit rapport beschrijft het profijt van de overheid in 2007. Eerder verschenen rapportages voor de jaren 1977, 1983, 1991, 1999 en 2003 (Kuhry en Pommer 2006). Het onderzoek heeft tot doel inzicht te geven in de verdelingseffecten van overheidsprogramma's op sociaal en cultureel gebied. Het gaat hierbij om uitgaven van de overheid voor wonen, zorg, onderwijs, cultuur, recreatie, bestaanskosten en vervoer. Hoewel de primaire doelstelling van veel overheidsprogramma's is gelegen in het waarborgen van bepaalde grondrechten en het bereiken van een bepaald niveau van wonen, zorg, opleiding, cultuur en mobiliteit, kunnen de overheidsprogramma's onbedoelde gevolgen hebben voor de verdeling van de welvaart over de bevolking, die om nadere aandacht vragen. Dit rapport beoogt bij te dragen aan het inzicht in de herverdelende gevolgen van inkomensoverdrachten van de overheid aan huishoudens. Eerdere voorlopige uitkomsten voor 2007 hebben hun weg gevonden in het memorandum dat het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) in 2010 heeft opgesteld voor de kabinetsformatie (Pommer en Eggink 2010).

In deze rapportage werd aanvankelijk ook voorzien in de berekening en de verdeling van het nadeel dat huishoudens hebben van de overheid door heffingen op goederen en diensten, zoals omzetbelasting, accijnzen, onroerendezaakbelasting, overdrachtsbelasting op de woning en motorrijtuigenbelasting. Met toevoeging van het nadeel dat huishoudens hebben van deze heffingen zou een compleet beeld kunnen worden geschetst van de herverdeling van het inkomen, van primair inkomen (uit arbeid en winst) via secundair inkomen (na verrekening van ontvangen uitkeringen, betaalde premies en betaalde inkomstenbelasting) naar tertiair inkomen (na verrekening van het profijt en het nadeel van de overheid). Helaas zijn de benodigde microgegevens die nodig zijn voor de berekening van het nadeel dat burgers ondervinden door heffingen op overheidsdiensten nog niet beschikbaar. Daarom is besloten het profijt van de overheid als afzonderlijke publicatie uit te brengen en in een later stadium de totale herverdeling, inclusief het nadeel van de overheid, in beeld te brengen. Dan kan een meer evenwichtig oordeel worden geveld over wie profiteert van de verzorgingsstaat en wie opdraait voor de kosten.

Prof. Dr. P. Schnabel

Samenvatting

De burger heeft als gebruiker van het onderwijs, als ontvanger van huurtoeslag, als reiziger in het openbaar vervoer, als bezoeker van een museum, als gebruiker van thuiszorg of als gebruiker van een willekeurige andere overheidsvoorziening profijt van de overheid. Zo legt de overheid op elke euro die een busrit kost gemiddeld € 0,50 toe, op elk museumbezoek € 0,60, op elk kinderopvanguur € 0,80, op elk thuiszorguur € 0,90 en op elk onderwijsuur € 0,99. Wanneer we alle overheidsuitgaven aan de gebruikers van publieke voorzieningen toerekenen, resulteert het totale profijt dat burgers in financiële zin hebben van de overheid.

In deze rapportage, de zesde in een serie van vierjaarlijkse rapportages, is het profijt van de overheid voor het jaar 2007 berekend. Een belangrijke vraag in dit rapport is of het profijt van de overheid vooral de lagere inkomens, de middeninkomens of de hogere inkomens ten goede komt. Voorts is nagegaan in welke mate het profijt van de overheid terecht komt bij de doelgroepen van overheidsbeleid. Ten slotte is de verdeling van het profijt in 2007 vergeleken met de uitkomsten in eerdere jaren.

De overheidsuitgaven zijn in dit rapport toegerekend aan huishoudens, die zijn ingedeeld in 10%-groepen van het vrij besteedbaar (ofwel secundair) inkomen. Daarbij zijn thuiswonende kinderen van 18 jaar en ouder als afzonderlijk 'huishouden' in de profijtberekening betrokken, omdat zij doorgaans zelfstandig beslissen over het gebruik van voorzieningen.

We rekenen in dit rapport niet alleen overheidsuitgaven toe, maar we berekenen ook de gevolgen van overheidsregelingen die de inkomens van burgers positief beïnvloeden. Het gaat daarbij onder meer om fiscale faciliteiten die leiden tot een lagere belasting voor de eigen woning, een zorgverzekeringsstelsel waarin de overheid inkomens- en risicosolidariteit garandeert en een beschermde huurmarkt waarin een lagere huur wordt gevraagd dan in vrije marktomstandigheden mogelijk zou zijn.

Niet alle overheidsuitgaven leiden tot profijt voor individuele huishoudens. Uitgaven die een investeringskarakter dragen of uitgaven die betrekking hebben op zuiver collectieve goederen kunnen niet aan individuele huishoudens worden toegerekend omdat de baten in de toekomst worden genoten (investeringen in gebouwen en wegen) of de hele samenleving ten goede komen (zuiver collectieve diensten). In totaal zijn in dit rapport de overheidsuitgaven van 34 voorzieningen als profijt aan huishoudens toegerekend. Hiermee was in 2007 een bedrag van ruim 64 miljard euro gemoeid, hetgeen gelijk is aan 7850 euro per huishouden. De betrokken voorzieningen zijn ingedeeld in zeven sectoren: volkshuisvesting, onderwijs, vervoer, cultuur en recreatie, zorg en dienstverlening, zorgverzekering en bestaanskosten.

Uitkomsten per sector

De onderwijsuitgaven droegen in 2007 met 41% het meest bij aan het totale profijt van de overheid, op afstand gevolgd door uitgaven voor volkshuisvesting (24%) en zorg en dienstverlening (10%). De overheidsuitgaven voor cultuur en recreatie, de zorgverzekering en het vervoer nemen elk circa 7% van het totale profijt voor hun rekening.

De bestaanskosten dragen met 4% het minst bij aan het totale profijt. Het profijt van de overheid was – in constante prijzen – in 2007 circa 18% hoger dan in 2003 en circa 31% hoger dan in 1999.

De verdeling van de *volkshuisvestingsuitgaven* is een samenspel van links-scheve (huursector) en rechts-scheve (koopsector) verdelingen. De huurtoeslag en de huurprijbscherming komen vooral ten gunste van de lage inkomens en de fiscale behandeling van de eigen woning werkt vooral goed voor de hoge inkomens. Doordat het bedrag gemoeid met fiscale behandeling van de eigen woning groter is dan het bedrag van de huurtoeslag en de huurprijbscherming hebben kopers meer profijt van de overheid dan huurders. De middeninkomens trekken hier duidelijk aan het kortste eind.

Het profijt van het *onderwijs* loopt min of meer op met het inkomen: de hoge inkomens profiteren meer dan de midden- en lage inkomens. Dit komt vooral doordat gezinnen met hoge inkomens meer gebruikmaken van het hoger onderwijs. De onderwijsuitgaven voor 18-plussers worden aan de betrokken ouders toegerekend. Het profijt van deze onderwijsuitgaven komt grotendeels terecht bij de hogere inkomensgroepen. Het grotere profijt van hogere inkomensgroepen is niet alleen toe te schrijven aan het grotere aantal kinderen in de hogere inkomensgroepen, maar ook aan de grotere deelname van kinderen in de niet-leerplichtige leeftijd.

In deze editie van Profijt van de overheid zijn niet alleen de uitgaven voor openbaar vervoer maar ook de uitgaven voor onderhoud en aanleg van openbare wegen toegerekend aan huishoudens. De verdeling van de overheidsuitgaven voor het *vervoer* kent een top bij de studenten. Zij zijn intensieve gebruikers van het openbaar vervoer. Het profijt van het openbaar vervoer loopt na de top in de eerste 10%-groep vanaf de tweede 10%-groep geleidelijk op, om vanaf de zevende inkomensgroep betrekkelijk sterk op te lopen met het inkomen. Vooral het gebruik van de trein door hogere inkomensgroepen (vaak in woon-werkverband) is hier debet aan. Het profijt van de auto op de openbare weg loopt nog steiler op met het inkomen dan bij openbaar vervoer het geval is. Dit alles maakt dat het profijt van de uitgaven voor vervoer nogal sterk oploopt met het inkomen.

Het profijt van de overheid in de *culturele en recreatieve sfeer* is vrij gelijkmatig verdeeld, zij het dat de uitgaven iets oplopen met het inkomen. Het profijt slaat meer neer bij hogere inkomensgroepen naarmate het culturele en educatieve gehalte van de voorzieningen toeneemt. Maar ook de uitgaven van de overheid voor sportaccommodaties dragen bij aan een betrekkelijk gunstig beeld voor de hoge inkomens. Behalve door inkomen zelf wordt het verdelingsresultaat ook bepaald door gezinsfase (grotere gezinnen profiteren meer) en opleidingsniveau (hogeropgeleiden profiteren meer), hetgeen het relatief hoge profijt van hogere inkomensgroepen mede verklaart. Lage inkomens maken meer gebruik van sociaal-culturele werkvormen in wijkcentra en dorpshuizen.

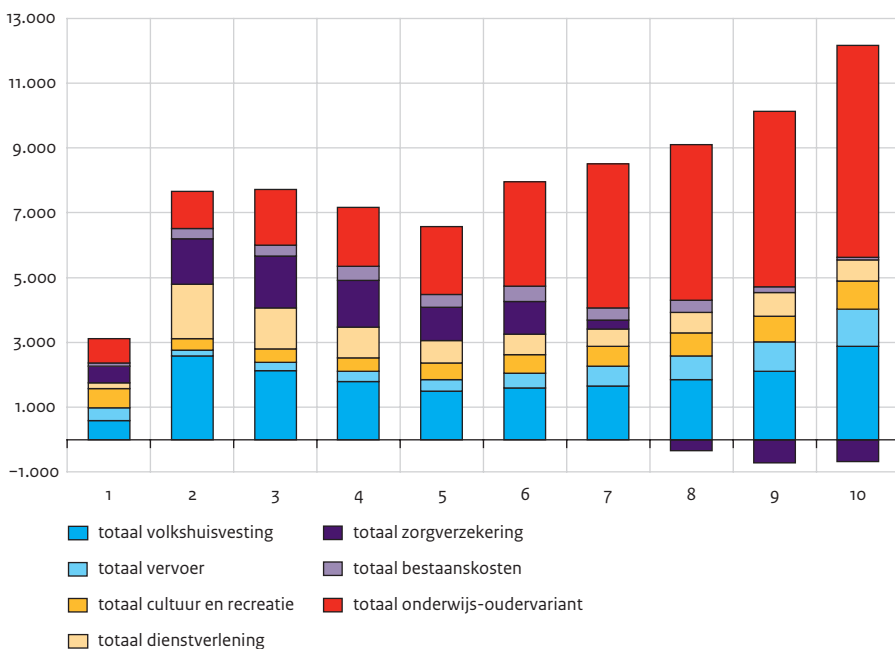
De overheidsuitgaven voor *zorg en dienstverlening* komen vooral ten goede aan de lage inkomens. Daarvoor zijn vooral de thuiszorg en de ondersteuning van gehandicapten verantwoordelijk. Ook de rechtshulp draagt bij aan een hoger profijt van de lage inkomens. De kinderopvang daarentegen komt – ondanks de inkomensafhankelijkheid van de betrokken regeling – vooral ten gunste van de hogere inkomens. Uiteraard wordt de verdeling van het profijt sterk bepaald door de specifieke groepen waarvoor de regelingen zijn bedoeld (ouderen, gehandicapten, gezinnen met jonge kinderen) en

door hun positie in de inkomensverdeling. Voorts ontstaat door de inkomensafhankelijkheid van de betrokken regelingen op directe wijze een groter profijt voor de lagere inkomensgroepen. Het profijt van bewoners van instellingen blijft in dit rapport grotendeels buiten beeld. Een ruwe berekening van het profijt van bewoners van verzorgings- en verpleeghuizen wijst op een hoog profijt van de lage inkomensgroepen.

In de verdeling van het profijt van de *zorgverzekering* weerspiegelt zich de inkomens- en risicosolidariteit van de zorgverzekering en de zorgtoeslag. Het profijt van de overheid vloeit voort uit het optreden van de overheid op de zorgverzekeringsmarkt en komt tot uitdrukking in het verschil tussen een premie die verzekerden zouden moeten betalen op basis van hun schaderisico en de werkelijk betaalde zorgpremie. De overheid neemt zelf de betaling van de zorgpremies voor kinderen voor haar rekening. Van de zorgverzekering, inclusief de zorgtoeslag, profiteren vooral de lage inkomensgroepen, en daarbinnen met name de ouderen. De hogere inkomensgroepen hebben een licht negatief profijt: zij betalen voor de inkomenssolidariteit.

Figuur S.1

Profijt van de overheid naar 10%-groepen van secundair inkomen, 2007 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



Bron: SCP

De financiële compensatie die de overheid biedt voor specifieke *bestaanskosten* komt vooral de lage inkomens ten goede. Het gaat hier om de fiscale compensatie voor bijzondere

ziektekosten en om de kwijtschelding van lokale heffingen. De kwijtscheldingsregeling komt vooral ten goede aan de lagere inkomens, de fiscale compensatie van ziektekosten komt daarboven ook ten goede aan de middeninkomens. Inmiddels is de fiscale aftrek van ziektekosten aanzienlijk aan banden gelegd.

Overzien we het totale profijt van de overheid (zie figuur S.1), dan blijken de hogere en vooral de hoogste inkomens het meest te profiteren. Laten we de eerste inkomensgroep van overwegend studenten buiten beeld, dan zien we dat de vierde en vooral vijfde inkomensgroep het minste profijt van de overheid heeft. Zij profiteren minder van zowel inkomensbeschermende voorzieningen (dienstverlening, zorgverzekering, bestaanskosten), als vrij beschikbare voorzieningen (hoger onderwijs, cultuur, vervoer, fiscale behandeling eigen woning).

Beoordeling van de uitkomsten

Deze uitkomsten roepen de vraag op of dit verdelingsresultaat gerechtvaardigd is op basis van de doelstellingen van overheidsbeleid. Om antwoord op deze vraag te krijgen zijn per voorziening doelgroepen van overheidsbeleid geïdentificeerd. De waargenomen verdeling van het profijt van de overheid kan dan worden vergeleken met de verdeling die zou resulteren wanneer de betrokken uitgaven terecht zouden zijn gekomen bij de doelgroepen van de betrokken regeling. Bij de zorgverzekering vallen de waargenomen verdeling van het profijt en de doelgroepenverdeling samen omdat het profijt is gebaseerd op de doelstelling van het zorgverzekeringsstelsel: het realiseren van inkomens- en risicosolidariteit.

De vergelijking van het werkelijk genoten profijt en het profijt dat verwacht mocht worden op basis van de verdeling van doelgroepen laat zien dat de middeninkomens minder profijt hebben van de overheid dan verwacht mocht worden. De lagere inkomensgroepen profiteren iets meer dan op basis van de doelgroepenverdeling verwacht mocht worden en de hoogste inkomensgroep zelfs veel meer. De middengroepen komen gemiddeld 7% tekort op het totale profijtbedrag. Deze uitkomst maakt duidelijk dat vooral de middeninkomens minder dan gemiddeld profiteren en de hoogste inkomens duidelijk meer dan gemiddeld. Het grote profijt van de hoogste inkomensgroep ontstaat vooral door de gunstige fiscale behandeling van de eigen woning, de hogere deelname aan het hoger onderwijs, het frequentere bezoek aan culturele voorzieningen en het intensievere gebruik van vervoersvoorzieningen.

De tijd vormt net als de doelgroep een mogelijk referentiepunt bij het beoordelen van de verdeling van het profijt van de overheid. In de tijdsvergelijking zijn uitsluitend voorzieningen betrokken die in alle jaren als profijt van de overheid aan huishoudens zijn toegerekend. Uit deze vergelijking blijkt dat het profijt van de overheid onder de hoogste inkomensgroepen in de loop der tijd duidelijk is afgenomen: van 45% in 1991 naar 38% in 2007. Het resulterende voordeel is deels terechtgekomen bij de lagere inkomens (tussen 1991 en 1999) en deels bij de middeninkomens (van 1999 tot 2007). Het relatief achterblijvende profijt van de middeninkomens is in de loop der tijd dus wel iets afgenomen. Bij sommige voorzieningen zien we een verschuiving richting lagere inkomens, bij andere richting hogere inkomens. Bij de overheidsuitgaven voor volkshuisvesting,

cultuur en recreatie zien we een verschuiving richting lagere inkomens. Bij de volkshuisvesting komt dit vooral door de iets sterkere toename van het eigen woningbezit in de lagere inkomensgroepen, waarmee een gunstige fiscale behandeling van de eigen woning gepaard gaat. De nivellerende beweging bij culturele en recreatieve voorzieningen heeft zich bij bijna al deze voorzieningen voorgedaan, met uitzondering van de sportaccommodaties. De enige sector waar een denivellerende trend is waar te nemen betreft het openbaar vervoer (voor het vervoer per auto is geen tijdsvergelijking mogelijk). Hier hebben de hogere inkomensgroepen steeds meer terrein gewonnen. Het toegenomen gebruik van openbaar vervoer bij woon-werkverplaatsingen is hier mede debet aan. Ook bij zorg en dienstverlening is een denivellerende trend waarneembaar, maar uitsluitend voor de periode 2003-2007. Dit is toe te schrijven aan de spectaculaire groei van de kinderopvangtoeslag, die vooral de hogere inkomens ten goede komt. In de sector onderwijs is het verdelingsbeeld in de tijd betrekkelijk stabiel. Weliswaar is de deelname aan het hoger onderwijs fors toegenomen, maar deze toename heeft zich in de verschillende inkomensgroepen in nagenoeg gelijke mate voltrokken.

Mogelijke beleidsopties

De overheid voert geen beleid dat expliciet gericht is op de verandering van de inkomensverdeling. Die verdeling staat niet ter discussie, het in stand houden van bestaande verhoudingen staat voorop. Het huidige inkomensbeleid richt zich vooral op het bereiken van een evenwichtige inkomensontwikkeling, de bestrijding van de armoedeval en de ontwikkeling van evenwichtige overheidsfinanciën. Wel voert de overheid beleid aan de randen van de inkomensverdeling. Kwetsbare groepen, die weinig kans hebben op of geen relatie hebben met de arbeidsmarkt, worden door de overheid in bescherming genomen en de ontwikkeling van topsalarissen, met name in de publieke sector, wordt met argwaan bekeken en met beperkte ingrepen gecorrigeerd. Bijzondere aandacht wil de huidige regering besteden aan huishoudens met kinderen en de middeninkomens. Deze bescheiden doelstellingen maken een beleidsgerichte beoordeling van de uitkomsten van dit rapport lastig maar niet onmogelijk.

In de eerste plaats kunnen de uitkomsten op zichzelf worden beoordeeld naar de mate waarin de overheidsuitgaven in meerdere of mindere mate bij lage, midden- of hoge inkomens terecht komen. De vraag is dan of de verdelingsgevolgen wel opwegen tegen de specifieke doelstellingen die met de voorziening worden nagestreefd. In de tweede plaats kan worden nagegaan of door stapeling van het profijt bepaalde groepen systematisch meer of minder profijt hebben van de overheid. In de derde plaats kunnen de uitkomsten worden vergeleken met de verdelingen die zouden resulteren op basis van de doelgroepen die de overheid wil bereiken. En ten slotte kunnen de uitkomsten in een tijdsperspectief worden geplaatst en kan worden gezien of er nivellerende dan wel denivellerende ontwikkelingen zijn waar te nemen.

Het *eerste beleidsperspectief* betreft de mate waarin het profijt van een regeling in sterke mate ten gunste komt van een bepaalde inkomensgroep. Regelingen die vooral de hoogste inkomensgroepen ten goede komen zijn de fiscale behandeling van de eigen

woning, hoger onderwijs, kinderopvang, vervoer per auto en uitvoerende kunst. Bij al deze regelingen moet worden afgewogen of de verdelingseffecten opwegen tegen de sectordoelstellingen: de bevordering van het eigenwoningbezit, van een goed opgeleide bevolking, van de arbeidsdeelname van gezinnen met jonge kinderen, van cultuurspreiding, enzovoort. Daartegenover komen de huurtoeslag, kwijtschelding van lokale heffingen, rechtshulp en voorzieningen als thuiszorg en ondersteuning van gehandicapten in sterke mate ten gunste van de laagste inkomensgroepen. Het gaat hier om inkomensafhankelijke regelingen die weliswaar de laagste inkomens bescherming bieden, maar bij mensen met een arbeidsmarktperspectief ook tot een armoedeval kunnen leiden. Uiteraard is de afweging van de verdelingsgevolgen in het licht van de sectorinhoudelijke doelstellingen en bereikte resultaten vooral een politieke zaak, die buiten het bestek van dit onderzoek valt.

Het *tweede perspectief* betreft de mate waarin bepaalde groepen systematisch meer of minder profijt hebben van de overheid. In dit rapport blijkt dat de middeninkomens relatief minder bedeed worden dan lagere en hogere inkomens. Deze uitkomst is het resultaat van een samenspel van verdelingsuitkomsten in de verschillende sectoren. De onderbedeling van de middeninkomens blijft bestaan als ook gekeken wordt naar de doelgroepen van overheidsbeleid.

De middengroepen vormen een belangrijke maatschappelijke groep, die zich de laatste jaren ook electoraal laat horen. Dat roept de vraag op of zij zich ook niet tekortgedaan voelen door de overheid. Daarover is geen goede empirische informatie voorhanden, maar er zijn wel enkele aanwijzingen dat dit het geval is. Zo blijkt uit het onderzoek Culturele Veranderingen dat vooral de middeninkomens vinden dat de regering te weinig doet om de welvaart voor mensen zoals zij te vergroten. Ook over het effect van het overheidsbeleid op hun eigen economische situatie, waarnaar gevraagd is in het Nationaal Kiezersonderzoek 2010, zijn de middeninkomens negatiever dan de lage en de hoge inkomens. Enige duiding van deze onvrede is te putten uit de groepsgesprekken die het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) organiseert in het kader van het Continu Onderzoek Burgerperspectieven. In focusgroepen brengen burgers regelmatig naar voren dat je met een normaal salaris overal buiten valt en nergens voor in aanmerking komt, terwijl mensen met weinig geld aanspraak kunnen maken op allerlei regelingen. Uit het Continu Onderzoek Burgerperspectieven blijkt ook dat de ontevredenheid over de bonussen ('graacultuur') en de topsalarissen sterk is toegenomen, hoewel het niveau van ontevredenheid de laatste jaren niet verder is gegroeid. Er wordt dus niet alleen met enige afgunst gekeken naar de lage inkomens (kunnen aanspraak maken op allerlei regelingen), maar ook naar de hoge inkomens (het grote graaien aan de top).

Het *derde beleidsperspectief* voor de beoordeling van de verdelingsuitkomsten betreft de mate waarin de doelgroepen van overheidsbeleid worden bereikt. In het algemeen is het lastig om doelgroepen te definiëren. Soms zijn ze vrij nauwkeurig te bepalen (thuiszorg is voor mensen met beperkingen), maar vaak ook niet (voor wie zijn de openbare bibliotheken bedoeld?). Daarom is vaak de bevolking in zijn geheel of zijn bepaalde leeftijdsgroepen als doelgroep aangemerkt. Opmerkelijk is dat het profijt van enkele

overheidsvoorzieningen vooral bij de hogere inkomensgroepen terechtkomt, terwijl men dat op basis van het doel van de regeling niet zou verwachten. Dat is bijvoorbeeld het geval met de fiscale behandeling van de eigen woning (doelgroep: eigenaren naar rato van gevraagde woondiensten) en het hoger onderwijs (doelgroep: alle kinderen van 18-26 jaar). Hier zou men via een andere tarifiering (eigen woning) of via invoering van een sociaal leenstelsel (hoger onderwijs) de lagere inkomens beter kunnen bedienen. Bij de kinderopvang spoort het profijt van de hogere inkomens nagenoeg met de doelgroep: gezinnen met jonge kinderen en werkende ouders. Bij het vervoer is het profijt van de overheid bij de hogere inkomens groter dan men op basis van de verdeling van de bevolking over inkomensgroepen zou verwachten. Dat betreft met name het vervoer per auto. Op sociaal en cultureel gebied zijn de verschillen tussen het feitelijke profijt en het profijt dat men zou verwachten op basis van de verdeling van doelgroepen in de inkomensverdeling (doelgroepverdeling) niet groot. Bij sociaal-cultureel werk zien we een oververtegenwoordiging van lage inkomens en bij culturele voorzieningen, met name uitvoerende kunst, een oververtegenwoordiging van de hoge inkomens. Bij culturele voorzieningen zou een versterking van de private financiering en een meer publiekgericht aanbod een te overwegen optie zijn. Maar ook hier moet worden bezien of dit ten koste gaat van sectorale doelstellingen, zoals het bevorderen van cultuurspreiding.

Met de tijd als referentiepunt ontstaat een *vierde perspectief* voor de beoordeling van de verdelingsuitkomsten. In vergelijking met de uitkomsten in voorgaande jaren blijkt dat de gunstige fiscale behandeling van de eigen woning iets minder ten gunste is gekomen van de hogere en iets meer ten gunste van de lagere inkomens. Dit is in belangrijke mate toe te schrijven aan de toename van het eigenwoningbezit in de lagere inkomensgroepen.

De overheidsuitgaven voor cultuur en recreatie zijn meer ten gunste gekomen van de lagere inkomens en die voor openbaar vervoer meer ten gunste van de hogere inkomens. De meest opmerkelijke verschuiving in de culturele en recreatieve sfeer heeft plaatsgevonden bij de openbare bibliotheken, waar de lage inkomens steeds meer terrein hebben gewonnen. Bij de musea en uitvoerende kunst is echter nauwelijks sprake van een verschuiving van het profijt richting lagere inkomensgroepen. Deze verschuiving zou men kunnen verwachten op basis van het sterk gestegen opleidingsniveau van de bevolking, maar uit ander onderzoek blijkt dat de sterk gestegen onderwijsdeelname kinderen in het hoger onderwijs bracht die van huis uit geen of minder culturele bagage hadden meegekregen. Dit heeft geleid tot een lichte daling van de cultuurparticipatie onder hoogopgeleiden.

De toename van het profijt van openbaar vervoer voor de hogere inkomens is opmerkelijk, en houdt onder meer verband met de toename van het gebruik van openbaar vervoer bij woon-werkverplaatsingen. Daar staat tegenover dat de bijdrage van de overheid in de bekostiging van het openbaar vervoer in de loop der tijd fors is gedaald. Er zijn in het openbaar vervoer wel diverse kortingsregelingen voor bijzondere groepen in omloop, maar deze zijn niet gerelateerd aan inkomen. De eventuele introductie van aan inkomen gerelateerde kortingen stuit overigens weer op het probleem van de armoedeval, zodat ook hier terughoudendheid is geboden.

Ten slotte kunnen heel globaal de gevolgen worden geschetst van de maatregelen die in het Regeerakkoord 2010 van VVD en CDA zijn opgenomen. Deze vergelijking levert een gemêleerd beeld op voor de verdeling van het profijt van de overheid. De hoge inkomensgroepen krijgen vooral te maken met de invoering van een sociaal leenstelsel in de masterfase van het hoger onderwijs en met de bezuinigingen op de uitgaven voor uitvoerende kunst. De middeninkomens hebben vooral te maken met de maatregelen die het scheefwonen in de huursector moeten tegengaan. Huurders met een belastbaar inkomen van meer dan 43.000 euro kunnen jaarlijks worden geconfronteerd met een huurverhoging die maximaal 5% hoger is dan de inflatie. Lagere inkomensgroepen, met name de bewoners van intramurale zorginstellingen, hebben vooral profijt van de financiële impuls die het kabinet voor ogen heeft om de kwaliteit van de ouderenzorg te verbeteren. Hoewel het verdelingsbeeld van de maatregelen in het Regeerakkoord 2010 dus betrekkelijk gemêleerd is en eerder gunstig uitpakt voor de lagere dan voor de hogere inkomens, verdienen ook bij de bezuinigingsmaatregelen de middengroepen de aandacht.

1 Waarom profijt van de overheid?

De burger heeft als gebruiker van het onderwijs, als ontvanger van huurtoeslag, als reiziger in het openbaar vervoer, als bezoeker van een museum, als gebruiker van thuiszorg of als gebruiker van een willekeurige andere overheidsvoorziening profijt van de overheid. Dit profijt volgt uit het feit dat de overheid deze voorzieningen gratis ter beschikking stelt of grotendeels betaalt. Zo legt de overheid op elke euro die een busrit kost € 0,50 toe, op elk museumbezoek € 0,60, op elk kinderopvanguur € 0,80, op elk thuiszorguur € 0,90 en op elk onderwijsuur € 0,99. Wanneer we deze bijdragen van de overheid als inkomen van gebruikers zien, kan het profijt van de overheid ook in geld worden uitgedrukt. We verdelen dan alle overheidsuitgaven over de gebruikers van de betrokken voorzieningen naar rato van het gebruik dat ze van deze voorzieningen maken. Dit 'inkomen' noemen we het profijt van de overheid.

We rekenen in dit rapport niet alleen overheidsuitgaven toe, maar we berekenen ook de gevolgen van overheidsregelingen die grote invloed hebben op de inkomens van burgers. Het gaat daarbij onder meer om fiscale faciliteiten die leiden tot een lager dan gebruikelijke belastingopbrengst (zoals de gunstige fiscale behandeling van de eigen woning); andere regelingen die het inkomen van burgers sterk beïnvloeden, zijn een zorgverzekeringsstelsel waarin de overheid inkomens- en risicosolidariteit garandeert en een huur in de beschermde huurmarkt die lager is dan in marktomstandigheden zou kunnen worden gevraagd.

Door de toerekening van overheidsuitgaven kan worden nagegaan of het profijt van de overheid vooral de lagere inkomens, de middeninkomens of de hogere inkomens ten goede komt. In dit rapport wordt de verdeling van het profijt van de overheid beschreven voor het jaar 2007. Voorts wordt de verdeling van dit profijt vergeleken met eerder gepresenteerde uitkomsten voor andere jaren. Ten slotte wordt nagegaan in welke mate het profijt van de overheid terecht komt bij de doelgroepen van overheidsbeleid.

De overheidsuitgaven worden in dit rapport toegerekend aan huishoudens, die zijn ingedeeld in 10%-groepen van het secundaire inkomen. Er is gekozen voor huishoudens als eenheid van toerekening van profijt omdat veel beslissingen, bijvoorbeeld over wonen, onderwijs, zorg en recreatie, in huishoudelijk verband worden genomen. Bovendien zijn er veel voorzieningen, zoals de huurtoeslag, kinderopvang en thuiszorg, die het huishouden als geheel ten goede komen. Wel worden thuiswonende kinderen van 18 jaar en ouder als afzonderlijk 'huishouden' in de profijtberekening betrokken, omdat zij doorgaans wel zelfstandig beslissen over het gebruik van voorzieningen of geacht kunnen worden daarover te beslissen. Bij de toerekening wordt uitgegaan van het vrij te besteden secundaire inkomen van huishoudens. Er is daarbij geen rekening gehouden met verschillen in omvang en samenstelling van huishoudens, omdat de daarmee samenhangende lusten en lasten ook in belangrijke mate het resultaat zijn van beslissingen van personen (partnerkeuze) en huishoudens (kinderwens).

In vorige edities van deze rapportage is gebleken dat vooral de lage en de hoge inkomens profijt van de overheid hebben en dat de middeninkomens wat achterblijven. De lagere inkomensgroepen hebben vooral profijt van regelingen die hun recht op een

minimaal niveau van leven moeten garanderen (huurtoeslag, thuiszorg, kwijtschelding, bijzondere bijstand) en hogere inkomensgroepen van regelingen die hun voorkeur weer spiegelen (fiscale behandeling eigen woning, hoger onderwijs, cultuurparticipatie). Dit brengt het gevaar met zich mee dat de middengroepen zich tekort gedaan voelen en zich beschouwen als de nettobetalers van de verzorgingsstaat. De vraag die in dit rapport aan de orde komt is of de middeninkomens nog steeds minder worden bedeed dan de lagere en hogere inkomensgroepen en of de verschillen in de loop der tijd zijn toegenomen of afgenomen.

Uiteraard blijven de ontwikkelingen na 2007 buiten het profijtbeeld dat in dit rapport wordt geschetst. In het regeerakkoord vvd-cda zijn evenwel maatregelen aangekondigd die invloed hebben op de verdeling van het profijt van de overheid. De belangrijkste maatregelen zijn de invoering van een sociaal leenstelsel in de masterfase van het hoger onderwijs, de bezuinigingen op het passend onderwijs, het verminderen van de uitgaven voor uitvoerende kunst en de publieke omroep, een financiële kwaliteitsimpuls voor de ouderenzorg en het tegengaan van 'scheefwonen' door grotere huurverhogingen toe te staan voor hogere inkomensgroepen in de huursector. Deze maatregelen treffen verschillende inkomensgroepen en daarmee de verdeling van het profijt van de overheid. Op basis van de hier gepresenteerde uitkomsten kan globaal worden bepaald welke gevolgen deze maatregelen hebben voor de verdeling van het profijt van de overheid.

2 De berekening van het profijt

Dit hoofdstuk gaat globaal in op enkele methodische en datatechnische vragen die eerst beantwoord moeten worden om de berekening van het profijt van de overheid mogelijk te maken. Deze vragen hebben te maken met de selectie van toe te rekenen uitgaven, de berekening van het profijt, de afbakening van huishoudens en de beschikbaarheid van adequate data.

Wat is profijt van de overheid?

De overheid heft belastingen en financiert hiermee publieke voorzieningen. Sommige voorzieningen hebben een puur collectief karakter, zoals defensie, justitie en ontwikkelingshulp. Deze uitgaven komen de gehele bevolking ten goede. Een groot deel van de overheidsmiddelen gaat echter naar voorzieningen waar individuele burgers gebruik van maken, als kind in de kinderopvang, als leerling op school, als patiënt bij de dokter, als cliënt van de thuiszorg, als bezoeker van een klassiek concert, als volleyballer in de sporthal, als reiziger in de tram, enzovoort. De betrokken overheidsuitgaven kunnen als ‘profijt van de overheid’ aan de betrokken gebruikers worden toegerekend.

Waarom is er profijt van de overheid?

Het beschikbaar stellen of subsidiëren van voorzieningen vloeit mede voort uit de taak van de overheid om bepaalde grondrechten te garanderen. Deze grondrechten kunnen niet (geheel) door de markt worden veiliggesteld omdat dit technisch onmogelijk of maatschappelijk ongewenst is. Het tekortschieten van de markt kan worden veroorzaakt doordat

- 1 het gaat om zuiver collectieve diensten, zoals openbare veiligheid, openbare infrastructuur, openbaar bestuur en openbare vertegenwoordiging;
- 2 er sprake is van monopolistische productie of onvoldoende concurrentie;
- 3 er maatschappelijke effecten in het geding zijn waarmee individuen onvoldoende rekening (kunnen) houden, zoals milieuvervuiling als negatief maatschappelijk effect van bijvoorbeeld autoverkeer en het effect van een goed opgeleide beroepsbevolking op de economische groei;
- 4 er bij verzekeringen kans is op risicoselectie of risicobeïnvloeding;
- 5 er onvoldoende van bepaalde basisvoorzieningen zoals woondiensten, kinderopvang, rechtshulp en thuiszorg kan worden geconsumeerd door lagere inkomensgroepen;
- 6 het individuele nut wordt over- of ondergewaardeerd; zo wordt alcohol in de ogen van de overheid te veel geconsumeerd, en bezoekt men het museum te weinig.

De eerste twee factoren hebben betrekking op de technische eigenschappen van de betrokken diensten en de laatste vier factoren op ongewenste maatschappelijke effecten bij levering via de markt. Als een van deze factoren aan de orde is, kan de overheid besluiten de voorziening zelf te produceren of de levering te garanderen door de productie te subsidiëren of te reguleren.

Welke overheidsuitgaven leiden tot profijt?

Een uitgave van de overheid leidt in dit rapport alleen tot individueel profijt als deze overdracht is gebonden aan het gebruik van een bepaalde voorziening. Bij de beoordeling van wat 'gebonden' of 'ongebonden' is, wordt uitgegaan van de wijze waarop de overdracht kan worden verworven. Zo is de huurtoeslag een gebonden overdracht omdat iemand er alleen over kan beschikken als het inkomen laag en de huur van de woning hoog is. In economische zin hebben alle overdrachten aan huishoudens gemeen dat er een inkomenseffect optreedt: het inkomen neemt toe. Gebonden overdrachten kunnen echter tevens een substitutie-effect veroorzaken: er kan een wijziging plaatsvinden in de samenstelling van de consumptie. Zo kan de subsidiëring van het openbaar vervoer niet alleen tot gevolg hebben dat men minder betaalt voor het openbaar vervoer (het inkomenseffect), maar ook dat men dan meer gebruik gaat maken van openbaar vervoer ten koste van andere bestedingen (het substitutie-effect).

De uitgaven voor investeringen leiden tot toekomstige baten, en kunnen daarom niet aan huidige gebruikers worden toegerekend. Ook zuiver collectieve uitgaven, zoals voor politie, justitie en defensie, zijn niet individueel toerekenbaar omdat daaraan geen individueel gebruik door personen of huishoudens kan worden verbonden. De bescherming die van deze voorzieningen uitgaat, strekt ten voordele van de gehele bevolking.

Een bijzondere voorziening betreft de belastinguitgaven. Dit zijn door de overheid gederfde belastinginkomsten die ontstaan doordat bijzondere aftrekposten zijn toegestaan of bijzondere inkomsten niet hoeven te worden bijgeteld. Meer formeel: een belastinguitgave is een derving van belasting doordat een afwijking van de primaire heffingsstructuur van een belastingwet wordt toegestaan, ten einde een overheidsdoelstelling te bereiken die ook met gewone overheidsuitgaven zou kunnen worden bereikt. Een belangrijke belastinguitgave is het huurwaardevoordeel, dat voortvloeit uit een lagere vaststelling van de huurwaarde door de fiscus dan economisch verantwoord is (het zogenaamde eigenwoningforfait). Deze lagere huurwaarde vloeit voort uit de doelstelling van de overheid om het eigenwoningbezit te bevorderen. Andere belastinguitgaven vloeien voort uit de aftrekbaarheid van buitengewone lasten voor onderwijs en gezondheidszorg.

Een bijzondere invalshoek wordt gekozen bij de gezondheidszorg. Het profijt van de overheid is hier niet zozeer gelegen in de verstrekkingensfeer, als wel in de verzekeringsfeer. De financiële bemoeienis van de overheid met 'zorg' speelt zich vooral af in de verzekeringsfeer. Door het overheidsoptreden wijkt de door de zorgverzekerde betaalde premie af van een marktconforme verzekeringspremie. Het verschil tussen deze marktconforme premie en de door de overheid gereguleerde zorgpremie en premiecompensatie (zorgtoeslag) weerspiegelt in dit rapport het profijt van de overheid.

Wie genieten profijt van de overheid?

Om inzicht te krijgen in de verdeling van het profijt van de overheid moet een inkomenseenheid worden gekozen. Hier wordt gekozen voor het huishouden als inkomenseenheid omdat de verwerving en besteding van inkomen doorgaans op het niveau van huishoudens plaatsvindt. Maar wie behoren er tot een huishouden? Over de verwerving en besteding van inkomen kunnen sommige personen vaak zelf beslissen,

zoals thuiswonende meerderjarige kinderen of inwonende familieleden. Vandaar dat deze personen als een zelfstandige eenheid worden beschouwd. Kinderen die jonger zijn dan 18 jaar worden gerekend tot het huishouden van hun ouder(s) of verzorger(s). Door uit- en thuiswonende personen van 18 jaar en ouder als apart huishouden aan te merken, wordt de welvaart van deze kinderen niet meer verbonden aan die van hun ouder(s). Personen in intramurale instellingen (verzorgingstehuizen, verpleeghuizen) behoren in theorie wel tot de verzameling huishoudens, maar blijken in de praktijk vaak te ontbreken in de gegevensbronnen waaruit het profijt van de overheid wordt berekend. Daarom maken zij doorgaans geen deel uit van de verzameling huishoudens waarvoor het profijt van de overheid wordt vastgesteld.

De ontvanger van de overdracht is in theorie makkelijk te bepalen: een persoon, als lid van het huishouden, of een huishouden zelf is de gebruiker van de voorziening.¹ Alleen bij onderwijs ligt er een (moeilijke) keuze: door de gehanteerde definitie van huishouden dienen overheidsuitgaven voor studerende van 18 jaar of ouder aan de student zelf te worden toegerekend. Vanuit inkomenspolitiek oogpunt is het echter van belang om het inkomen van de ouders in de analyse te betrekken, temeer daar de studiefinanciering mede van het inkomen van de ouders afhankelijk is. Daarom worden de uitgaven voor studiefinanciering en hoger onderwijs niet aan de studenten maar aan hun ouders toegerekend. Deze wijze van toerekening werd in voorgaande edities van Profijt van de overheid aangeduid met de term ouderlijkhuishoudenvariant.

Hoe berekenen we het profijt van de overheid?

De feitelijke identificatie van gebruikers van voorzieningen is niet altijd eenvoudig. Dit houdt verband met de wijze waarop het gebruik in de praktijk moet worden vastgesteld: met zogenoemde publieksenquêtes. Een publieksenquête is een representatieve steekproef uit de bevolking. De geselecteerde respondenten krijgen vragen voorgelegd over het gebruik van voorzieningen. Het toe te rekenen bedrag wordt over de huishoudens verdeeld naar rato van het vastgestelde gebruik. Voorzieningen met een betrekkelijk gering aantal gebruikers (vuistregel: minder dan 100.000) zijn doorgaans niet goed vertegenwoordigd in steekproeven. Daardoor ontbreekt bijvoorbeeld de jeugdzorg, die in 2007 circa 66.000 cliënten kende. Een al genoemde beperking van publieksenquêtes is voorts dat personen in tehuizen en inrichtingen doorgaans in de steekproeven ontbreken. Dit betekent dat de overdrachten die tussen de overheid en deze huishoudens plaatsvinden grotendeels buiten beeld blijven. In dit rapport betreft dit met name de uitgaven voor (verstandelijk)gehandicaptenzorg en intramurale geestelijke gezondheidszorg. Overdrachten van geringe omvang (minder dan 100 miljoen euro) zijn eveneens buiten beschouwing gelaten.

Welke gegevensbronnen zijn gebruikt?

Voor de toerekening van het profijt van de overheid hebben we micro-informatie nodig van het gebruik van publieke voorzieningen door individuen en/of huishoudens. In dit rapport wordt deels gebruikgemaakt van enquêtes en deels van registraties. De belangrijkste gegevensbron is het Aanvullend voorzieningengebruikonderzoek (AVO) 2007. Deze representatieve enquête onder 6824 huishoudens geeft informatie over het gebruik

van overheidvoorzieningen door alle leden van deze huishoudens. Het AVO '07 is in opdracht van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) uitgevoerd door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Dit heeft het mogelijk gemaakt om ook informatie uit de fiscale statistiek aan het AVO-bestand toe te voegen, waardoor goede informatie beschikbaar is over de inkomens van de huishoudens, de diverse toeslagen die huishoudens ontvangen en de verschillende aftrekposten die ze in rekening brengen. Voor meer informatie over het AVO, zie de website van het SCP (www.scp.nl). Voor de toerekening van vervoersuitgaven schiet het AVO echter tekort. Daarom is bij de toerekening van deze uitgaven gebruikgemaakt van het Mobiliteitsonderzoek Nederland (MON) van 2007. Ook aan dit onderzoek heeft het CBS fiscale gegevens toegevoegd, zodat wij – beter dan voorheen – kunnen uitrekenen welke inkomensgroepen profijt hebben van de overheidsuitgaven voor vervoer. Meer informatie over het MON is te vinden op de website van Rijkswaterstaat (www.rws.nl). Voor de berekening van het profijt van de huurprijsbescherming en de kwijtschelding van locale lasten is gebruikgemaakt van het Woononderzoek Nederland (Woon). Voor meer informatie over het Woon, zie: www.rijksoverheid.nl, waar u kunt zoeken op het betreffende onderwerp.

Hoe groot is het profijt van de overheid?

De waardering van het gebruik van overheidsvoorzieningen kan zijn gebaseerd op de waarde in economisch verkeer (marktwaarde), de waarde van de betrokken overdracht (boekwaarde) of de waarde van vergelijkbare voorzieningen op de markt (equivalentiewaarde). Bij de profijtstudies is steeds gekozen voor de boekwaarde, zodat een cijfermatige aansluiting op de Nationale rekeningen ontstaat. De waarde van een inkomensoverdracht bestaat uit twee componenten: de omvang van het gebruik per huishouden ('volume') en de overdracht per eenheid gebruik ('prijs'). De meest eenvoudige indicatie van het gebruik is het wel of niet benutten van een voorziening (bijvoorbeeld wel of geen hoger onderwijs volgen), maar waar dit mogelijk is wordt ook rekening gehouden met de intensiteit van het gebruik (bijvoorbeeld het aantal geleende boeken). De 'prijs' wordt bepaald door op nationaal niveau de totale overheidsuitgaven te delen door het totale gebruiksvolume. De totale waarde van de betrokken inkomensoverdracht per huishouden wordt berekend door het totale gebruik per huishouden te vermenigvuldigen met de 'prijs' per eenheid gebruik.

Voorzieningen waarmee overheidsuitgaven zijn gemoeid worden doorgaans niet alleen bekostigd uit overheidsbijdragen, maar ook uit eigen bijdragen van gebruikers. Als de eigen bijdragen proportioneel zijn met het gebruik, beïnvloeden zij de verdeling niet. Wel is bij enkele voorzieningen rekening gehouden met het bezit van de kortingskaarten (Pas 65+, Cultureel Jongeren Paspoort). Als de eigen bijdrage niet evenredig is met het gebruik, is daarmee bij de berekening van de overdracht rekening gehouden door aan de huishoudens eerst het brutobedrag van de overheidsuitgaven toe te rekenen (de som van de overheidsbijdragen en de eigen bijdragen) en hierop vervolgens de eigen bijdrage van gebruikers in mindering te brengen. Deze berekeningswijze is met name gevolgd wanneer er sprake is van eigen bijdragen die afhankelijk zijn van kenmerken van de gebruiker of het inkomen van de gebruiker, zoals dat het geval is bij de studiefinanciering, de thuiszorg, de kinderopvang en de rechtsbijstand. Ook de huur kan als

inkomensafhankelijk worden aangemerkt als gebruik wordt gemaakt van individuele huurtoeslag.

Overheidsvoorzieningen hebben naast een individueel belang vaak ook een collectief belang. Er ligt een scherp keuzemoment bij de beslissing om een voorziening al dan niet als zuiver collectief te beschouwen en daarmee buiten de berekening te houden. Deze keuze is gemaakt door de ogen van de overheid. Zo is bij archieven de (collectieve) bewaarfunctie dominant en bij musea de (individuele) bezoekfunctie, hoewel de (collectieve) bewaarfunctie bij musea onmiskenbaar aanwezig is. Als het individuele aspect overheersend is, wordt het gehele uitgavenbedrag aan de gebruiker toegerekend omdat een splitsing in individueel en collectief belang in de praktijk niet goed mogelijk is.

Hoe vergelijken we het profijt in de tijd?

De vergelijking van uitgavenverdelingen in de tijd is mogelijk doordat de overheidsuitgaven steeds op vergelijkbare wijze zijn toegerekend aan individuele gebruikers. Het profijt van de overheid wordt vanwege de beschikbaarheid van gegevensbronnen steeds om de vier jaar in beeld gebracht. De hier uitgevoerde tijdsvergelijking heeft betrekking op de jaren 1991, 1999, 2003 en 2007. Het jaar 1995 blijft buiten beeld omdat het profijt van de overheid in dat jaar slechts in beperkte mate is toegerekend. De tijdsvergelijking maakt het mogelijk om verschuivingen in de verdeling van gebonden inkomensoverdrachten in verband te brengen met maatschappelijke ontwikkelingen en het gevoerde overheidsbeleid. Verschuivingen in de verdeling van gebonden inkomensoverdrachten kunnen immers zowel het gevolg zijn van betrekkelijk autonome ontwikkelingen in de preferenties van burgers en de demografische samenstelling van de bevolking, als van veranderingen in regelgeving of uitgavenbedragen, die voortvloeien uit het gevoerde overheidsbeleid.

Verschuivingen in de verdeling van gebonden inkomensoverdrachten kunnen het gevolg zijn van veranderingen in het gebruik per bevolkingsgroep (gebruikseffect) en van veranderingen in de samenstelling van de verschillende inkomensgroepen (demografisch effect). Het gebruikseffect en het demografisch effect kunnen ieder weer verder worden ontleed. Veranderingen in het gebruik per bevolkingsgroep kunnen het gevolg zijn van veranderingen in beleid of regelgeving (beleidseffect) of van veranderingen in persoonlijke voorkeuren of persoonlijke omstandigheden van gebruikers (gedragseffect). Zo kan het gebruik verminderen wanneer de overheid de eigen bijdragen verhoogt of de toegankelijkheid van een voorziening beperkt. Een gedragseffect kan optreden als zich veranderingen voordoen in de voorkeuren van gebruikers (minder zin in musea en meer in attractieparken) of de omstandigheden waarin mensen verkeren (meer digitale kunst beschikbaar).

De demografische samenstelling van inkomensgroepen kan veranderen door een ongelijke groei van de omvang van demografische groepen (volume-effect) of door ongelijke ontwikkelingen in het inkomen van demografische groepen (inkomenseffect). Wanneer bijvoorbeeld de groep ouderen sterk in omvang toeneemt, en ouderen zijn relatief intensieve museumbezoekers, zal het profijt verschuiven naar de inkomensgroepen waarin veel ouderen zijn gesitueerd. Anderzijds, wanneer het bezoek aan musea bij

ouderen gelijk zou blijven, maar ouderen door relatieve inkomensverbeteringen naar de hogere inkomensgroepen zouden verschuiven, dan verhuist het ‘profijt’ mee. Het vergt een aanzienlijke inspanning om op systematische wijze de genoemde effecten voor alle voorzieningen te berekenen. Daarom wordt alleen een globale poging gewaagd de ontwikkelingen systematisch te interpreteren.

Noot

- 1 Overheidsuitgaven kunnen het gedrag van producenten en consumenten beïnvloeden, bijvoorbeeld doordat producenten hogere prijzen in rekening brengen of consumenten meer diensten afnemen omdat de overheid subsidies verstrekt. Hiermee wordt bij de berekening van het profijt geen rekening gehouden.

3 De omvang van het profijt

Het profijt van de overheid bedroeg in 2007 circa 54 miljard euro in enge zin en 71 miljard euro in ruime zin. Het bedrag in ruime zin wordt verkregen door enkele regelingen in de analyse te betrekken die in vorige edities van Profijt van de overheid niet zijn meegenomen omdat ze om datatechnische redenen niet toegerekend konden worden (intramurale verzorging en verpleging), geen overheidsuitgave in strikte zin zijn (huurprijbsbescherming), deels een investeringskarakter hebben (vervoer per auto over de weg) of deels een collectief karakter hebben (publieke omroep).

Hoe komen we aan het bedrag van 54 miljard euro? We beginnen met het totaal door Nederlanders verdiende inkomen: het nationale inkomen. Dit inkomen is gelijk aan de som van de primaire inkomens van de verschillende sectoren: huishoudens, bedrijven en overheden. Het nationale inkomen is de tegenwaarde van het bruto binnenlands product (bbp), maar dan met toevoeging van door Nederlanders in het buitenland verdiende inkomen en met aftrek van afschrijvingen op het nationale kapitaal.

In de Nationale rekeningen worden de beleggingsopbrengsten van pensioenfondsen ook als inkomen van huishoudens aangemerkt, maar deze blijven hier buiten beschouwing. Verminderen we dus het nationaal inkomen met het primaire inkomen van bedrijven en overheden en de door pensioenfondsen gerealiseerde beleggingsopbrengsten dan resulteert het primair inkomen van huishoudens (tabel 3.1).

Het primair inkomen bevat alle beloningen voor productieve diensten door de inzet van kapitaal en arbeid. Daarin zijn ook de inkomsten uit de eigen woning opgenomen, die zijn gewaardeerd op basis van de opbrengsten die zouden resulteren in economisch verkeer. De op de inkomsten drukkende kosten (waaronder de hypotheekrente) zijn uiteraard in mindering gebracht op de bruto-inkomsten uit de eigen woning. In 2007 bedroeg het primair inkomen van huishoudens circa 323 miljard euro, hetgeen gelijk is aan 56,5% van het bbp.

Naast primair inkomen ontvangen huishoudens ook inkomensoverdrachten van de overheid die ze vrij kunnen besteden. Doorgaans is dit een sociale uitkering, een sociale voorziening of een pensioenuitkering, maar het kan ook een wettelijke doorbetalingsregeling van een werkgever zijn. In 2007 ontvingen huishoudens een bedrag van bijna 93 miljard euro aan inkomensoverdrachten, zijnde 16,2% van het bbp. Over het resulterende bruto-inkomen (primair inkomen plus uitkeringen) zijn belastingen en premies verschuldigd. Daarnaast worden de belastinguitgaven als gederfde inkomsten in mindering gebracht op het primair inkomen, om ze daarna weer als 'profijt van de overheid' te kunnen toerekenen aan huishoudens. Belastinguitgaven zijn immers belastingen die volgens de primaire heffingsstructuur verschuldigd zijn (te verrekenen in de secundaire sfeer) maar die niet geheven worden om een overheidsdoelstelling op het gebied van de publieke dienstverlening te realiseren (te verrekenen in de tertiaire sfeer). Het betreft hier fiscale faciliteiten, zoals de aftrek van studiekosten, ziektekosten en de beperkte bijtelling van inkomsten uit eigenwoningbezit.

Tabel 3.1

Van bruto binnenlands product naar quartair inkomen van huishoudens, 1999, 2003 en 2007
(in mld. euro's en in procenten)

inkomensbegrip	in lopende bedragen			als % van het bbp		
	1999	2003	2007	1999	2003	2007
bruto binnenlands product	386,2	476,9	571,8	100,0	100,0	100,0
+ saldo primair inkomen buitenland	4,2	5,4	9,5	1,1	1,1	1,7
- afschrijvingen	56,3	71,5	82,1	14,6	15,0	14,4
netto nationaal inkomen	334,1	410,9	499,2	86,5	86,2	87,3
- primair inkomen overheid	30,4	47,9	66,3	7,9	10,0	11,6
- primair inkomen bedrijven	42,2	53,8	78,8	10,9	11,3	13,8
- beleggingsresultaten pensioensector	29,0	26,4	31,0	7,5	5,5	5,4
primair inkomen huishoudens ^a	232,5	282,7	323,1	60,2	59,3	56,5
+ uitkeringen ^b	68,5	82,8	92,8	17,7	17,4	16,2
- sociale premies ^b	72,3	86,4	89,9	18,7	18,1	15,7
- premie zorgverzekering	12,3	15,9	26,6	3,2	3,3	4,7
- belastingen	25,3	33,1	44,7	6,6	6,9	7,8
- belastinguitgaven	6,1	6,7	10,1	1,6	1,4	1,8
secundair inkomen huishoudens	185,0	223,4	244,6	47,9	46,8	42,8
+ gebonden uitgaven ('profijt')	34,8	43,6	54,9	9,0	9,1	9,6
- gebonden belastingen ('nadeel')	28,2	34,8	40,8	7,3	7,3	7,1
tertiair inkomen huishoudens	191,6	232,2	258,7	49,6	48,7	45,2
+ netto investeringsuitgaven	4,4	7,6	7,3	1,1	1,6	1,3
+ zorguitgaven	18,9	27,8	45,3	4,9	5,8	7,9
+ collectieve uitgaven	50,5	60,8	65,4	13,1	12,7	11,4
+ rente overheidsschuld	16,5	12,4	12,5	4,3	2,6	2,2
quartair inkomen	281,9	340,8	389,2	73,0	71,5	68,1

a Exclusief toegerekende beleggingsopbrengsten pensioenverzekering.

b Inclusief de pensioensfeer.

Bron: SCP (DPS'07)

Het secundair inkomen geeft een beeld van de vrije beschikkingmacht over goederen en diensten die op de markt te verkrijgen zijn. Maar huishoudens ontvangen ook diensten van de overheid tegen prijzen ('eigen bijdragen') die lager zijn dan de kostprijs. Het verschil tussen kostprijs en eigen bijdrage voor publieke diensten wordt door de overheid bijgesteld en kan als profijt van de overheid aan de ontvangende huishoudens worden toegerekend. In 2007 betrof het een bedrag van circa 55 miljard euro, dat individuele huishoudens ten goede kwam doordat zij gebruikmaakten van

volkshuisvestingsubsidies, onderwijsvoorzieningen, openbaarvervoervoorzieningen, culturele voorzieningen, welzijnsvoorzieningen en zorgvoorzieningen. Daar staat tegenover dat huishoudens uit hun secundaire inkomen ook een aantal heffingen betalen die voortvloeien uit de aanschaf van of het gebruik van diensten. Het gaat hier om heffingen als btw, accijnzen, brandstofbelasting, onroerendezaakbelasting, overdrachtsbelasting en motorrijtuigenbelasting. Deze droegen in 2007 met bijna 41 miljard euro bij aan de inkomsten van de collectieve sector.

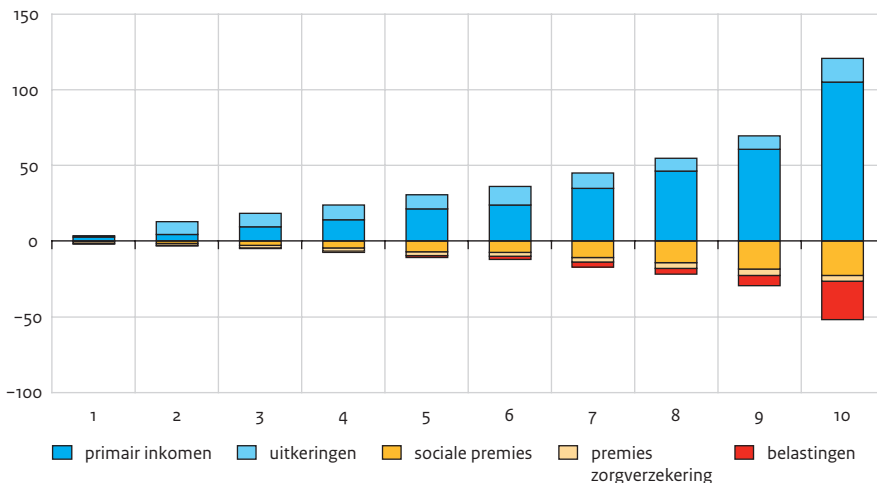
In 2007 werd in totaal een bedrag van ruim 171 miljard aan belastingen en premies geheven, waarvan circa 10 miljard fictief in de vorm van belastinguitgaven. Per saldo onttrok de collectieve sector (overheden plus sociale verzekeringen) circa 78 miljard euro aan de secundaire inkomenssfeer. Na verrekening van dit saldo van uitkeringen en heffingen resulteert het vrij besteedbare secundair inkomen. In 2007 ging het om een bedrag van circa 245 miljard euro, dat overeenkomt met 43% van het bbp.

Na aftrek van deze gebonden belastingen ('nadeel van de overheid') en de bijtelling van de gebonden overheidsuitgaven ('profijt van de overheid') resulteert een tertiair inkomen, dat in 2007 uitkwam op circa 259 miljard euro (45% van het bbp). Het tertiair inkomen geeft een goede weerspiegeling van de welvaart van individuele huishoudens.

De opbouw van het secundair inkomen van huishoudens naar 10%-groepen van secundair inkomen is in figuur 3.1 in beeld gebracht. We vertrekken vanuit het primair inkomen en tellen daar de uitkeringen bij (bovenkant van de grafiekas) en brengen op het resulterende bruto-inkomen de wettelijke premies (sociale premies, pensioenpremie, premies zorgverzekering) en belastingen op inkomen en vermogen in mindering (onderkant van de grafiekas). Het saldo van inkomsten en heffingen vormt het secundair inkomen. De inkomsten in figuur 3.2 bevatten niet de belastinguitgaven. Deze zijn om boekhoudkundige redenen in tabel 3.1 opgenomen, maar worden door huishoudens niet ervaren als niet betaalde belasting. Ook in de indeling van 10%-groepen van secundair inkomen zijn de belastinguitgaven buiten beeld gelaten. Dat geldt ook voor de tabellen verderop in dit rapport. Dit is gedaan omdat het werkelijk beschikbare secundaire inkomen het beste aansluit bij de gebruikelijke koopkrachtberekeningen. Figuur 3.1 laat duidelijk zien dat niet alleen het primair inkomen oploopt met het secundair inkomen, oplopend ingedeeld in 10%-groepen, maar ook de premies en de belastingen. Dit geldt met name voor de hoogste 10%-groep, die overigens ook aanzienlijke (pensioen)uitkeringen ontvangt. De bijzondere positie van de hoogste 10% inkomens blijkt uit het feit dat zij weliswaar 33% van het totale primaire inkomen ontvangen en 17% van alle uitkeringen, maar ook 23% van alle premies en 57% van de inkomstenbelasting voor hun rekening nemen. Per saldo leidt dit tot een aandeel van 27% in het totale secundaire inkomen. Nemen wij de 30% middelste inkomens (groepen 5 t/m 7) dan blijkt dat zij 25% van het totale primaire inkomen ontvangen en 34% van de uitkeringen, waartegenover een bijdrage van 28% aan de totale premieopbrengst en 15% van de totale belastingopbrengst staat. Per saldo leidt dit tot een aandeel van 28% in het totale secundaire inkomen, net zo groot als de 10% hoogste inkomens.

Figuur 3.1

Van primair naar secundair inkomen naar 10%-groepen van secundair inkomen, 2007 (in mln. euro's)



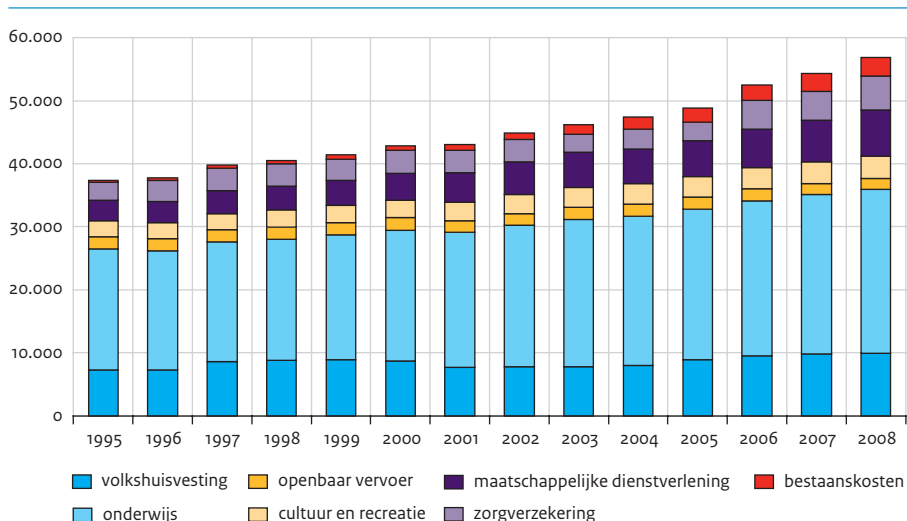
Bron: SCP (AVO'07)

Zoals gezegd leiden lang niet alle overheidsuitgaven tot profijt voor individuele huishoudens. Uitgaven die een investeringskarakter hebben, zoals uitgaven voor de aanleg van wegen en dijken en de bouw van scholen, leveren toekomstige baten op en kunnen niet aan huidige inwoners worden toegerekend. Uitgaven voor zuiver collectieve goederen, zoals defensie, politie en openbaar bestuur, komen de gehele bevolking ten goede en kunnen evenmin aan individuele huishoudens worden toegerekend. Hetzelfde geldt voor de rente op overheidsschuld. De zorguitgaven ten slotte kunnen wel in verband worden gebracht met individueel gebruik, maar het profijt van de zorg wordt in dit rapport op een andere wijze berekend. De verzekerbare curatieve zorguitgaven worden weliswaar in de profijtberekening betrokken, maar daarbij wordt uitgegaan van de verzekeringsgedachte. Het profijt van de curatieve zorg vloeit voort uit het optreden van de overheid op de verzekeringsmarkt. Met de via de overheid gereguleerde verzekerbare zorg was in 2007 een bedrag van 25,7 miljard euro gemoeid, waarvan 1,9 miljard direct door de overheid (kinderpremie) en 2,7 miljard indirect (zorgtoeslag) is gefinancierd. Daarnaast is van het totale bedrag van ruim 21 miljard euro aan niet-verzekerbare AWBZ-zorg slechts 9 miljard euro aan individuele huishoudens toegerekend, omdat de resterende 12 miljard euro grotendeels terecht komt bij tehuishouders die ontbreken in de gegevensbestanden die worden gebruikt om het 'profijt van de overheid' toe te rekenen. Wanneer alle overheidsuitgaven worden toegevoegd aan het inkomen van huishoudens ontstaat het 'quartaire' inkomen, dat een goed beeld geeft van de totale welvaart van de bevolking.

De ontwikkeling van het 'profijt van de overheid' biedt, in constante prijzen, een nagenoeg continu stijgend verloop (figuur 3.2). Enkele discontinuïteiten doen zich voor in 1997 (als gevolg van de halvering van het huurwaardeforfait voor de eigen woning), in 2001 (als gevolg van de verhoging van het huurwaardeforfait) en in 2006 (als gevolg van de invoering van de zorgtoeslag). Gemiddeld komt de reële uitgavengroei uit op 3,2% per jaar. Deze groei was met 2,6% iets lager in de periode 1995-2006 en met 4,0% iets hoger in de jaren erna.

Figuur 3.2

De ontwikkeling van het profijt van de overheid per sector, 1995-2008 (in prijzen van 2007 en mln. euro's)



Bron: IPSE (DPS) SCP-bewerking

Bij de berekening van het profijt van de overheid is gekozen voor een vrij beperkte afbakening van huishoudens, waarbij inwonende 18-plussers een 'zelfstandig huishouden' vormen. In beginsel wordt het profijt dat deze inwonenden hebben van de overheid aan hen zelf toegerekend, behalve als het gaat om de onderwijsuitgaven. In de sector onderwijs is toerekening van overheidsuitgaven aan de studenten zelf problematisch, omdat de overheid de ouders nog in belangrijke mate verantwoordelijk houdt voor de opleiding van hun meerderjarige kinderen. Dit komt onder meer tot uitdrukking in inkomensafhankelijke subsidies en eigen bijdragen. Daarom zijn de onderwijsuitgaven voor 18-plussers en de uitgaven voor studiefinanciering aan de ouders van de studerende toegerekend.

Geselecteerde uitgaven

Bij de berekening van het ‘profijt van de overheid’ zijn vier voorzieningen betrokken die enige toelichting vergen.

In de eerste plaats is bij de zorg, zoals reeds eerder gezegd, niet uitgegaan van het gebruik van zorgvoorzieningen, maar van het gebruik van zorgverzekeringen. Het idee hierachter is dat bij afwezigheid van een overheid de toegang tot de zorg ook via verzekeringen geregeld zou worden. De overheid waarborgt de toegankelijkheid van de gezondheidszorg voor de gehele bevolking, ongeacht inkomen en ziekterisico. Dit optreden wordt gekwantificeerd door het verschil te nemen tussen de zorgpremie die zou zijn verschuldigd als de verzekeringsmarkt geheel in particuliere handen zou zijn (p_market) en de werkelijk betaalde zorgpremie in een door de overheid gereguleerde markt (p_overheid). De feitelijk betaalde zorgpremie weerspiegelt de mate waarin de overheid gestalte geeft aan risico- en inkomenssolidariteit.

In de tweede plaats wordt ook de fiscale behandeling van de eigen woning bij de berekening van het ‘profijt van de overheid’ betrokken. De aftrekbaarheid van de hypotheekrente (kostenkant) blijft in de berekening buiten beschouwing, er wordt enkel gekeken naar de (te beperkte) bijtelling van het eigen woningforfait (inkomstenkant). De gunstige fiscale behandeling van de eigen woning komt tot uitdrukking in het huurwaardevoordeel, dat ontstaat doordat de fiscus – mede ter bevordering van het eigenwoningbezit – niet de fictieve economische opbrengsten uit de eigen woning in aanmerking neemt, maar uitgaat van veel lagere fictieve opbrengsten. Dit is vanuit een strikte fiscale redenering onlogisch omdat de (financierings)kosten wel volledig aftrekbaar zijn. Met deze belastingderving was in 2007 een bedrag van 7,4 miljard euro gemoeid.

In de derde plaats is het bedrag voor onderhoud en beheer van de (rail)infrastructuur in het kader van de verzelfstandiging van de NS medio jaren negentig verschoven van de subsidiesfeer naar de investeringsfeer. In beginsel worden investeringsuitgaven niet betrokken bij de berekening van het profijt van de overheid, omdat ze vooral baten voor toekomstige gebruikers opleveren. Dat is hier niet het geval. De uitgaven voor de (rail)infrastructuur worden hier toch als ‘subsidie’ aangemerkt, aangezien zij leiden tot lagere kosten voor de NS en lagere tarieven voor de reizigers in het betrokken jaar.

Ten slotte is er een rubriek ‘bestaanskosten’ opgenomen, die overheidsuitgaven en belastinguitgaven omvat die een compensatie bieden voor bijzondere kosten van bestaan. Wel zijn de aftrekbare kosten van studie niet tot de bestaanskosten gerekend, maar opgenomen in de sector onderwijs.

De overheidsuitgaven die traditioneel betrokken zijn bij het ‘profijt van de overheid’ besloegen in 2007 een bedrag van circa 55 miljard euro (tabel 3.2). Dit bedrag is, gecorrigeerd voor de inflatie, 48% hoger dan in 1991 en 31% hoger dan in 1999. Niet alle sectoren hebben in gelijke mate bijgedragen aan deze groei. De terugtrekkende bewegingen van de overheid in het openbaar vervoer vanaf medio jaren negentig hebben geleid tot een daling van de betrokken uitgaven met 25% (in constante prijzen) in de periode 1991-2007. Ook de uitgaven voor de volkshuisvesting zijn met 3% gedaald.

Tabel 3.2

Gebonden uitgaven, door huishoudens ontvangen van de overheid, 1991, 1999, 2003 en 2007
(in mld. euro's)

	in lopende bedragen				als % van totaal			
	1991	1999	2003	2007	1991	1999	2003	2007
volkshuisvesting	6,9	7,7	7,4	9,5	27,0	22,1	17,1	17,3
onderwijs	11,5	16,6	22,1	26,2	44,9	47,7	50,9	47,7
openbaar vervoer	1,6	1,6	1,9	1,8	6,2	4,7	4,3	3,2
cultuur en recreatie	1,8	2,3	3,0	3,9	7,0	6,5	6,9	7,0
zorg en dienstverlening	2,1	3,2	4,9	6,5	8,2	9,1	11,4	11,9
zorgverzekering	1,3	2,9	2,7	4,6	5,1	8,2	6,1	8,3
bestaanskosten	0,4	0,6	1,4	2,5	1,6	1,6	3,2	4,6
totaal	25,6	34,9	43,4	54,9	100,0	100,0	100,0	100,0
idem, in prijzen van 2007 (cpi) ^a	36,5	41,5	45,9	54,9				
idem, in welvaart van 2007 (bbp)	56,9	51,7	52,0	54,9				
extra uitgaven in 2007								
huurprijbescherming				5,5				
saldo regeling eigenwoningforfait				0,3				
vervoer per auto over de weg				2,6				
publieke omroep				0,9				
intramurale verzorging en verpleging				7,0				
totaal generaal				71,3				

a Consumentenprijsindex.

Bron: IPSE (DPS) SCP-bewerking

De uitgaven voor cultuur en recreatie (+30%) en onderwijs (+60%) zijn in de beschouwde periode betrekkelijk fors gestegen, maar kunnen niet op tegen de ruime verdubbeling van de uitgaven voor zorg en dienstverlening (+125%) en de zorgverzekering (+150%). Grote stijgers in deze sectoren zijn de kinderopvang (1200%) en de thuiszorg (120%). Bij de kinderopvang is de sterke uitgavengroei mede toe te schrijven aan het feit dat in 2007 ook de werkgeversbijdrage in de profijtberekening wordt betrokken. Een sterke daler is de studiefinanciering (-40%). De zeer forse stijging van de uitgaven voor bestaanskosten is toe te schrijven aan de sterke toename van de fiscale aftrek van ziektekosten. Deze regeling is inmiddels versoberd.

In dit rapport worden in vergelijking met voorgaande jaren nog extra uitgaven aan huishoudens toegerekend. Dit zijn nieuwe regelingen of regelingen die niet tot het standaardpakket van gebonden inkomensoverdrachten worden gerekend. De huurprijbescherming is geen overheidsuitgave maar een potentiële inkomstenderving voor woningcorporaties (en mogelijk andere verhuurders) als gevolg van de wettelijke

huurprijsbescherming die bewoners van huurwoningen van overheidswege genieten. De saldogeregeling eigenwoningbezit is een nieuwe, in 2005 ingevoerde regeling die voorkomt dat eigenaars-bewoners belastbare fictieve inkomsten uit eigen woning genieten. Dit zou het geval zijn als er geen financieringskosten meer op de woning drukken (hypotheekrenteaftrek). De overheidsuitgaven voor vervoer op de weg hebben deels ook een investeringskarakter, de baten komen ook toekomstige gebruikers ten goede, maar vanwege de betrekkelijke constantheid van de jaarlijkse uitgaven voor aanleg en onderhoud van wegen zijn de betrokken uitgaven in deze editie van Profijt van de overheid toch aan gebruikers van de openbare weg toegerekend. Uiteraard staan tegenover deze uitgaven voor de weg ook belastingen die door gebruikers worden opgebracht (motorrijtuigenbelasting, bijzondere verbruiksbelasting, brandstofaccijns), maar deze worden in een vervolg op deze publicatie als negatief profijt aan huishoudens toegerekend. De uitgaven voor de publieke omroep zijn in deze editie ook aan kijkers van de betrokken netten toegerekend. In vroegere jaren is dit niet gedaan omdat het kijk- en luistergeld, waaruit de publieke omroep vroeger werd gefinancierd, als een door gebruikers betaalde prijs voor gebruik van deze voorziening is aangemerkt. De AWBZ-uitgaven voor intramurale verzorging en verpleging zijn ten slotte ook aan huishoudens toegerekend op basis van individueel gebruik. Deze konden in eerdere edities van Profijt van de overheid niet worden meegenomen vanwege het ontbreken van adequate gegevens over individuele tehuusbewoners.

Tabel 3.3

Selectie van uitgaven die leiden tot profijt van de overheid, 2007 (in mln. euro's)

regeling	gebruiksindicator	uitgaven
volkshuisvesting		15.300
huurtoeslag	ontvangen bedrag	2.150
huurwaardevoordeel theoretisch	huurwaarde	3.990
huurwaardevoordeel feitelijk (extra)	huurwaarde	3.370
saldo regeling eigenwoningforfait	hypotheek en waarde woning	250
huurprijsbescherming	huur	5.540
onderwijs		26.180
primair onderwijs algemeen	leerlingen	8.500
primair onderwijs doelgroepen	leerlingen	490
voortgezet onderwijs	leerlingen	5.875
middelbaar beroepsonderwijs	leerlingen	3.105
hoger onderwijs	studenten	5.525
educatie	cursisten	500
kinderbijslag	ontvangen bedrag	400
tegemoetkoming onderwijskosten	ontvangen bedrag	270
studiefinanciering (beursgedeelte)	ontvangen bedrag	1.325
fiscale compensatie studiekosten	aftrek	190

Tabel 3.3 (vervolg)

regeling	gebruiksindicator	uitgaven
vervoer		4.410
vervoer per trein	reiskilometers	830
vervoer per bus, tram, metro	reiskilometers	940
vervoer per auto over de weg	reiskilometers	2.640
cultuur en recreatie		4.780
sociaal-cultureel werk	bezoeken	570
sportaccommodaties	uren	790
openluchtrecreatie	bezoeken	1.200
openbare bibliotheken	uitleningen	420
kunstzinnige vorming	leerlingen	200
uitvoerende kunsten	bezoeken	310
musea	bezoeken	370
publieke omroep	kijkuren	920
zorg en dienstverlening		13.520
thuiszorg	uren	3.370
ondersteuning gehandicapten	voorzieningen	920
kinderopvang	dagdelen	2.060
rechtshulp	cliënten	155
intramurale verzorging en verpleging	verzorgden	7.015
zorgverzekering		4.560
betaalde wettelijke premie	betaalde premie	-23.830
verzekerde waarde	risicopremie	25.690
saldo premie (kindsubsidie)		1.860
zorgtoeslag	ontvangen bedrag	2.700
bestaanskosten		2.500
fiscale compensatie ziektekosten	aftrek	2.340
kwijtschelding lokale heffingen	kwijtscholden bedrag	160
totaal profijt van de overheid		71.250

Bron: IPSE (DPS) SCP-bewerking

Met de uitgaven die met deze extra uitgaven zijn gemoeid, komt het totale profijt van de overheid voor burgers in 2007 uit op ruim 71 miljard euro. Tabel 3.3 geeft een meer gedetailleerd overzicht van de betrokken uitgaven. Niet al deze uitgaven zijn terug te vinden op de begrotingen van de departementen. Een groot deel van de uitgaven, met name in de sociale en culturele sfeer, worden door lokale overheden gedaan en worden uit het Gemeentefonds of uit eigen middelen van provincies en gemeenten gefinancierd. In totaal wordt in dit rapport een bedrag van 44 miljard euro aan gebonden

overheidsuitgaven aan individuele huishoudens toegerekend. Dit is ruim 80% van het totale bedrag van 55 miljard euro aan gebonden uitgaven dat in beginsel als profijt aan huishoudens kan worden toegerekend (zie tabel 3.2). Voorts zijn er regelingen die bestaan uit gedeelde inkomsten en dus nergens als uitgave staan geboekt. Het betreft onder meer fiscale regelingen die verband houden met in rekening te brengen aftrekposten (studiekosten en ziektekosten) en bijtelposten (inkomsten uit eigenwoningbezit). Deze regelingen leiden tot lagere inkomsten van de overheid dan volgens de primaire heffingsstructuur mogelijk zou zijn geweest. Deze gedeelde inkomens worden doorgaans als belastinguitgave aangemerkt. In 2007 ging het om een bedrag van 8,0 miljard euro (tabel 3.4). Een andere regeling waarmee gedeelde inkomsten voor de woningcorporaties zijn gemoeid is de huurprijzbescherming. Door marktregulering van de overheid worden de huurprijzen lager vastgesteld dan in een marktsituatie mogelijk zou zijn geweest. Hiermee was in 2007 een bedrag van 5,5 miljard euro gemoeid. De zorguitgaven besloegen in 2007 een bedrag van 45,3 miljard euro, waarvan ruim 21 miljard voor AWBZ-voorzieningen en ruim 24 miljard voor Zvw-voorzieningen. In dit rapport wordt 9,2 miljard euro (43% van de AWBZ-uitgaven) aan individuele huishoudens toegerekend. Buiten beeld blijven onder meer de verstandelijkgehandicaptenzorg (6,0 miljard euro), de langdurige ggz (1,6 miljard euro) en de persoonsgebonden budgetten (2,3 miljard euro). De Zvw-voorzieningen zijn via de verzekeringsgedachte integraal in de toerekening van het profijt betrokken, zij het dat het premiesaldo van werkelijk betaalde en gesimuleerde marktconforme premies op nul uitkomt. Uiteraard leiden de premies voor rekening van de overheid (kindpremies en zorgtoeslag) wel tot een budgettaire beslag op de overheidsrekening ten bedrage van 4,6 miljard euro.

Tabel 3.4

Profijt van de overheid naar uitgavengroep, 2007 (in mln. euro's)

uitgavengroep	bedrag
gebonden uitgaven op de overheidsrekening	44.025
belastinguitgaven (huurwaarde, studiekosten, ziektekosten)	7.960
marktregulering (huurprijzbescherming)	5.540
zorguitgaven AWBZ (thuiszorg, intramuraal verzorging en verpleging)	9.165
zorgbijdrage Zvw (kinderpremie, zorgtoeslag)	4.560
totaal profijt	71.250

Bron: IPSE (DPS) SCP-bewerking

In de volgende hoofdstukken worden de overheidsuitgaven toegerekend aan huishoudens, die zijn gerangschikt in 10%-groepen naar oplopend secundair inkomen. De laagste 10%-groep vormt een bijzondere groep, omdat deze groep voor een belangrijk deel bestaat uit studerende 18-plussers. Bij de presentatie van de uitkomsten wordt deze eerste groep aangeduid met 'laagste inkomensgroep'. De overige inkomensgroepen kunnen in drie 30%-groepen worden ingedeeld, die opeenvolgend worden aangeduid

met lagere inkomens, middeninkomens en hogere inkomens. De 10% rijkste huishoudens vormen de 'hoogste inkomensgroep'. Voor de interpretatie van de uitkomsten is in tabel 3.5 de positie van enkele bevolkingsgroepen in de secundaire inkomensverdeling aangegeven.

Tabel 3.5

Positie van enkele bevolkingsgroepen naar 10%-groepen van secundair inkomen, 2007

inkomensgroep	laagste		lagere			midden			hogere		
	totaal	1e	2e	3e	4e	5e	6e	7e	8e	9e	10e
verdeling huishoudens (%)	100	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
secundair inkomen (x 1000 €)	27,8	1,6	10,2	14,3	17,7	21,6	25,8	30,9	36,4	44,2	75,5
	(%)										
inwonende kinderen 18-plus	100	51	18	12	9	6	2	0	1	1	1
alleenstaanden	100	12	21	18	16	12	9	5	2	2	2
eenoudergezinnen	100	4	11	21	17	18	12	8	3	2	2
paren met kinderen	100	1	1	2	2	5	10	16	21	21	21
uitkeringsontvangers tot 65 jaar	100	5	29	17	13	8	9	7	4	4	4
65-plussers	100	1	16	17	15	13	14	9	6	4	5
hoger opgeleiden	100	14	4	3	4	6	8	9	12	17	22

Bron: SCP (AVO'07)

Bij de toerekening van het profijt wordt geen rekening gehouden met de doelstellingen die de overheid aan het gebruik van voorzieningen heeft verbonden. In de volgende hoofdstukken wordt daarom aangegeven waar de betrokken overheidsuitgaven terecht zouden zijn gekomen wanneer zij geheel aan de doelgroepen van overheidsbeleid zouden zijn toegevalen. Hierdoor ontstaat een doelgroepenverdeling, waarmee de werkelijke verdeling kan worden vergeleken. Zo kunnen de overheidsuitgaven voor hoger onderwijs bijvoorbeeld worden toegerekend aan alle thuis- en uitwonende personen van 18-26 jaar (de doelgroep), ongeacht of ze wel of geen hoger onderwijs volgen of hebben gevolgd. Er wordt dus net gedaan of alle 18-26-jarigen hoger onderwijs volgen of gevolgd hebben. De resulterende fictieve doelgroepenverdeling kan worden vergeleken met de feitelijke uitgavenverdeling. Daarmee biedt de doelgroepenverdeling een referentiepunt voor de beoordeling van de verdelingsuitkomsten.

4 Profijt van volkshuisvestingsuitgaven

In de volkshuisvesting streeft de overheid ernaar dat er voldoende woonruimte van voldoende kwaliteit voor haar burgers beschikbaar is. Naast deze niveaudoelstelling is er ook een verdelingsdoelstelling, gericht op het realiseren van betaalbare woonruimte voor mensen in kwetsbare posities. Dat betreft met name huishoudens met een laag inkomen. Bij de huurtoeslag domineert het verdelingsmotief, terwijl de bevordering van het eigenwoningbezit middels het huurwaardevoordeel moet bijdragen aan een grotere zeggenschap van burgers over de vormgeving en inrichting van hun eigen woning. Bij de huurprijbscherming gaat het zowel om voldoende woonruimte van voldoende kwaliteit als om betaalbare woonruimte.

Naast doelstellingen van volkshuisvestingsbeleid spelen ook doelstellingen een rol die betrekking hebben op externe effecten, zoals beperking van de druk van de bebouwde ruimte op natuurgebieden, verbetering van de kwaliteit van de stedelijke leefomgeving, en vergroting van de zeggenschap van bewoners over de vormgeving en inrichting van hun eigen woning en woonomgeving. In de *Nota Wonen (vrom 2000)*, waarin het volkshuisvestingsbeleid voor het begin van de eenentwintigste eeuw wordt uitgestippeld, wordt verder ingezet op de vergroting van de keuzevrijheid van burgers en een vergroting van de marktwerking. De taak van de overheid bestaat daarbij vooral uit het bewaken van de marktwerking, het beschermen van de positie van kwetsbare groepen op de woningmarkt, het bevorderen van kwalitatief goede woonmilieus en het bevorderen van duurzame investeringen.

In de volkshuisvesting leiden vijf voorzieningen tot profijt van de overheid (tabel 4.1). De huurtoeslag wordt verstrekt aan huishoudens in een huurwoning met te hoge woonlasten in verhouding tot het inkomen. Huurders van een woning met een bescheiden huur betalen door de huurprijbscherming een lagere huur dan huurders van een duurdere woning. De goedkopere woningen worden doorgaans geëxploiteerd door een woningcorporatie. Bij de bepaling van het profijt dat huiseigenaren hebben van de gunstige fiscale behandeling van de eigen woning wordt de huidige fiscale wetgeving gevolgd, waarbij de eigen woning als bron van inkomen wordt aangemerkt, te belasten in box 1 (inkomsten uit arbeid en onderneming). De huiseigenaar wordt hierbij gezien als een 'ondernemer' die zijn eigen woning exploiteert. Deze woning genereert inkomsten (een fictieve huur: de huurwaarde of het eigenwoningforfait), waarop uiteraard kosten in mindering kunnen worden gebracht. Deze kosten betreffen zakelijke lasten (diverse heffingen), onderhoud, afschrijving en financiering (waaronder de hypotheekrente). De huiseigenaar trekt bij zijn of haar belastingaangifte wel alle kosten af, waaronder de hypotheekrente. Het is dan redelijk dat ook alle inkomsten in aanmerking worden genomen. En dat is niet het geval. De gunstige fiscale behandeling van de eigen woning is in deze benadering dus gelokaliseerd aan de inkomstenkant van de woning (te lage bijtelling) en niet aan de kostenkant (hypotheekrenteaftrek). De fiscus gaat immers uit van een veel lagere fictieve huuropbrengst van de woning dan in economisch verkeer mogelijk is. Het huurwaardevoordeel is daarmee een belastinguitgave die voortvloeit

uit een lagere vaststelling van de inkomsten uit eigen woning door de overheid dan in economisch verkeer zou zijn geschied.

Ten slotte hoeven huishoudens die hun hypotheek (bijna) hebben afgelost de (forfaitaire) huurinkomsten van de eigen woning niet meer op te tellen bij het inkomen (de Wet Hil-len). Hierdoor ontstaat voor deze huishoudens een belastingvoordeel. Deze regeling is in 2005 ingevoerd om de aflossing van de hypotheek te bevorderen. Opmerkelijk is de grote rol die het ministerie van Financiën middels de fiscale facilitering speelt in het volkshuisvestingsbeleid en het feit dat het volkshuisvestingsbeleid vanaf 2010 niet meer op ministerieel niveau is georganiseerd maar is ondergebracht bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Tabel 4.1

Voorzieningen in de volkshuisvesting, 2007

regeling	gebruiksindicator	uitgaven (mln. euro)	doelgroep
huurtoeslag	ontvangen bedrag	2.150	rechthebbenden
huurwaardevoordeel theoretisch	huurwaarde	3.990	vragers naar woondiensten
huurwaardevoordeel feitelijk (extra)	huurwaarde	3.370	vragers naar woondiensten
saldo regeling eigenwoningforfait	hypotheek en waarde woning	250	lagehypotheekhouders
huurprijsbescherming	huur	5.540	niet van toepassing
totaal		15.300	

Bron: SCP (DPS '07)

Het huurwaardevoordeel heeft betrekking op de inkomsten waarover een huiseigenaar zou kunnen beschikken als hij de eigen woning zou verhuren. De eigen woning wordt in de inkomstenbelasting immers als een inkomensbron aangemerkt (box 1) die woongenot genereert. Dit woongenot is gelijk aan de nettohuur die deze woning zou opbrengen in economisch verkeer: de economische huurwaarde. In werkelijkheid wordt de waarde van de in natura genoten inkomsten door de fiscus lager vastgesteld om het eigenwoningbezit te bevorderen (zie kader 4.1). De hypotheekrente is in deze benadering een kostenpost die volledig op de inkomsten uit eigen woning in mindering kan worden gebracht. De economische huurwaarde is moeilijk vast te stellen omdat de meeste huurwoningen door corporaties worden verhuurd met een maatschappelijke doelstelling. De commerciële verhuurders hebben enerzijds te maken met de sterke marktpositie van deze corporaties, waardoor ze zich met fors hogere huren al snel uit de markt zouden prijzen, en anderzijds met de huurprijsregulering, die onder meer jaarlijks een maximale huurstijging voorschrijft. Daardoor biedt de commerciële verhuur een onvoldoende basis om de economische huurwaarde te bepalen.

De berekening van de economische huurwaarde moet dus op andere wijze plaatsvinden. Gemiddeld wordt volgens het Woononderzoek Nederland (Woon) ongeveer 3,2% van de woz-waarde als brutohuur in rekening gebracht. Het Centraal Planbureau (CPB) komt op basis van de rendementen van commerciële verhuurders uit op een bruto economische

huurwaarde van 5,7% van de vrije verkoopwaarde (CPB 2010).¹ Daarbij is echter geen rekening gehouden met de hogere verkoopwaarden van de woning als gevolg van de gunstige fiscale behandeling van de eigen woning. Hiermee wordt bij het berekenen van het profijt wel rekening gehouden. Op basis van ontwikkelingen van de huurprijs en de verkoopwaarde vanaf 2002 komen we voor 2007 uit op een bruto economische huurwaarde van 4,1% en een netto economische huurwaarde van 2,6% van de waarde van de woning in onbewoonde staat.² Het verschil tussen de netto economische waarde (2,6%) en de door de overheid aangehouden theoretische waarde (1,5%) vormt de grondslag van het huurwaardevoordeel. De theoretische waarde wordt bepaald door 40% in mindering te brengen op de economische huurwaarde vanwege het bevorderen van het eigenwoningbezit. Hiermee was in 2007 een voordeel gemoeid van 4,0 miljard euro. In feite wordt de huurwaarde nog lager vastgesteld (0,55% in 2007).³ Wanneer ook dit verschil eveneens als 'profijt van de overheid' wordt aangemerkt (het feitelijke huurwaardevoordeel: 3,4 miljard euro), loopt het huurwaardevoordeel op tot 7,4 miljard euro.

Voor het profijt van de huurprijsbescherming is van hetzelfde rendement uitgegaan als voor het huurwaardevoordeel bij koopwoningen: bruto 4,1% van de verkoopwaarde van de woning. Het profijt van de huurprijsbescherming vloeit voort uit een lagere vaststelling van de huur dan in economisch verkeer mogelijk is. Dit is mogelijk dankzij de maatschappelijke doelstellingen van de woningcorporaties en de Uitvoeringswet huurprijzen en woonruimte, waarin de overheid de (maximale) jaarlijkse huurverhoging regelt. De maatschappelijke doelstelling van de corporaties wordt door de overheid ondersteund door het bieden van leenfaciliteiten en infrastructurele faciliteiten. In feite kunnen woningcorporaties lagere huren vragen dan de huurprijsregulering toestaat. Hiermee wordt bij de berekening van het 'profijt van de huurprijsbescherming' geen rekening gehouden. Bij de berekening van het profijt wordt immers uitgegaan van de theoretisch haalbare marktprijzen. Het voordeel dat huurders genieten van de huurprijsbescherming gaat overigens niet ten laste van de overheidskas maar ten laste van de kas van de woningcorporaties.

Huiseigenaren voor wie de huurwaarde hoger is dan uitgaven aan de hypotheekschuld hoeven de huurwaarde niet meer op te tellen bij hun inkomen. Deze saldogeregeling eigenwoningforfait staat ook wel bekend als de Wet Hillen of de Hillen-regeling. Door deze regeling ontstaat een belastingvoordeel voor mensen zonder (of met een heel lage) hypotheek.

Kader 4.1 Fiscale behandeling van de eigen woning

Inzake de fiscale behandeling van de eigen woning zijn globaal drie gezichtspunten mogelijk:

- De eigen woning is een investeringsgoed dat in het economisch verkeer inkomsten genereert.
- De eigen woning is een beleggingsgoed dat rente of dividend oplevert.
- De eigen woning is een consumptiegoed.

De behandeling als investeringsgoed doet de eigen woning in box 1 belanden, de behandeling als beleggingsgoed in box 3; de behandeling als consumptiegoed plaatst de eigen woning geheel buiten het bereik van de fiscus. De wetgever heeft tot op heden de investeringsvariant gesteund, waarbij de eigen woning wordt gezien als een bron van inkomen. Deze lijn wordt in dit rapport bij de berekening van het profijt gevolgd. Bij deze zienswijze bestaan de bruto-inkomsten uit fictieve huuropbrengsten (de huurwaarde), waarop alle op de bron drukkende lasten (onderhoudskosten, zakelijke lasten, afschrijving en financieringskosten) in mindering kunnen worden gebracht. De netto-opbrengst wordt – met uitzondering van de in mindering te brengen hypotheekrente – geheel fictief vastgesteld, en niet getoetst aan gangbare huuropbrengsten en feitelijk op de bron drukkende kosten. Zowel het ontbreken van ‘bedrijfsmatige activiteiten’ bij de eigenwoningbezitter als het volstrekt fictieve karakter van de door de fiscus vastgestelde netto-inkomsten maakt positionering van de eigen woning in box 3 een reëel alternatief.

Voor de concrete bepaling van de doelgroepen van het volkshuisvestingsbeleid is aangesloten bij de doelstellingen van het gevoerde beleid. De doelgroep voor de huurtoeslag wordt gevormd door huishoudens met een laag inkomen en een hoge huur, waarbij middels de kwaliteitskorting rekening wordt gehouden met een grotere ‘voorkeur voor woondiensten’ van huishoudens dan in de ogen van de overheid noodzakelijk is. De doelgroep voor het huurwaardevoordeel en de saldoregeling eigenwoningforfait wordt gevormd door de huishoudens met een eigen woning. Ook hier wordt rekening gehouden met noodzakelijke verschillen in woondiensten, door de woonconsumptie afhankelijk te maken van omvang en samenstelling van huishoudens.⁴ Bij de huurprijbscherming valt de doelgroep samen met het gesimuleerde profijt, omdat de doelgroep de grondslag vormt van de profijtberekening.

Tabel 4.2

Overheidsuitgaven voor volkshuisvesting naar 10%-groepen van secundair inkomen, 2007

	totaal	1e	2e	3e	4e	5e	6e	7e	8e	9e	10e	
verdeling huishoudens (%)	100	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	
secundair inkomen (x 1000 €)	27,8	1,6	10,2	14,3	17,7	21,6	25,8	30,9	36,4	44,2	75,5	
doelgroepenverdeling	(%)											
huurtoeslag	100	13,0	29,8	26,6	18,0	10,8	1,4	0,3	0,0	0,0	0,0	
huurwaardevoordeel basis	100	0,5	0,8	2,0	4,5	8,0	11,8	15,2	17,4	19,1	20,6	
huurwaardevoordeel extra	100	0,5	0,8	2,0	4,5	8,0	11,8	15,2	17,4	19,1	20,6	
saldoregeling eigen woningforfait	100	0,5	0,8	2,0	4,5	8,0	11,8	15,2	17,4	19,1	20,6	
huurprijsbeheersing	100	6,0	20,0	16,3	14,2	12,0	9,6	7,5	6,3	5,1	3,0	
totaal	100	4,3	11,9	10,6	9,9	9,9	9,6	10,3	10,9	11,4	11,3	
uitgavenverdeling	(mln. €) (%)											
huurtoeslag	2.150	100	6,1	44,1	29,3	15,3	4,3	0,6	0,0	0,1	0,0	0,1
huurwaardevoordeel basis	3.990	100	1,0	0,9	2,5	4,4	6,3	9,6	12,1	15,3	19,0	28,9
huurwaardevoordeel extra	3.370	100	1,0	0,9	2,6	4,4	6,3	9,7	12,2	15,3	18,9	28,7
saldoregeling eigen woningforfait	250	100	2,0	1,3	5,5	7,1	6,4	15,1	10,2	13,7	14,0	24,7
huurprijsbeheersing	5.540	100	5,0	19,8	16,5	14,4	11,8	9,8	7,8	6,4	5,3	3,1
totaal	15.300	100	3,2	13,8	11,4	9,6	8,0	8,5	8,9	9,9	11,3	15,4

Bron: SCP (AVO'07), VROM (WOON'09); SCP-bewerking

De laagste inkomensgroep profiteert financieel nauwelijks van het volkshuisvestingsbeleid (tabel 4.2), omdat deze groep voornamelijk bestaat uit thuis- en uitwonende studenten. Wanneer zij thuiswonend zijn, profiteren zij uiteraard wel indirect via hun ouders, maar hiermee is in de profijtberekening geen rekening gehouden. Studenten die zelfstandig wonen komen doorgaans niet in aanmerking voor de hier beschouwde regelingen, met name als zij op kamers wonen of zelf een woonruimte huren.

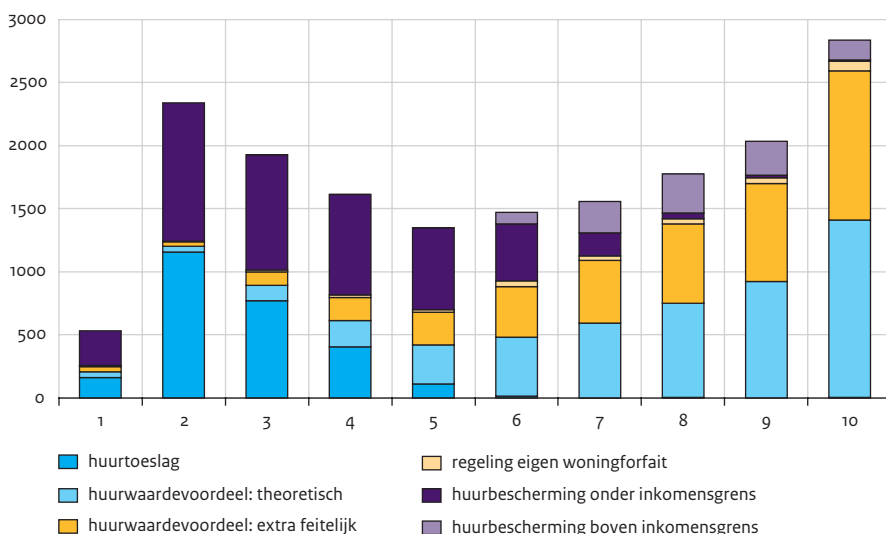
De middelste inkomensgroepen profiteren duidelijk minder dan gemiddeld van volkshuisvestingssubsidies, en de lagere en hogere inkomensgroepen duidelijk meer dan gemiddeld. Laten we de laagste 10%-groep met 3% van het totale profijt buiten beeld, dan blijkt dat de laagste 30% inkomens circa 35% van de volkshuisvestingsuitgaven ontvangen; de middelste 30% ontvangt 25% en de hoogste 30% ontvangt 36% van de uitgaven. De lagere inkomens profiteren voornamelijk van de huurtoeslag (89% van het profijt valt de 30% laagste inkomens toe) en de huurbeheersing. De hogere inkomens profiteren vooral van het huurwaardevoordeel (63% valt de 30% hoogste inkomens toe) en de saldoregeling eigenwoningforfait (52% valt de 30% hoogste inkomens toe).

Het sterk u-vormige verloop van het profijt van volkshuisvestingsuitgaven komt duidelijk tot uitdrukking in figuur 4.1. De belangrijkste oorzaak van dit verloop is het feit dat de

huurtoeslag hoger is naarmate het inkomen lager is (progressieve overdracht) en het huurwaardevoordeel hoger is naarmate het inkomen stijgt (regressieve overdracht).⁵ In combinatie met het feit dat huurders voornamelijk in de lagere inkomensgroepen zijn gesitueerd (52% in de laagste 30%) en kopers vooral in de hogere inkomensgroepen (51% in de hoogste 30%) levert dit een u-vormig patroon op. Dit verloop wordt versterkt door de huurprijsbescherming (voornamelijk ten gunste van de lagere inkomens) en de saldoregeling eigenwoningforfait (voornamelijk de hogere inkomens).

Figuur 4.1

Profiel van de volkshuisvestingsuitgaven naar 10%-groepen van secundair inkomen, 2007 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



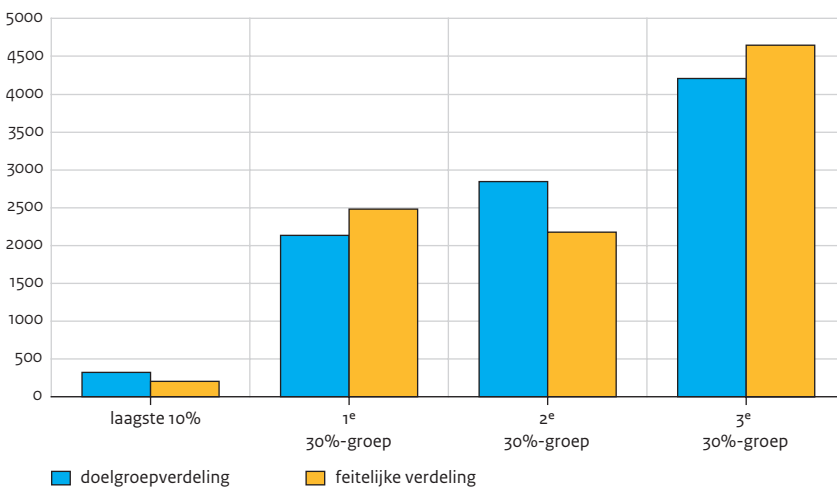
Bron: SCP (AVO'07), VROM (WOON'09); SCP-bewerking

In figuur 4.1 is de huurprijsbescherming opgesplitst in een gedeelte dat volgens het huidige kabinet-Rutte beschermd blijft, en een gedeelte dat niet beschermd blijft. Daarbij is uitgegaan van de in het Regeerakkoord *Vrijheid en verantwoordelijkheid* genoemde inkomensgrens van 43.000 euro. Sociale huurders met een inkomen onder deze grens blijven beschermd op basis van de Uitvoeringswet huurprijzen, maar huurders boven deze grens zullen worden geconfronteerd met een maximale huurstijging van 'inflatie + 5%'.⁶ Uit globale berekeningen op basis van het WOON 2009 blijkt dat circa 370.000 huishoudens door deze maatregel worden geraakt en dat het betreffende voordeel (1,1 miljard euro) op lange termijn zal verdwijnen. Uit figuur 4.1 blijkt dat vooral de inkomensgroepen vanaf het zevende deciel door deze maatregel worden getroffen. Het betreft de hogere middeninkomens en de hoge inkomens. Het huidige kabinet-Rutte laat de huurtoeslag en de fiscale behandeling van de eigen woning ongemoeid.

De positie van de middeninkomens bij de verdeling van het profijt van de volkshuisvestingsuitgaven is opmerkelijk en niet in lijn met de verdeling die men zou verwachten op basis van de doelgroepen van overheidsbeleid (figuur 4.2). De middeninkomens (inkomensgroep 5 t/m 7) vallen min of meer tussen wal en schip. Terwijl zij in feite slechts 25% van de volkshuisvestingsuitgaven ontvangen, zouden zij op basis van de doelgroepenverdeling aanspraak hebben op 30% van de uitgaven. De lagere en hogere inkomensgroepen profiteren iets meer dan verwacht: respectievelijk 32% en 34% verwacht maar respectievelijk 35% en 37% ontvangen. Bij de lagere inkomensgroepen valt de huurtoeslag iets lager uit dan verwacht en bij de hogere inkomens valt het huurwaardevoordeel juist iets hoger uit dan verwacht. De middeninkomens komen vooral tekort op het huurwaardevoordeel: 35% verwacht maar 28% ontvangen.

Figuur 4.2

Profijt van de volkshuisvestingsuitgaven: feitelijk en normatief, 2007 (in mln. euro's)



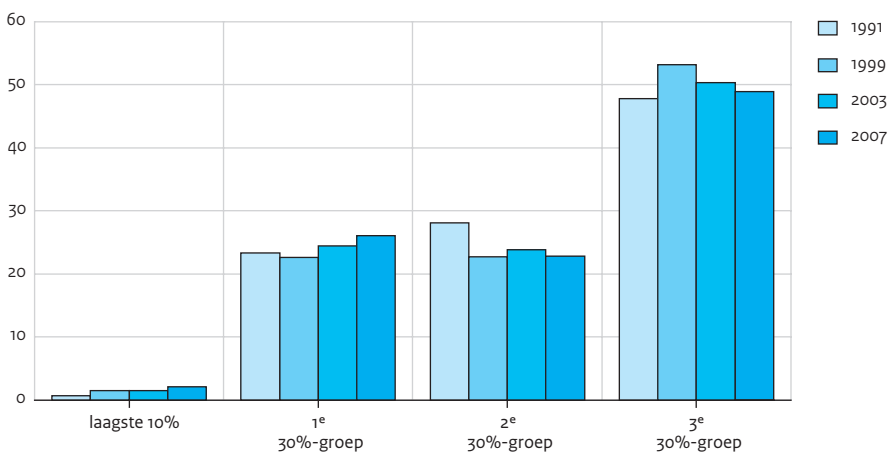
Bron: SCP (AVO'07); VROM (WOON'09) SCP-bewerking

Het profijt van de volkshuisvestingsuitgaven is in de loop van de tijd weinig veranderd (figuur 4.3). Wel zien we vanaf 1999 een lichte verschuiving van de hoogste inkomensgroepen naar de laagste inkomens. Dit is vooral het gevolg van een lichte verschuiving van het huurwaardevoordeel van de hogere naar de lagere inkomensgroepen vanwege de iets sterkere toename van het eigenwoningbezit in lagere dan hogere inkomensgroepen. Daardoor is het aandeel in het huurwaardevoordeel in de periode 1999-2007 in de laagste inkomensgroepen toegenomen van 3% naar 8% en in de hoogste inkomensgroepen gedaald van 71% naar 63% (niet in figuur). Bij de huurtoeslag zijn de tijdsverschillen kleiner. Wel heeft de aanscherping van de huurtoeslag in 1997 het profijt in nog sterkere mate richting lage inkomens doen gaan. Konden de middeninkomens en hogere inkomens in 1991 nog 24% van de huurtoeslag opstrijken, in 1999 is dit gedaald naar 11% en in 2007 is

dit verder gedaald naar 5%. De huurtoeslag is daarmee een regeling geworden die steeds meer de onderkant van de inkomensverdeling is gaan steunen.

Figuur 4.3

Profiel van de volkshuisvestingsuitgaven in de tijd,^a 1991-2007 (in procenten)



a Huurtoeslag en huurwaardevoordeel.

Bron: SCP (AVO'07); VROM (WoON'09) SCP-bewerking

Noten

- Deze waarde is gebaseerd op een verondersteld standaardrendement van 5%, waarop 1% in mindering wordt gebracht vanwege trendmatige waardevermeerdering van woningen, en waaraan 1,7% wordt toegevoegd vanwege instandhoudingskosten en transactiekosten.
- Het verschil tussen bruto- en nettohuurwaarde wordt gevormd door zakelijke lasten, onderhoudskosten, kosten van leegstand en afschrijving; de financieringskosten (waaronder de hypotheekrente) worden afzonderlijk in box 1 verrekend.
- Dit verschil was traditioneel toe te schrijven aan 'uitvoeringstechnische' redenen (indeling in klassen, voorkomen van bezwaar).
- Dit is gedaan door een vergelijking te schatten, waarbij de invloed van inkomen op de hoeveelheid woondiensten is geëlimineerd. Het betreft de volgende vergelijking: $0,10 \cdot \text{gemiddeld inkomen van alle huishoudens} + 725 \cdot \text{aantal ouders} + 345 \cdot \text{aantal kinderen van 0-17 jaar} + 660 \cdot \text{aantal kinderen van 18 jaar en ouder} - \text{constante}$.
- Een overdracht is progressief als deze meer dan proportioneel met het inkomen ten goede komt aan lagere inkomens; een overdracht is regressief als deze minder dan proportioneel ten goede komt aan lagere inkomens.
- Het kabinet van VVD en CDA heeft de doelgroep voor corporaties verbreed tot huishoudens met een verzamelinkomen tot 43.000 euro. Dit zijn huishoudens die volgens het kabinet nauwelijks toegang hebben tot de koopmarkt omdat zij met dat inkomen niet in staat zijn om meer dan 200.000 euro gefinancierd te krijgen bij een bank.

5 Profijt van onderwijsuitgaven

De financiële betrokkenheid van de overheid bij het verstrekken van onderwijs is zeer groot. Er zijn dan ook zeer krachtige motieven voor overheidsingrijpen, waaronder het garanderen van gelijke kansen en het wegnemen van financiële drempels die dit belemmeren (verdelingsmotief). Ook wil de overheid dat burgers goed kunnen participeren in de maatschappij en wil zij beschikken over een goed opgeleide beroepsbevolking (externe-effectenmotief). Deze argumenten gelden met name voor het funderend onderwijs in de leerplichtige leeftijd. Bij het hoger onderwijs gaan toekomstige individuele baten een grotere rol spelen, hetgeen hogere eigen bijdragen en een meer bescheiden rol van de overheid rechtvaardigt.

De plicht van de overheid om de gelijke kansen te realiseren staat niet ter discussie. Dat geldt wel voor de wijze waarop de toegankelijkheid van het onderwijs gewaarborgd dient te worden. Deze borging hangt mede af van de mate waarin de keuze van met name jongeren om ‘menselijk kapitaal’ op te bouwen door financiële drempels wordt beperkt en van de mate waarin deze drempels anders uitpakken voor lage en hoge inkomens. Deze discussie speelt met name voor leerlingen die niet meer leerplichtig zijn. Uit Nederlands onderzoek naar de prijsgevoeligheid van de deelname aan hoger onderwijs blijkt volgens het heroverwegingsrapport over hoger onderwijs (april 2010) dat de totale instroom in het hoger onderwijs nauwelijks verandert bij prijsverhogingen. Maar deze prijsverhogingen worden in de Nederlandse praktijk vooral gecompenseerd door het nemen van laaggeschoolde, niet aan de studie gerelateerde deeltijdbanen en nauwelijks door het aangaan van studieleningen (Oosterbeek en Van den Broek 2009). Ook de particuliere markt (banken en verzekeraars) biedt hier nauwelijks een alternatief, omdat de markt de capaciteiten en toekomstige arbeidsmarktkansen van studenten niet goed in kan schatten. Het is daarom onvermijdelijk dat de overheid de jongeren helpt door zelf studieleningen te verstrekken of garanties voor particuliere leningen af te geven. In het zojuist genoemde heroverwegingsrapport wordt vermoed dat de risicoaversie bij studenten met ouders uit lagere inkomensgroepen groter is dan bij studenten uit hogere inkomensgroepen. Daarnaast hebben zij vermoedelijk ook te maken met een grotere psychologische druk die verbonden is aan het opbouwen van een studieschuld. Ook uit empirisch onderzoek blijkt dat de aversie tegen het aangaan van studieschulden groot is (Oosterbeek en Van den Broek 2009) en dat deze aversie groter is bij studenten uit minder bemiddelde gezinnen (Van den Broek en Welling 2005). Studenten uit hogere inkomensgroepen spreken ook nog hun ouders aan, gezien hun spaarzaam leengedrag. Zelfs een zogenaamd sociaal leenstelsel, waarbij de terugbetaling afhankelijk is van het verdiende inkomen, vermindert de risicoaversie maar weinig (Oosterbeek en Van den Broek 2009).

De overheid bekostigt in belangrijke mate de onderwijsinstellingen en stelt studenten door financiële ondersteuning van studiekosten en onderhoudskosten in staat om aan het onderwijs deel te nemen (tabel 5.1). Bij de bekostiging van het onderwijs onderscheiden we vijf deelvoorzieningen: het primair onderwijs, het onderwijs voor

specifieke doelgroepen in het primair onderwijs (kinderen met laagopgeleide ouders), het voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. Onder 'educatie' valt het onderwijs voor volwassenen dat als minimale basiskennis of als tweedekansonderwijs beschikbaar wordt gesteld.

De inkomensondersteunende voorzieningen bestaan uit de kinderbijslag voor 16- en 17-jarigen, de tegemoetkoming in de onderwijskosten, de studiefinanciering en de fiscale compensatie voor studiekosten die huishoudens maken. Bij de studiefinanciering wordt alleen het beursgedeelte (basisbeurs plus aanvullende beurs) en de ov-reisvoorziening tot de overheidsuitgaven gerekend. De studielening wordt niet gezien als een onderdeel van de hier toegerekende studiefinanciering, omdat deze later moet worden terugbetaald.

De betrokken uitgaven worden hoofdzakelijk door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) ter beschikking gesteld. De Kinderbijslagwet wordt uitgevoerd door de Sociale Verzekeringsbank, en de fiscale compensatie voor studiekosten valt middels de buitengewone lastenaftrek onder het ministerie van Financiën. In totaal wordt er ruim 26 miljard euro aan onderwijsuitgaven in 2007 aan individuele huishoudens toegerekend.

Tabel 5.1

Voorzieningen in het onderwijs, 2007

regeling	gebruiksindicator	uitgaven (mln.euro)	doelgroep
primair onderwijs algemeen	leerlingen	8.500	4-11-jarigen
primair onderwijs doelgroepen	leerlingen	490	4-11-jarigen met laagopgeleide ouders
voortgezet onderwijs	leerlingen	5.875	12-17-jarigen
middelbaar beroepsonderwijs	leerlingen	3.105	16-20-jarigen
hoger onderwijs	studenten	5.525	18-26-jarigen
educatie	cursisten	500	21-64-jarigen met weinig opleiding
kinderbijslag	ontvangen bedrag	400	16-17-jarigen
tegemoetkoming onderwijskosten	ontvangen bedrag	270	12-17-jarigen met laag inkomen
studiefinanciering (beursgedeelte)	ontvangen bedrag	1.325	18-26-jarigen met lager inkomen
fiscale compensatie studiekosten	af trek	190	18-64-jarigen in de beroepsbevolking
totaal		26.180	

Bron: SCP (DPS'07)

Vanwege de grote financiële betrokkenheid van de ouders bij het onderwijs van hun kinderen zijn de onderwijsuitgaven voor 18-plussers en de uitgaven voor studiefinanciering aan de ouders van de studerenden toegerekend. De studerenden blijven hierbij een zelfstandig huishouden; alleen worden de overheidsuitgaven niet aan hen maar aan hun ouders toegerekend.

Tabel 15.2

Overheidsuitgaven voor onderwijs naar 10%-groepen van secundair inkomen (hoofdvariant), 2007

	totaal	1e	2e	3e	4e	5e	6e	7e	8e	9e	10e
verdeling huishoudens (%)	100	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
secundair inkomen (x 1000 €)	27,8	1,6	10,2	14,3	17,7	21,6	25,8	30,9	36,4	44,2	75,5
doelgroepenverdeling	(%)										
primair onderwijs algemeen	100	1,6	2,1	3,6	4,2	5,5	10,4	15,7	15,0	21,0	20,9
primair onderwijs doelgroepen ^a	100	0,0	4,9	20,5	24,5	16,6	8,8	13,2	3,5	7,0	0,9
voortgezet onderwijs	100	1,9	1,9	6,8	6,1	8,3	10,7	14,4	16,6	14,3	18,9
middelbaar beroepsonderwijs	100	1,6	3,6	7,2	4,8	8,7	9,5	16,5	17,1	13,8	17,1
tegememoetkoming onderwijskosten	100	2,1	4,2	16,9	17,6	16,1	20,3	11,2	5,1	2,6	3,9
kinderbijslag 16-17-jarigen	100	3,7	3,1	8,1	4,4	9,3	9,3	14,9	16,6	13,4	17,2
educatie	100	4,9	12,1	12,5	11,0	14,6	13,0	10,9	10,0	6,9	4,1
hoger onderwijs	100	1,9	5,2	6,0	7,5	8,7	9,1	14,7	16,2	15,0	15,8
studiefinanciering (beurs)	100	4,7	8,1	9,4	8,9	9,4	10,0	13,5	14,0	11,4	10,5
fiscale compensatie studiekosten	100	2,4	4,6	5,4	6,8	9,2	10,8	13,3	15,3	15,9	16,3
totaal	100	1,8	3,2	6,1	6,2	7,9	10,2	15,0	15,5	16,2	17,8
uitgavenverdeling	(mln. €)										
primair onderwijs algemeen	8.500	100	1,6	2,5	4,3	4,2	5,5	10,9	15,4	14,1	19,9
primair onderwijs doelgroepen	490	100	0,0	4,9	20,5	24,5	16,6	8,8	13,2	3,5	7,0
voortgezet onderwijs	5.875	100	3,0	1,4	4,2	5,2	6,4	10,2	12,9	18,2	16,9
middelbaar beroepsonderwijs	3.105	100	3,2	7,0	8,1	7,5	5,8	11,6	20,6	13,5	12,7
tegememoetkoming onderwijskosten	270	100	2,1	4,2	16,9	17,6	16,1	20,3	11,2	5,1	2,6
kinderbijslag 16-17-jarigen	400	100	3,9	3,2	7,8	4,2	9,2	9,5	14,4	16,1	13,4
educatie	500	100	2,6	14,4	10,5	10,1	17,7	10,3	11,0	11,9	7,5
hoger onderwijs	5.525	100	1,8	3,8	3,7	4,6	5,7	7,6	10,2	15,8	18,3
studiefinanciering (beurs)	1.325	100	3,8	6,8	6,8	7,7	7,3	9,3	10,5	15,6	15,2
fiscale compensatie studiekosten	190	100	12,3	3,4	7,1	4,0	11,5	14,0	9,8	8,7	12,1
totaal	26.180	100	2,4	3,6	5,4	5,7	6,5	10,1	13,9	15,0	16,9

a Op basis van het opleidingsniveau van de ouders; daarbij kon geen rekening worden gehouden met een onderscheid naar speciaal onderwijs.

Bron: SCP (AVO '07)

In de sector onderwijs zijn de toegankelijkheid, de kwaliteit en de effectiviteit de belangrijkste doelstellingen van overheidsbeleid. Alleen aan de toegankelijkheid kan men een verdelingsdoel verbinden in termen van gelijke kansen voor iedereen. Het ligt dan ook voor de hand dat leeftijd en inkomen in belangrijke mate de doelgroepen in het onderwijs bepalen. In het primair onderwijs vormen de kinderen van 4-11 jaar de doelgroep, in het voortgezet onderwijs de 12-17-jarigen en in het middelbaar beroepsonderwijs de 16-20-jarigen. Tot de doelgroep van het hoger onderwijs worden alle personen van 18-26 jaar gerekend. Voor kinderen in het primair onderwijs waarvan de ouders weinig opleiding hebben genoten valt de normverdeling samen met de feitelijke verdeling omdat het feitelijke profijt is gebaseerd op het bedoelde profijt. Studiefinanciering – met name het beursgedeelte – is bedoeld om personen van 18-26 jaar die over te weinig middelen beschikken in staat te stellen om te studeren. De hoogte van de studiebeurs is niet alleen afhankelijk van de eigen middelen, maar ook van het inkomen van de ouders. De doelgroep van de tegemoetkoming in de onderwijskosten wordt gevormd door de kinderen van 12-17 jaar in huishoudens met een bescheiden inkomen. De fiscale compensatie voor studiekosten is beschikbaar voor alle personen die een relatie hebben met de arbeidsmarkt.

De verdeling van de uitgaven voor onderwijs in de leerplichtige leeftijd volgt nauwgezet de verdeling van kinderen in de betrokken leeftijdsgroepen over inkomensgroepen (tabel 5.2). De ouders van leerplichtige kinderen zijn, op de doelgroepkinderen na, vooral in de hogere inkomensgroepen gesitueerd. Zo komt bijna 56% van de overheidsuitgaven voor het primair onderwijs terecht bij de 30% hoogste inkomens en bijna 57% van de overheidsuitgaven voor het voortgezet onderwijs.

De overheidsuitgaven voor doelgroepen in het primair onderwijs komen juist meer de lagere inkomensgroepen ten goede; slechts 11% van deze uitgaven komt terecht bij de 30% hoogste inkomens. Dit resultaat houdt uiteraard verband met het lage opleidingscriterium dat aan deze regeling ten grondslag ligt. De lage opleidingsgroepen zijn vooral in de onderkant van de inkomenspiramide gesitueerd.

De tegemoetkoming onderwijskosten (volgens de wTOS¹), die een deel van de schoolkosten en lesgeld voor 12-17-jarige kinderen van ouders met een laag inkomen compenseert, komt naar de bedoeling van de regeling ook in belangrijke mate terecht bij huishoudens met lage inkomens. Terwijl circa 50% van de 12-17-jarige kinderen tot de 30% hoogste inkomens behoort, ontvangen zij nog geen 12% van de overheidsuitgaven die voorzien in deze tegemoetkoming. Omgekeerd ontvangen de 30% laagste inkomens (met weglating van de onderste 10%) bijna 39% van de wTOS gelden, terwijl nog geen 15% van de 12-17-jarige kinderen in deze inkomensgroep is vertegenwoordigd.

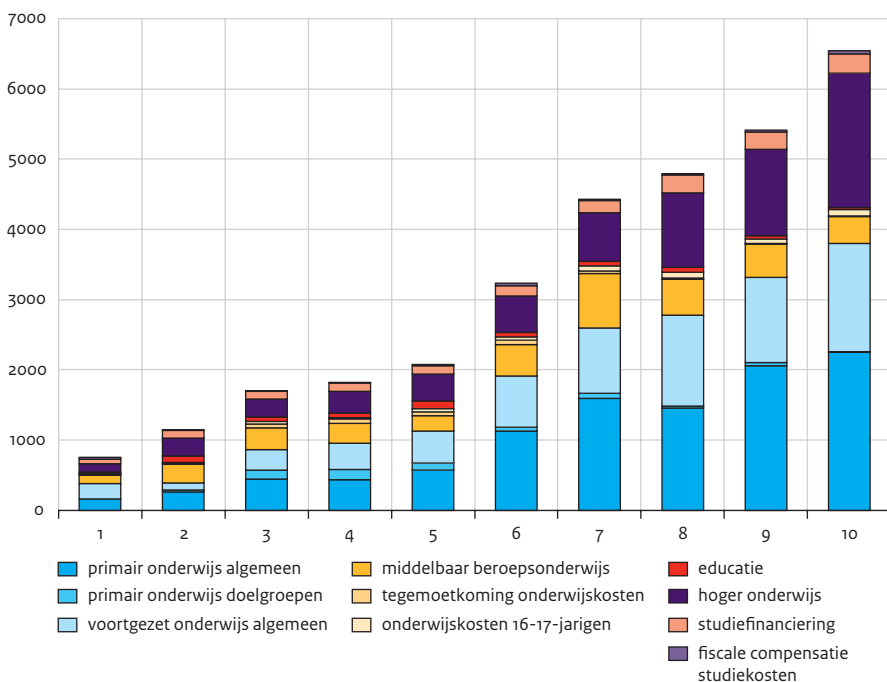
De kinderbijslag voor 16-17-jarigen volgt nauwgezet de verdeling van onderwijsvolgende kinderen in deze leeftijdsgroep over inkomensgroepen. De uitgaven voor educatie zijn betrekkelijk gelijkmatig over de verschillende inkomensgroepen verdeeld, zij het met een sterke ondervetegenwoordiging in de laagste en hoogste inkomensgroep. Het verdelingsbeeld bij de uitgaven voor educatie spoort betrekkelijk goed met de verdeling die zou resulteren op basis van de doelgroepen (21% verwacht bij de hoogste 30% inkomens en feitelijk ruim 23% ontvangen). De fiscale compensatie voor studiekosten komt iets

meer de hogere inkomensgroepen ten goede: ongeveer 38% van deze fiscale voorziening komt ten goede aan de 30% hoogste inkomens. Dit is wel duidelijk minder dan op basis van de doelgroepenverdeling mocht worden verwacht (ruim 47%).

De verdeling van de onderwijsuitgaven voor '18-plussers' (hoger onderwijs, studiefinanciering) is iets schever dan op grond van de verdeling van kinderen over inkomensgroepen zou worden verwacht. Terwijl je louter op basis van de verdeling van kinderen over inkomensgroepen zou verwachten dat 49% van de totale onderwijsuitgaven terecht komt bij de 30% hoogste inkomens, komt daar 52% van de overheidsuitgaven terecht. Voor de middeninkomens geldt het omgekeerde: de feitelijke overheidsuitgaven (30%) lopen iets achter bij wat op grond van het aantal kinderen jaar verwacht zou mogen worden (33%). Dit verschil komt met name door de verschillen in onderwijsdeelname na de leerplichtige leeftijd. Hier zien we de weerslag van verschillende selectie-effecten, waarvan sociale herkomst een van de belangrijkste is. Dit resulteert in een hogere onderwijsdeelname van kinderen uit de hogere inkomensgroepen.

Figuur 5.1

Profijt van onderwijsuitgaven naar 10%-groepen van secundair inkomen, 2007
(gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



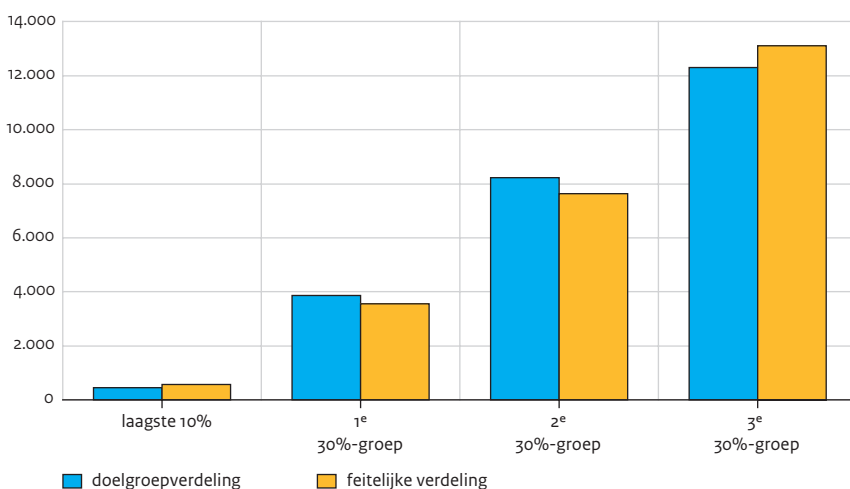
Bron: SCP (AVO'07)

Bij de gekozen toerekening van onderwijsuitgaven aan huishoudens blijkt dat 17,1% van de overheidsuitgaven voor onderwijs terecht komt bij de laagste 40% inkomens (17,3% verwacht), 30,5% bij de 30% middeninkomens (33,3% verwacht) en 52,4% bij de 30% hoogste inkomens (49,5% verwacht). Dit komt met name door deelnameverschillen in het hoger onderwijs. Bij de studiefinanciering wordt alleen het beursgedeelte (basisbeurs plus aanvullende beurs) en de ov-reisvoorziening tot de overheidsuitgaven gerekend. De verdeling van de studiefinanciering is door de inkomensafhankelijkheid van de aanvullende beurs duidelijk minder scheef dan de verdeling van onderwijsuitgaven voor meerderjarigen. Zo komt 63% van de uitgaven voor hoger onderwijs terecht bij de 30% hoogste inkomens, maar slechts 48% van de uitgaven voor studiefinanciering. Op basis van de doelgroepenverdeling is dit nog iets te veel (47% verwacht voor hoger onderwijs en 36% voor studiefinanciering), maar hierin weerspiegelt zich weer de grotere deelname van kinderen uit hogere inkomensgroepen.

Relatief gezien zijn de verschillen tussen de doelgroepenverdeling en de feitelijke verdeling gering, maar in absolute zin gaat het om substantiële bedragen gezien de hoge uitgaven die met onderwijs zijn gemoeid (figuur 5.2). Gezien de dominante positie die onderwijs inneemt in het totaal van overheidsuitgaven wordt door de verdeling van de onderwijsuitgaven ook een sterke stempel gezet op de verdeling van het totale 'profijt van de overheid'.

Figuur 5.2

Profijt van de onderwijsuitgaven: feitelijk en normatief, 2007 (in mln. euro's)



Bron: SCP (AVO'07)

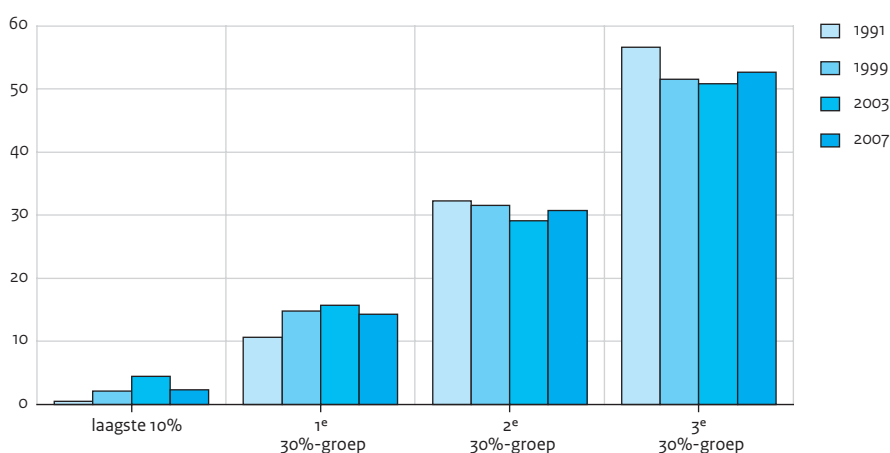
Bij de vergelijking in de tijd (figuur 5.3) is uitgegaan van de ouderlijkhuishoudenvariant. Daarbij zijn de uitgaven voor studerende meerderjarige kinderen toegerekend aan hun ouders.

De verdeling van de overheidsuitgaven voor onderwijs wordt grotendeels bepaald door de positie van leerplichtige en niet-leerplichtige kinderen in de inkomensverdeling. Uit de vergelijking van het gebruik van leerplichtige onderwijsvoorzieningen blijkt dat de verdelingen voor primair onderwijs iets en voor voortgezet onderwijs substantieel zijn veranderd. Daardoor is het aandeel van de onderwijsuitgaven voor het basisonderwijs bij de hoogste 30% inkomens gedaald van 57% in 1991 naar 56% in 2007, en is het aandeel onderwijsuitgaven voor het voortgezet onderwijs gedaald van 61% naar 50%. Kinderen in de leerplichtige leeftijd vindt men in de loop der tijd naar verhouding steeds meer in de lagere inkomensgroepen: van 8% in de laagste 40% inkomens in 1991 naar 15% in 2007. Deze verschuiving heeft zich met name in de jaren negentig voltrokken. Ook bij de kinderbijslag voor 16-17-jarigen is een verschuiving richting lagere inkomens waar te nemen. Zo ging in 1991 nog slechts 5% van de kinderbijslag naar de laagste 40% inkomens, maar in 2007 was dit opgelopen naar 19%. Bij de tegemoetkoming studiekosten is het beeld door de verandering in regelgeving grilliger, en ziet men geen systematische verschuiving naar inkomensgroep. Dat geldt ook voor het primair onderwijs voor doelgroepen (laagopgeleide ouders).

De verdeling van de uitgaven voor hoger onderwijs en studiefinanciering is in de periode 1991-2007 weinig veranderd. In 1991 kwam 58% van de uitgaven voor hoger onderwijs terecht bij de hogere inkomens, 30% bij de middeninkomens en 12% bij de lagere inkomens. In 2007 was dit respectievelijk 60%, 31% en 15%. Bij de studiefinanciering is de verschuiving aanmerkelijk groter, zij het dat deze verschuiving voornamelijk heeft plaatsgevonden in de jaren negentig. Dit heeft vermoedelijk te maken met de invoering van de prestatiebeurs in 1996.

Figuur 5.3

Profijt van de onderwijsuitgaven in de tijd, 1991-2007 (in procenten)



Bron: SCP (AVO'07)

Al met al is er weinig verandering geweest in het verdelingsbeeld van de onderwijsuitgaven. Alleen in de jaren negentig zien we een daling van het profijt van de hoogste inkomens, die zich de jaren daarop niet heeft voortgezet. Hoewel de onderwijsdeelname in de niet-leerplichtige leeftijd sterk is toegenomen, verschilt deze toename nauwelijks per inkomensgroep. Tussen 1991 en 2007 is de groei van de deelname van jongeren (van 18-26 jaar) in alle inkomensgroepen nagenoeg gelijk geweest en zijn de bestaande deelnameverschillen intact gebleven.

Noot

- 1 Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten.

6 Profijt van vervoersuitgaven

Het openbaar vervoer wordt verzorgd door zelfstandige vervoersbedrijven die op landelijk, regionaal of gemeentelijk niveau opereren. Met het openbare vervoer voor personen was in 2007 een bedrag van bijna 1,8 miljard euro gemoeid (tabel 6.1). Het openbaar vervoer dat wordt verzorgd door de Nederlandse Spoorwegen wordt grotendeels indirect gesubsidieerd. ProRail, dat verantwoordelijk is voor de aanleg, het beheer en het onderhoud van de railinfrastructuur, ontvangt daartoe middelen uit het Infrastructuurfonds. Door deze overheidsbijdrage kan het bedrijf een lagere gebruiksvergoeding aan de NS in rekening brengen dan financieel nodig voor het gebruik van de railinfrastructuur. De betrokken overheidsbijdrage is als profijt van de overheid aan treinreizigers toegerekend. Het openbaar vervoer per bus, tram of metro wordt verzorgd door zelfstandige vervoersbedrijven. Deze vervoersbedrijven ontvangen voor de exploitatie van het lokale openbaar vervoer een aanzienlijke overheidsbijdrage, waardoor de gebruiker slechts een deel van de werkelijke kosten betaalt.

In dit rapport wordt ook het gebruik van de weg door automobilisten als profijt van de overheid aan huishoudens toegerekend. Daarbij worden de jaarlijkse uitgaven voor aanleg, onderhoud, vervanging en beheer van autowegen, ruim 2,6 miljard euro in 2007, naar rato van het aantal afgelegde reizigerskilometers aan automobilisten toegerekend. Tegenover de uitgaven voor verkeer en vervoer staan uiteraard ook inkomsten, die deels voor de aanleg, het beheer en het onderhoud van het wegennet worden aangewend. Deze inkomsten zijn afkomstig uit de brandstofaccijns, de motorrijtuigenbelasting en de bpm bij aanschaf van een auto. Deze inkomsten worden eveneens aan huishoudens toegerekend, maar in een afzonderlijke rapportage, die later wordt gepubliceerd. Het goederenvervoer en het zakelijk vervoer maken deel uit van de bedrijvensector en blijven hier buiten beeld. Wel wordt het woon-werkverkeer in de berekening van het profijt van de overheid betrokken.

Tabel 6.1

Voorzieningen voor vervoer, 2007

	gebruiksindicator	uitgaven (mln. euro)	doelgroep
vervoer per trein	reiskilometers	830	gehele bevolking
vervoer per bus, tram, metro	reiskilometers	940	gehele bevolking
vervoer per auto over de weg	reiskilometers	2640	gehele bevolking
totaal		4410	

Bron: SCP (DPS '07)

De grote betrokkenheid van de overheid bij de bekostiging van het verkeer en vervoer heeft verschillende achtergronden, waarbij ongewenste externe effecten op de kwaliteit van natuur en milieu en de leefbaarheid in en de bereikbaarheid van stedelijke gebieden

een hoofdrol spelen. Het versterken van de economie en het mogelijk maken van recreatieve en sociale mobiliteit is volgens de *Nota mobiliteit* (geactualiseerde versie 2008) een centraal uitgangspunt gebleven, maar dit mag niet ten koste gaan van leefomgeving en milieu. Daarom focust het beleid waar mogelijk op duurzame mobiliteit, waarbij het openbaar vervoer een belangrijke rol speelt. Het openbaar vervoer moet volgens de *Nota mobiliteit* worden gestimuleerd door het verbeteren van kwaliteit van reizen (comfort, frequentie, veiligheid en reistijd), de toename van het aantal zitplaatsen en het versterken van de keten door het verbeteren van afstemming tussen en integratie van de verschillende vervoerssystemen (trein, bus, tram, metro, fiets en auto). Vanuit het verdelingsmotief is openbaar vervoer echter ook van belang om de mobiliteit te waarborgen van bevolkingsgroepen die door financiële, fysieke of persoonlijke omstandigheden niet of onvoldoende in staat zijn om zich met eigen vervoermiddelen te verplaatsen. Het gaat dan om verplaatsingen die nodig zijn om te kunnen participeren in de maatschappij en om toegang te hebben tot noodzakelijke voorzieningen. De doelgroepen van verkeer en vervoer zijn vanuit de genoemde motieven voor overheidsoptreden moeilijk te bepalen. Vanuit het externe-effecten motief vormen autobezitters de doelgroep van het openbaar vervoer, vanuit het verdelingsmotief juist huishoudens zonder auto. Daarom is de totale bevolking als doelgroep van verkeer en vervoer genomen.

Tabel 6.2

Overheidsuitgaven voor vervoer naar 10%-groepen van secundair inkomen, 2007

		totaal	1e	2e	3e	4e	5e	6e	7e	8e	9e	10e
verdeling huishoudens (%)		100	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
secundair inkomen (x 1000 €)		27,8	1,6	10,2	14,3	17,7	21,6	25,8	30,9	36,4	44,2	75,5
doelgroepenverdeling: hele												
bevolking	(%)	100	5,8	5,7	6,9	7,5	8,8	10,7	12,3	13,7	14,4	14,4
uitgavenverdeling (mln. €) (%)												
vervoer per trein	830	100	12,2	4,3	4,8	6,4	5,6	6,5	9,1	10,5	16,9	23,7
vervoer per bus, tram, metro	940	100	15,6	6,3	6,2	6,5	7,5	7,8	10,2	11,4	14,4	14,2
vervoer per auto	2640	100	2,6	2,2	4,3	5,4	6,9	9,4	12,7	15,3	18,2	22,9
<i>totaal</i>	4410	100	7,2	3,5	4,8	5,8	6,8	8,5	11,5	13,6	17,2	21,2

Bron: CBS (MON'07) SCP-bewerking

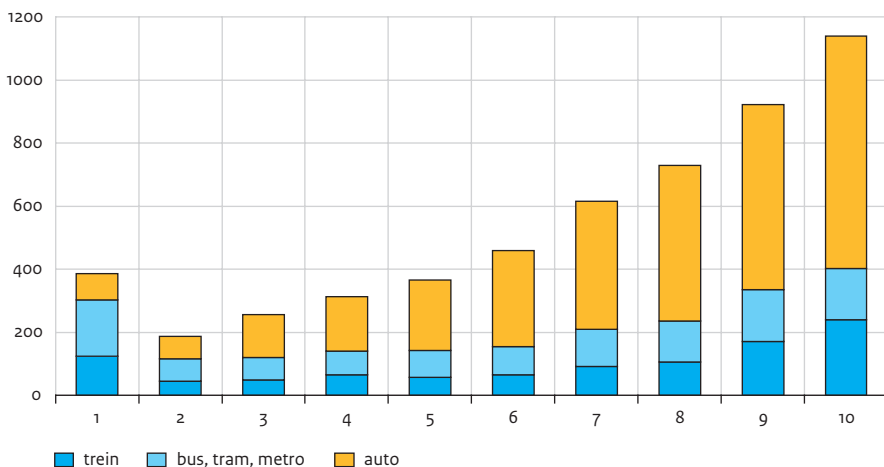
Het verloop van de uitgavenverdeling voor openbaar vervoer naar inkomensgroepen vertoont een met inkomen oplopend profijt (tabel 6.2 en figuur 6.1). Een uitzondering vormt de laagste inkomensgroep, waar het profijt op een betrekkelijk hoog niveau uitkomt. Dit komt door het relatief intensieve gebruik dat studenten maken van het openbaar vervoer. Zij profiteren dubbel: via de hier toegerekende openbaarvervoersubsidies aan de vervoersbedrijven en via de ov-jaarkaart voor studerende 18-plussers. De ov-jaarkaart

maakt echter deel uit van de eerder toegerekende studiefinanciering en blijft hier derhalve buiten beeld. Vanaf de tweede inkomensgroep loopt het profijt van openbaar vervoer geleidelijk op, om uiteindelijk te verdubbelen in de hoogste inkomensgroep. In de hogere inkomensgroepen zijn het de (trein)forenzen die het beeld bepalen. Het vervoer per bus, tram of metro stijgt minder sterk per inkomensgroep. Zo verbruikt een gemiddeld huishouden in de hoogste inkomensgroep 2,4 keer zo veel treinkilometers als een gemiddeld huishouden, en slechts 1,4 keer zo veel kilometers met bus, tram of metro. Het grootste effect op de verdeling van het profijt vloeit voort uit het grotere aantal ritten dat wordt afgelegd door de hogere inkomensgroepen. De gemiddeld afgelegde afstand per rit is bij hogere inkomensgroepen ook wel hoger, maar legt veel minder gewicht in de schaal. Alleen bij het gebruik van lokaal vervoer (per bus, tram of metro) draagt de grotere afgelegde afstand per rit evenveel bij aan het profijt van hogere inkomensgroepen als het hogere aantal ritten.

Het profijt van de auto op de openbare weg loopt nog sterker met het inkomen op dan het profijt van het openbaar vervoer. Terwijl het gemiddelde profijt per inkomensgroep vanaf de tweede 10%-groep bij het openbaar vervoer met 15% per inkomensgroep toeneemt, is dit bij de autowegen 30% per inkomensgroep. Vooral zelfstandigen, loontrekkenden, tweeverdieners zonder kinderen en gezinnen met kinderen maken gebruik van de auto. Zoals gezegd staat tegenover dit profijt van de openbare weg ook het nadeel dat gebruikers hebben door verplichte heffingen die op aanschaf en gebruik van motorvoertuigen rusten. Deze toerekening zal in een later te verschijnen publicatie plaatsvinden. In een eerder toerekening voor het jaar 1999 is gebleken dat profijt en nadeel van het gebruik van de openbare weg door motorvoertuigen nagenoeg gelijk met het inkomen opliepen (Pommer en Jonker 2003). Dus hoe hoger het profijt dat hogere inkomensgroepen hadden van de openbare weg, hoe hoger ook het nadeel was. Nemen we de overheidsuitgaven voor openbaar vervoer en vervoer per auto samen, dan resulteert een sterk met het inkomen oplopend profijt. Alleen de laagste 10%-groep, met overwegend studenten, onttrekt zich aan dit beeld door het intensieve gebruik dat zij maken van het openbaar vervoer.

Figuur 6.1

Profijt van vervoersuitgaven naar 10%-groepen van secundair inkomen, 2007
(gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)

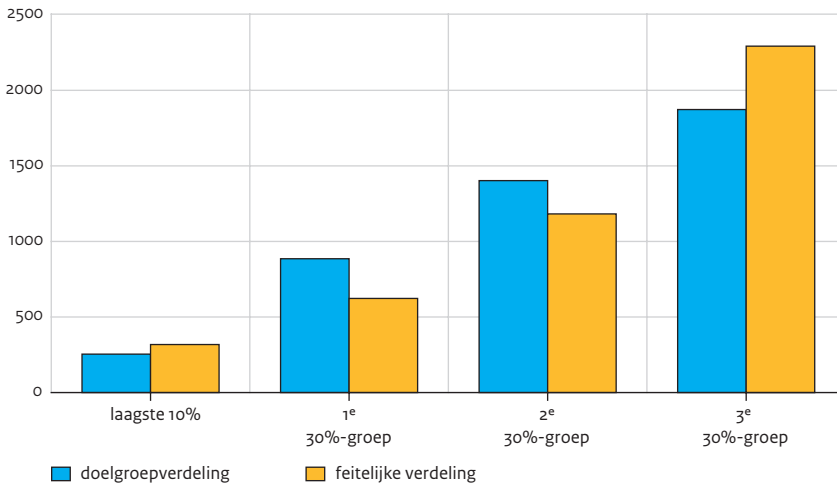


Bron: CBS (MON'07) SCP-bewerking

Als de gehele bevolking in gelijke mate had geprofiteerd van de overheidsuitgaven voor verkeer en vervoer, dan was 20% van deze uitgaven bij de laagste 30% inkomens terechtgekomen (exclusief de laagste inkomensgroep van overwegend studerende) en 42,5% van deze uitgaven bij de hoogste 30% inkomens. In feite is 14% van deze uitgaven bij de laagste en 52% bij de hoogste inkomens terechtgekomen (figuur 6.2). Ook de middeninkomens ontvangen minder (27%) dan op basis van de doelgroepenverdeling verwacht mocht worden (32%). Dit betekent dat de uitgaven voor verkeer en vervoer meer de hogere inkomens ten goede komen dan men op grond van de gekozen doelgroepenverdeling zou verwachten.

Figuur 6.2

Profijt van vervoersuitgaven: feitelijk en normatief, 2007 (in mln. euro's)



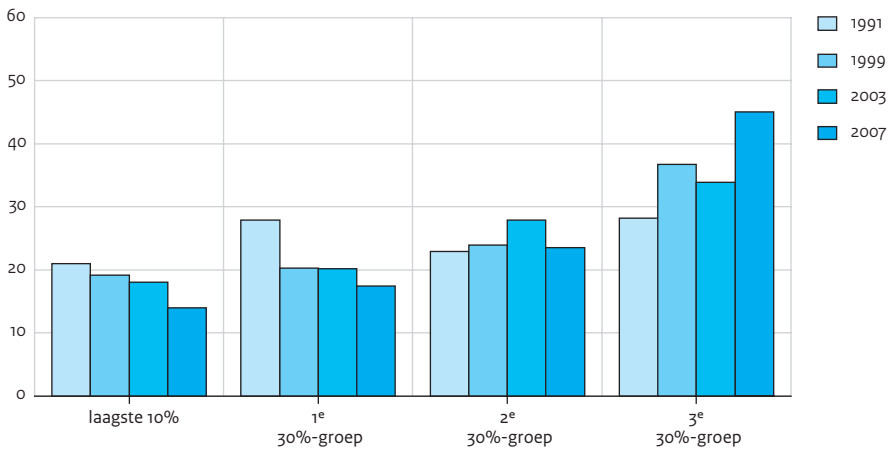
Bron: CBS (MON'07) SCP-bewerking

Omdat de overheidsuitgaven voor de weg in vorige edities van Profijt van de overheid niet aan automobilisten zijn toegerekend, kunnen alleen de overheidsuitgaven voor openbaar vervoer in de tijd worden vergeleken. Opmerkelijk bij de vergelijking van het profijt in de tijd is het afnemend profijt van lagere en het toenemend profijt van hogere inkomensgroepen (zie figuur 6.3). Dit toenemende profijt voor hogere inkomensgroepen is grotendeels toe te schrijven aan de groei van het aantal werkenden (met name tweeverdieners) en aan de sterke toename van het gebruik dat werkenden (met name tweeverdieners zonder kinderen) van het openbaar vervoer maken. Daar komt bij dat de groei van het openbaarvervoergebruik door niet-werkenden sterk bij de gemiddelde groei is achtergebleven. Het toegenomen gebruik door werkenden hangt mede samen met het beleid van werkgevers om het reizen per openbaar vervoer te stimuleren en het algemene beleid om bedrijven steeds beter bereikbaar te maken voor het openbaar vervoer.

Bij deze vergelijking past wel de kanttekening dat de inkomensmeting van openbaarvervoergebruikers in voorgaande edities van Profijt van de overheid betrekkelijk gebrekkig was, maar in deze editie zeer goed is door koppeling van het vervoergebruik aan de fiscale administratie. Daardoor is de vergelijkbaarheid van de verdelingsuitkomsten beperkt.

Figuur 6.3

Profijt van de uitgaven voor openbaar vervoer in de tijd, 1991-2007 (in procenten)



Bron: CBS (MON'07) SCP-bewerking

7 Profijt van uitgaven voor cultuur en recreatie

Culturele en recreatieve voorzieningen worden in belangrijke mate door lagere overheden gesubsidieerd. In 2007 kwam 56% van de overheidsuitgaven voor cultuur en recreatie voor rekening van de gemeenten, 8% voor rekening van de provincies en 35% voor rekening van het rijk (Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) StatLine). Op rijksniveau levert het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) een belangrijke financiële bijdrage aan culturele voorzieningen, met name aan bibliotheken, uitvoerende kunsten, musea en de publieke omroep. In de sfeer van de scheppende, uitvoerende en amateuristische kunst komt de bijdrage al jaren uit op circa een derde van alle betrokken overheidsuitgaven. Op het gebied van cultuurbehoud en cultuurspreiding (musea, archieven, monumenten, bibliotheken en media) is de bijdrage van de rijksoverheid de laatste jaren fors toegenomen: van circa een derde in 1999 tot circa de helft in 2007. De rijksoverheid is vooral belast met het in stand houden van de landelijke basisinfrastructuur van onder meer symfonieorkesten, muziekgezelschappen en musea. Gemeentes concentreren zich daarentegen op het beschikbaar stellen van accommodaties.

Tabel 7.1

Voorzieningen voor cultuur en recreatie, 2007

	gebruiksindicator	uitgaven (mln. euro)	doelgroep
sociaal-cultureel werk	bezoeken	570	personen 6-plus
sportaccommodaties	uren	790	personen 6-plus
openluchtrecreatie	bezoeken	1200	personen 6-plus
openbare bibliotheken	uitleningen	420	personen 6-plus
kunstzinnige vorming	leerlingen	200	personen 6-plus
uitvoerende kunsten	bezoeken	310	personen 6-plus
musea	bezoeken	370	personen 6-plus
publieke omroep	uren	920	personen 6-plus
totaal		4780	

Bron: SCP (DPS'07)

In totaal kan in 2007 circa 4,8 miljard euro aan overheidsuitgaven voor cultuur en recreatie als individueel profijt aan huishoudens worden toegerekend (tabel 7.1). Dit betreft ongeveer tweederde deel van alle overheidsuitgaven voor cultuur en recreatie. De rest van deze uitgaven heeft een collectief karakter en komt ten goede aan zaken als natuurbescherming, behoud van cultureel erfgoed, monumentenzorg, archieven en culturele fondsen.

Bij individuele culturele diensten wordt het optreden van de overheid doorgaans gerechtvaardigd op basis van het onderschattingsmotief. Op lange termijn en bij een

steeds beter geïnformeerde bevolking wordt dit motief steeds moeilijker vol te houden, omdat mensen dan zelf in staat mogen worden geacht verantwoorde keuzes te maken. Dat geldt met name voor culturele diensten waaraan niet of nauwelijks externe effecten verbonden kunnen worden, zoals dat het geval is met uitvoerende kunst. Uiteraard geldt dit niet voor de ontwikkelingsfase, waarin bijvoorbeeld jongeren verkeren, en waarin het wel van belang is te investeren in het opdoen van culturele ervaringen.

Bij recreatieve voorzieningen speelt het collectieve karakter van de voorziening een doorslaggevende rol, omdat mensen moeilijk van gebruik zijn uit te sluiten (non-rivaliteit) of entreeheffingen economisch ondoelmatig zijn (efficiency). De overheid richt zich vooral op het voorzien in een basisinfrastructuur voor het in stand houden, verder ontwikkelen en verbreiden van cultuuruitingen. Dit komt tot uitdrukking in het toegankelijk maken van culturele uitingen voor een breed publiek (diversiteitsbeleid), het stimuleren van cultuureducatie en het versterken van de aankoopfondsen om het cultureel erfgoed voor de samenleving en het nageslacht veilig te stellen.

De laatste jaren worden naast cultuurinhoudelijke argumenten ook economische argumenten gebruikt om de betrokkenheid van de overheid bij de culturele infrastructuur te rechtvaardigen. Economische groei zou samenhangen met een gunstig cultureel klimaat en een bruisend cultureel leven, waarin het de zogenaamde 'creatieve klasse' aantrekkelijk wordt gemaakt om zich te vestigen in gebieden waarin economische dynamiek van groot belang is, met name in en rond stedelijke agglomeraties. Deze creatieve klasse zou bestaan uit hoogopgeleide mensen met een beroep waarin 'creativiteit' een onmiskenbaar element vormt (OCW 2004).

Op sportief gebied domineert eveneens het onderschattingsmotief – bewegen is gezond – maar hier worden ook motieven naar voren gehaald die verwijzen naar algemene maatschappelijke baten als sociale integratie, overdracht van waarden en normen, en lagere kosten van gezondheidszorg.

De verdelingen van de overheidsuitgaven voor de betreffende voorzieningen naar inkomensgroepen zijn in tabel 7.2 en figuur 7.1 weergegeven. De overheidsuitgaven voor recreatieve en culturele voorzieningen lopen geleidelijk op met het inkomen. Uitzondering vormt de laagste 10%, die overwegend is bevolkt met studenten. Zij hebben een gemiddeld profijt. De studenten profiteren – niet onverwacht – vooral van sportaccommodaties, recreatieve voorzieningen in de open lucht en diverse kunstzinnige activiteiten met een educatief karakter.

Tabel 7.2

Overheidsuitgaven voor cultuur en recreatie naar 10%-groepen van secundair inkomen, 2007

	totaal	1e	2e	3e	4e	5e	6e	7e	8e	9e	10e	
verdeling huishoudens (%)	100	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	
secundair inkomen (x 1000 €)	27,8	1,6	10,2	14,3	17,7	21,6	25,8	30,9	36,4	44,2	75,5	
doelgroepenverdeling: hele bevolking												
	(%)	100	6,1	6,0	7,2	7,8	9,0	10,7	12,2	13,3	13,8	14,0
uitgavenverdeling	(mln. €)	(%)										
sociaal-cultureel werk	570	100	10,6	10,5	9,4	10,7	12,2	10,0	9,6	10,4	9,4	7,2
sportaccommodaties	790	100	12,5	4,5	5,5	5,5	6,1	9,0	10,2	14,4	15,3	17,0
openluchtrecreatie	1200	100	12,5	6,0	7,4	6,9	8,6	9,5	10,8	12,0	12,7	13,5
openbare bibliotheken	420	100	10,5	6,0	6,9	5,8	7,0	9,8	11,4	12,4	16,3	13,9
kunstzinnige vorming	200	100	12,7	4,9	5,8	5,3	7,7	8,9	9,7	11,9	15,2	17,8
uitvoerende kunsten	310	100	10,4	5,0	5,9	5,3	8,0	8,3	8,1	11,3	12,5	25,2
musea	370	100	11,4	4,7	5,3	6,2	7,7	9,6	8,8	11,8	15,1	19,5
publieke omroep	920	100	4,2	6,3	7,5	8,6	9,4	11,5	12,4	12,8	13,2	14,2
totaal	4780	100	10,3	6,1	7,0	7,1	8,5	9,8	10,6	12,3	13,4	14,9

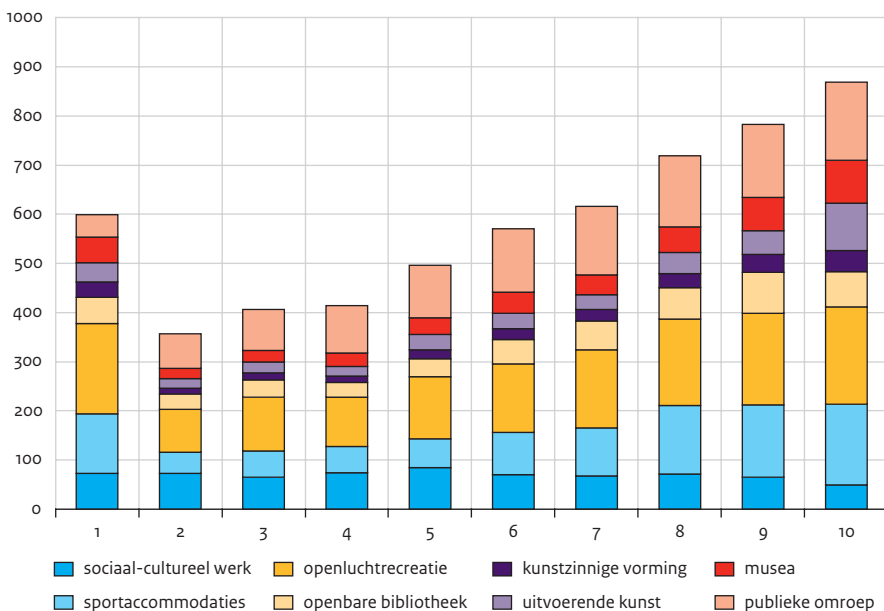
Bron: SCP (AVO'07)

De overheidsuitgaven voor recreatieve en culturele voorzieningen blijken vooral ten gunste te komen van de hogere inkomensgroepen, vooral als het gaat om kunstzinnige voorzieningen. Vanaf de vierde 10%-groep neemt het profijt nagenoeg lineair toe met gemiddeld 13% per inkomensgroep.

Naast inkomen verklaren leeftijd en gezinsfase in belangrijke mate de verdelingsuitkomsten. Bij culturele voorzieningen spelen voorts traditionele culturele competenties een grote rol, die vooral met opleidingsniveau en (daarmee) met inkomen samenhangen.

Figuur 7.1

Profijt van recreatieve en culturele uitgaven naar 10%-groepen van secundair inkomen, 2007
(gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



Bron: SCP (AVO'07)

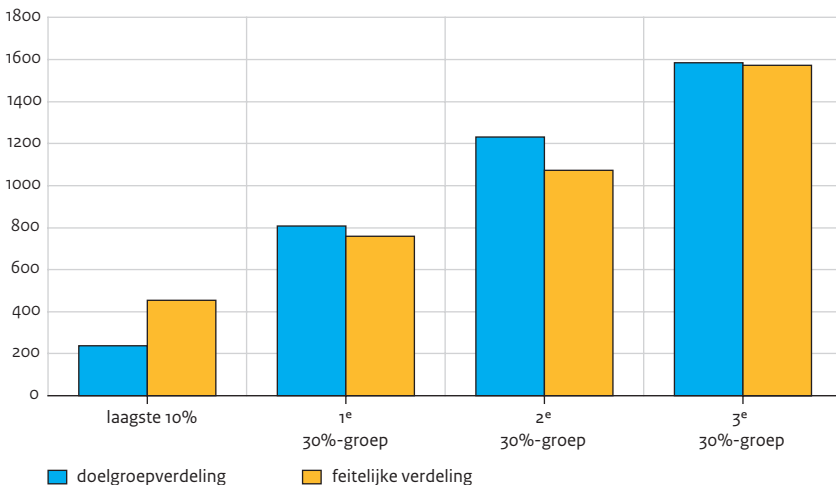
Het sociaal-cultureel werk, dat vooral op de buurt en op jongeren is gericht, is nog het minst ongelijk verdeeld. Het profijt van deze voorziening kan op basis van de doelgroepenverdeling zelfs als links-scheef worden getypeerd: de lagere inkomensgroepen ontvangen naar verhouding iets meer en de hogere inkomensgroepen iets minder dan verwacht mocht worden op basis van de verdeling van de bevolking over inkomensgroepen. De uitgaven voor sport komen naar verhouding iets meer ten goede aan de hogere inkomensgroepen, meer dan we op grond van de verdeling van personen en jeugdigen (6-64 jaar) over inkomensgroepen zouden verwachten, al zijn de verschillen gering. Zo komt bijna 47% van de sportuitgaven terecht bij de 30% hoogste inkomens, terwijl daar 41% van de bevolking en 45% van de jeugdigen verblijft. Bij de verdelingen van de overheidsuitgaven voor openluchtrecreatie, de publieke omroep en – in iets mindere mate – openbare bibliotheken is de verdeling van kinderen en personen over inkomensgroepen beter terug te vinden. Het profijt van deze voorzieningen is tegen de achtergrond van de doelgroepenverdeling als verdelingsneutraal te typeren. Het beeld wordt duidelijk anders bij voorzieningen die op vormende, uitvoerende en beeldende kunst zijn gericht: zij kunnen als rechts-scheef worden getypeerd. Daarbij wordt het hogere profijt dat hogere inkomens genieten bij kunstzinnige vorming enigszins getemperd door de inkomensafhankelijke eigen bijdrage. De meest scheve verdeling wordt tot

stand gebracht door de traditionele podiumkunsten die ten uitvoer worden gebracht door toneel- en muziekgezelschappen. De musea nemen naar de scheefheid van het culturele profijt een middenpositie in.

In het algemeen ontvangen de hogere inkomens circa 41% van de overheidsuitgaven voor cultuur en recreatie en zouden zij dat op grond van de verdeling van doelgroepen ook ongeveer moeten ontvangen (zie figuur 7.2). Bij de meer recreatieve voorzieningen (de eerste drie in tabel 7.2) is het feitelijke profijt wat lager (38%) en bij de meer culturele voorzieningen (de drie kunstvoorzieningen) is het feitelijke profijt wat hoger (47%).

Figuur 7.2

Profijt van recreatieve en culturele uitgaven: feitelijk en normatief, 2007 (in mln. euro's)

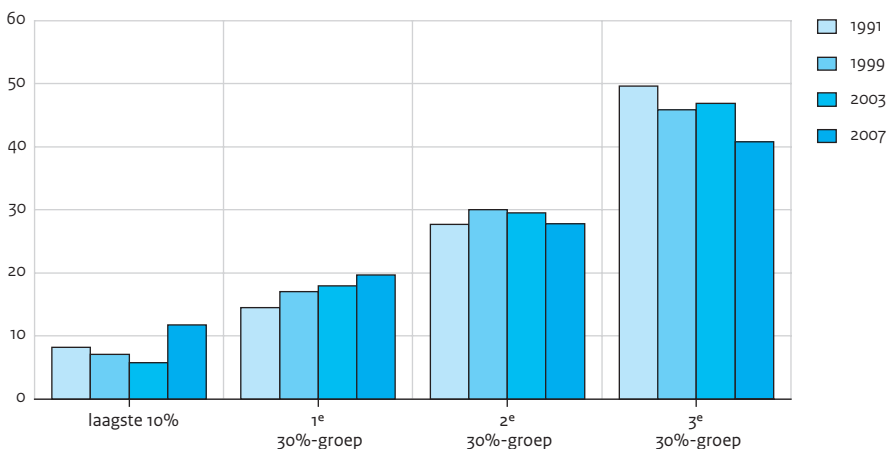


Bron: SCP (AVO'07)

De middeninkomens ontvangen wat minder dan op basis van de doelgroepenverdeling mocht worden verbracht. Dit komt door het relatief intensieve gebruik dat de laagste inkomensgroep van overwegend studenten maakt van recreatieve en culturele voorzieningen.

Figuur 7.3

Profijt van de recreatieve en culturele uitgaven in de tijd, exclusief de publieke omroep, 1991-2007 (in procenten)



Bron: SCP (AVO'07)

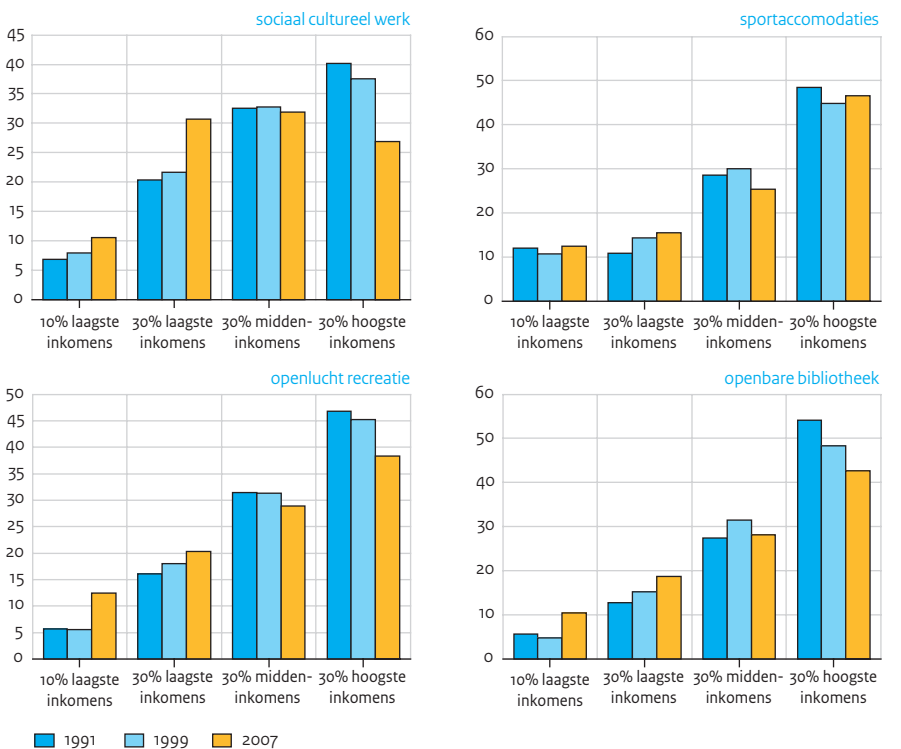
Als het profijt van recreatieve en culturele voorzieningen in een tijdsperspectief wordt geplaatst, zien we een nivellerende beweging. Het profijt van de hoogste inkomensgroep neemt geleidelijk af en dat van de laagste inkomensgroep neemt geleidelijk toe (figuur 7.3). Terwijl in 1991 nog 50% van de recreatieve en culturele uitgaven (exclusief de publieke omroep) bij de 30% hoogste inkomens terecht kwam, was dit in 1999 gedaald naar 46% en is dit in 2007 verder gedaald naar 41%. Tegenover deze daling bij de hoogste inkomens zien we een stijging bij de laagste inkomens (exclusief de laagste 10%): van 14% in 1991 via 17% in 1999 naar 20% in 2007.

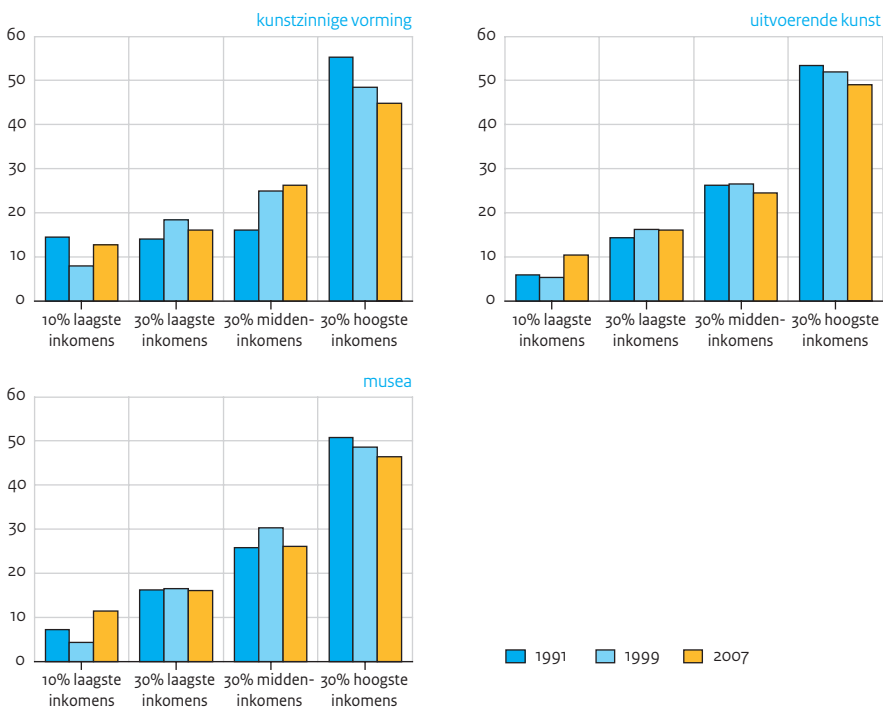
Om te zien waar deze nivellerende beweging vandaan komt, is in figuur 7.4 de tijdsvergelijking per voorziening in beeld gebracht. Daaruit blijkt dat de nivellering van het profijt zich vooral heeft voorgedaan bij het sociaal-cultureel werk, de openlucht-recreatie, de bibliotheken en de kunstzinnige vorming. Maar ook bij de uitvoerende kunst en de musea zien we een geleidelijke daling van het profijt van de hoogste inkomens, zij het in zeer bescheiden mate. Alleen bij sportaccommodaties is het verdelingsbeeld betrekkelijk stabiel.

De nivellerings-trend die zich in het profijt van recreatieve en culturele voorzieningen aftekent, is niet toe te schrijven aan een verandering in de verdeling van de bevolking over inkomensgroepen. In 1991 zou op basis van de doelgroepenverdeling ruim 41% van de betrokken overheidsuitgaven bij de 30% hoogste inkomens terecht moeten komen. Voor 1999 en 2007 komen we op een vergelijkbaar percentage uit. Blijkbaar moeten we de nivellerings-trend toeschrijven aan een verandering in de deelname per inkomensgroep. Recreatieve en culturele voorzieningen komen steeds meer binnen het bereik van lagere inkomensgroepen.

Figuur 7.4

Profijt van recreatieve en culturele uitgaven, 1991-2007 (v.l.n.r.): sociaal-cultureel werk, sportaccommodaties, openluchtrecreatie, bibliotheken, kunstzinnige vorming, uitvoerende kunst, musea (in procenten)





Bron: SCP (AVO'07)

8 Profijt van uitgaven voor zorg en dienstverlening

De sector zorg en dienstverlening omvat een aantal voorzieningen die uiteenlopende diensten aan burgers bieden (tabel 8.1). Het gaat om de ondersteuning van mensen met beperkingen, de opvang van jonge kinderen en het bijstaan van mensen met juridische problemen.¹ Twee van de vier voorzieningen ressorteren onder het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (thuiszorg, ondersteuning gehandicapten), één onder het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (kinderopvang) en één onder het ministerie van Veiligheid en Justitie (rechtshulp).

Het meest op de voorgrond tredende motief bij de zorg en dienstverlening is het verdelingsmotief. De kosten van het gebruik van de voorziening mogen de toegankelijkheid niet in de weg staan. Deze toegankelijkheid is vooral in het geding bij mensen die maatschappelijke steun nodig hebben maar deze niet (geheel) uit eigen middelen kunnen betalen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat inkomensafhankelijke prijzen een grote rol spelen in de zorg en dienstverlening. Daarmee worden zowel sectorale doelen nagestreefd (een kwalitatief voldoende niveau van thuiszorg, ondersteuning, kinderopvang of rechtshulp), als inkomenspolitieke doelen (een voor iedereen toegankelijke voorziening).

Tabel 8.1

Voorzieningen in de zorg en de dienstverlening, 2007

	gebruiks- indicator	uitgaven (mln. euro)	doelgroep
thuiszorg	uren	3.370	hulpbehoevenden
ondersteuning gehandicapten	voorzieningen	920	gehandicapten
kinderopvang	dagdelen	2.060	kinderen 0-11 jaar en werkende ouder(s)
rechtshulp	cliënten	155	huishoudens met problemen
intramurale verzorging en verpleging	verzorgden	7.015	personen met ernstige beperkingen
totaal		13.520	

Bron: SCP (DPS'07)

De thuiszorg moet mensen met beperkingen in staat stellen om zelfstandig te functioneren en deel te nemen aan het maatschappelijke verkeer. Daartoe bieden de thuiszorgorganisaties huishoudelijke hulp, persoonlijke verzorging, verpleging en begeleiding, die respectievelijk door de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de AWBZ worden verstrekt. Ook de ondersteuning van gehandicapten die in het kader van de Wmo wordt verstrekt, moet het zelfstandig functioneren van mensen bevorderen, maar dan vooral door het bieden van woon- en vervoersvoorzieningen. De doelgroep van zowel de thuiszorg als de ondersteuning van gehandicapten wordt gevormd door personen die door beperkingen tijdelijk of permanent niet in staat zijn om zelfstandig te functioneren.

Kinderopvang is voornamelijk een instrument voor arbeidsmarktbeleid. De overheid schept door het bieden van opvang de voorwaarden waaronder ouders betaald werk kunnen verrichten. De doelgroep wordt derhalve gevormd door huishoudens met werkende ouder(s) en kinderen in de relevante leeftijdsgroep.

Bij de rechtshulp zijn alleen de civiele en bestuursrechtelijke uitgaven (55%) in de berekening van het profijt betrokken omdat er geen adequate micro-informatie over strafrechtelijke rechtshulp beschikbaar was. De berekeningen zijn gebaseerd op de registraties van toevoegingen. De doelgroep voor rechtshulp bestaat uit personen die worden geconfronteerd met juridische problemen of geschillen. Zij hebben volgens de overheid recht op een effectieve toegang tot de rechtspleging, die niet beperkt wordt door een ontoereikend inkomen en de kosten die moeten worden gemaakt om recht te halen. Voor al deze doelgroepen geldt dat zij geacht worden naar rato van hun inkomen bij te dragen aan de bekostiging van de betrokken voorziening.

De uitgaven voor zorg en dienstverlening komen door de doelgroep van de voorziening (vooral mensen met beperkingen) en door het inkomensafhankelijke karakter van de overheidsbijdrage vooral ten goede aan de lage inkomens (tabel 8.2 en figuur 8.1). Een uitzondering vormt de kinderopvang, die vooral de hogere inkomens ten goede komt. Dit komt doordat de doelgroep van de voorziening vooral uit tweeverdieners bestaat. Het inkomensafhankelijke karakter van de voorziening compenseert dit effect maar gedeeltelijk. Ook studenten profiteren nauwelijks (zie de eerste 10%-groep), maar de betrokken voorzieningen zijn ook nauwelijks voor hen bestemd.

Bijna de helft van de uitgaven voor zorg en dienstverlening bereikt de lage inkomens (10%-groepen 2 t/m 4). De middeninkomens (10%-groepen 5 t/m 7) ontvangen 23% en de hoge inkomens (10%-groepen 8 t/m 10) ontvangen 25% van de uitgaven voor zorg en dienstverlening.

De lage inkomens profiteren met name veel van de thuiszorg, de ondersteuning van gehandicapten en de rechtshulp: ruim twee derde van de overheidsuitgaven voor deze voorzieningen komt bij deze inkomensgroep terecht. De hoge inkomens profiteren met name van de kinderopvang: 63% van de uitgaven komt, ondanks het inkomensafhankelijke karakter van de regeling, terecht bij de 30% hoogste inkomens. Dit komt doordat gezinnen met jonge kinderen relatief vaak een hoger inkomen hebben en huishoudens die gebruikmaken van kinderopvang uit de aard der zaak doorgaans meer inkomens inbrengen.

Tabel 8.2

Overheidsuitgaven voor zorg en dienstverlening naar 10%-groepen van secundair inkomen, 2007

	totaal	1e	2e	3e	4e	5e	6e	7e	8e	9e	10e	
verdeling huishoudens (%)	100	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	
secundair inkomen (x 1000 €)	27,8	1,6	10,2	14,3	17,7	21,6	25,8	30,9	36,4	44,2	75,5	
doelgroepenverdeling	(%)											
thuiszorg	100	2,0	29,1	26,5	15,4	11,0	8,8	3,4	2,3	1,1	0,4	
voorzieningen voor gehandicapten	100	2,0	17,4	17,0	16,1	11,2	10,5	9,9	6,5	5,5	4,0	
kinderopvang ^a	100	1,2	2,2	1,2	3,9	2,9	8,5	16,2	19,2	26,0	18,7	
rechtshulp	100	12,9	28,5	16,0	13,3	5,9	10,3	5,5	3,8	2,1	1,8	
totaal	100	2,2	19,1	16,9	11,8	8,3	9,0	8,3	8,2	9,5	6,6	
uitgavenverdeling	(mln. €) (%)											
thuiszorg	3370	100	1,2	29,4	22,4	14,4	10,0	9,3	5,4	3,8	2,9	1,2
voorzieningen voor gehandicapten	920	100	1,5	28,2	21,5	17,2	8,9	7,3	6,1	2,4	2,9	4,0
kinderopvang ^a	2060	100	3,9	3,8	2,4	5,8	7,1	5,9	8,8	17,3	22,5	22,7
rechtshulp	155	100	8,2	26,8	21,8	14,4	5,3	10,0	3,9	4,3	3,8	1,7
totaal	6505	100	2,2	21,0	15,9	12,0	8,8	8,0	6,6	7,9	9,1	8,4

a Exclusief peuterspeelzalen, inclusief werkgeversbijdrage.

Bron: SCP (AVO'07)

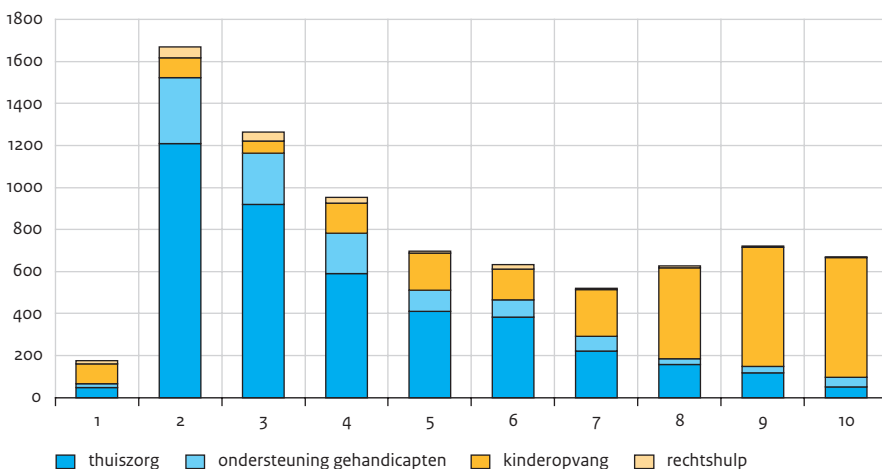
De verdeling van het profijt van zorg en dienstverlening volgt globaal de verdeling die zou resulteren op basis van de doelgroepen van beleid (tabel 8.2). De lage inkomens profiteren nagenoeg naar verwachting (49%), maar de middeninkomens profiteren iets minder dan men op basis van de doelgroepenverdeling zou verwachten (23% feitelijk versus 26% verwacht) en de hoge inkomens iets meer (25% feitelijk versus 24% verwacht).

Per voorziening zijn er wel verschillen. Het minder dan verwachte profijt van de middengroepen blijkt vooral toe te schrijven aan een minder dan verwacht profijt bij de kinderopvang en voorzieningen voor gehandicapten. Bij de kinderopvang komt het feitelijke profijt van de middengroepen uit op 22%, terwijl op grond van de arbeidsmarktrelatie, de aanwezigheid van kinderen en het genoten inkomen 28% van de overheidsuitgaven hier neer zou moeten slaan. Bij de lagere inkomensgroepen is het beeld omgekeerd: daar is het feitelijke profijt van de overheidsuitgaven voor kinderopvang iets hoger (12%) dan op grond van de doelgroepen verwacht mocht worden (7%). Bij de voorzieningen voor gehandicapten zijn het vooral de lagere inkomens die profiteren (67% profijt tegenover 51% verwacht), terwijl de middeninkomens en de hogere inkomens minder profiteren dan op grond van het aantal personen met beperkingen verwacht mocht worden. Een deel van dit lager dan verwachte profijt van de middeninkomens en hogere inkomens kan worden toegeschreven aan het feit dat

bij de opstelling van de doelgroepenverdeling om praktische redenen geen rekening kon worden gehouden met de inkomensafhankelijkheid van sommige verstrekkingen. Hierdoor is het beeld van de doelgroepenverdeling enigszins vertekend ten gunste van de hogere inkomens.

Figuur 8.1

Profijt van uitgaven voor zorg en dienstverlening naar 10%-groepen van secundair inkomen, 2007 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)

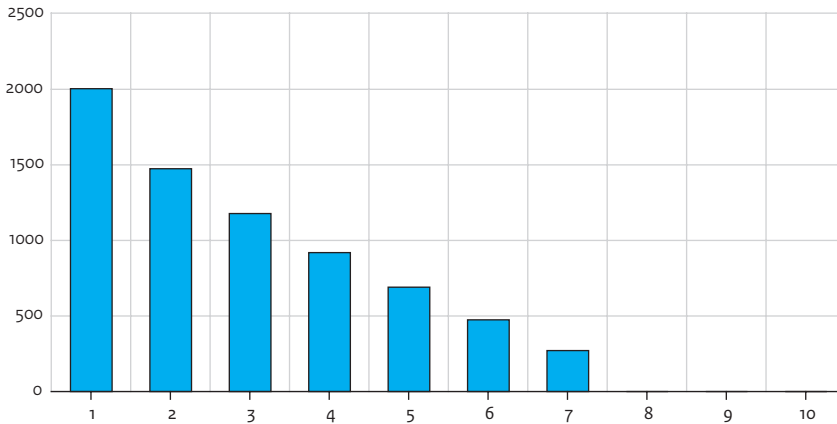


Bron: SCP (AVO'07)

De uitgaven voor langdurige zorg die worden verstrekt aan personen en huishoudens die in instellingen verblijven, blijven in dit rapport grotendeels buiten beeld. Deze uitgaven komen overwegend ten goede aan ouderen in verpleeghuizen en verzorgingshuizen en aan (verstandelijk) gehandicapten. In 2007 betrof het een bedrag van circa 19,2 miljard euro. Deze bewoners van instellingen worden bij het bepalen van het profijt van de overheid doorgaans buiten beeld gelaten, omdat zij niet (goed) zijn betrokken in de gegevensbestanden die worden gebruikt om het profijt van de overheid aan huishoudens toe te rekenen. Wel kunnen we in deze editie een globale indicatie van het profijt van AWBZ-uitgaven voor verzorgings- en verpleeghuizen geven op basis van een onderzoek onder bewoners uit 2008.² Uit dat onderzoek blijkt dat circa twee derde van de uitgaven voor intramurale verzorging en verpleging in 2007, circa 7,0 miljard euro, terecht zou zijn gekomen bij de laagste 30% inkomens en bijna 95% bij de laagste 60% huishoudens. Dit betekent dat deze uitgaven vooral de laagste inkomens ten goede komen. Een geschatte verdeling van het profijt van intramurale verzorging en verpleging is weer gegeven in figuur 8.2.

Figuur 8.2

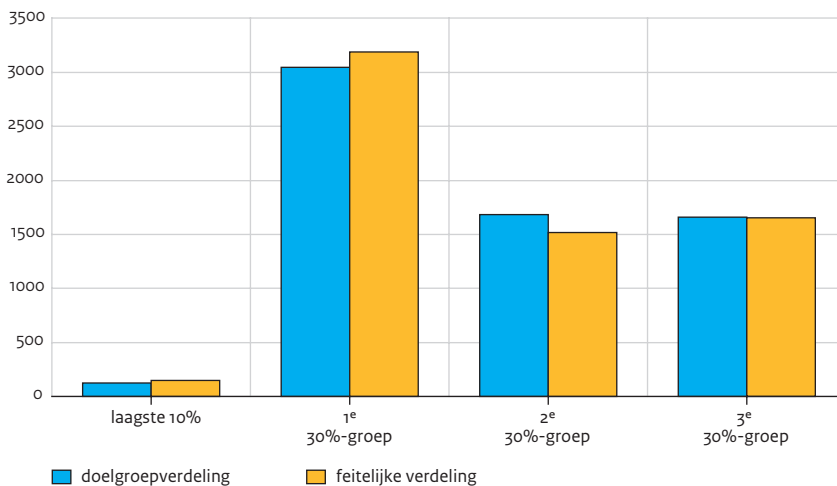
Profijt van intramurale verzorging en verpleging naar 10%-groepen van secundair inkomen, 2007
(in mln euro's)



Bron: SCP (011'08)

De overheidsuitgaven voor thuiszorg komen – mede door de inkomensafhankelijkheid van de betrokken regelgeving en het relatief intensieve gebruik door ouderen – vooral ten goede aan de lagere inkomens. Circa 66% van de uitgaven voor thuiszorg komen ten goede aan de lagere inkomensgroepen, hetgeen op basis van de doelstellingen ook bij benadering verwacht mocht worden (71% verwacht). Dit is eveneens het geval bij de rechtshulp, waarbij de overheidsuitgaven vooral de lagere inkomensgroepen ten goede komen (58%) en ook behoren te komen.

Figuur 8.3

Profijt van uitgaven voor zorg dienstverlening: feitelijk en normatief, 2007^a (in mln. euro's)

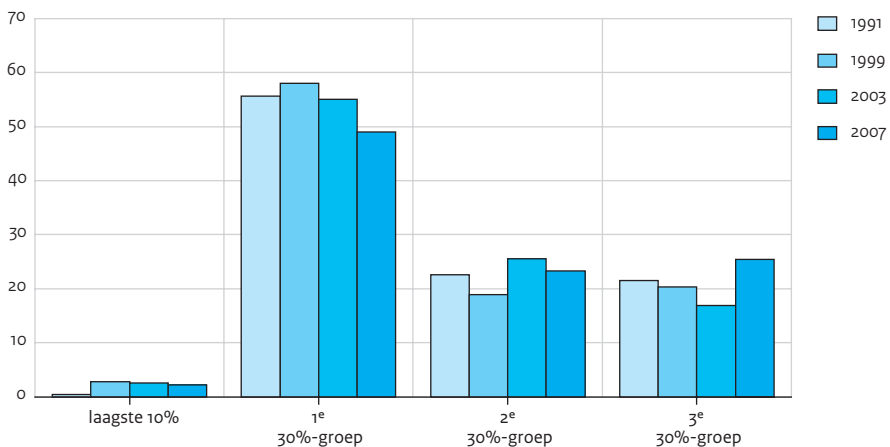
a Exclusief intramurale verzorging en verpleging.

Bron: SCP (AVO'07)

De verdeling van het profijt dat burgers hebben van zorg en dienstverlening is in de loop der tijd weinig veranderd. Wel is het profijt in 2007 meer ten gunste gekomen van de hogere inkomensgroepen, ten koste van de lagere inkomensgroepen (figuur 8.4). Dit is hoofdzakelijk een samenstellingseffect. Door de recente sterke groei van de overheidsuitgaven voor kinderopvang (van 560 miljoen euro in 2003 naar 2060 miljoen in 2007) heeft de rechts-scheve verdeling van het profijt van kinderopvang meer gewicht in het totale profijt gekregen. Binnen de voorzieningen zelf zijn de verschuivingen gering. Alleen bij de rechtshulp, een relatief kleine voorziening, zien we een verschuiving van het profijt richting lagere inkomensgroepen (van 45% in 1991 naar 57% in 2007) (niet in figuur). De regelgeving is in de loop der tijd weinig veranderd. Wel is de inkomensgrens in 1999 iets verhoogd en is het tarief van de eigen bijdragen in 1994 en 2004 fors verhoogd. Deze tariefverhogingen beperken het gebruik van de rechthebbenden met hogere inkomens die onder de maximale inkomensgrens liggen. Hier kan een mogelijke oorzaak liggen van het toegenomen profijt van de lagere inkomensgroepen (Justitie 2008: 36). Bij de overige voorzieningen zijn de verschuivingen veel minder groot. Zo kwam in 1991 ongeveer 63% van het profijt van de thuiszorg terecht bij de lagere inkomens, tegenover 66% in 2007. Omgekeerd kwam in 1991 ongeveer 65% van het profijt van de kinderopvang terecht bij de hogere inkomens, tegenover 63% in 2007 (niet in figuur).

Figuur 8.4

Profijt van de uitgaven voor zorg en dienstverlening in de tijd, 1991-2007 (in procenten)



Bron: SCP (AVO'07)

Noten

- 1 De jeugdzorg blijft buiten beeld omdat het aantal gebruikers te laag is om het profijt in publieksenquêtes (AVO'07) vast te kunnen stellen; bovendien verblijft een deel van de gebruikers in residentiële voorzieningen, die doorgaans in publieksenquêtes ontbreken.
- 2 Onderzoek naar ouderen in instellingen (O11) 2008.

9 Profijt van de zorgverzekering

De langdurige zorg (*care*) en op genezing gerichte zorg (*cure*) vallen onder het beleidsregime van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (vws). De financiële betrokkenheid van de overheid bij de volksgezondheid is groot. De motieven voor overheidsingrijpen betreffen hoofdzakelijk het risicoselectiemotief (risicosolidariteit) en het verdelingsmotief (inkomenssolidariteit). Daarnaast kunnen ook externe effecten optreden, zoals gezondheidsrisico's en economische risico's die het gevolg zijn van de uitbraak van bepaalde ziekten (epidemieën).

Bij de zorg kan een onderscheid worden gemaakt tussen drie typen zorgrisico's: risico's die mensen zelf niet kunnen dragen en die niet goed verzekeraar zijn op een particuliere markt (AWBZ), risico's die mensen zelf niet kunnen dragen maar die wel verzekeraar zijn op een particuliere markt (Zorgverzekeringswet (Zvw)), en risico's die mensen zelf wel kunnen dragen en die verzekeraar zijn op een particuliere markt (particuliere aanvullende verzekering). Het optreden van de overheid in de volksgezondheid beperkt zich tot de risico's die mensen zelf niet kunnen dragen: de AWBZ voor langdurige zorg en de Zvw voor curatieve zorg. In 2007 kwamen de kosten van zorg uit op 51,2 miljard euro, waarvan 42% voor rekening van de AWBZ, 47% voor rekening van de Zvw, 4% voor rekening van de overheid (subsidies) en 7% voor rekening van gebruikers in de vorm van premies voor aanvullende verzekeringen en eigen bijdragen voor verleende zorg in het kader van de AWBZ en de Zvw.

Het profijt van de overheid op het gebied van de zorgverzekering, geregeld in de Zvw, is gelijk aan het verschil tussen een marktconforme risicopremie en de door de overheid gereguleerde premie en premiecompensatie (zorgtoeslag). De marktconforme risicopremie is gelijk aan de premie die een verzekerde zou moeten betalen als de zorgverzekeringsmarkt volledig vrij zou zijn (zonder overheidsingrijpen). Maar hoe komen wij aan een marktconforme risicopremie? We zijn uitgegaan van een internationaal gebruikelijke methode, waarbij wordt uitgegaan van de schaderisico's die samenhangen met leeftijd, geslacht, gezondheidstoestand van de verzekerde en de regio waarin de verzekerde woont. Het schaderisico dat samenhangt met de gezondheidstoestand is benaderd door een schatting van de DKG's (diagnose kostengroepen) en FKG's (farmaceutische kostengroepen) waartoe een verzekerde behoort.¹

De feitelijk door de overheid vastgestelde premie bestaat uit een vast nominaal gedeelte en een procentuele inkomensafhankelijke premie. Verzekerden betalen de nominale premie aan hun ziektekostenverzekeraar. De procentuele premie wordt door werkgevers (of degenen die als werkgever optreden, zoals uitkeringsinstanties) en zelfstandigen (via de fiscus) aan het zorgverzekeringsfonds afgedragen. Huishoudens met een laag inkomen krijgen een inkomensafhankelijke zorgtoeslag uitgekeerd, die de nominale premie deels compenseert. Deze toeslag hangt ook af van de huishoudenssamenstelling (alleenstaand of paar). Kinderen onder de 18 jaar ontvangen geen zorgtoeslag, omdat hun premie geheel door de overheid wordt betaald. Met de overheidsbijdrage voor kinderen was in 2007 een bedrag gemoeid van bijna 1,9 miljard euro (zie tabel 9.1).

Tabel 9.1

Voorzieningen in de zorgverzekering, 2007

	gebruiksindicator	uitgaven (mln. euro)
zorgverzekering		
betaalde wettelijke premie	betaalde premie	-23.830
verzekerde waarde	risicopremie	25.690
saldo (overheidsbijdrage voor kinderen)		1860
zorgtoeslag	ontvangen bedrag	2700
totaal		4560

Bron: SCP (DPS'07)

In de profijtverdeling is duidelijk de inkomenssolidariteit van het zorgverzekeringsstelsel te herkennen (zie tabel 9.2 en figuur 9.1). Ook de zorgtoeslag draagt bij aan de inkomenssolidariteit. Deze komt voor 64% bij de laagste 40% inkomens terecht. Opmerkelijk is dat de zorgtoeslag, zij het in zeer beperkte mate, doorloopt tot de hoogste inkomensgroep.

Tabel 9.2

Overheidsuitgaven voor zorg naar 10%-groepen van secundair inkomen, 2007

	totaal	1e	2e	3e	4e	5e	6e	7e	8e	9e	10e	
verdeling huishoudens (%)	100	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	
secundair inkomen (x 1000 €)	27,8	1,6	10,2	14,3	17,7	21,6	25,8	30,9	36,4	44,2	75,5	
uitgavenverdeling	(mln. €)	(%)										
zorgverzekering												
betaalde wettelijke premie	-23.830	-100	-4,3	-5,8	-6,9	-8,1	-9,4	-10,6	-12,0	-13,7	-14,5	-14,7
verzekerde waarde	25.690	100	4,0	8,2	9,7	10,5	10,5	11,8	11,4	11,4	11,1	11,4
overheidsbijdrage kindpremie	1.860	100	-0,5	39,0	46,0	41,5	25,4	27,1	3,7	-18,6	-33,0	-30,7
zorgtoeslag	2.700	100	15,6	15,8	17,1	15,4	13,5	12,2	6,0	2,6	1,2	0,6
totaal overheidsuitgaven	4.560	100	9,0	25,3	28,9	26,1	18,3	18,3	5,0	-6,0	-12,8	-12,1

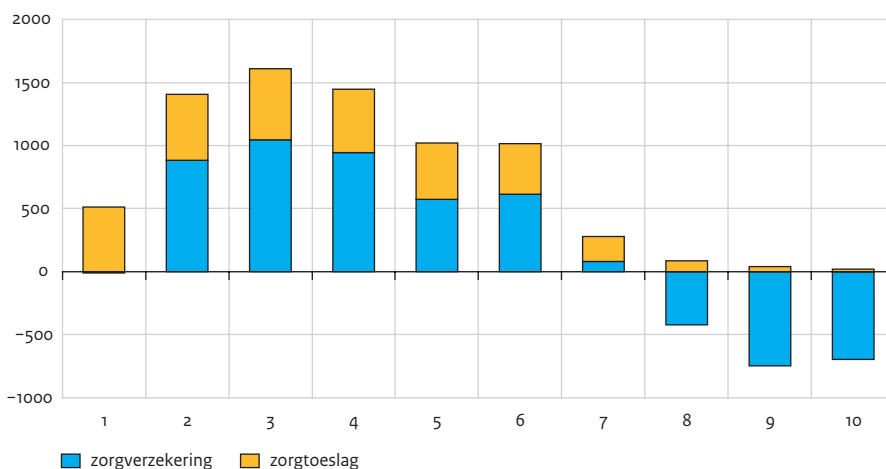
Bron: SCP (AVO'07)

De inkomenssolidariteit, het profijt van de zorgverzekering, blijkt duidelijk uit het verschil tussen de gesimuleerde marktpremie en de feitelijk betaalde wettelijke premie. De risicopremie geeft de gesimuleerde premie weer wanneer betrokkenen verzekerd zouden zijn op basis van hun schaderisico. De lage inkomens betalen naar verhouding minder en de hoge inkomens naar verhouding meer dan op grond van het gemiddelde schaderisico zou mogen worden verwacht. Pas bij inkomensgroep 7 is de betaalde

premie hoger dan de gesimuleerde risicopremie. De lage inkomens (10%-groepen 2 t/m 4) hebben een gemiddeld profijt van 960 euro per huishouden (2970 euro risicopremie minus 2010 euro betaalde zorgverzekeringspremie), de 30% middeninkomens hebben een gemiddeld profijt van 425 euro en de hoogste 30% inkomens ondervinden een nadeel van 620 euro. De saldering van verzekerde waarde van de risicopremie met de feitelijk betaalde wettelijke premie levert een tekort op van 1860 miljoen euro. Dit tekort wordt gedekt door een rijksbijdrage in de algemene kas van de zorgverzekering. Deze rijksbijdrage is bedoeld om de voor verzekerden gratis premie voor kinderen te financieren.

Figuur 9.1

Profijt van zorgverzekeringsuitgaven naar 10%-groepen van secundair inkomen, 2007
(gemiddeld bedrag per huishouden)



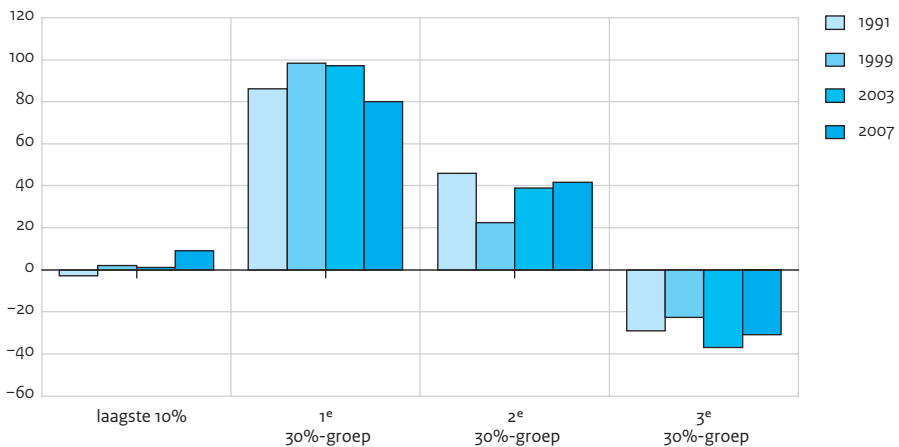
Bron: SCP (AVO'07)

De verdeling van het profijt van de zorgverzekering is, ondanks de vele stelselwijzigingen die we hebben gehad, betrekkelijk stabiel in de tijd (figuur 9.2). Tussen 1991 en 2007 is er per saldo weinig veranderd in het profijtbeeld, hoewel per inkomensgroep wel enige fluctuaties optreden. Zo is het profijt van de zorgverzekering van de laagste 30% groep in 2007 iets gedaald, mede als gevolg van de invoering van de nominale premie in 2006. Opmerkelijk is dat de invoering van de nieuwe zorgverzekeringswet (Zvw) in 2006 nauwelijks invloed heeft gehad op de verdeling van inkomens- en risicosolidariteit over inkomensgroepen. Dit is opmerkelijk omdat circa 30% van de verzekerden in 2006 een particuliere privaatrechtelijke verzekering had, die in beginsel gebaseerd was op de risicopremie. Deze voorheen particulier verzekerden vormen echter niet de hoogste inkomensgroep, omdat de verzekering niet is gebaseerd op het huishoudelijk maar het persoonlijk inkomen. Dit betekent dat personen met een laag persoonlijk inkomen in het ziekenfondsstelsel deel uit konden maken van een huishouden met

een hoog inkomen. Uit berekeningen van het Centraal Planbureau (CPB) blijkt voorts dat de koopkrachtgevolgen van de invoering van de nieuwe Zvw zeer uiteenliepen, ook binnen inkomensgroepen en bij particulier verzekerden (CPB 2006). Op basis van deze uitkomsten mag dus worden aangenomen dat de inkomenssolidariteit van de ziektekostenverzekering door de invoering van de nieuwe Zvw niet is aangetast.

Figuur 9.2

Profijt van de zorgverzekeringsuitgaven in de tijd, 1991-2007 (in procenten)



Bron: SCP (AVO'07)

Noot

- Op verzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) heeft onderzoeksbureau APE met behulp van het gegevensbestand BASIC van het vereveningsstelsel van de Zvw voor 2007 (BASIC: Basisverzekering Informatiesysteem 2007) voor diverse groepen het schaderisico geschat. De schaderisico's zijn bepaald op basis van de vereveningsbijdragen per verzekerde, die een proxy vormen van de werkelijk gemaakte kosten. De vereveningsbedragen worden toegekend aan de verzekeraars op basis van de volgende persoonskenmerken van verzekerden: regio, inkomensbron, leeftijd, geslacht, FKG en DKG. De laatste twee kenmerken zitten niet in het AVO'07 van het SCP en moesten worden bijgeschat. Daartoe heeft APE op basis van kenmerken die ook in het AVO'07 zitten 15.615 groepen geconstrueerd waaraan kansen (relatieve prevalenties) konden worden toegekend om te behoren tot een bepaalde categorie DKG of FKG. Er kon geen rekening worden gehouden met kenmerken als opleidingsniveau of inkomen, omdat deze variabelen niet aanwezig zijn in BASIC'07. Het kenmerk inkomensbron is weliswaar gebruikt om groepen te construeren aan wie relatieve prevalentie van FKG's en DKG's moesten worden toegekend, maar de vereveningsbijdragen voor de verschillende inkomensbronnen zijn niet aan verzekerden toegekend omdat de vrije marktprijs ook geen rekening houdt met de inkomensbron. Het gaat immers om het nabootsen van de vrije marktprijs.

Omdat een marktconforme risicopremie gebaseerd is op verwachte kosten, zijn de ex ante en niet de ex post vereveningsbijdragen gebruikt. Dat had bovendien als voordeel dat geen rekening gehouden hoefde te worden met micro- en macronaïcalculaties als de hoge-kostenverevening voor onvoorspelbare extreme schadegevallen.

10 Profijt van uitgaven voor bestaanskosten

De bestaanskosten vormen een groep voorzieningen die bijzondere kosten van bestaan compenseren en waarmee geen dienstverlenende activiteiten zijn gemeoid. Het betreft hier de bijzondere bijstand, de kwijtschelding van lokale heffingen en de fiscale aftrek van buitengewone ziektekosten. De eerste twee voorzieningen zijn pas in de tweede helft van de jaren negentig van substantiële betekenis geworden. De fiscale faciliteit voor buitengewone ziektekosten bestond al langer, maar is door ingrijpende wijzigingen in de periode 1998-2002 sterk in betekenis toegenomen. De toegang tot deze regeling is met ingang van 2009 vanwege grote uitgavenstijgingen aanzienlijk beperkt. Dit komt echter in deze analyse voor 2007 nog niet tot uitdrukking. Een andere beperking is dat de gegevens die bij het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) beschikbaar zijn over het gebruik van bijzondere bijstand van zodanig slechte kwaliteit zijn, dat deze niet geschikt zijn om het profijt van de bijzondere bijstand te bepalen. Dit hoofdstuk blijft daarom beperkt tot twee voorzieningen: de fiscale aftrek van buitengewone ziektekosten en de kwijtschelding van lokale heffingen (tabel 10.1).

Tabel 10.1

Voorzieningen voor bestaanskosten, 2007

	gebruiksindicator	uitgaven (mln. euro)	doelgroep
fiscale compensatie ziektekosten	aftrek	2340	chronisch zieken
kwijtschelding lokale heffingen	kwijtschuldigen bedrag	160	sociale minima
totaal		2500	

Bron: SCP (DPS '07)

De kwijtschelding van lokale heffingen is vooral bedoeld voor huishoudens die op of onder het sociale minimum moeten zien rond te komen. De fiscale compensatie voor ziektekosten is uiteraard bedoeld voor huishoudens die met deze kosten te maken krijgen. In 2007 betrof de compensatie algemene zorguitgaven (premie ziektekostenverzekering), specifieke niet-verzekerde zorguitgaven, zorguitgaven vanwege chronische ziekte en overige bijzondere uitgaven in verband met ziekte. In 2008 en 2009 is de aftrekregeling versoberd, en is onder meer de aftrek van de premie ziektekostenverzekering, de kosten van visuele hulpmiddelen, en de eigen bijdragen voor de AWBZ en de Wmo komen te vervallen, evenals de vaste aftrek voor arbeidsongeschikten, chronisch zieken en 65-plussers. Voor chronisch zieken is een nieuwe, enigszins afgeslankte regeling ingevoerd: de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (WTCG).

Tabel 10.2

Overheidsuitgaven voor bestaanskosten naar 10%-groepen van secundair inkomen, 2003

		totaal	1e	2e	3e	4e	5e	6e	7e	8e	9e	10e
verdeling huishoudens (%)		100	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
secundair inkomen (x 1000 €)		27,8	1,6	10,2	14,3	17,7	21,6	25,8	30,9	36,4	44,2	75,5
doelgroepenverdeling	(%)											
fiscale compensatie ziektekosten		100	4,0	11,6	11,7	12,2	10,8	11,8	10,8	9,9	9,1	8,0
kwijtschelding lokale heffingen		100	27,6	35,5	22,5	12,2	1,8	0,3	0,1	0,0	0,0	0,1
<i>totaal</i>		100	5,5	13,1	12,4	12,2	10,3	11,1	10,1	9,2	8,5	7,5
uitgavenverdeling	(mln. €) (%)											
fiscale compensatie ziektekosten	2340	100	1,9	8,9	10,4	13,9	14,0	16,0	13,5	12,9	6,5	2,1
kwijtschelding lokale heffingen	160	100	22,1	26,6	25,6	13,1	5,7	3,0	1,8	1,1	0,6	0,4
<i>totaal</i>	2500	100	3,2	10,0	11,3	13,9	13,5	15,2	12,7	12,1	6,1	2,0

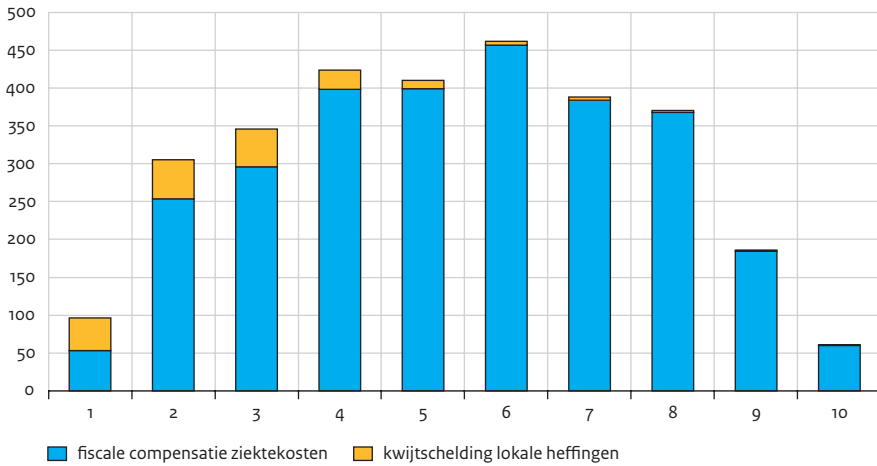
Bron: SCP (AVO'07), VROM (WoOn'06); SCP-bewerking

De uitkomsten van de toerekening van de betrokken uitgaven zijn weergegeven in figuur 10.1. Uit de vergelijking van de feitelijke verdeling van uitgaven voor kwijtschelding van lokale heffingen met de verdeling die zou resulteren op basis van de doelgroepenverdeling blijkt dat de kwijtschelding iets minder bij lagere inkomens terecht komt dan verwacht: de laagste 40% huishoudens ontvangt ruim 87% van het profijt, waar ruim 97% wordt verwacht op grond van de doelgroepenverdeling (tabel 10.2). Dit betekent dat ook een klein deel van de middeninkomens van deze voorziening profiteert. De fiscale compensatie van ziektekosten is redelijk gelijk over de inkomensgroepen 2 tot en met 8 verdeeld. De laagste inkomensgroep, met overwegend (gezonde) studenten profiteert duidelijk minder, alsmede de twee hoogste inkomensgroepen.

Op grond van de doelgroepenverdeling ontvangen de middeninkomens duidelijk meer dan verwacht (figuur 10.2). De lagere en hogere inkomens profiteren iets minder dan verwacht. Hierbij past de kanttekening dat de doelgroepenverdeling is gebaseerd op de verdeling van chronisch zieken over de inkomensgroepen. Chronische ziekte is echter slechts een van de gronden waarop een aftrek van buitengewone lasten mogelijk is. Door het hoge aandeel van de fiscale compensatie van ziektekosten in het totaal van de uitgaven voor bestaanskosten volgen de totale uitgaven hetzelfde patroon: de middeninkomens profiteren meer dan verwacht, de lagere en hogere inkomens iets minder dan verwacht.

Figuur 10.1

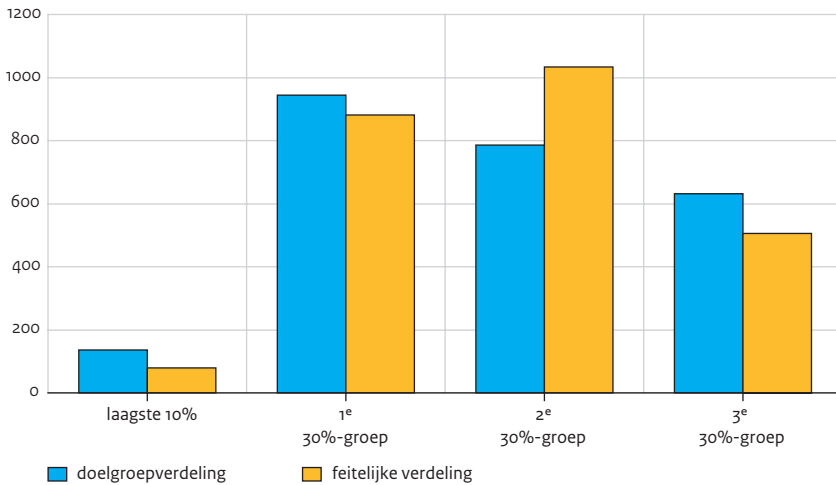
Profijt van uitgaven voor bestaanskosten naar 10%-groepen van secundair inkomen, 2007 (gemiddeld bedrag per huishouden)



Bron: SCP (AVO'07); VROM (WoOn'06) SCP-bewerking

Figuur 10.2

Profijt van uitgaven voor bestaanskosten feitelijk en normatief, 2007 (in mln. euro's)

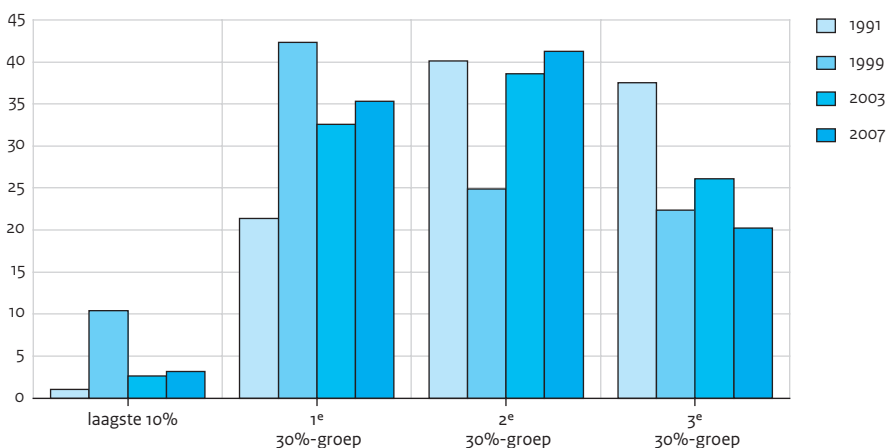


Bron: SCP (AVO'07); VROM (WoOn'06) SCP-bewerking

Een vergelijking van de uitgavenverdeling voor bestaanskosten in de tijd kent de nodige beperking. Zo zijn de uitgavenverdelingen voor bijzondere bijstand en de fiscale compensatie voor ziektekosten voor 1991 niet bekend. Daarmee komt het jaar 1991 in de vergelijking te vervallen. Voor 2007 is de verdeling van de bijzondere bijstand niet bekend, zodat deze voorziening ook niet in de tijdsvergelijking kan worden opgenomen. Het beeld dat resulteert uit de tijdsvergelijking wordt vooral bepaald door de sterke groei van de fiscale compensatie voor ziektekosten. In 1999 was dit nog een bescheiden uitgave van 200 miljoen euro, maar dit bedrag is in minder dan tien jaar meer dan vertienvoudigd. Dat is niet het geval met de kwijtschelding van lokale heffingen, waarvan de uitgaven nauwelijks zijn toegenomen. In 1999 was de invloed van de links-scheve verdeling van de kwijtscheldingsregeling op het totaal van de uitgaven voor bestaanskosten dus aanzienlijk groter, hetgeen de uitkomst in figuur 10.3 grotendeels verklaart.

Figuur 10.3

Profiel van de uitgaven voor bestaanskosten in de tijd (exclusief bijzondere bijstand), 1999-2007 (in procenten)



Bron: SCP (AVO '99, '03, '07 en WBO '98); VROM (WoOn'02, '06) SCP-bewerking

11 Profijt van de overheid

In dit rapport zijn de overheidsuitgaven voor een groot aantal voorzieningen als profijt van de overheid aan de gebruikers van deze voorzieningen toegerekend. Nagegaan is of het profijt van de overheid vooral de lagere inkomens, de middeninkomens of de hogere inkomens ten goede komt. Niet alle overheidsuitgaven leiden tot profijt voor individuele huishoudens. Uitgaven die een investeringskarakter dragen of uitgaven die betrekking hebben op zuiver collectieve goederen kunnen niet aan individuele huishoudens worden toegerekend omdat de baten in de toekomst worden genoten (investeringen in gebouwen en wegen) of de hele samenleving ten goede komen (zuiver collectieve diensten). In totaal zijn in dit rapport de overheidsuitgaven van 34 voorzieningen als profijt aan huishoudens toegerekend. Hiermee was in 2007 een bedrag van ruim 64 miljard euro gemoeid.¹ De betrokken voorzieningen zijn ingedeeld in zeven sectoren: volkshuisvesting, onderwijs, vervoer, cultuur en recreatie, zorg en dienstverlening, zorgverzekering en bestaanskosten.

Het profijt is toegerekend naar de mate waarin huishoudens gebruikmaken van de verschillende voorzieningen die door de overheid worden verstrekt of gesubsidieerd, en naar de mate waarin de overheid bijdraagt aan de financiering van de betrokken voorzieningen. Zo subsidieert de overheid het lokale openbaar vervoer en kan worden uitgerekend hoeveel de overheid bijlegt per gereisde kilometer. Door optelling van in bus, tram of metro gereisde kilometers per huishouden en vermenigvuldiging van de gereisde kilometers met de daarbij horende overheidssubsidie per reizigerskilometer kan het profijt van het lokaal openbaar vervoer per huishouden worden bepaald.

De verdeling van het profijt van de overheid wordt in dit rapport afgezet tegen de verdeling die zou resulteren als de betrokken overheidsuitgaven geheel terecht zouden zijn gekomen bij de doelgroepen van overheidsbeleid. Zo kan men de uitgaven voor hoger onderwijs, bedoeld voor 18-26-jarigen, toerekenen aan alle (uit- of thuiswonende) kinderen van een gezin, of ze nu wel of niet studeren. Deze 'doelgroepenverdeling' kan worden vergeleken met de werkelijke verdeling van de uitgaven voor hoger onderwijs, die is gebaseerd op de aanwezigheid van studerende kinderen. De resulterende doelgroepenverdeling biedt daarmee een referentiepunt voor de beoordeling van de verdelingsuitkomsten. Een ander referentiepunt wordt gevormd door de tijd. Door de verdelingsuitkomsten voor 2007 te vergelijken met die in voorgaande jaren kan worden nagegaan of het profijt van de overheid in de loop der tijd is verschoven naar lagere, midden- of hogere inkomens. Voor deze verschuivingen kunnen zowel maatschappelijke als beleidsmatige factoren verantwoordelijk zijn.

De verdeling van het profijt van de overheid in 2007

De onderwijsuitgaven droegen in 2007 met 41% het meest bij aan het totale profijt van de overheid, op afstand gevolgd door uitgaven voor volkshuisvesting (24%) en zorg en dienstverlening (10%). De overheidsuitgaven voor cultuur en recreatie, de zorgverzekering en het vervoer nemen elk circa 7% van het totale profijt voor hun rekening. De bestaanskosten dragen met 4% het minst bij aan het totale profijt. Het profijt van de

overheid was – in constante prijzen en voor de standaard set voorzieningen – in 2007 circa 18% hoger dan in 2003 en circa 31% hoger dan in 1999. De sectoren die in relatieve zin het meest hebben bijgedragen aan deze groei zijn de bestaanskosten (+290% in de periode 1999-2007), de zorg en dienstverlening (+75%), de zorgverzekering en de onderwijsuitgaven (+30%), cultuur en recreatie (+25%) en de volkshuisvesting (+5%). De terugtrekkende beweging van de overheid in het openbaar vervoer vanaf medio jaren negentig heeft geleid tot een daling van de betrokken uitgaven met 10%. De bestaanskosten zijn vooral opgestuwd door de sterk toegenomen aftrek van bijzondere ziektekosten en de uitgaven voor zorg en dienstverlening door de zeer sterke toename van de kinderopvangtoeslag.

De overheidsuitgaven zijn toegerekend aan huishoudens, die zijn gerangschikt in 10%-groepen naar oplopend inkomen. De laagste 10%-groep is een bijzondere groep, omdat die voor een belangrijk deel bestaat uit studerende 18-plussers. Bij de presentatie van de uitkomsten wordt deze groep aangeduid met ‘laagste inkomensgroep’. De overige inkomensgroepen zijn naar oplopend inkomen in drie gelijke groepen ingedeeld, die telkens 30% van alle huishoudens omvatten. Zij worden respectievelijk aangeduid met lagere inkomens, middeninkomens en hogere inkomens.

De uitkomsten van het profijt naar inkomensgroepen zijn samengevat in tabel 11.1 en figuur 11.1.

De verdeling van de *volkshuisvestings*uitgaven is een samenspel van links-scheve (huursector) en rechts-scheve (koopsector) verdelingen. De huurtoeslag en de huurprijsbescherming komen vooral ten gunste van de lage inkomens en het huurwaardevoordeel en de saldogeregeling eigenwoningforfait komen vooral ten gunste van de hoge inkomens. Doordat het bedrag gemoeid met het huurwaardevoordeel iets groter is dan het bedrag van de huurtoeslag en de huurprijsbescherming hebben kopers meer profijt van de overheid dan huurders. De middeninkomens trekken hier duidelijk aan het kortste eind.

Het profijt van het *onderwijs* loopt min of meer op met het inkomen: de hoge inkomens profiteren meer dan de midden- en lage inkomens. Dit komt vooral doordat gezinnen met hoge inkomens meer gebruikmaken van het hoger onderwijs. De onderwijsuitgaven voor 18-plussers worden aan de betrokken ouders toegerekend (in vorige publicaties: de ouderlijkhuishoudenvariant). Het profijt van deze onderwijsuitgaven komt grotendeels terecht bij de hogere inkomensgroepen. Het grotere profijt van hogere inkomensgroepen is niet alleen toe te schrijven aan het grotere aantal kinderen in de hogere inkomensgroepen, maar ook aan de grotere deelname van kinderen in de niet-leerplichtige leeftijd.

In deze editie van Profijt van de overheid zijn niet alleen de uitgaven voor openbaar vervoer maar ook de uitgaven voor onderhoud en aanleg van openbare wegen toegerekend aan huishoudens. De verdeling van de overheidsuitgaven voor het *vervoer* kent een top bij de studenten, die in het bezit zijn van een ov-jaarkaart. Zij zijn intensieve gebruikers van het openbaar vervoer. De ov-jaarkaart zelf maakt overigens deel uit van de onderwijsuitgaven (als onderdeel van de studiefinanciering). Het profijt van het openbaar vervoer loopt na de top in de eerste 10%-groep vanaf de tweede 10%-groep geleidelijk op, om vanaf de zevende inkomensgroep betrekkelijk sterk op te lopen met het inkomen.

Vooral het gebruik van de trein door hogere inkomensgroepen (vaak in woon-werkverband) is hier debet aan. Het profijt van de auto op de openbare weg loopt nog steiler op met het inkomen dan bij openbaar vervoer het geval is. Dit alles maakt dat het profijt van de uitgaven voor vervoer nogal sterk oploopt met het inkomen.

Tabel 11.1

Overheidsuitgaven naar 10%-groepen van secundair inkomen, 2007

	totaal	1e	2e	3e	4e	5e	6e	7e	8e	9e	10e
		10%	30%			30%			30%		
		laagste	lage inkomens			middeninkomens			hoogste inkomens		
verdeling huishoudens (%)	100	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
secundair inkomen (x 1000 €)	27,8	1,6	10,2	14,3	17,7	21,6	25,8	30,9	36,4	44,2	75,5
uitgavenverdeling	(mln. €) (%)										
volkshuisvesting	15.300 100	3,2	13,8	11,4	9,6	8,0	8,5	8,9	9,9	11,3	15,4
onderwijs	26.180 100	2,4	3,6	5,3	5,7	6,5	10,1	13,9	15,0	17,0	20,5
vervoer	4.410 100	7,2	3,5	4,8	5,8	6,8	8,5	11,5	13,6	17,2	21,2
cultuur en recreatie	4.780 100	10,3	6,1	7,0	7,1	8,5	9,8	10,6	12,3	13,4	14,9
zorg en dienstverlening ^a	6.505 100	2,2	21,0	15,9	12,0	8,8	8,0	6,6	7,9	9,1	8,4
zorgverzekering	4.560 100	9,0	25,3	28,9	26,1	18,3	18,3	5,0	-6,0	-12,8	-12,1
bestaanskosten	2.500 100	3,2	10,0	11,3	13,9	13,5	15,2	12,7	12,1	6,1	2,0
<i>totaal</i>	64.235 100	4,0	9,8	9,8	9,2	8,4	10,2	10,9	11,2	12,0	14,7

a Exclusief bewoners van intramurale instellingen voor verzorging en verpleging.

Bron: scp

Het profijt van de overheid in de *culturele en recreatieve sfeer* is vrij gelijkmatig verdeeld, zij het dat de uitgaven iets oplopen met het inkomen. Het profijt slaat meer neer bij hogere inkomensgroepen naarmate het culturele en educatieve gehalte van de voorzieningen toeneemt. Maar ook de uitgaven van de overheid voor sportaccommodaties dragen bij aan een betrekkelijk gunstig beeld voor de hogere inkomens. Behalve door inkomen zelf wordt het verdelingsresultaat ook bepaald door gezinsfase (grotere gezinnen profiteren meer) en opleidingsniveau (hogeropgeleiden profiteren meer), hetgeen het relatief hoge profijt van hogere inkomensgroepen mede verklaart. Lage inkomens maken meer gebruik van sociaal-cultureel werk.

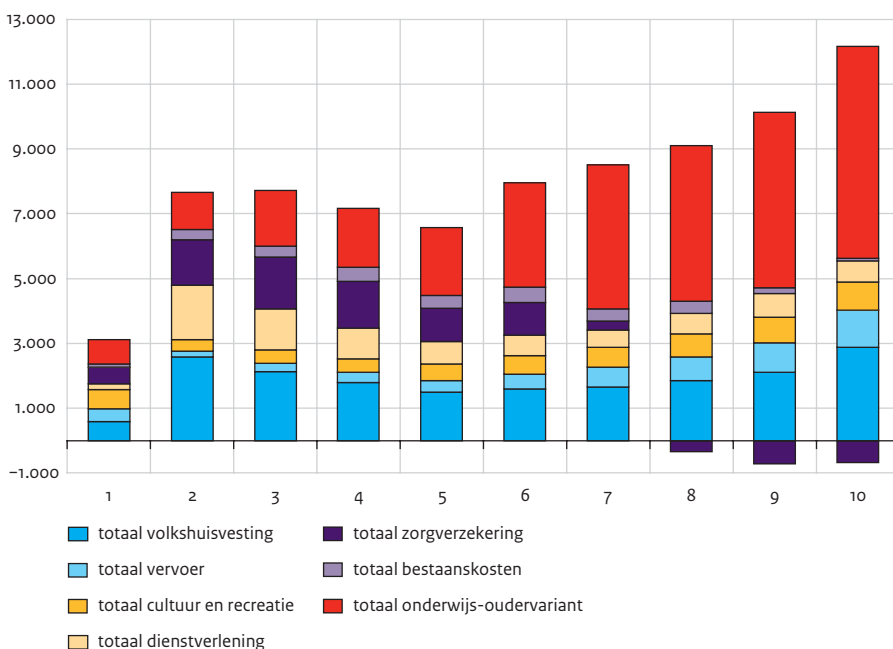
De overheidsuitgaven voor *zorg en dienstverlening* komen vooral ten goede aan de lage inkomens. Daarvoor zijn vooral de thuiszorg (deels AWBZ, deels Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)) en de ondersteuning van gehandicapten (Wmo) verantwoordelijk. Ook de rechtshulp draagt bij aan een hoger profijt van de lage inkomens. De kinderopvang daarentegen komt – ondanks de inkomensafhankelijkheid van de betrokken regeling – vooral ten gunste van de hogere inkomens. Uiteraard wordt ook hier de verdeling van het profijt sterk bepaald door de specifieke groepen waarvoor de regelingen zijn bedoeld (ouderen, gehandicapten, gezinnen met jonge kinderen) en door hun positie in de inkomensverdeling. Voorts ontstaat door de inkomensafhankelijkheid van

de betrokken regelingen op directe wijze een groter profijt voor de lagere inkomensgroepen. Het profijt van de AWBZ – zorg aan bewoners van instellingen – blijft in dit rapport grotendeels buiten beeld. Een ruwe berekening van het profijt van bewoners van verzorgings- en verpleeghuizen wijst op een sterk links-scheve verdeling.

In de verdeling van het profijt van de *zorgverzekering* weerspiegelt zich de inkomens- en risicosolidariteit van de zorgverzekering en de zorgtoeslag. Het profijt van de overheid vloeit voort uit het optreden van de overheid op de zorgverzekeringsmarkt. Het profijt van de zorgverzekering wordt gevormd door het verschil tussen een premie die verzekerden zouden moeten betalen op basis van hun schaderisico en de werkelijk betaalde zorgpremie. De overheid neemt zelf de betaling van de zorgpremies voor kinderen voor haar rekening. Van de zorgverzekering, inclusief de zorgtoeslag, profiteren vooral de lage inkomensgroepen, en daarbinnen met name de ouderen. De hogere inkomensgroepen hebben een licht ‘negatief profijt’: zij betalen voor de inkomenssolidariteit.

Figuur 11.1

Profijt van de overheid naar 10%-groepen van secundair inkomen, 2007 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



Bron: SCP

De financiële compensatie die de overheid biedt voor specifieke *bestaanskosten* komt vooral de lage inkomens ten goede. Het gaat hier om de fiscale compensatie voor bijzondere ziektekosten en om de kwijtschelding van lokale heffingen. Het profijt van de bijzondere

bijstand kon in deze editie van profijt van de overheid door gebrek aan gegevens niet aan gebruikers worden toegerekend. De kwijtscheldingsregeling komt vooral ten goede aan de lagere inkomens, de fiscale compensatie voor ziektekosten komt daarboven ook ten goede aan de middeninkomens. Inmiddels is de fiscale aftrek van ziektekosten aanzienlijk aan banden gelegd.

Overzien we het totale profijt van de overheid, dan blijken de hogere en vooral de hoogste inkomens het meest te profiteren. Laten we de eerste inkomensgroep van overwegend studenten buiten beeld, dan zien we dat de vierde en vooral vijfde inkomensgroep het minste profijt van de overheid heeft. Zij vallen tussen de wal van inkomensbeschermende voorzieningen (dienstverlening, zorgverzekering, bestaanskosten) en het schip van vrij beschikbare voorzieningen (hoger onderwijs, cultuur, vervoer). Voorts werkt het optreden van de overheid in de volkshuisvesting ten nadele van de middengroepen: de lage inkomens profiteren vooral van de huurtoeslag en huurprijzbescherming en de hoge inkomens van de gunstige fiscale behandeling van de eigen woning.

Een referentiekader voor de beoordeling van het verdelingsresultaat

Dit roept de vraag op of dit verdelingsresultaat gerechtvaardigd is op basis van de doelstellingen van overheidsbeleid. Om antwoord op deze vraag te krijgen zijn per voorziening doelgroepen van overheidsbeleid geïdentificeerd. De waargenomen verdeling van het profijt van de overheid kan dan worden vergeleken met de verdeling die zou resulteren wanneer de betrokken uitgaven terecht zouden zijn gekomen bij de doelgroepen van de betrokken regelingen (tabel 11.2 en figuur 11.2). Daartoe is een bedrag ter grootte van de werkelijke uitgaven verdeeld over inkomensgroepen naar rato van de omvang van de betrokken doelgroep of de relevante kenmerken van de doelgroep. Bij de zorgverzekering vallen de waargenomen verdeling van het profijt en de doelgroepenverdeling samen omdat het profijt is gebaseerd op de doelstelling van het zorgverzekeringsstelsel: het realiseren van inkomens- en risicosolidariteit.

De vergelijking van het werkelijk genoten profijt en het normatief te genieten profijt laat zien dat de middeninkomens minder profijt hebben van de overheid dan verwacht mocht worden op basis van de verdeling van doelgroepen (tabel 11.2 en figuur 11.2). De lagere inkomensgroepen profiteren iets meer dan op basis van de doelgroepenverdeling verwacht mocht worden en de hoogste inkomensgroep zelfs veel meer. De middengroepen (5 t/m 7) komen gemiddeld circa 640 euro per huishouden tekort op de doelgroepenverdeling, hetgeen overeenkomt met 7% van het totale profijtbedrag. De lage inkomens (2 t/m 4) komen circa 100 euro per huishouden tekort, hetgeen overeenkomt met 1% van het totale profijtbedrag. De hoge inkomens (met zo'n 620 euro per huishouden) maar vooral de hoogste inkomens (met 1.970 euro per huishouden) profiteren bovenmaats. Ten opzichte van het totale profijtbedrag ontvangen de hoge inkomens (8 t/m 10) 4% meer dan verwacht en de hoogste inkomens zelfs 13% meer dan verwacht. Deze uitkomst bevestigt dus het eerder opgekomen beeld dat vooral de middeninkomens benedenmaats profiteren en de hoogste inkomens ook het hoogste profijt genieten. Het bovenmaatse profijt van de hoogste inkomensgroep ontstaat vooral door de gunstige fiscale

behandeling van de eigen woning, de grotere deelname aan het hoger onderwijs, het frequentere bezoek aan culture voorzieningen en het intensievere gebruik van vervoersvoorzieningen.

Tabel 11.2

Verskil tussen de verdeling feitelijke overheidsuitgaven en de verdeling op basis van doelgroepen per sector naar 10%-inkomensgroepen, 2007 (in procentpunten)

	totaal (%)	1e	2e	3e	4e	5e	6e	7e	8e	9e	10e
volkshuisvesting	0	-1	3	1	-1	-3	-2	-2	-2	0	6
onderwijs	0	0	0	-1	-1	-1	0	-1	-1	1	3
vervoer	0	1	-2	-2	-2	-2	-2	-1	0	3	7
cultuur en recreatie	0	6	0	0	-1	-1	-1	-2	-1	0	1
zorg en dienstverlening	0	0	3	-1	0	0	-1	-2	-1	-1	1
zorgverzekering	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
bestaanskosten	0	-2	-3	-1	2	3	4	3	3	-2	-6
totaal overheidsuitgaven	0	0	0	0	0	-1	0	-1	0	0	2
bedrag per huishouden	0	300	430	-340	-320	-760	-360	-790	-350	230	1.970
bedrag als % van profijt	0	8	5	-4	-4	-9	-4	-7	-3	2	13

Bron: SCP

Het verdelingsbeeld in de volkshuisvesting spoort matig met de bedoelingen die de overheid heeft met de betrokken regelingen. De middeninkomens komen duidelijk tekort (zij hebben 'aanspraak' op 30% van de uitgaven maar ontvangen 25%), ten gunste van de lagere en hogere inkomensgroepen, die ruim 2 respectievelijk 3 procentpunten meer ontvangen dan de doelgroepenverdeling rechtvaardigt. Dit verschil vloeit vooral voort uit de fiscale behandeling van de eigen woning, waar de doelgroepenverdeling is gebaseerd op de gevraagde hoeveelheid woondiensten, voor zover deze vraag afhankelijk is van kenmerken van huishoudens.

De onderwijsuitgaven voor kinderen in de niet-leerplichtige leeftijd komen door de hogere deelname van kinderen in de hogere inkomensgroepen meer bij de hogere inkomens terecht dan men louter op grond van de verdeling van meerderjarige kinderen over inkomensgroepen (de doelgroepenverdeling) zou verwachten. Zo ontvangen de hogere inkomens feitelijk 63% van de uitgaven voor hoger onderwijs en 48% van de uitgaven voor studiefinanciering, terwijl zij op grond van de verdeling van doelgroepen 47% respectievelijk 36% van de betrokken uitgaven zouden ontvangen. Bezien we het totaal van de onderwijsuitgaven dan zouden de lagere inkomens en middeninkomens op basis van de verdeling van doelgroepen elk iets meer profijt moeten hebben (samen 49% in plaats van 45%) en de hogere inkomens wat minder (50% in plaats van ruim 52%).

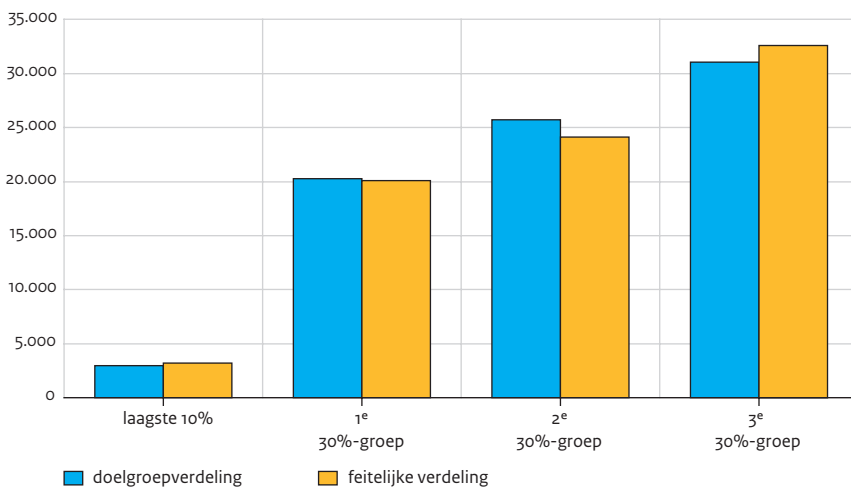
De verdeling van overheidsuitgaven voor vervoer wordt afgezet tegen de verdeling van de bevolking over inkomensgroepen. Uit deze vergelijking blijkt dat vooral de hogere inkomens profijt hebben van de vervoersuitgaven van de overheid. Op basis van de

verdeling van de bevolking zou het profijt van vervoersuitgaven over inkomensgroepen als volgt zijn: laagste inkomens 6% (feitelijk 7%), lagere inkomens 20% (feitelijk 14%), middeninkomens 32% (feitelijk 27%) en hoge inkomens 43% (feitelijk 52%).

Culturele en recreatieve voorzieningen worden vooral gebruikt door gezinnen met kinderen, en gezinnen met kinderen hebben doorgaans een hoger inkomen. Bij culturele voorzieningen spelen voorts traditionele culturele competenties een grote rol, die vooral met opleidingsniveau en daarmee met inkomen samenhangen. De huishoudens in de hogere inkomensgroepen profiteren mede hierdoor duidelijk meer van culturele uitgaven dan op grond van de verdeling van doelgroepen, de verdeling van de bevolking over inkomensgroepen, verwacht mocht worden. Bij andere voorzieningen, zoals het sociaal-cultureel werk, de openluchtrecreatie en de publieke omroep, is het beeld echter gespiegeld: hiervan profiteren naar verhouding de lagere inkomensgroepen juist meer. Door beide tegengestelde bewegingen ontlopen het feitelijke en verwachte profijt naar inkomensgroep elkaar nauwelijks in deze sector.

Figuur 11.2

Profijt van de overheid feitelijk en normatief, 2007 (in mln. euro's)



Bron: SCP

De verdeling van het profijt van zorg en dienstverlening volgt betrekkelijk nauwgezet de verdeling die zou resulteren op basis van de doelgroepen van het beleid. Bijna de helft

van de uitgaven voor zorg en dienstverlening bereikt de lagere inkomens. Dit is wel iets meer dan op grond van de doelgroepenverdeling mocht worden verwacht (47%). De middeninkomens ontvangen iets minder dan verwacht (23% feitelijk tegenover 26% verwacht), terwijl de hogere inkomens nagenoeg naar verwachting profiteren (25% feitelijk versus 24% verwacht). Net als bij de volkshuisvesting lijken de middengroepen hier aan het kortste eind te trekken.

Bij de zorgverzekering valt de doelgroepenverdeling per definitie samen met het berekende profijt. Het profijt van de zorgverzekering is immers berekend door de feitelijk betaalde premies (inclusief de zorgtoeslag) te vergelijken met een premie die is gebaseerd op een vrijemarktsituatie. Het verschil tussen de door de overheid gereguleerde premie en de marktpremie vormt het profijt van de overheid.

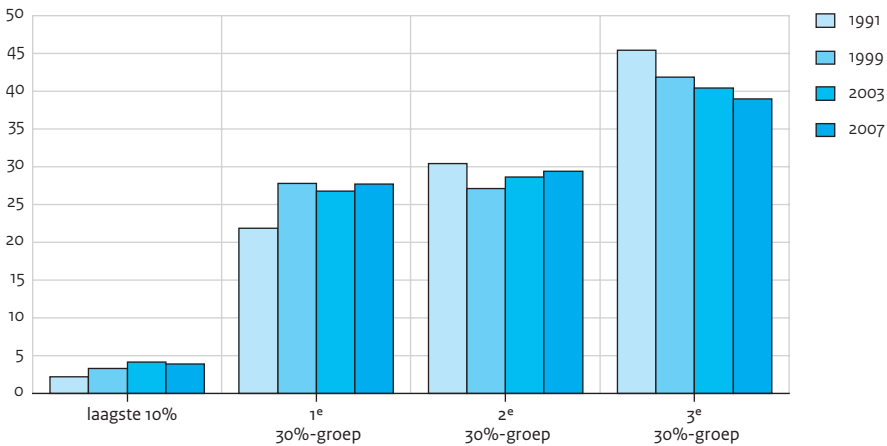
Bij vergelijking van de feitelijke verdeling van overheidsuitgaven voor bestaanskosten met de verdeling die zou resulteren op basis van de verdeling van doelgroepen valt op dat de kwijtschelding van lokale heffingen ook toevalt aan huishoudens met een inkomen dat boven het sociaal minimum uitkomt. De fiscale compensatie van ziektekosten is redelijk gelijk over inkomensgroepen verdeeld, zij het dat de middeninkomens meer dan verwacht en de hoge inkomens gemiddeld minder dan verwacht profiteren.

Veranderingen van het profijt in de tijd

De tijd vormt net als de doelgroep een mogelijk referentiepunt bij het beoordelen van de verdeling van het profijt van de overheid (figuur 11.3). In de tijdsvergelijking zijn uitsluitend voorzieningen betrokken die in alle jaren als profijt van de overheid aan huishoudens zijn toegerekend. Bij het onderwijs ontbreken in de tijdsvergelijking de overheidsuitgaven voor achterstandsgroepen en het fiscale voordeel van de aftrekbaarheid van studiekosten, omdat deze voorzieningen bij de profijtberekening in 1991 niet in aanmerking zijn genomen. Bij zorg en dienstverlening ontbreken de ambulante geestelijke gezondheidszorg (overgegaan naar de Zorgverzekeringswet) en de voorzieningen voor gehandicapten (in 1991 nog niet als zelfstandige voorziening aanwezig) in de tijdsvergelijking. Omdat de compensatie voor bestaanskosten naar omvang een betrekkelijk recent verschijnsel vormt (in 1991 werd voor de drie betrokken voorzieningen samen 140 miljoen euro uitgetrokken) blijven de bestaanskosten in de tijdsvergelijking eveneens buiten beeld. In totaal blijkt dat circa 95% van de overheidsuitgaven in de jaren 1991-2007 in de tijdsvergelijking kan worden betrokken.

Figuur 11.3

Profijt van de overheid in de tijd, 1991-2007 (in procenten)



Bron: scp

In de periode 1991-2007 hebben enkele opmerkelijke verschuivingen in het verdeelingsbeeld plaatsgevonden, maar het beeld is wisselend. Bij sommige voorzieningen zien we een verschuiving richting lagere inkomens, bij andere richting hogere inkomens. Bij de overheidsuitgaven voor volkshuisvesting, cultuur en recreatie zien we een verschuiving richting lagere inkomens. Bij volkshuisvesting is het profijt van de hogere inkomens tussen 1999 en 2007 gedaald van 53% naar 40% ten gunste van de lagere inkomens (van ruim 22% naar 26%). Dit komt vooral door de iets sterkere toename van het eigenwoningbezit in de lagere inkomensgroepen, waarmee een gunstige fiscale behandeling van de eigen woning gepaard gaat. Ook de overheidsuitgaven voor cultuur en recreatie zijn iets gunstiger uitgevallen voor de lagere inkomensgroepen. In 1991 viel 50% van het profijt in deze sector nog de hogere inkomensgroepen toe, maar in 2007 is dit gedaald naar 41% ten gunste van de laagste en lagere inkomens, waarvan het profijt is gestegen van 23% in 1991 naar 31% in 2007. Deze nivellerende beweging heeft zich bij bijna alle recreatieve en culturele voorzieningen voorgedaan, met uitzondering van de sportaccommodaties. De enige sector waar een denivellerende trend is waar te nemen betreft het openbaar vervoer (voor het vervoer per auto is geen tijdsvergelijking mogelijk). Hier hebben de hogere inkomensgroepen steeds meer terrein gewonnen. Kwam in 1991 nog 28% van de uitgaven voor openbaar vervoer terecht bij de hogere inkomens, in 2007 is dit opgelopen naar 45%. Dit is geheel ten koste gegaan van de laagste en lagere inkomens, die zijn afgedaald van 49% naar 31%. Het toegenomen gebruik van openbaar vervoer bij woon-werkverplaatsingen is hier mede debet aan. Ook bij zorg en dienstverlening is een denivellerende trend waarneembaar, maar uitsluitend voor de periode 2003-2007. Dit is toe te schrijven aan de spectaculaire groei van de kinderopvangtoeslag, die vooral de hogere inkomens ten goede komt.

In de sectoren onderwijs, zorgverzekering en bestaanskosten is het verdelingsbeeld in de tijd betrekkelijk stabiel. In de sector onderwijs is de deelname aan het hoger onderwijs weliswaar fors toegenomen, maar deze toename heeft zich in de verschillende inkomensgroepen in nagenoeg gelijke mate voltrokken. Bij de zorgverzekeringen is het opmerkelijk dat de invoering van de nieuwe zorgverzekeringswet in 2006 geen invloed heeft gehad op de risico- en inkomenssolidariteit. Het verdelingsbeeld in 2007 is nagenoeg gelijk aan dat in voorgaande jaren.

Samenvattend blijkt dat het profijt voor de hoogste inkomensgroepen in de loop der tijd duidelijk is afgenomen: van 45% in 1991 naar 38% in 2007. Het resulterende voordeel is deels terechtgekomen bij de lagere inkomens (tussen 1991 en 1999) en bij de middeninkomens (van 1999 tot 2007).

Profijt naar andere kenmerken van huishoudens

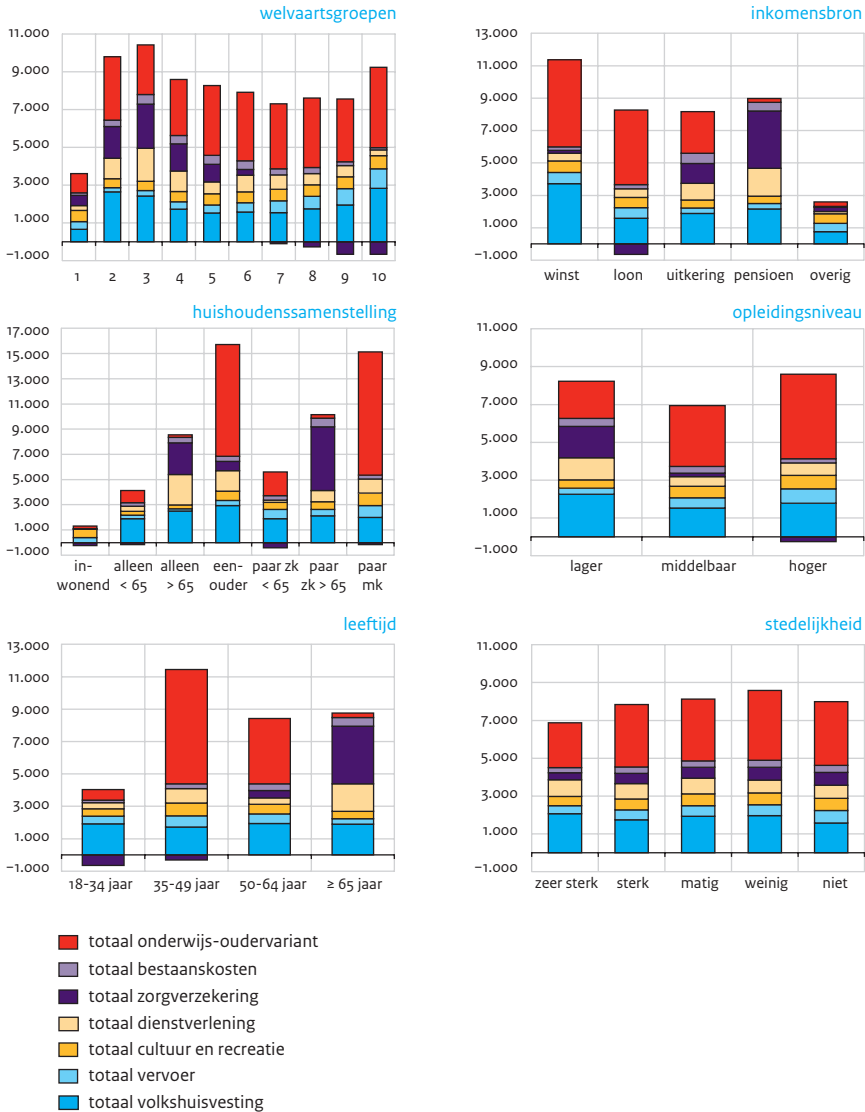
We sluiten dit hoofdstuk af met een verdeling van het profijt van de overheid naar andere kenmerken van het huishouden. Het betreft hier de verdeling – in bedragen per huishouden – naar 10%-groepen van gestandaardiseerd secundair inkomen van huishoudens (kortweg welvaartsgroepen genoemd); ook maken we een verdeling naar de belangrijkste inkomensbron van het huishouden, de huishoudensamenstelling, de hoogst genoten opleiding in het huishouden, de leeftijd van de hoofdkostwinner en de stedelijkheidsgraad van de woonplaats (figuur 11.4).²

Bij de indeling naar welvaartsgroepen wordt het inkomen gecorrigeerd voor verschillen in huishoudensamenstelling, waardoor huishoudens qua welvaartssituatie vergelijkbaar zijn. De verdeling naar welvaartsgroepen kent net als de verdeling naar secundair inkomen een enigszins u-vormig karakter, maar dan niet rechts-scheef maar links-scheef. Door standaardisatie zijn grotere gezinnen en het aan hen verbonden profijt lager in de inkomensverdeling terechtgekomen, en alleenstaanden en kleine gezinnen hoger. Hierdoor zijn met name de onderwijsuitgaven redelijk gelijk verdeeld over de inkomensrange, terwijl deze uitgaven bij de indeling in inkomensgroepen vooral de hoge inkomens ten goede komen.

Bij de verdelingen naar overige kenmerken komen bekende patronen naar boven: pensioenontvangers en ouderen hebben vooral profijt van de zorgverzekeringen maar nauwelijks van de onderwijsuitgaven. Gezinnen met kinderen en eenoudergezinnen hebben veel voordeel van voorzieningen waarbij kinderen zijn betrokken, met name onderwijs en kinderopvang. Opmerkelijk is het minder dan gemiddelde profijt bij de middelbaar opgeleide bevolking. Hier komt weer het middengroepenpatroon naar voren. In vergelijking met de laagopgeleiden hebben zij geen profijt van de zorgverzekering en minder profijt van dienstverlening en volkshuisvesting. In vergelijking met de hoogopgeleiden hebben zij vooral minder profijt van (hoger) onderwijs, vervoer en volkshuisvesting (fiscale behandeling van de eigen woning).

Figuur 11.4

Profijt van de overheid in 2007 naar (v.l.n.r.) welvaartsgroepen, inkomensbron, huishoudenssamenstelling, opleidingsniveau, leeftijdsgroep, stedelijkheid woonplaats (bedrag per huishouden)



Bron: SCP

Noten

- 1 De uitgaven voor ontvangers van intramurale verzorging en verpleging, 7015 miljoen euro in 2007, zijn in dit rapport buiten beschouwing gelaten.
- 2 Er heeft geen toerekening plaatsgevonden naar migratieherkomst omdat migranten, voor zover ze in de gebruikte enquêtes voorkomen, niet representatief zijn voor de totale groep. Het zijn doorgaans de beter gesitueerde, Nederlands sprekende migranten.

12 Slotbeschouwing

De overheid voert geen beleid dat expliciet gericht is op de verandering van de inkomensverdeling. Die verdeling staat niet ter discussie, het in stand houden van bestaande verhoudingen staat voorop. Het huidige inkomensbeleid richt zich vooral op het bereiken van een evenwichtige inkomensontwikkeling, de bestrijding van de armoedeval en de ontwikkeling van evenwichtige overheidsfinanciën (zie Pommer et al. 2010). Wel voert de overheid beleid aan de randen van de inkomensverdeling. Kwetsbare groepen, die geen zicht hebben op of geen relatie hebben met de arbeidsmarkt, worden door de overheid in bescherming genomen en de ontwikkeling van topsalarissen, met name in de publieke sector, wordt met argwaan bekeken en met beperkte ingrepen gecorrigeerd. Bijzondere aandacht wil de huidige regering besteden aan huishoudens met kinderen en de middeninkomens. Deze bescheiden doelstellingen maken een beleidsgerichte beoordeling van de uitkomsten van dit rapport lastig, maar niet onmogelijk.

De in dit rapport gepresenteerde uitkomsten van het profijt dat huishoudens hebben van overheidsvoorzieningen kunnen vanuit een aantal perspectieven worden bekeken. In de eerste plaats kunnen de uitkomsten op zichzelf worden beoordeeld naar de mate waarin de overheidsuitgaven in meerdere of mindere mate bij lage, midden- of hoge inkomens terecht komen. De vraag is dan of de verdelingsgevolgen wel opwegen tegen de specifieke doelstellingen die met de voorziening worden nagestreefd. In de tweede plaats kan worden nagegaan of door stapeling van het profijt bepaalde groepen systematisch meer of minder profijt hebben van de overheid. In de derde plaats kunnen de uitkomsten worden vergeleken met de verdelingen die zouden resulteren op basis van de doelgroepen die de overheid wil bereiken. En ten slotte kunnen de uitkomsten in een tijdsperspectief worden geplaatst en kan worden gezien of er nivellerende dan wel denivellerende ontwikkelingen zijn waar te nemen.

Het *eerste beleidsperspectief* betreft de mate waarin het profijt van een regeling in sterke mate ten gunste komt van een bepaalde inkomensgroep. Regelingen die vooral de 30% hoogste inkomensgroepen ten goede komen zijn de fiscale behandeling van de eigen woning, hoger onderwijs, kinderopvang (allen 63% bij de hoogste inkomens), vervoer per auto (56%) en uitvoerende kunst (49%). Bij al deze regelingen moet worden afgewogen of de verdelingseffecten opwegen tegen de sectordoelstellingen: de bevordering van het eigenwoningbezit, van een goed opgeleide bevolking, van de arbeidsdeelname van gezinnen met jonge kinderen, van cultuurspreiding, enzovoort. Daartegenover komen de huurtoeslag (95% bij de laagste 40% inkomens), kwijschelding van lokale heffingen (87%), rechtshulp (71%) en voorzieningen als thuiszorg en ondersteuning van gehandicapten (68%) in sterke mate ten gunste van de laagste inkomensgroepen. Het gaat hier om inkomensafhankelijke regelingen die weliswaar de laagste inkomens bescherming bieden, maar bij mensen met een arbeidsmarktperspectief ook tot een armoedeval kunnen leiden. Uiteraard is de afweging van de verdelingsgevolgen in het licht van de

sectorinhoudelijke doelstellingen en bereikte resultaten vooral een politieke zaak, die buiten het bestek van dit onderzoek valt.

Het *tweede perspectief* betreft de mate waarin bepaalde groepen systematisch meer of minder profijt hebben van de overheid. In dit rapport blijkt dat de middeninkomens relatief minder bedeed worden dan lagere en hogere inkomens. Deze uitkomst is het resultaat van een samenspel van verdelingsuitkomsten in de verschillende sectoren. De belangrijkste voorzieningen die hiervoor verantwoordelijk zijn liggen op volkshuisvestingsgebied, op het gebied van vervoer en in de sfeer van zorg en dienstverlening. Dit resultaat wordt nauwelijks op andere terreinen van overheidszorg gecompenseerd, waardoor de middeninkomens per saldo minder profijt hebben van het optreden van de overheid. De onderbedeling van de middeninkomens blijft bestaan als ook gekeken wordt naar de doelgroepen van overheidsbeleid.

De middengroepen vormen een belangrijke maatschappelijke groep, die zich de laatste jaren ook electoraal laat horen. Dat roept de vraag op of zij zich ook niet tekortgedaan voelen door de overheid. Daarover is geen goede empirische informatie voorhanden, maar er zijn wel enkele aanwijzingen dat dit het geval is.¹ Op een vraag aan respondenten in het onderzoek Culturele Veranderingen 2008/2009 over de inzet van de regering om de welvaart voor mensen zoals zij te vergroten geeft 55% van de middeninkomens aan dat zij die inzet onvoldoende vinden, tegenover 50% van de lage en 40% van de hoge inkomens. Ook over het effect van het overheidsbeleid op hun eigen economische situatie, waarnaar gevraagd is in het Nationaal Kiezersonderzoek 2010, zijn de middeninkomens negatiever (41%) dan de lage (36%) en de hoge inkomens (32%). Enige duiding van deze onvrede is te putten uit de groepsgesprekken die het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) organiseert in het kader van het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB). In focusgroepen brengen burgers regelmatig naar voren dat je met een normaal salaris overal buiten valt en nergens voor in aanmerking komt, terwijl mensen met weinig geld aanspraak kunnen maken op allerlei regelingen. Wel moet worden opgemerkt dat deze uitspraken vaak gemaakt worden in relatie tot (niet-westerse) migranten en dat deze opvatting vrij breed wordt gedeeld, waarschijnlijk niet alleen door de middeninkomens. Uit het eerste COB-kwartaalbericht van 2011 blijkt ook dat burgers steeds meer vinden dat de verschillen tussen arm en rijk te groot zijn geworden (Steenvoorden et al. 2011). Met name de ontevredenheid over de bonussen ('graaicultuur') en de topsalarissen is sterk toegenomen, hoewel het niveau van ontevredenheid de laatste jaren niet verder is gegroeid. Er wordt dus niet alleen met enige afgunst gekeken naar de lage inkomens (kunnen aanspraak maken op allerlei regelingen), maar ook naar de hoge inkomens (het grote graaien aan de top). Hoewel een nadere onderbouwing nodig is, lijken er wel enige aanwijzingen te zijn dat de middeninkomens zich in algemene zin tekortgedaan voelen door de overheid.

Het grote profijt dat hoogste inkomensgroep heeft van de overheid – de 10% hoogste inkomens nemen bijna 15% van het totale profijt voor hun rekening – moet wel afgezet worden tegen het nadeel dat deze groep heeft van allerlei heffingen die op goederen en diensten plaatsvinden. Helaas kon in deze rapportage het 'nadeel' van de overheid niet in beeld worden gebracht, maar in de vorige rapportage bleek dat de 10% hoogste

inkomens ook ruim 18% van het totaal van deze heffingen oprachten. Het gaat dan om heffingen op de omzet (btw), op riskante leefgewoonten (accijnzen op alcohol en tabak), op milieuvervuiling, woningen en motorvoertuigen. Wanneer het beleid gericht op evenwichtige inkomensverhoudingen ook betrekking zou hebben op het saldo van het profijt en het nadeel van de overheid, dan zou er vermoedelijk weinig beleidsinspanning nodig zijn. Uit de vorige rapportage is immers gebleken dat de inkomensverhoudingen door inkomensoverdrachten in de tertiaire inkomenssfeer (saldo van profijt en nadeel van de overheid) nagenoeg intact blijven.

Het *derde beleidsperspectief* voor de beoordeling van de verdelingsuitkomsten betreft de mate waarin de doelgroepen van overheidsbeleid worden bereikt. In het algemeen is het lastig om doelgroepen te definiëren. Soms zijn ze vrij nauwkeurig te bepalen (thuiszorg is voor mensen met beperkingen), maar vaak ook niet (voor wie zijn de openbare bibliotheken bedoeld?). Daarom is vaak de bevolking in zijn geheel of zijn bepaalde leeftijdsgroepen als doelgroep aangemerkt. Opmerkelijk is dat het profijt van enkele overheidsvoorzieningen vooral bij de hogere inkomensgroepen terechtkomt, terwijl men dat op basis van het doel van de regeling niet zou verwachten. Dat is bijvoorbeeld het geval met de fiscale behandeling van de eigen woning (doelgroep: kopers naar rato van gevraagde woondiensten) en het hoger onderwijs (doelgroep: alle kinderen van 18-26 jaar). Hier zou men via een andere tarifiering (eigen woning) of via invoering van een sociaal leenstelsel (hoger onderwijs) de lagere inkomens beter kunnen bedienen. Bij de kinderopvang spoort het profijt van de hogere inkomens nagenoeg met de doelgroep: gezinnen met jonge kinderen en werkende ouders. Bij het vervoer is het profijt van de overheid bij de hogere inkomens groter dan men op basis van de verdeling van de bevolking over inkomensgroepen zou verwachten. Dat betreft met name het vervoer per auto. Op sociaal en cultureel gebied zijn de verschillen tussen het feitelijke profijt en het profijt dat men zou verwachten op basis van de verdeling van de bevolking over inkomensgroepen niet groot. Bij sociaal-cultureel werk zien we een oververtegenwoordiging van lage inkomens en bij culturele voorzieningen, met name uitvoerende kunst, een oververtegenwoordiging van de hoge inkomens. Bij culturele voorzieningen zou een versterking van het profijtbeginsel een te overwegen optie zijn, naast versterking van de private financiering en een meer publiekgericht aanbod. Maar ook hier moet worden bezien of dit ten koste gaat van sectorale doelstellingen, zoals het bevorderen van cultuurspreiding.

Met de tijd als referentiepunt ontstaat een *vierde perspectief* voor de beoordeling van de verdelingsuitkomsten. In vergelijking met de uitkomsten in voorgaande jaren blijkt dat de gunstige fiscale behandeling van de eigen woning in de periode 1999-2007 iets minder ten gunste is gekomen van de hogere en iets meer ten gunste van de lagere inkomens. Zo is het beslag van de 30% hoogste inkomens op het totale fiscale voordeel gedaald van 71% in 1999 naar 63% in 2007. Dit is in belangrijke mate toe te schrijven aan de toename van het eigenwoningbezit in de lagere inkomensgroepen. De overheidsuitgaven voor cultuur en recreatie zijn meer ten gunste gekomen van de lagere inkomens en die voor openbaar vervoer meer ten gunste van de hogere inkomens.

De meest opmerkelijke verschuiving in de culturele/recreatieve sfeer heeft plaatsgevonden bij de openbare bibliotheken, waar de lage inkomens steeds meer terrein hebben gewonnen: van 18% in 1991 naar 29% in 2007. Bij de musea en uitvoerende kunst is echter nauwelijks sprake van een verschuiving van het profijt richting lagere inkomensgroepen. Deze verschuiving zou men kunnen verwachten vanwege het sterk gestegen opleidingsniveau van de bevolking, maar uit ander onderzoek blijkt dat de sterk gestegen onderwijsdeelname kinderen in het hoger onderwijs bracht die van huis uit geen of minder culturele bagage hadden meegekregen. Dit heeft geleid tot een lichte daling van de cultuurparticipatie onder hoogopgeleiden (Van den Broek et al. 2009: 128).

De toename van het profijt van openbaar vervoer voor de hogere inkomens is opmerkelijk, en houdt onder meer verband met de toename van het gebruik van openbaar vervoer bij woon-werkverplaatsingen. Daar staat tegenover dat de bijdrage van de overheid in de bekostiging van het openbaar vervoer in de loop der tijd is gedaald: bij de trein van 34% in 1991 naar 16% in 2007 en bij het lokaal vervoer van 67% in 1991 naar 50% in 2007. Het inkomensafhankelijk maken van de steeds in prijs toegenomen toegangsbewijzen en abonnementen is, afgezien van mogelijke politieke bezwaren, uitvoeringstechnisch een onaantrekkelijke maatregel om het profijt van het openbaar vervoer meer richting lagere inkomensgroepen te sturen. Er zijn wel diverse kortingsregelingen voor bijzondere groepen in het openbaar vervoer in omloop, maar deze zijn niet gerelateerd aan inkomen. De introductie van aan inkomen gerelateerde kortingen stuit overigens weer op het probleem van de armoedeval, zodat ook hier terughoudendheid is geboden.

Een mogelijk beeld dat de verdeling van het profijt van de overheid oproept, is dat iedereen wel ergens profijt van heeft. Als dat het geval zou zijn, zou men zich kunnen afvragen of het gratis of beneden de kostprijs ter beschikking stellen van overheidsvoorzieningen niet het karakter heeft van het 'rondpompen' van overheidsgeld. Hiervan kan echter geen sprake zijn omdat er een zeer grote spreiding is van het totale profijt van de overheid over burgers. Jaren geleden heeft het SCP een theoretische balansverkortingsuitgevoerd, waarbij de overheidsuitgaven voor publieke voorzieningen deels fors zijn gekort en omgezet in een lastenverlichting (Pommer en Ras 1994). Uit deze exercitie bleek dat de koopkrachtgevolgen betrekkelijk groot zijn, en vooral gelokaliseerd zijn aan de onderkant van de inkomensverdeling. Daarom ligt een algemene balansverkortingsuitgevoerd niet voor de hand en moet de vermindering van het tweerichtingsverkeer tussen overheid en burgers eerder in maatwerk worden gezocht. Dit maatwerk heeft met name betrekking op regelingen met relatief weinig gebruikers maar wel met hoge overheidsuitgaven per gebruiker. Dergelijke op specifieke groepen gerichte regelingen die gepaard gaan met een hoog profijt zijn doorgaans moeilijk met generieke maatregelen te compenseren.

Ten slotte kunnen heel globaal de gevolgen worden geschetst van de maatregelen die in het Regeerakkoord 2010 van VVD en CDA zijn opgenomen. Deze inventarisatie levert een gemêleerd beeld op voor de verdeling van het profijt van de overheid. De hoge inkomensgroepen krijgen vooral te maken met de invoering van een sociaal leenstelsel in de masterfase van het hoger onderwijs en met de bezuinigingen op de uitgaven voor uitvoerende kunst. De middeninkomens hebben vooral te maken met de maatregelen

die het scheefwonen in de huursector moeten tegengaan. Huurders met een belastbaar inkomen van meer dan 43.000 euro kunnen jaarlijks worden geconfronteerd met een huurverhoging die maximaal 5% hoger is dan de inflatie. Lagere inkomensgroepen, met name de bewoners van intramurale zorginstellingen, hebben vooral profijt van de financiële impuls die het kabinet voor ogen heeft om de kwaliteit van de ouderenzorg te verbeteren. Hoewel het verdelingsbeeld van de maatregelen in het Regeerakkoord 2010 dus betrekkelijk gemêleerd is en eerder gunstig uitpakt voor de lagere dan voor de hogere inkomens, verdienen ook hier weer de middengroepen de aandacht.

Noot

- 1 Met dank aan Josje den Ridder, eveneens werkzaam bij het SCP, voor deze informatie.

Summary

Squeeze on the middle

Benefit from public services in 2007

Citizens 'benefit' from the government, as users of education, as recipients of rent benefit, as passengers on public transport, as visitors to museums, as users of home care services or as users of any other government-funded provision. For example, for every euro that a bus journey costs, the Dutch government contributes an average of EUR 0.5; it pays EUR 0.6 for every euro that a museum visit costs; EUR 0.8 for every child care hour; EUR 0.9 for every hour of home care; and EUR 0.99 for every hour of education. If we attribute all government spending to the users of public services, the result is the total benefit that citizens derive from government spending.

This report, the sixth in a series of four-yearly reports, calculates the benefit derived by Dutch citizens from the government for the year 2007. A key question addressed in this report is whether the benefit from public services accrues mainly to those on lower, middle or higher incomes. The study also explores the extent to which these benefits go to the target groups of government policy. Finally, the distribution of the benefit in 2007 is compared with that in earlier years.

In this report, government expenditure is attributed to households, which are divided into 10%-groups of free disposable income. Children living at home aged 18 years and older are treated as separate 'households' in the benefit calculation, because they generally decide independently on their use of publicly funded provisions.

We not only attribute government expenditure in this report, but also calculate the consequences of government measures which can have a major positive impact on the incomes of citizens. These include favourable tax treatment of homeowners, a care insurance system in which the government guarantees income and risk solidarity, and a protected rental market in which lower rents are charged than would be possible under open market conditions.

Not all government expenditure results in benefits for individual households. Expenditure that takes the form of investment or which relates to purely collective goods cannot be distributed to individual households because the benefits will be enjoyed in the future (investment in buildings and roads) or because society as a whole benefits (purely collective services). In total, government expenditure on 33 provisions is attributed to households in this study as benefit from public services. The total amount spent on these provisions was more than €64 billion in 2007, equivalent to € 7,850 per Dutch household. The provisions in question are grouped into seven sectors: housing; education; transport; culture and recreation; care insurance; care and services; and subsistence costs.

Outcomes per sector

Spending on education accounts for the biggest proportion of the total benefit from public services, at 41%, followed at some distance by expenditure on housing (24%) and care & services (10%). Government expenditure on culture and recreation, care insurance and transport each account for approximately 7% of the total benefit. Subsistence costs make the smallest contribution to the total benefit from public services (4%). Calculated in cash prices, the benefit from public services in 2007 was approximately 18% higher than in 2003 and around 31% higher than in 1999.

The distribution of government expenditure on *housing* is the result of an interplay of left-skewed (rental sector) and right-skewed (owner-occupier sector) distributions. Rent benefit and rent protection mainly benefit those on low incomes, while the favourable tax treatment of home ownership mainly benefits those on high incomes. Since the amount involved in the tax breaks for home ownership is greater than the total amount spent on rent benefit and rent protection, homebuyers derive more benefit from public services than tenants. Those on middle incomes clearly draw the short straw here.

The benefit from *education* spending rises more or less in line with income, with those on high incomes deriving more benefit than the middle and low incomes. This is mainly because families with high incomes make more use of higher education. Education spending for the over-18s is attributed to their parents. The benefit from this education expenditure largely accrues to the higher income groups, partly due to the larger number of children in these groups, and partly to their higher participation in education beyond compulsory school age.

This edition of *Benefit from public services* not only attributes expenditure on public transport to households, but also spending for the maintenance and construction of public highways. The distribution of government expenditure on *transport* peaks among students, who are intensive users of public transport. After peaking in the first 10%-group, the benefit from public transport rises gradually from the second 10%-group onwards, and from the seventh income group rises fairly sharply in line with income. The main reason for this is the extensive use of trains by higher income groups, often for commuting. The benefit from the use of cars on the roads rises even faster with income than the benefit from public transport. Overall, the benefit derived by Dutch citizens from government spending on transport rises fairly sharply with income.

The benefit from government spending in the area of *culture and recreation* is fairly evenly distributed across the population, although the expenditure does rise slightly with income. More benefit accrues to the higher income groups as the cultural and educational content of government provisions increases. However, government spending on sports facilities also helps create a relatively favourable picture for the higher income groups. The ultimate distribution is determined not just by income, but also by family type (larger families benefit more) and education level (the highly educated benefit more), and this partly explains the relatively high benefit derived by higher income groups.

Households on low incomes make more use of sociocultural facilities in community centres and village halls.

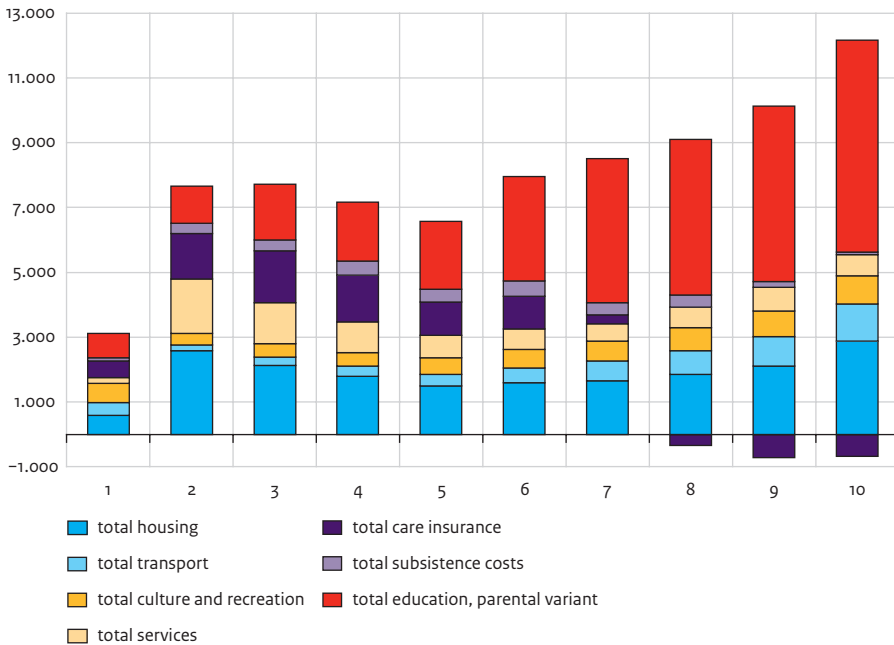
Government expenditure on *care and services* mainly benefits those on low incomes; this is accounted for primarily by home care services and support for the disabled. Legal aid also contributes to the higher benefit for the low-income groups. By contrast, child-care – despite the income-dependence of the arrangements – mainly benefits those on higher incomes. Naturally, the distribution of the benefit is largely determined here by the specific groups at whom the arrangements are targeted (the elderly, the disabled, families with young children) and their position in the income distribution. The income-dependence of the arrangements also leads directly to greater benefit for lower income groups. The benefit accruing to those living in institutions is largely left out of consideration in this report; however, a rough calculation for residents of care and nursing homes suggests that a high proportion of benefit goes to the low-income groups.

The distribution of the benefit from government spending on *care insurance* reflects the income and risk solidarity that underpin the system of care insurance and care allowances. The benefit from public services also stems from the government's presence in the care insurance market, and takes the form of the difference between the premiums that insured parties would have to pay purely on the basis of their assessed risk and the premiums they actually pay. The government itself pays the care insurance premiums for children. Lower income groups, and particularly the elderly, derive most benefit from care insurance, including the care allowance. The benefit for the higher income groups is slightly negative: they are net contributors to the income solidarity principle.

The financial compensation offered by the government for specific *subsistence costs* mainly benefits those on low incomes. The measures include tax breaks for special medical expenses and exemption from local levies. This latter measure mainly benefits those on lower incomes, while the tax compensation for medical expenses also benefits the middle incomes. The ability to set medical expenses against taxable income has however been greatly reduced recently.

Figure S.1

Benefit from public services by 10%-groups of free disposable income, 2007



Looking at the total benefit from public services (see figure 0.1), it is apparent that those on higher incomes, and especially those on the highest incomes, derive most benefit. If we leave out the first income group, consisting primarily of students, we find that the fourth and especially the fifth income groups derive the least benefit from public services; they not benefit less from income-protection measures (services, care insurance, subsistence costs), but also from measures related to free disposable income (higher education, culture, transport, own home).

Assessment of findings

These findings beg the question of whether this distribution result is legitimate in the light of the objectives of government policy. In order to answer this question, target groups were identified for each government policy area. This enables the observed distribution of the benefit from public services to be compared with the distribution that would result if the expenditure in question had gone to the intended target groups of the policy. In the case of care insurance, the observed and actual distribution of the benefit coincide because the benefit is based on the objective of the care insurance system, namely income and risk solidarity.

Comparison of the actual benefit and the benefit that might be expected based on the target group distribution shows that the middle incomes receive less benefit from public services than might be expected. Lower income groups benefit slightly more, and the highest income group a great deal more, than would be expected on the basis of the target group distribution. The middle groups fall short by an average of 7% in their share of the total benefit. This outcome confirms the picture that emerged earlier, namely that the middle-income groups in particular receive less benefit than average, while the highest incomes receive significantly more than the average. The high benefit accruing to the highest income group is due mainly to the favourable tax treatment of home ownership, their greater participation in higher education, their greater use of cultural amenities and their more intensive use of transport provisions.

In addition to target group, time can also be used as a reference point when assessing the distribution of benefit from public services. The comparison over time includes only provisions which are attributed to households as benefit from public services in all years. It reveals that the benefit accruing to the highest income groups has fallen significantly over time, from 45% in 1991 to 38% in 2007. Some of the difference has ended up with the lower incomes (between 1991 and 1999), and some with the middle incomes (from 1999 to 2007). This means that the shortfall in benefit from public services accruing to the middle incomes has reduced slightly over time.

A shift can be observed in the benefit from some provisions in favour of lower income groups, while for other provisions the movement is towards the higher incomes. Areas where a shift is taking place towards lower incomes are housing, culture and recreation. The shift in benefit from housing expenditure is due mainly to the slightly sharper increase in home ownership among the lower income groups, enabling them to benefit from the favourable tax treatment of home ownership. The levelling out of benefit from spending on cultural and recreational amenities has occurred virtually across the board, with the exception of sports facilities. The only sector where the distribution has become more skewed is public transport (no comparison over time is possible for transport by car). In this sector, the higher income groups have steadily gained ground, partly due to their increased use of public transport for commuting. There has also been a shift in the benefit distribution from spending on care and services, but only in the period 2003-2007. This is due to the spectacular growth in childcare allowance, which proportionately benefits mainly those on higher incomes. The distribution in the education sector is relatively stable over time; although there has been a big increase in participation in higher education, this has occurred to virtually the same degree in the different income groups.

Possible policy options

The government does not pursue a policy designed explicitly to change the distribution of income. The income distribution is not in question; rather, the main focus is on maintaining the existing distribution. The present income policy is predominantly aimed at achieving a balanced trend in incomes, combating the poverty trap and achieving

balanced public finances. The government does however conduct policy around the periphery of the income distribution, for example offering protection to vulnerable groups who are not working and have little prospect of finding work, while the trend in top salaries, especially in the public sector, is closely watched and corrected with limited interventions. The present government wishes to devote special attention to households with children and those on middle incomes. These modest aims of income policy make it difficult, but not impossible, to assess the outcomes in this report from the perspective of policy.

First, the outcomes can be evaluated based on the degree to which the benefit from government expenditure goes to a greater or lesser extent to those on low, middle or high incomes. The question then is whether the consequences of this distribution can be reconciled with the specific objectives of the policy provision in question. Second, it is possible to examine whether accumulation of benefit means that some groups systematically derive more or less benefit from government spending. Thirdly, the outcomes can be compared with the distributions that would result based on the target groups that the government wishes to reach. Finally, the outcomes can be placed in a temporal perspective to examine whether the distributions become more or less skewed over time.

The first policy perspective concerns the degree to which the benefit from a provision strongly benefits a particular income group. Provisions that mainly benefit the highest income groups are the tax treatment of home ownership, higher education, childcare, car transport and the performing arts. For all these provisions, a judgement needs to be made as to whether the distribution effects are in line with the objectives in each sector: promoting home ownership, a well-educated population, facilitating employment participation by families with young children, the dissemination of culture, and so on. Against this, provisions such as rent benefit, exemption from local levies, legal aid and provisions funded under the Social Support Act such as home care and provisions for the disabled, mainly benefit those on the lowest incomes. These are income-dependent provisions which, although they do offer protection to those on the lowest incomes, can also plunge people with a chance of finding work into a poverty trap. Naturally, weighing the distribution consequences against the sector objectives and results achieved is mainly a political judgement, which falls outside the scope of this study.

The second perspective relates to the degree to which specific groups systematically derive more or less benefit from public services. This report shows that the middle incomes do relatively less well than those on lower and higher incomes. This outcome is the result of an interplay of distribution outcomes in the different sectors. The shortfall for the middle incomes remains when the assessment is based on the target groups of government policy. The middle income groups are an important section of society, who have also made their voices heard electorally in recent years. This raises the question of whether they feel short-changed by the government. No good empirical information is available on this, but there are a few indications that this is the case. For example, SCP's

Cultural Changes (*Culturele Veranderingen*) survey shows that those on middle incomes, in particular, believe that the government does too little to increase the prosperity of people like them. Responses to a question in the National Electoral Survey (*Nationaal Kiesonderzoek*) 2010 show that people on middle incomes are also more negative in their views on the impact of government policy on their own economic situation. Some clarity concerning this dissatisfaction can be drawn from the group discussions organised by SCP as part of the periodic Citizens' Outlooks Barometer (COB) survey, in which citizens regularly express the view that people with a normal salary miss out on everything and are not eligible for any help, whereas people with little money can apply for all kinds of assistance. The Citizens' Outlooks Barometer also shows that dissatisfaction regarding the 'bonus culture' and top salaries has increased markedly, although the level of dissatisfaction has not grown further in recent years. In other words, people not only look somewhat unfavourably on people with low incomes (eligibility for all manner of provisions), but also on high incomes (greed at the top).

The third policy perspective for assessing the distribution outcomes relates to the degree to which the target groups of government policy are reached. Defining target groups is generally difficult; sometimes the target group can be defined fairly closely ('home care is for people with disabilities'), but this is often not the case (for whom are public libraries intended?). Consequently, the population as a whole or specific age categories are often regarded as target groups. It is striking that the benefit from a number of government provisions accrues mainly to the higher income groups, whereas this would not be expected given the objective of the provision in question. This is the case, for example, with the favourable tax treatment of home ownership (target group: homeowners pro rata the housing services requested) and higher education (target group: all children aged 18-26 years). A different pricing structure (home ownership) or introduction of a system of low-cost loans (higher education) could serve those on lower incomes better here. The benefit derived by those on higher incomes from government spending on childcare matches the target group almost exactly: families with young children and working parents. People on higher incomes derive more benefit from government spending on transport than would be expected based on the distribution of the population across income groups. This applies especially to transport by car. In the area of social and cultural spending, the differences between the actual benefit and the envisaged benefit for the target group are small. People on low incomes are overrepresented in the area of sociocultural work, while it is the high incomes that are overrepresented in the benefit from spending on cultural amenities, especially the performing arts. Strengthening the input of private finance and creating a more publicly oriented cultural climate is an option that could be considered here. However, care would be needed to ensure that this did not take place at the expense of sectoral objectives such as promoting the dissemination of culture.

Using time as a reference point creates a fourth perspective for assessing distribution outcomes. Compared with the outcomes in previous years, the favourable tax treatment of home ownership is found in this report to benefit the higher incomes slightly less,

while those on lower incomes derive slightly more benefit. This is largely due to the increase in home ownership in the lower income groups. Government spending on culture and recreation benefits the lower incomes more than other groups, while spending on public transport mainly benefits those on higher incomes. The most striking shift in the area of cultural and recreational amenities relates to public libraries, where those on lower incomes have steadily gained ground. By contrast, there is virtually no detectable shift in favour of lower income groups in the benefit from spending on museums and the performing arts. Such a shift might be expected on the basis of the sharp rise in the education level of the Dutch population, but other research has shown that the sharp rise in participation in education has enabled children to enter higher education who had received little or no cultural grounding at home. This has led to a slight reduction in the cultural participation of those with a higher education level.

The increase in the benefit accruing to the higher income groups from spending on public transport is striking, and is related among other things to the increased use of public transport for commuting. Against this, government subsidies for public transport have fallen sharply over time. Although there are several public transport discount schemes available for specific groups, these are not related to income. Introducing income-related discounts would once again raise the problem of the poverty trap, and caution is therefore advisable here.

Finally, the consequences of the measures that were included in the 2010 Coalition Agreement can be outlined in broad terms. They produce a mixed picture for the distribution of benefit from public services. The high-income groups are most affected by the introduction of a system of low-cost loans for the postgraduate phase of higher education and the cuts in spending on the performing arts. The middle incomes are affected mainly by the measures to tackle the skewed income-to-rent ratio, whereby subsidies enable tenants to live in rented accommodation more cheaply than their income justifies. Tenants with an annual taxable income of more than € 43,000 could face an annual rent increase which is up to 5% higher than inflation. The lower income groups, and especially those living in residential care institutions, benefit mainly from the financial stimulus proposed by the government to improve the quality of care for the elderly. Although the distribution of the measures announced in the 2010 Coalition Agreement is rather mixed, therefore, and tends to benefit those on lower incomes more than those on higher incomes, those in the middle once again deserve attention.

Literatuur

- Broek, Anja van den, en Nardy Welling (2005). *Last(en) van studerende kinderen. De bijdrage van ouders in de studiefinanciering en hun invloed op het leengedrag van studerende kinderen*. Nijmegen: ITS, Radboud Universiteit Nijmegen.
- Broek, Andries van den, Jos de Haan en Frank Huysmans (2009). *Cultuurbewonderaars en cultuurbeoefenaars. Trends in cultuurparticipatie en mediagebruik*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- CPB (2006). *Koopkrachtontwikkeling 2006: plussen en minnen*. Den Haag: Centraal Planbureau (CPB-notitie 20-04-2006).
- CPB (2010). *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau (bijzondere CPB-publicatie 84).
- Justitie (2008). *Beleidsdoorlichting Toegang tot het recht*. Den Haag: ministerie van Justitie.
- Kuhry, Bob en Evert Pommer (2006). *Publieke productie en persoonlijk profijt*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- OCW (2004). *Cultuurnota 2005-2008*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Oosterbeek, Hessel en Anja van den Broek (2009). An empirical analysis of borrowing behaviour of higher education students in the Netherlands. In: *Economics of Education Review*, jg. 28, nr. 2, p. 170–177.
- Pommer, Evert en Jedid-Jah Jonker (2003). *Profijt van de overheid: de personele verdeling van gebonden overheidsuitgaven en -inkomsten in 1999*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Pommer, Evert en Evelien Eggink (2010). *Publieke dienstverlening in perspectief. scp-memorandum voor de kabinetsformatie 2010*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Pommer, E.J., J.M. Wildeboer Schut en C.A. de Kam (2010). Inkomensbeleid. In: C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2010* (p. 147-162). Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Pommer, Evert en Michiel Ras (1994). *Balansverkorting in de collectieve sector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Steenvoorden, Eefje, Paul Dekker en Pepijn van Houwelingen (2011). *COB Kwartaalbericht 2011 | 1*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- VROM (2000). *Nota Wonen. Mensen, wensen, wonen*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau

Werkprogramma

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt twee keer per jaar zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma is te vinden op de website van het s.c.p.: www.scp.nl.

SCP-publicaties

Onderstaande lijst bevat een selectie van publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze publicaties zijn verkrijgbaar bij de boekhandel, of via de website van het s.c.p. Een complete lijst is te vinden op www.scp.nl/publicaties.

Sociale en Culturele Rapporten

Investeren in vermogen. Sociaal en Cultureel Rapport 2006. ISBN 90-377-0285-6

Betrekkelijke betrokkenheid. Studies in sociale cohesie. Sociaal en Cultureel Rapport 2008.

ISBN 978 90 377 0368-9

Wisseling van de wacht: generaties in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2010. Andries van den Broek, Ria Bronneman-Helmers en Vic Veldheer (red.). ISBN 978 90 377 0505 8

SCP-publicaties 2010

- 2010-1 *Liever Mark dan Mohammed? Onderzoek naar arbeidsmarktdiscriminatie van niet-westerse migranten via praktijktests* (2010). Iris Andriessen, Eline Nievers, Laila Faulk, Jaco Dagevos. ISBN 978 90 377 0421 1
- 2010-2 *Op weg met de Wmo. Evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007-2009* (2010). Mirjam de Klerk, Rob Gilsing en Joost Timmermans (red.), Gijs van Houten, Anna Maria Marangos, Mathijs Tuynman, Martha Dijkgraaf, Jennifer van den Broeke, Judith van der Veer, Jelder Shalk, Jurjen Iedema, Alice de Boer. ISBN 978 90 377 0463 1
- 2010-4 *Steeds meer verstandelijk gehandicapten? Ontwikkelingen in vraag en gebruik van zorg voor verstandelijk gehandicapten 1998-2008* (2010). Michiel Ras, Isolde Woittiez, Hetty van Kempen, Klarita Sadiraj. ISBN 978 90 377 0468 6
- 2010-5 *Een baanloos bestaan. De betekenis van werk voor werklozen, arbeidsongeschikten en werkenden* (2010). Patricia van Echtelt. ISBN 978 90 377 0350 4
- 2010-6 *The social state of the Netherlands 2009* (2010). Rob Bijl, Jeroen Boelhouwer, Evert Pommer, Peggy Schyns (red.). ISBN 978 90 377 0466 2
- 2010-7 *The minimum agreed upon. Consensual budget standards for the Netherlands* (2010). Stella Hoff, Arjan Soede, Cok Vrooman, Corinne van Gaalen, Albert Luten, Sanne Lamers. ISBN 978 90 377 0472 3
- 2010-8 *Sociale uitsluiting bij kinderen: omvang en achtergronden* (2010). Annette Roest, Anne Marika Lokhorst, Cok Vrooman. ISBN 978 90 377 0493 8
- 2010-9 *Beperkt aan het werk. Rapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en arbeidsparticipatie* (2010). Gerda Jehoel-Gijsbers (red.). ISBN 978 90 377 0489 1
- 2010-10 *Minder werk voor laagopgeleiden? Ontwikkelingen in baanbezit en baankwaliteit 1992-2008* (2010). Edith Josten. ISBN 978 90 377 0474 7
- 2010-11 *At home in the Netherlands* (2010). Mérove Gijsberts, Jaco Dagevos. ISBN 978 90 377 0487 7

- 2010-12 *FAQs over kunstbeoefening in de vrije tijd* (2010). Andries van den Broek. ISBN 978 90 377 0455 6
- 2010-13 *Mogelijkheden tot kunstbeoefening in de vrije tijd* (2010). Andries van den Broek (red.). ISBN 978 90 377 0456 3
- 2010-14 *Toekomstverkenning kunstbeoefening* (2010). Andries van den Broek. ISBN 978 90 377 0491 4
- 2010-15 *Steeds gewoner, nooit gewoon. Acceptatie van homoseksualiteit in Nederland* (2010). Saskia Keuzenkamp et al. ISBN 978 90 377 0501 0
- 2010-16 *Publieke dienstverlening in perspectief. SCP-memorandum voor de kabinetsformatie 2010* (2010). Evert Pommer en Evelien Eggink (red.). ISBN 978 90 377 0513 3
- 2010-17 *Wellbeing in the Netherlands. The scp life situation index since 1974* (2010). Jeroen Boelhouwer. ISBN 978 90 377 0345 0
- 2010-18 *Minderheden in de mixed-mode? Een inventarisatie van voor- en nadelen van het inzetten van verschillende dataverzamelmethode onder niet-westerse migranten* (2010). R. Feskens, J. Kappelhof, J. Dagevos, I. Stoop. ISBN 978 90 377 0517 1
- 2010-19 *Just different, that's all. Acceptance of homosexuality in the Netherlands* (2010). Saskia Keuzenkamp (ed.) et al. ISBN 978 90 377 0502 7
- 2010-20 *Discriminatiemonitor niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt 2010* (2010). Eline Nievers en Iris Andriessen (red.). ISBN 978 90 377 0438 9
- 2010-21 *Iemand moet het doen. Ervaringen van verzorgers van partners* (2010). Judith van Male, Marion Duimel en Alice de Boer. ISBN 978 90 377 0518 8
- 2010-22 *Uit de armoede werken. Omvang en oorzaken van uitstroom uit armoede* (2010). Stella Hoff. ISBN 978 90 377 0519 5
- 2010-23 *Het werken waard. Het arbeidsaanbod van laagopgeleide vrouwen vanuit een economisch en sociologisch perspectief* (2010). Mariëlle Cloin. ISBN 978 90 377 0514 0
- 2010-24 *Zorgen voor Zorg. Ramingen van de vraag naar personeel in de verpleging en verzorging tot 2030* (2010). Evelien Eggink, Debbie Oudijk en Isolde Woittiez. ISBN 978 90 377 0512 6
- 2010-25 *Alle kanalen staan open. De digitalisering van mediagebruik* (2010). Frank Huysmans en Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0521 8
- 2010-26 *Tijd op orde? Een analyse van de tijdsorde vanuit het perspectief van de burger* (2010). Mariëlle Cloin, Marjon Schols en Andries van den Broek, m.m.v. Maria Koutamanis. ISBN 978 90 377 0520 1
- 2010-27 *Maten voor Gemeenten 2010. Een analyse van de prestaties van de lokale overheid* (2010). Bob Kuhry, Jedid-Jah Jonker en Ab van der Torre. ISBN 978 90 377 0522 5
- 2010-28 *Naar Hollands gebruik? Verschillen in gebruik van hulp bij opvoeding, onderwijs en gezondheid tussen autochtonen en migranten* (2010). Angela van den Broek, Ellen Kleijnen en Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0525 6
- 2010-29 *Sport: een leven lang. Rapportage sport 2010* (2010). Annet Tiessen-Raaphorst, Desirée Verbeek, Jos de Haan en Koen Breedveld (red.). ISBN 978 90 377 0504 1
- 2010-30 *Komt tijd, komt raad? Essays over mogelijkheden voor een nieuwe tijdsorde* (2010). Andries van den Broek en Mariëlle Cloin (red.). ISBN 978 90 377 0523 2
- 2010-31 *Definitief advies over het wmo-budget huishoudelijke hulp voor 2011. Van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Uitgebracht aan het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen* (2010). Ab van der Torre en Evert Pommer. ISBN 978 90 377 0535 5
- 2010-32 *Wisseling van de wacht: generaties in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2010* (2010). Andries van den Broek, Ria Bronneman-Helmers en Vic Veldheer (red.). ISBN 978 90 377 0505 8

- 2010-33 *Armoedesignalement* (2010). SCP/CBS. ISBN 978 90 377 0458 7
 2010-34 *Wie zijn de cliënten van de langdurige AWBZ-thuiszorg?* Isolde Woittiez.
 ISBN 978 90 377 0541 6

SCP-publicaties 2011

- 2011-1 *KLEUR. SCP-nieuwjaarsuitgave 2011* (2011). ISBN 978 90 377 0537 9
 2011-2 *Stemming onbestemd. Tweede verdiegingsstudie Continu Onderzoek Burgerperspectieven* (2011). Paul Dekker en Josje den Ridder (red.). ISBN 978 90 377 0528 7
 2011-3 *Vluchtelingengroepen in Nederland. Over de integratie van Afghaanse, Iraakse, Iraanse en Somalische migranten* (2011). Jaco Dagevos en Edith Dourleijn (red.).
 ISBN 978 90 377 0526 3
 2011-4 *Emancipatiemonitor 2010* (2011). Ans Merens, Marion van den Brakel-Hofmans, Marijke Hartgers en Brigitte Hermans (red.). ISBN 978 90 377 0503 4
 2011-5 *Moelijk werken. Gezondheid en de arbeidsdeelname van migrantenvrouwen* (2011). Myra Keizer en Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0524 9
 2011-6 *Informeel groepen. Verkenningen van eigentijdse bronnen van sociale cohesie* (2011). E. van den Berg, P. van Houwelingen en J. de Hart (red.). ISBN 978 90 377 0527 0
 2011-7 *Gezinsrapport 2011* (2011). Freek Bucx (red.). ISBN 978 90 377 0538 6
 2011-8 *Hoe cultureel is de digitale generatie? Het internetgebruik voor culturele doeleinden onder schoolgaande tieners* (2011). Marjon Schols, Marion Duimel en Jos de Haan.
 ISBN 978 90 377 0457 0
 2011-10 *Kwetsbare ouderen* (2011). Cretien van Campen (red.). ISBN 978 90 377 0542 3
 2011-11 *Minder voor het midden. Profijt van de overheid in 2007* (2011). Evert Pommer (red.), Jedid-Jah Jonker, Ab van der Torre, Hetty van Kampen. ISBN 978 90 377 0437 2
 2011-12 *Wonen, wijken en interventies. Krachtwijkenbeleid in perspectief* (2011). Karin Wittebrood, Matthieu Permentier, m.m.v. Fenne Pinkster. ISBN 978 90 377 0065 7
 2011-13 *Armoedegrens op basis van de budgetbenadering – revisie 2010* (2011). Arjan Soede.
 ISBN 978 90 377 0551 5
 2011-14 *Werkgevers over de crisis* (2011). Edith Josten. ISBN 978 90 377 0543 0
 2011-15 *Op weg naar een inclusieve arbeidsmarkt. Bijdragen van de sprekers op het symposium 15 oktober 2010, Den Haag* (2011). Gerda Jehoel-Gijsbers (red.).
 ISBN 978 90 377 0546 1
 2011-16 *Eropuit! Nederlanders in hun vrije tijd buitenshuis* (2011). Desirée Verbeek en Jos de Haan.
 ISBN 978 90 377 0547 8
 2011-17 *De opmars van het pgb. De ontwikkeling van het persoonsgebonden budget in nationaal en internationaal perspectief* (2011). K. Sadiraj, D. Oudijk, H. van Kempen, J. Stevens.
 ISBN 978 90 377 0557 7
 2011-19 *Kwetsbare ouderen in de praktijk. Een journalistieke samenvatting* (2011). Malou van Hintum. ISBN 978 90 377 0555 3
 2011-20 *Dimensies van sociale uitsluiting. Naar een verbeterd meetinstrument* (2011). Stella Hoff en Cok Vrooman. ISBN 978 90 377 0532 4
 2011-21 *Chinese Nederlanders. Van horeca naar hogeschool* (2011). Mérove Gijsberts, Willem Huijnk, Ria Vogels (red.). ISBN 978 90 377 0529 4
 2011-22 *Gemengd leren. Etnische diversiteit en leerprestaties* (2011). Lex Herweijer.
 ISBN 978 90 377 0575 1
 2011-27 *Poolse migranten. De positie van Polen die vanaf 2004 in Nederland zijn komen wonen* (2011). Jaco Dagevos (red.). ISBN 978 90 377 530 0

SCP-essays

- 1 *Voorbeelden en nabeelden* (2005). Joep de Hart. ISBN 90-377-0248-1
- 2 *De stem des volks* (2006). Arjan van Dixhoorn. ISBN 90-377-0265-1
- 3 *De tekentafel neemt de wijk* (2006). Jeanet Kullberg. ISBN 90-377-0261-9
- 4 *Leven zonder drukte* (2006). Tjirk van der Ziel met een naschrift van Anja Steenbekkers en Carola Simon. ISBN 90-377-0262-7
- 5 *Otto Neurath en de maakbaarheid van de betere samenleving* (2007). Ferdinand Mertens. ISBN 978-90-5260-260-8

Overige publicaties

- Hoe het ons verging... Traditionele nieuwjaarsuitgave van het SCP* (2010). Paul Schnabel (red.). ISBN 978 90 377 0465 5
- Wmo Evaluatie. Vierde tussenrapportage. Ondersteuning en participatie van mensen met een lichamelijke beperking; twee jaar na de invoering van de Wmo* (2010). A. Marangos, M. Cardol, M. Dijkgraaf, M. de Klerk. ISBN 978 90 377 0470 9
- Op weg met de Wmo. Journalistieke samenvatting door Karolien Bais. Mirjam de Klerk, Rob Gilsing en Joost Timmermans. Samenvatting door Karolien Bais* (2010). ISBN 978 90 377 0469 3
- NL Kids online. Risico's en kansen van internetgebruik onder jongeren* (2010). Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0430 3
- Kortdurende thuiszorg in de AWBZ. Een verkenning van omvang, profiel en afbakening* (2010). Maaïke den Draak. ISBN 978 90 377 0471 6
- De publieke opinie over kernenergie* (2010). Paul Dekker, Irene de Goede, Joop van der Pligt. ISBN 978 90 377 0488 4
- Op maat gemaakt? Een evaluatie van enkele responsverbeterende maatregelen onder Nederlanders van niet-westerse afkomst* (2010). J. Kappelhof. ISBN 978 90 377 0495 2
- Oudere tehuisbewoners. Landelijk overzicht van de leefsituatie van ouderen in instellingen 2008-2009* (2010). Maaïke den Draak. ISBN 978 90 377 0499 0
- Kopers in de knel? Een scenariostudie naar de gevolgen van de crisis voor huiseigenaren met een hypotheek* (2010). Michiel Ras, Ingrid Ooms, Evelien Eggink. ISBN 978 90 377 0498 3
- Gewoon anders. Acceptatie van homoseksualiteit in Nederland* (2010). Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0502 7
- De aard, de daad en het Woord. Een halve eeuw opinie- en besluitvorming over homoseksualiteit in protestants Nederland, 1959-2009* (2010). David Bos. ISBN 978 90 377 0506 5
- Werkloosheid in goede banen. Bijdragen aan de SCP-studiemiddag 2010* (2010). Patricia van Echtelt (red.). ISBN 978 90 377 0516 4
- Europa's welvaart. De Lissabon Agenda in een breder welvaartspectief en de publieke opinie over de Europese Unie* (2010). Harold Creusen (CPB), Paul Dekker (SCP), Irene de Goede (SCP), Henk Kox (CPB), Peggy Schijns (SCP) en Herman Stolwijk (CPB). ISBN 978 90 377 0492 1
- Maakt de buurt verschil?* (2010). Merové Gijsberts, Miranda Vervoort, Esther Havekes en Jaco-Dagevos. ISBN 978 90 377 0227 9
- Mantelzorg uit de doeken* (2010). Debbie Oudijk, Alica de Boer, Isolde Woittiez, Joost Timmermans, Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0486 0
- Monitoring acceptance of homosexuality in the Netherlands* (2010). Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0484 6
- Registers over wijken* (2010). Matthieu Permentier en Karin Wittebrood (SCP), Marjolijn Das en Gelske van Daalen (CBS). ISBN 978 90 377 0499 0
- Data voor scenario's en ramingen van de GGZ* (2010). Cretien van Campen. ISBN 978 90 377 0494 5

- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2010. Deel 1* (2010). Paul Dekker, Josje den Ridder en Irene de Goede. ISBN 978 90 377 0490 7
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2010. Deel 2* (2010). Josje den Ridder en Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0507 2
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2010. Deel 3* (2010). Josje den Ridder, Lonneke van Noije en Eefje Steenvoorden. ISBN 978 90 377 0508 8
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2010. Deel 4* (2010). Josje den Ridder, Paul Dekker en Eefje Steenvoorden. ISBN 978 90 377 0531 7
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2011. Deel 1* (2011). Eefje Steenvoorden, Paul Dekker en Pepijn van Houwelingen. ISBN 978 90 377 0549 2
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2011. Deel 2* (2011). Josje de Ridder, Paul Dekker en Pepijn van Houwelingen. ISBN 978 90 377 0564 5