

Publieke productie en persoonlijk profijt



# Publieke productie en persoonlijk profijt

De productie van publieke diensten  
en profijt van de overheid, 1990-2003

Bob Kuhry  
Evert Pommer

met medewerking van  
Jedih-Jah Jonker en John Stevens



Sociaal en Cultureel Planbureau  
Den Haag, oktober 2006

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 2006

SCP-publicatie 2006/17

Zet- en binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Figuren: Mantext, Moerkapelle

Omslagontwerp: Bureau Stijlzug, Utrecht

ISBN 10 90-377-0231-7

ISBN 13 978-90-377-0231-6

NUR 740

Dit rapport is gedrukt op chloorvrij papier.

Voorzover 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](http://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](http://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](http://www.scp.nl)

E-mail: [info@scp.nl](mailto:info@scp.nl)

# Inhoud

Voorwoord	7
1 Opzet	9
1.1 Achtergrond van dit rapport	9
1.2 Afbakening van de quartaire sector	9
1.3 Twee perspectieven: productie en profijt	11
1.4 Indeling van dit rapport	13
Noten	16
2 Kerncijfers	17
2.1 Collectieve inkomsten en uitgaven, 1990-2003	18
2.2 Kengetallen quartaire diensten, 1990-2003	19
2.3 De quartaire sector naar rechtsvorm, 1990 en 2002	25
2.4 Gebonden inkomensoverdrachten, 1990-2003	28
2.5 Samenvatting	31
Noten	33
3 Productie van diensten	34
3.1 Meting van de productie	34
3.2 Inventarisatie van voorzieningen	36
3.3 Productievolume, 1990-2003	38
3.4 Relatieve kostprijs en productiviteit, 1990-2003	43
3.5 Samenvatting	53
Noten	56
4 Profijt van de overheid in 2003	57
4.1 Toerekening van overheidsuitgaven	57
4.2 Herverdeling van het inkomen	60
4.3 Verdeling van het profijt	65
4.4 Samenvatting	101
Noten	106
5 Profijt in de tijd	107
5.1 Betrokken voorzieningen	107
5.2 Verdeling in de tijd	109
5.3 Samenvatting	117

6	Samenvatting en conclusie	118
	Summary	127
	Literatuur	135
	Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau	137
	Bijlagen	
	Bijlage A Gegevensbestand quartaire sector	
	Bijlage B Meting van de productie	
	Bijlage C Kosten, ingezette middelen, relatieve kostprijs en productiviteit	
	Bijlage D Detailcijfers quartaire sector	
	Bijlage E Profijt van de overheid naar andere kenmerken	

De bijlagen zijn te vinden op internet via [www.scp.nl/publiekeproductie](http://www.scp.nl/publiekeproductie)

## Voorwoord

Regelmatig rapporteert het Sociaal en Cultureel Planbureau over de productie van publieke diensten en het profijt dat individuele burgers hebben van de betrokken overheidsuitgaven. De allocatie van publieke voorzieningen en de verdeling van de geleverde producten over de bevolking zijn twee belangrijke taken van de overheid. Deze taken hebben betrekking op diensten als openbaar bestuur, defensie, onderwijs, zorg, openbare orde en sociale zekerheid. In zijn rapportages gaat het Bureau in op productie, kosten, personeel en productiviteit. Recente publicaties over deze onderwerpen zijn: *De vierde sector* en het *Memorandum quartaire sector 2002-2006*. Een tweede rapportagelijijn verschijnt onder de titel *Profijt van de overheid*. Hierin komen de geldstromen als gevolg van de consumptie van goederen en diensten expliciet in beeld en staan verdelingsaspecten centraal: welke groepen burgers 'profiteren' van de uitgaven die de overheid beschikbaar stelt voor diensten die burgers ten goede komen.

Tot voor kort werden de resultaten van deze twee overheidstaken gerapporteerd in afzonderlijke publicaties, die betrekking hadden op ofwel de productie van de quartaire sector (allocatie), ofwel het profijt van de overheid (verdeling). In de huidige publicatie zijn beide onderzoekslijnen samengebracht en zijn de onderliggende cijferreeksen geïntegreerd in het Gegevenbank Quartaire Sector (GEQS). Dit gegevensbestand bevat allerlei data uit verschillende administraties, waarbij de reeksen van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) waar mogelijk als uitgangspunt dienen. In dit rapport worden de ontwikkelingen in de productie van quartaire diensten en de verdeling van de betrokken overheidsuitgaven beschreven. Als beginjaar is 1990 gekozen en als eindjaar 2003. Hoewel 2003 al weer een aantal jaren achter ons ligt, is er slechts een beperkt aantal gegevens over latere jaren beschikbaar.

Enkele voorlopige uitkomsten van het huidige onderzoek zijn eerder opgenomen in de publicaties *De sociale staat van Nederland 2005* (productie van diensten) en *Thuis op het platteland* (profijs van de overheid) van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Prof. dr. Paul Schnabel  
Directeur SCP





# 1 Opzet

## 1.1 Achtergrond van dit rapport

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) publiceert regelmatig over ontwikkelingen in de quartaire sector. Tot deze sector behoort de niet-commerciële dienstverlening op terreinen als onderwijs, zorg, veiligheid en openbaar bestuur. Het centrale onderwerp in de SCP-publicaties over de quartaire sector is de relatie tussen de inzet van middelen en de geleverde prestaties. Daarnaast publiceert het SCP regelmatig rapportages onder de titel *Profijt van de overheid*. Hierin komen de geldstromen in beeld die voortvloeien uit de consumptie van goederen en diensten en staan verdeelingsaspecten centraal: welke groepen burgers ‘profiteren’ van deze geldstromen? Tussen de publicatiereeks over de quartaire sector en de reeks over het profijt van de overheid bestaat een belangrijke mate van overlap. Quartaire diensten voor individuele burgers beschikbaar zijn worden door de overheid bekostigt, en zo geniet de burger profijt van de overheid. Vanwege deze onderlinge samenhang worden beide onderwerpen (allocatie en verdeling) in deze publicatie samengebracht.

De betrokkenheid van de overheid bij de quartaire dienstverlening vloeit mede voort uit de *allocatieve* taak van de overheid om bepaalde grondrechten te garanderen, zoals het recht op veiligheid, bestaanszekerheid, onderwijs, zorg, huisvesting en mobiliteit. Hiervoor worden verschillende voorzieningen ingezet. Een deel van deze voorzieningen komt de samenleving als geheel ten goede; dit geldt bijvoorbeeld voor voorzieningen op het gebied van veiligheid en openbaar bestuur. Deze dragen bij aan het collectieve welzijn van burgers. Helaas is de productie hiervan moeilijk te meten: voorzieningen op het gebied van veiligheid en openbaar vervoer kunnen niet worden meegenomen in productiviteitsanalyses en evenmin in profijtanalyses. Een ander deel van de overheidsvoorzieningen komt via individueel gebruik bij personen en huishoudens terecht; dit geldt onder meer voor onderwijs, gezondheidszorg, kinderopvang en musea. Bij dit type diensten is de productie veelal beter te meten en kunnen productiviteitsanalyses worden uitgevoerd. De hierbij betrokken overheidsuitgaven leiden tot ‘profijt van de overheid’. Bij de analyses van het ‘profijt van de overheid’ staat de *distributieve* taak van de overheid centraal, die betrekking heeft op de verdeling van de welvaart over de bevolking.

## 1.2 Afbakening van de quartaire sector

Van oudsher heeft het SCP de quartaire sector gedefinieerd door bedrijfstakken op te sommen (SCP/CPB 1979 en 1981; SCP 1989). In navolging van Kuhry en Van der Torre (2002: 3-25) wordt hier een meer pragmatische aanpak gekozen en wordt uitgegaan van maatschappelijke functies.<sup>1</sup> Deze functies blijken in moderne westerse samenlevingen aanleiding te geven tot bemoeienis van de overheid. Het gaat hier om zaken

als openbaar bestuur, onderwijs, zorg, sociale bescherming en veiligheid. De quartaire sector omvat de volgende maatschappelijke functies:

- openbaar bestuur
- openbare orde en veiligheid (politie/justitie en defensie)
- sociale zekerheid
- onderwijs en onderzoek
- gezondheids- en welzijnszorg (inclusief verstrekking genees- en hulpmiddelen)
- cultuur en recreatie
- maatschappelijke organisaties
- infrastructuur (dat wil zeggen wegen, spoorwegen, waterwegen, dijken en dergelijke)
- openbaar vervoer
- volkshuisvesting
- milieudienstverlening

De genoemde functies corresponderen min of meer met de bedrijfstakken 75 tot en met 92 uit de *Standaard bedrijfsindeling 1993* van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Hieraan zijn echter enkele onderdelen van andere bedrijfstakken toegevoegd, te weten: sociale werkplaatsen, arbeidsvoorziening, onderzoekinstellingen, commerciële ziektekostenverzekeraars, verstrekkers van genees- en hulpmiddelen, woningverhuur en openbaar vervoer.<sup>2</sup> De details en de motivering zijn nader toegelicht door Kuhry en Van der Torre (2002: 221-232).

Aldus afgebakend omvat de quartaire sector vrijwel de gehele overheidssector conform de Nationale Rekeningen van het CBS<sup>3</sup>, alsmede alle non-profitorganisaties conform de inventarisatie van Burger en Dekker (1997, 2001). De commerciële producenten die tot de quartaire sector worden gerekend, behoren grotendeels tot twee categorieën:

- producenten die voor een belangrijk deel uit collectieve middelen worden gefinancierd, zoals vrijgevestigde medische beroepsbeoefenaren, apothekers en aanbieders van openbaar vervoer; en
- commerciële diensten die substituten zijn voor publieke of non-profitdiensten, zoals particulier onderwijs en commerciële omroeporganisaties.

Hierbij kan de kanttekening worden gemaakt dat er wel enkele (voormalige) overheidsbedrijven zijn die niet tot de quartaire sector worden gerekend. Het betreft onder meer de voormalige PTT en de nutsbedrijven. Met de activiteiten van deze bedrijven zijn en waren echter nauwelijks collectieve middelen gemoeid.

### 1.3 Twee perspectieven: productie en profijt

De twee perspectieven die in dit rapport centraal staan, zijn de allocatieve en de distributieve functie van de overheid. Deze functies behelzen respectievelijk het tot stand brengen van een bepaald niveau van welvaart en het verdelen van de welvaart over de bevolking.

Bij de analyses in hoofdstuk 3 ligt de nadruk op de allocatieve functie: de productie van diensten en de daarmee gemoeide exploitatiekosten: personele kosten, materiële uitgaven en kapitaallasten. Andere overheidsuitgaven, zoals de rentebetalingen in verband met de staatsschuld, overdrachten aan het buitenland (afdrachten aan de EU en ontwikkelingshulp) en subsidies aan commerciële producenten blijven hierbij buiten beeld. Dit geldt ook voor de overdrachtsuitgaven die zijn gemoeid met het uitvoeren van de wetgeving op het terrein van de sociale zekerheid.

Daarnaast worden enkele diensten buiten beschouwing gelaten, omdat de productie daarvan moeilijk te meten is: dit betreft met name collectieve diensten als openbaar bestuur en defensie.<sup>4</sup>

Het profijt van de overheid, dat het onderwerp vormt van hoofdstuk 4, vloeit voort uit de distributieve functie van de overheid. Met de levering van goederen en diensten aan burgers zijn overheidsuitgaven en -inkomsten gemoeid die samen het profijt van de overheid vormen. Een belangrijk deel hiervan heeft ook betrekking op quartaire diensten. Deze worden in hoofdstuk 4 echter vanuit een andere invalshoek geanalyseerd. Bij deze analyses staan verdelingsaspecten centraal: welke groepen burgers ondervinden meer of minder voordeel of nadeel van het onder of boven de kostprijs beschikbaar stellen van goederen en diensten?

In sommige opzichten is de afbakening in het kader van het profijtperspectief ruimer dan die van het productieperspectief (de prestaties van de quartaire sector). Er vallen namelijk naast overdrachten in natura ook overdrachten in geld onder. In een ander opzicht is de afbakening van het profijt van de overheid echter weer minder ruim, namelijk waar het de productie van collectieve diensten betreft. Veel diensten die in de sector politie en justitie worden geproduceerd, komen aan de samenleving als geheel ten goede en kunnen niet als 'profijt' aan individuele burgers worden toegerekend. In figuur 1.1 brengen we de afbakening nader in beeld.

De overlap tussen de voorzieningen die zowel in hoofdstuk 3 (productie van diensten) als hoofdstuk 4 (profijt van de overheid) zijn opgenomen, betreft de dienstverlening aan individuele burgers. Zuivere inkomensoverdrachten (sociale uitkeringen en sociale voorzieningen) en zuiver collectieve goederen (defensie en openbaar bestuur) vallen geheel buiten beeld, zowel bij de analyse van de productie van quartaire diensten als bij de analyse van de verdeling van het profijt van de overheid.

Tabel 1.1 geeft een overzicht van de bedragen die met de genoemde diensten en voorzieningen zijn gemeoid.

Tabel 1.1  
Kerncijfers kosten en financiering, 2003 (in miljarden euro)

	<b>exploitatie- kosten</b>	<b>waarvan opgenomen in hoofdstuk 3</b>	<b>collectieve financiering</b>	<b>waarvan opgenomen in hoofdstuk 4</b>
quartaire diensten, individueel	138	87 <sup>a</sup>	81	37 <sup>b</sup>
quartaire diensten, collectief, meetbaar	27	7 <sup>c</sup>	20	
quartaire diensten, collectief, niet-meetbaar	20 <sup>d</sup>		19	
<b>totaal quartaire sector</b>	<b>185</b>	<b>94</b>	<b>124</b>	<b>37</b>
belastinguitgaven, productgebonden			4	4
overdrachtsuitgaven, niet- productgebonden			60	
overige collectieve uitgaven			42	
<b>totaal collectieve uitgaven</b>		<b>94</b>	<b>222</b>	<b>41</b>

a Niet opgenomen individuele diensten: o.a. particulier onderwijs, speurwerkinstellingen, privéklinieken, alternatieve geneeswijzen, medische hulpmiddelen, delen van cultuur en recreatie, milieudienstverlening, maatschappelijke organisaties, woningverhuur.

b De dekkingsgraad is hier hoger dan de vergelijking met het cijfer in de voorgaande kolom doet vermoeden. Het profijt van de zorgsector wordt door een afwijkende definitie (het niet-marktconforme deel van premies) niet op het totaal van de collectieve uitgaven (34 mld. euro), maar op 3 miljard euro gesteld. De dekkingsgraad van dit onderdeel van profijt komt daarmee op  $100 \cdot 37 / (81 - 31) = 74\%$ .

c Deze post omvat politie en justitie. Ook de productie die samenhangt met het onderhoud aan autowegen en waterwegen is in principe meetbaar (zie scp 2005). Dit onderwerp is echter niet in de huidige analyses betrokken.

d Openbaar bestuur en defensie.

Bron: SCP (GEQS'03)

Van de kosten van individuele quartaire diensten komt circa 63% (87 mld. euro) aan de orde in hoofdstuk 3. Omdat de collectieve quartaire diensten grotendeels ontbreken, komt van de kosten van quartaire diensten als geheel echter slechts 51% (94 mld. euro) aan bod. De dekkingsgraad van profijt (hoofdstuk 4) is – na correctie voor de afwijkende behandeling van zorguitgaven – beduidend hoger.

Figuur 1.1

Nadere afbakening van publieke voorzieningen in het perspectief van allocatie en verdeling

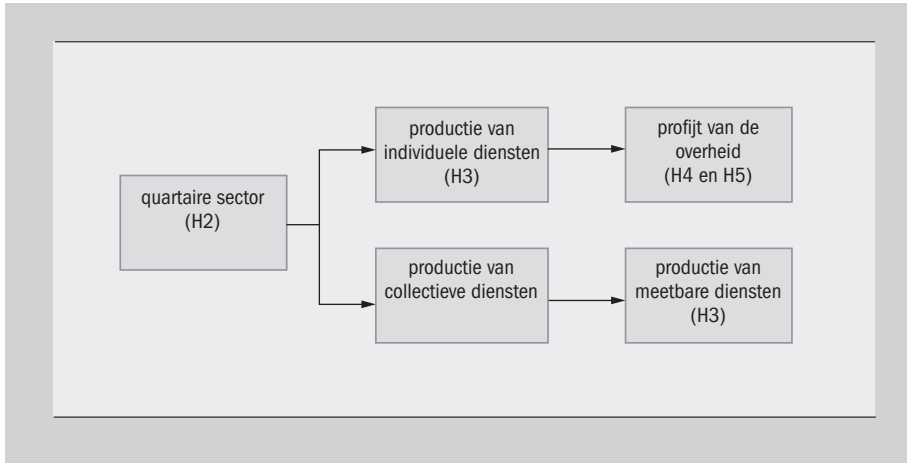
			voorbeeld	productie- perspec- tief (H3)	profijt- perspec- tief (H4/H5)	
quartaire sector	exploitatie- uitgaven voor dienstverlening	individuele voorziening		hoger onderwijs	ja	ja
		collectieve voorziening	productie diensten meetbaar	justitie	ja	nee
			productie diensten niet meetbaar	defensie	nee	nee
	inkomens- overdrachten	productgebonden		huurwaarde- voordeel	nee	ja
		niet-productgebonden		algemene bijstand	nee	nee

#### 1.4 Indeling van dit rapport

De globale opzet van het rapport is weergegeven in figuur 1.2.

In hoofdstuk 2 van dit rapport wordt ingegaan in op kerncijfers. Deze hebben betrekking op de kosten en financiering van quartaire diensten. Allereerst wordt een overzicht gegeven van de overheidsuitgaven. Daarbij worden onder meer de totale uitgaven voor de quartaire sector en de productgebonden inkomsten in beeld gebracht. Vervolgens wordt een integraal beeld van de quartaire sector geschetst. Dit beeld betreft de totale kosten, de inzet van personeel en het aandeel van de collectieve financiering. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt in een tiental deelsectoren. Enkele daarvan produceren echter zuiver collectieve diensten waarvan de productie niet of moeilijk meetbaar is (met name openbaar bestuur en defensie). In andere gevallen, zoals bij wetenschappelijk onderzoek, politie en justitie, en infrastructuur is de collectieve productie wel meetbaar. Ten slotte wordt een aantal kerncijfers met betrekking tot het profijt van de overheid gepresenteerd.

Figuur 1.2  
Structuur van de Rapportage quartaire sector



In hoofdstuk 3 worden de ontwikkelingen in de productie en de kosten van de quartaire sector en de onderliggende (clusters van) voorzieningen beschreven. Ook wordt ingegaan op verschillen met de marktsector. Bij de uitwerking in dit hoofdstuk staan diensten centraal waarbij a) eindproducten aan individuele burgers worden geleverd, b) meetbare collectieve diensten worden geproduceerd, en c) de financiering in belangrijke mate is gebaseerd op collectieve middelen. Tot de eindproducten voor individuele burgers behoren onder meer onderwijs- en zorgvoorzieningen en tot de collectieve meetbare producten behoren onder meer opgeloste misdrijven (politie) en afgehandelde rechtszaken (justitie). Openbaar bestuur en defensie komen in dit hoofdstuk niet aan de orde omdat zij geen goed meetbare productie leveren.

Allereerst wordt de ontwikkeling beschreven van de productie in de quartaire sector en onderdelen daarvan. Deze ontwikkeling is per cluster of voorziening heel divers. Door de productie te confronteren met de voor de gemiddelde inflatie van het bruto binnenlands product (bbp) gecorrigeerde kosten, kunnen de reële kosten per product worden berekend; deze worden in dit rapport aangeduid met de woorden 'relatieve kostprijs'. Deze is te interpreteren als de prijsontwikkeling van de betrokken dienst ten opzichte van die van het gemiddelde binnenlandse product. Zo ontstaat per cluster of voorziening inzicht in de ontwikkeling van de relatieve kostprijs. De relatieve kostprijs blijkt zich per cluster of voorziening heel verschillend te ontwikkelen. De achtergronden van deze verschillen in ontwikkeling worden nader onderzocht. Hiertoe wordt de relatieve kostprijs opgesplitst in de personeelskosten per arbeidsjaar, de materiële kosten per product en de arbeidsproductiviteit. Tot slot wordt ingegaan op de ontwikkeling van de totale productiviteit in de quartaire sector en in de marktsector.

In hoofdstuk 4 wordt het profijt dat burgers van individuele quartaire diensten hebben in beeld gebracht. De waarde van het gebruik van quartaire diensten wordt in dit deel gekwantificeerd door de overheidsuitgaven die met het gebruik gemoeid zijn aan de gebruiker van deze voorzieningen toe te rekenen. De verdeling van deze overheidsuitgaven over inkomensgroepen wordt aangeduid met 'profijs van de overheid'. De overheid heeft bij het beschikbaar stellen van quartaire diensten meestal niet expliciet de bedoeling de inkomensverhoudingen te beïnvloeden. Primaire doelstelling van veel overheidsprogramma's is het waarborgen van bepaalde grondrechten of het stimuleren van maatschappelijke en culturele participatie, waarbij de doelgroep doorgaans niet door het inkomen wordt gekarakteriseerd. Bij het beschikbaar stellen van veel voorzieningen wordt echter wel met het inkomen rekening gehouden: dit komt tot uiting in individuele huursubsidie en in de voorzieningen in de sectoren zorg en dienstverlening. Onderzoek naar de verdelingseffecten van gebonden overdrachten is met name relevant voor voorzieningen waarbij het herverdelingsmotief op de voorgrond staat.

Het accent in hoofdstuk 4 ligt op de presentatie van de nieuwste gegevens over de verdeling van het profijs van de overheid voor het jaar 2003. Doordat de verdelingsgevolgen van gebonden overdrachten vierjaarlijks worden beschreven, kunnen deze uitkomsten in hoofdstuk 5 in een tijdsperspectief worden geplaatst. Hier wordt de verdeling van het profijs van de overheid in 2003 vergeleken met eerder gepresenteerde uitkomsten voor 1991 en 1999.

## Noten

- 1 Het begrip ‘maatschappelijke functies’ vormt een generalisatie van het meer gangbare begrip ‘overheidsfuncties’. Door maatschappelijke functies in plaats van bedrijfstakken als uitgangspunt te kiezen kan de afbakening helderder en bondiger worden geformuleerd. Via de invalshoek van maatschappelijke functies kan het verstrekken van genees- en hulpmiddelen, dat tot de bedrijfstak detailhandel wordt gerekend, bijvoorbeeld worden gekoppeld aan de dienstverlening in de bedrijfstak gezondheids- en welzijnszorg.
- 2 De sociale werkplaatsen, de arbeidsvoorziening, de onderzoeksinstellingen en het openbaar vervoer werden in het verleden ook al tot de quartaire sector gerekend. Anders dan bij deze eerdere afbakening zijn de verstrekkers van genees- en hulpmiddelen en de woningverhuur aan de quartaire sector toegevoegd.
- 3 De enige uitzondering van betekenis vormt Staatsbosbeheer (kosten circa 85 mln. euro).
- 4 Dit gebrek aan meetbaarheid heeft er ook mee te maken dat in deze gevallen geen sprake is van individuele leveranties aan burgers of andere afnemers; waar dat wel het geval is, kan de productie altijd worden gemeten via het gebruik van diensten.



## 2 Kerncijfers

In dit hoofdstuk wordt de quartaire sector geplaatst in het perspectief van de totale nationale productie en het totaal aan overheidsuitgaven. Voorts wordt een globaal beeld gegeven van de ingezette middelen in termen van geld en personeel zowel voor de quartaire sector als geheel, als voor de onderscheiden deelsectoren. Ten slotte wordt een globaal inzicht gegeven in de omvang van de overdrachten aan huishoudens, die is gemoeid met de levering van de betrokken quartaire diensten. Deze kerncijfers dienen als uitgangspunt voor de meer diepgaande analyses in de hoofdstukken 3 (allocatie) en 4 (distributie).

Tabel 2.1  
Collectieve inkomsten en uitgaven, 1990-2003 (in procenten van het bbp)

	1990	1995	2000	2003
<b>inkomsten</b>				
belastingen	25,5	23,4	24,6	24,2
premies	15,2	16,0	16,0	14,5
niet-belastingmiddelen	8,7	7,8	6,9	7,1
<b>totaal</b>	<b>49,4</b>	<b>47,3</b>	<b>47,5</b>	<b>45,8</b>
<b>uitgaven</b>				
uitgaven quartaire sector <sup>a</sup>	25,0	25,0	23,8	26,5
overdrachtsuitgaven	19,2	16,3	12,7	13,3
investeringsuitgaven	3,0	3,0	3,1	3,6
rente	5,9	5,9	3,8	2,9
overige uitgaven	1,7	6,3 <sup>b</sup>	1,8	2,7
<b>totaal</b>	<b>54,8</b>	<b>56,4</b>	<b>45,3</b>	<b>49,0</b>
<b>kengetallen</b>				
vorderingensaldo <sup>c</sup>	-5,3	-3,7	2,2 <sup>d</sup>	-3,2
collectieve-lastendruk <sup>e</sup>	41,9	40,6	41,6	39,3

a De uitgaven in de quartaire sector omvatten de apparaatsuitgaven van de sector overheid, de collectieve uitgaven voor het gesubsidieerde onderwijs en de zorgsector, en exploitatiesubsidies (onder meer aan openbaar vervoer en onderzoeksinstituten).

b Inclusief 5,5% eenmalige uitgaven in verband met de financiële verzelfstandiging van de woningcorporaties.

c Het vorderingensaldo is gelijk aan het financieringssaldo minus het saldo van verstrekte en terugbetaalde leningen en het saldo van de aan- en verkoop van aandelen.

d Dit vorderingensaldo is vertekend door de eenmalige opbrengst van de UMTS-veiling; zonder dit effect zou de hoogte 1,5% bbp bedragen.

e Berekend als de som van belasting- en premie-inkomsten, exclusief belastingafdrachten aan de EU.

Bron: CBS (Nationale Rekeningen'03) SCP-bewerking

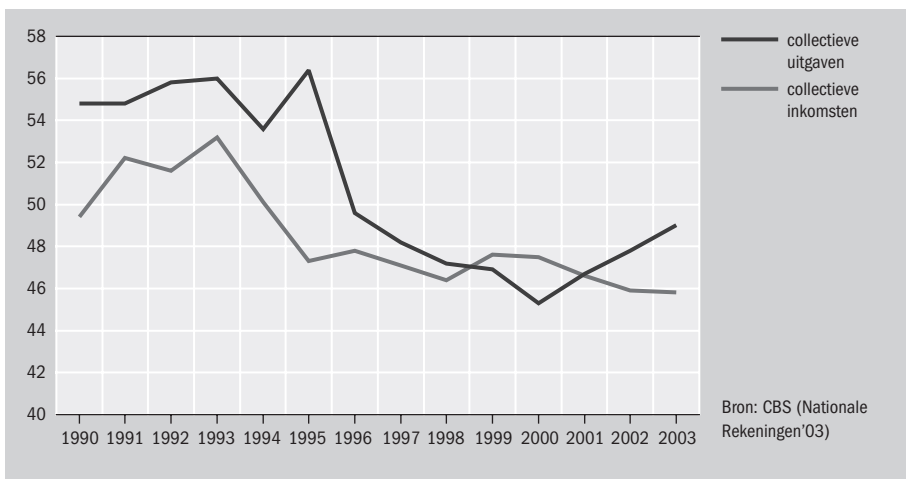
## 2.1 Collectieve inkomsten en uitgaven, 1990-2003

Tabel 2.1 bevat een overzicht van collectieve inkomsten en uitgaven in de periode 1990-2003. Het overzicht is voornamelijk gebaseerd op de Nationale Rekeningen van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Daarbij is uitgegaan van de oude (niet gereviseerde) reeksen omdat gereviseerde cijfers bij het opstellen van dit rapport alleen beschikbaar waren vanaf het jaar 2001.<sup>1</sup> De rubricering van uitgaven in de Nationale Rekeningen is aangepast aan het doel om het aandeel van de quartaire dienstverlening in de collectieve uitgaven in kaart te brengen.

De reeksen in tabel 2.1 zijn uitgedrukt als percentage van het bbp. De inkomsten als percentage van het bbp daalden tussen 1990 en 2003 gestaag van ruim 49% tot bijna 46%. De collectieve lastendruk fluctueerde tussen de 39% en 45% (45% in 1993, niet in de tabel). De uitgaven daalden tussen 1990 en 2000 van 55% naar 45%, maar vertonen daarna weer een stijging tot 49%. Per saldo bleven de uitgaven voor quartaire diensten min of meer gelijk met waarden rond de 25%. De daling komt vooral voor rekening van de overdrachtsuitgaven (van 19% naar 13%) en de rente-uitgaven (van 6% naar 3%). Het vorderingensaldo is in de jaren negentig drastisch verbeterd van een tekort van 5% naar een overschot van 2%, maar is in de periode 2000-2003 weer omgeslagen in een tekort van circa 3%. De geschetste ontwikkelingen hebben deels een 'tellerachtergrond' (groei van de overheidsuitgaven), en deels een 'noemerachtergrond' (economische groei).

Figuur 2.1

Verloop van collectieve inkomsten en uitgaven, 1990-2003 (in procenten van het bbp)



Het verloop van de collectieve inkomsten en uitgaven wordt in figuur 2.1 in beeld gebracht. In deze figuur ziet u hoe de collectieve uitgaven in de periode 1993-1995 afnamen en daarna weer stabiel werden. Ook ziet u het ‘anticyclische’ verloop van de collectieve uitgaven. Deze zijn gedurende de sterke economische groei in de laatste helft van de jaren negentig achtergebleven bij de groei van het bbp, maar hebben vanaf 2000, toen de economische groei stagneerde, weer een inhaalbeweging gemaakt. De piek in 1995 is overigens toe te schrijven aan een eenmalige uitgavenpost die samenhangt met de financiële verzelfstandiging van de woningbouwcorporaties. Verder is in figuur 2.1 het kortstondige financieringsoverschot af te lezen, waar de overheid in de jaren 1999 en 2000 mee te maken kreeg.

## 2.2 Kengetallen quartaire diensten, 1990-2003

In deze paragraaf wordt ingegaan op kengetallen voor de quartaire sector op macro-niveau. De primaire gegevensbron vormen de bedrijfstakgegevens in de Nationale Rekeningen van het CBS. Conform de in paragraaf 1.2 besproken afbakening is hierop wel een aantal correcties aangebracht. Het verschil met de gegevens die worden behandeld in hoofdstuk 3, is dat de gegevens in dat hoofdstuk zijn verkregen door gebruik te maken van informatie op voorzieningenniveau. De daar gepresenteerde totaalcijfers zijn verkregen door de cijfers voor de afzonderlijke voorzieningen op te tellen, voor zover daarover kosten- en productiecijfers beschikbaar zijn.

In tabel 2.2 wordt een verband gelegd tussen de collectieve uitgaven voor quartaire diensten en de totale kosten die met deze diensten zijn gemoeid. De totale kosten zijn de som van de netto-overheidsuitgaven, de afschrijvingen en de bijdragen van derden. De laatstgenoemde categorie omvat zowel de verkoop van goederen en diensten aan bedrijven als de eigen betalingen van gebruikers van quartaire diensten.<sup>2</sup>

Tabel 2.2

Kerngegevens quartaire dienstverlening, 1990-2003 (in procenten van het bbp en in miljarden euro)

	% bbp				mid. euro
	1990	1995	2000	2003	2003
netto-uitgaven quartaire diensten <sup>a</sup>	25,0	24,6	23,2	25,8	117,3
+ afschrijvingen sector overheid	2,9	2,7	2,5	2,5	11,5
+ inkomsten derden <sup>b</sup>	10,3	11,1	11,4	12,4	56,2
kosten quartaire diensten	38,2	38,4	37,1	40,7	185,0

a De netto-uitgaven, berekend als de som van de collectieve uitgaven voor quartaire diensten, verminderd met de verkopen van goederen en diensten.

b De verkopen van goederen en diensten aan bedrijven, vermeerderd met de eigen betalingen van consumenten, waaronder huren en premies voor particuliere ziektekostenverzekeringen.

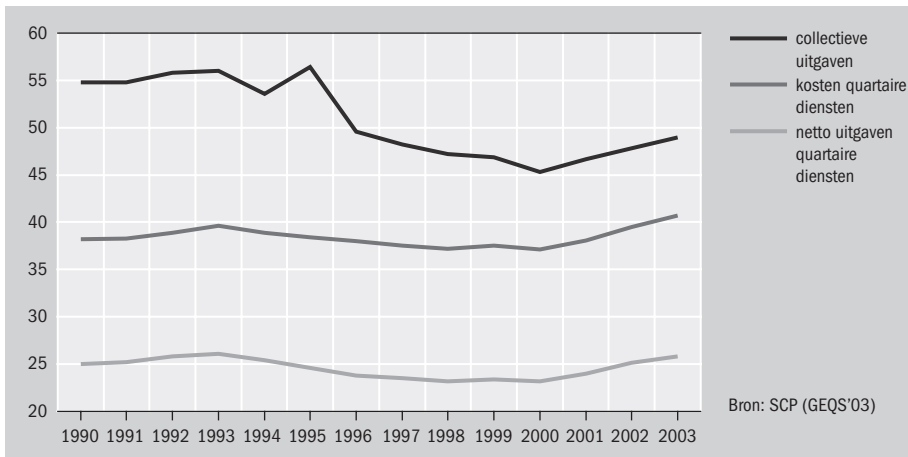
Bron: SCP (GEQS'90-'03)

De reeksen in tabel 2.2 zijn vrij stabiel. Na een lichte daling in de periode 1990-2000 vertonen de kosten van quartaire diensten in de periode 2000-2003 een matige stijging. Hierbij is tot op zekere hoogte sprake van een 'noemereffect': de aanvankelijke daling wordt vooral veroorzaakt door een snelle toename van het bbp en de daaropvolgende stijging niet alleen door de uitgavenimpuls van het kabinet-Kok II, maar ook door de achterblijvende economische groei. De stijgende kosten van quartaire diensten worden deels gefinancierd door een toename van de inkomsten van derden. Naast de inkomensoverdrachten (uitkeringen) vertonen dus ook de uitgaven voor quartaire diensten het anticyclische patroon dat ook zichtbaar is in figuur 2.1.

Figuur 2.2 geeft een meer continu beeld van de historische ontwikkeling van de collectieve uitgaven, de netto collectieve uitgaven voor quartaire dienstverlening en de kosten van de quartaire diensten uitgedrukt als percentage van het bbp.

Figuur 2.2

Collectieve uitgaven en kosten van quartaire diensten, 1990-2003 (in procenten van het bbp)



In figuur 2.2 is te zien dat de uitgaven en kosten van quartaire diensten als percentage van het bbp per saldo vrijwel constant zijn gebleven, terwijl de totale overheidsuitgaven eerst fors zijn gedaald en daarna weer licht zijn toegenomen. Dit laatste is vooral een gevolg van de daling van de sociale uitkeringen en rentekosten (zie ook tabel 2.1).

Het aandeel van de loonkosten in de totale kosten is betrekkelijk stabiel en bedroeg in 2003 ongeveer 47%. Het aandeel van de materiële uitgaven lag toen rond de 34%, dat van de kapitaallasten rond de 9% en dat van het inkomen van zelfstandige beroepsbeoefenaren en ondernemers eveneens rond de 9%. Het aandeel van de lonen en afschrijvingen nam in de loop der jaren licht af en dat van het overig inkomen en de materiële kosten nam licht toe: iets meer dienstverleners werken voor eigen rekening en er wordt wat meer uitbesteed dan voorheen.

Tabel 2.3 bevat een aantal kengetallen per deelsector die betrekking hebben op het jaar 2003.

Tabel 2.3  
Kengetallen per deelsector, 2003 (in miljarden euro, procenten, en duizenden arbeidsjaren)

	kosten (mld. euro)	collectieve financiering <sup>a</sup> (%)	personeelssterkte (1000 arbeidsjaren)
openbaar bestuur	13,7	91	134
defensie	6,2	98	70
politie en justitie	9,4	97	86
belastingdienst en sociale zekerheid <sup>a</sup>	8,8	81	125
onderwijs en onderzoek <sup>b</sup>	27,3	82	375
zorg en welzijn <sup>c</sup>	57,7	68	780
cultuur en recreatie	15,8	9	111
maatschappelijke organisaties	3,1	26	34
infrastructuur	18,0	58 <sup>d</sup>	70
openbaar vervoer	4,5	41	42
milieudienstverlening	7,4	14	26
volkshuisvesting	13,2	14	26
<b>totaal quartair</b>	<b>185,0</b>	<b>61</b>	<b>1879</b>

a Alleen de uitvoeringskosten, niet de inkomstenoverdrachten.  
b Inclusief onderzoekinstellingen en particulier onderwijs.  
c Inclusief genees- en hulpmiddelen.  
d Het betrekkelijk lage percentage collectieve middelen wordt vooral veroorzaakt door de gemeentelijke grondbedrijven, die min of meer winstgevend zijn.

Bron: SCP (GEQS'03)

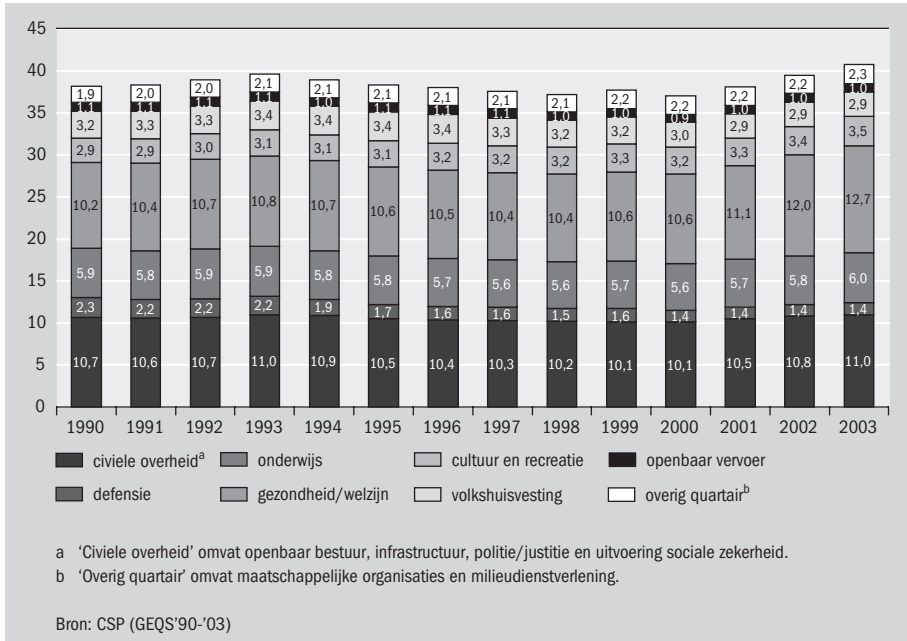
De totale kosten zijn de som van collectieve uitgaven en particuliere betalingen voor quartaire diensten en bedragen 185 miljard euro.

In de tweede kolom van tabel 2.3 is te zien welk deel van de uitgaven bekostigd wordt uit collectieve middelen (belastingmiddelen en verplichte sociale premies). Dit loopt uiteen van rond de 10% à 15% bij cultuur en recreatie, milieudienstverlening en volkshuisvesting tot 90% à 100% bij openbaar bestuur, defensie, en politie/justitie. Bij onderwijs en sociale zekerheid ligt dit percentage rond de 80, bij openbaar vervoer is het 41 en bij maatschappelijke organisaties 26. Bij zorg en welzijn ligt het aandeel van de collectieve middelen (in belangrijke mate gefinancierd uit ziekenfonds- en AWBZ-premies) op 68%.

In de laatste kolom is de personeelssterkte in arbeidsjaren weergegeven. Tegenover de 1,9 miljoen arbeidsjaren in de quartaire sector staan 4,6 miljoen arbeidsjaren in de marktsector. Hiermee is het aandeel van de quartaire sector in de totale werkgelegenheid 30%. De grootste bijdrage aan de werkgelegenheid bieden zorg en welzijn (780.000 arbeidsjaren) en onderwijs en onderzoek (375.000 arbeidsjaren).

Figuur 2.3

Totale kosten van quartaire dienstverlening, 1990-2003 (in procenten van het bbp)



De kosten voor de quartaire sector (figuur 2.3) beliepen in het begin van de jaren negentig circa 38% van het bbp, vertoonden vervolgens een lichte daling om daarna weer toe te nemen tot ruim 40% in 2003. De meeste deelsectoren vertonen een vrij stabiel beeld. Dit geldt onder meer voor zorg en welzijn (rond 11%) en de civiele overheid (eveneens rond 11%). Beide sectoren tonen overigens een stijging in de periode 2000-2003. Bij onderwijs en onderzoek liggen de waarden tussen 5,5% en 6%. De kosten voor defensie vertonen een aanzienlijke daling, die het sterkst is in de periode 1990-1995. In de loop der jaren zijn de kosten van de deelsectoren cultuur en recreatie en overig quartair gestegen. Deze laatste deelsector omvat onder meer de radio- en televisiebranche en de milieudienstverlening.

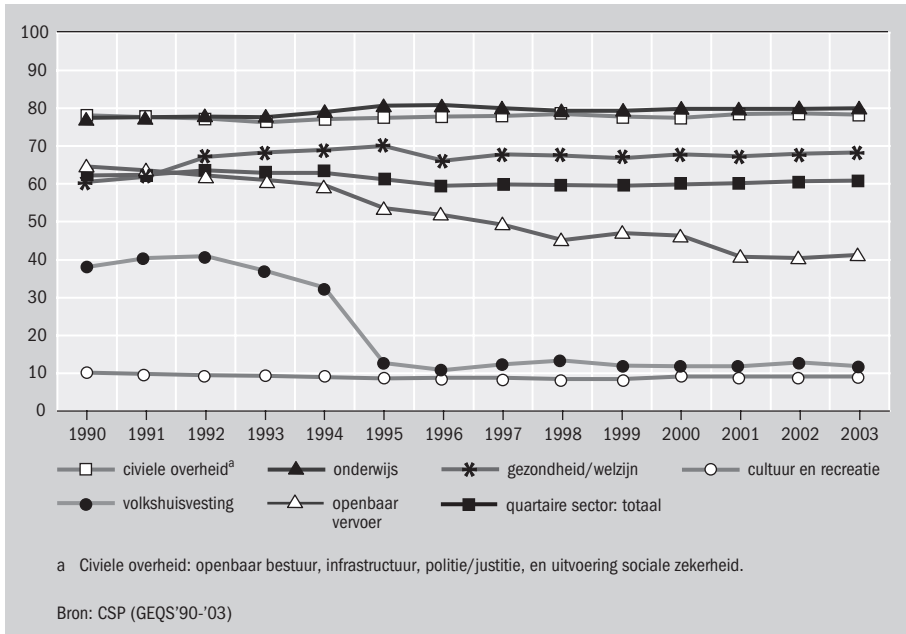
De samenstelling van de kosten blijft over de gehele periode redelijk stabiel: het aandeel van de loonkosten neemt af van 49% naar 47%, dat van de materiële uitgaven neemt toe van 32% naar 34%. De inkomsten van ondernemers en zelfstandige beroepsbeoefenaren nemen toe van 9% naar 11%, terwijl het aandeel van de afschrijvingen juist afneemt van 11% naar 9%.

In figuur 2.4 is het verloop weergegeven van het aandeel collectieve middelen, uitgedrukt als percentage van de totale kosten. Deze collectieve middelen worden gefinancierd uit belastingen en premies voor verplichte verzekeringen. Omdat ze door

non-profitinstellingen worden verzorgd, zijn de totale inkomsten bij benadering gelijk aan de totale uitgaven. De overige middelen komen uit de eigen bijdragen van burgers en uit de verkoop van goederen en diensten aan bedrijven.

Figuur 2.4

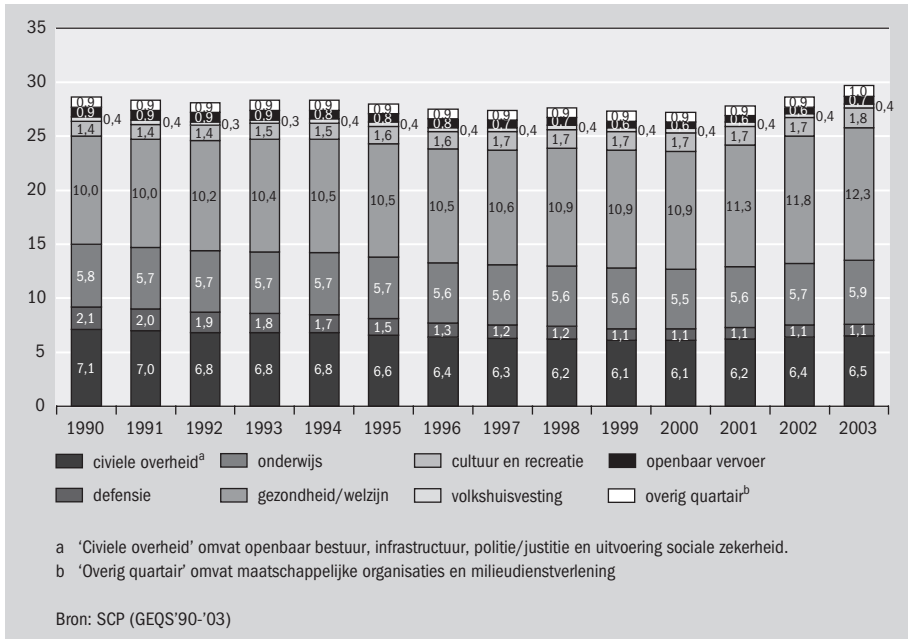
Collectieve middelen als aandeel van de totale kosten voor quartaire dienstverlening, 1990-2003 (in procenten)



Het aandeel van de collectieve financiering in de financiering van de quartaire sector als geheel fluctueerde rond de 61%. Dit contrasteert met het jarenlange streven naar verzelfstandiging, privatisering en deregulering van deze sector. Bij onderwijs en onderzoek, de civiele overheid en zorg en welzijn is het aandeel ook vrij constant (respectievelijk rond de 80%, 78% en 68%). Bij bedrijfsmatige activiteiten als volkshuisvesting en openbaar vervoer is er vanaf 1990 sprake van een duidelijke teruggang van het aandeel van de collectieve financiering (bij openbaar vervoer van 65% naar 41% en bij volkshuisvesting van 38% naar 12%). Dit hangt samen met het afstoten van de gemeentelijke woningbedrijven, de financiële verzelfstandiging van de woningbouwcorporaties door de bruteringsoperatie en de privatisering van de Nederlandse Spoorwegen en het streekvervoer.<sup>3</sup> Bij cultuur en recreatie is het aandeel van de collectieve financiering door de jaren heen betrekkelijk laag (circa 10%).

Figuur 2.5

Arbeidskrachten in de quartaire sector, 1990-2003 (in procenten van de totale werkgelegenheid)



In 1990 omvatte het aantal arbeidsjaren in de quartaire sector circa 28% van de totale werkgelegenheid (figuur 2.5). In de tweede helft van de jaren negentig trad een lichte daling op, gevolgd door een hernieuwde stijging tot 30% in de periode 2000-2003. Zowel de daling als de daaropvolgende stijging hangen samen met de conjunctu-  
 rele ontwikkeling tussen 1990 en 2003: uitbundige groei in de periode 1995-2000,  
 gevolgd door een recessie vanaf 2001.

De deelsector met het hoogste aandeel in de werkgelegenheid is gezondheidszorg  
 en welzijn met 10% in 1990, toenemend tot ruim 12% in 2003. Daarna volgen de  
 civiele overheid en onderwijs en onderzoek, goed voor 6,5% à 7% respectievelijk 5,5%  
 à 6% van de totale werkgelegenheid. Het aandeel van de overige deelsectoren is 2% of  
 minder, waarbij in het bijzonder de daling van het defensiepersoneel van 2,1% naar  
 1,1% in het oog springt. Deze afname houdt verband met de internationale politieke  
 ontwikkelingen. Vooral door de val van de Sovjetunie eind 1991 is een belangrijke  
 militaire dreiging weggefallen. In tegenstelling tot de neerwaartse ontwikkeling bij  
 defensie stijgt de werkgelegenheid bij cultuur en recreatie van 1,4% naar 1,8%.

Overigens neemt het totale aantal arbeidsjaren in de quartaire sector in de periode  
 1990-2003 toe van 1530 naar 1880, een stijging met 23%. Deze toename is veel sterker  
 dan die van het aandeel van de quartaire sector in de totale werkgelegenheid en  
 hangt samen met de groei van het totale aantal arbeidsplaatsen, die op zijn beurt  
 voortvloeide uit een stijgende arbeidsparticipatie en een sterke economische groei.



### 2.3 De quartaire sector naar rechtsvorm, 1990 en 2002

In De vierde sector hebben Kuhry en Van der Torre (2002) de producenten van quartaire diensten ingedeeld naar rechtsvorm. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen overheidsorganisaties, op afstand geplaatste organisaties met een publieke rechtsvorm (zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en agentschappen), non-profitorganisaties (stichtingen en verenigingen) en commerciële organisaties (inclusief zelfstandige beroepsbeoefenaren). Overheidsorganisaties, zbo's en agentschappen worden grotendeels gefinancierd uit collectieve middelen, zoals belastingen of verplichte premies voor sociale verzekeringen, terwijl commerciële organisaties zichzelf bedruipen. Wel zijn bijvoorbeeld zelfstandige medische beroepsbeoefenaren, die tot de commerciële producenten worden gerekend, grotendeels afhankelijk van collectieve verzekeringsgelden. Bij de non-profit organisaties kan een onderscheid worden gemaakt naar instellingen die grotendeels steunen op eigen middelen en organisaties die grotendeels gefinancierd worden uit collectieve middelen. De hieronder vermelde cijfers zijn vergaard in het *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project* (Salamon et al. 1999; Burger en Dekker 2001; Kuhry et al., nog te verschijnen) en zijn momenteel beschikbaar voor de jaren 1990, 1995, 1998 en 2002. Voor het jaar 1998 zijn vergelijkende gegevens voor een groot aantal landen beschikbaar. Thans wordt door Salamon c.s. gewerkt aan een update van de internationale vergelijking voor de jaren 2002-2003.

Uit deze internationale vergelijkingen, die betrekking hebben op veertig landen, komt Nederland naar voren als het land waar de private non-profitsector het omvangrijkst is in verhouding tot het bbp. Dit komt onder meer door de positie van het bijzonder onderwijs en de inrichting van de gezondheidszorg.

Tabel 2.4 bevat een overzicht van de verdeling van quartaire producenten naar deelsector en rechtsvorm in het jaar 2002. Recentere cijfers voor producenten naar rechtsvorm zijn nog niet beschikbaar.

In 2002 bedroegen de kosten van quartaire diensten circa 176 miljard euro. Hiervan werd 41% gemaakt door publieke organisaties (overheid en zelfstandige bestuursorganen) en 39% door non-profitorganisaties. Het aandeel van de commerciële organisaties bedroeg 20%. De publieke organisaties overheersen bij openbaar bestuur, defensie, politie en justitie, belastingdienst en sociale zekerheid, en bij infrastructuur. De op afstand geplaatste publiekrechtelijke organisaties zijn vooral bij politie/justitie (regionale politie) en sociale zekerheid van belang. Bij onderwijs en onderzoek, zorg en welzijn, cultuur en recreatie, maatschappelijke organisaties en volkshuisvesting zijn non-profitorganisaties prominent vertegenwoordigd. Dit zijn stichtingen of verenigingen. Commerciële producenten zijn het belangrijkste bij de milieudienstverlening en het openbaar vervoer; daarnaast zijn ze vrij prominent in de volkshuisvesting, cultuur en recreatie en de zorgsector. In de zorg hebben commerciële producenten een bijzondere rechtsvorm: die van vrij gevestigde beroepsbeoefenaren.

Tabel 2.4

Kosten<sup>a</sup> naar deelsector en rechtsvorm, 2002 (in miljarden euro en procenten)

	kosten <sup>a</sup> (mld. euro)	overheid (%)	zelfstandige overheids- organisaties <sup>b</sup> (%)	non-profit: collectief <sup>c</sup> (%)	non-profit: overig (%)	commer- cieel (%)
openbaar bestuur	13,0	99	1	0	0	0
defensie	6,1	100	0	0	0	0
politie en justitie	9,0	23	71	5	0	0
belastingdienst en sociale zekerheid	8,5	40	40	11	9	0
onderwijs en onderzoek	26,1	0	37	59	4	0
zorg en welzijn <sup>d</sup>	53,4	1	5	56	2	35
cultuur en recreatie	15,2	12	6	27	21	34
maatschappelijke organisaties	3,0	0	0	0	100	0
infrastructuur	17,1	95	4	1	0	0
openbaar vervoer	4,3	0	45	0	0	55
milieudienstverlening	7,0	0	40	0	0	60
volkshuisvesting	12,9	0	0	0	75	25
<b>totaal quartair</b>	<b>175,6</b>	<b>25</b>	<b>16</b>	<b>29</b>	<b>10</b>	<b>20</b>

a Inclusief exploitatieoverschot.

b Zelfstandige bestuursorganen, agentschappen en dergelijke.

c Voor meer dan 50% gefinancierd uit collectieve middelen (belastingen en premies voor verplichte verzekeringen).

d Berekend als restpost uit rubriek 'Algemeen bestuur' in de Nationale Rekeningen van het CBS. Hieronder vallen overigens nog finale diensten als stadsvernieuwing, woningdistributie, burgerzaken en leerlingenvervoer.

Bron: SCP (GEQS'02)

Zoals is gebleken bij de bespreking van tabel 2.3 zijn openbaar bestuur, defensie, politie/justitie, belastingen en sociale zekerheid, onderwijs en onderzoek, en zorg en welzijn overwegend collectief gefinancierd. Bij de overige deelsectoren, met uitzondering van de infrastructuur, is het aandeel van collectieve financiering tamelijk bescheiden.

Buiten de quartaire sector komen vrijwel uitsluitend commerciële producenten voor. Met uitzondering van de landbouw (EU-subsidies) is het aandeel van de collectieve financiering daarbij zeer gering, hoewel enkele specifieke bedrijfstakken (prijzverlagende) subsidies ontvangen.

Tabel 2.5

Kosten<sup>a</sup> naar deelsector en rechtsvorm, 1990 (in miljarden euro en procenten)

	kosten <sup>a</sup> (mld. euro)	overheid (%)	zelfstandige overheids- organisaties <sup>b</sup> (%)	non-profit: collectief <sup>c</sup> (%)	non-profit: overig (%)	commer- cieel (%)
openbaar bestuur	10,8	99	1	0	0	0
defensie	5,6	100	0	0	0	0
politie en justitie	2,9	93	2	5	0	0
belastingdienst en sociale zekerheid	4,3	51	29	13	0	7
onderwijs en onderzoek	14,3	13	30	52	0	5
zorg en welzijn <sup>d</sup>	24,7	4	5	59	0	32
cultuur en recreatie	7,0	18	5	21	35	21
maatschappelijke organisaties	2,0	0	0	9	91	0
infrastructuur	8,3	95	4	1	0	0
openbaar vervoer	2,7	0	100	0	0	0
milieudienstverlening	2,6	50	0	0	0	50
volkshuisvesting	7,9	10	0	0	58	32
totaal quartair	93,0	38	11	26	10	15

a Inclusief exploitatieoverschot.

b Zelfstandige bestuursorganen, agentschappen en dergelijke.

c Voor meer dan 50% gefinancierd uit collectieve middelen (belastingen en premies voor verplichte verzekeringen).

d Berekend als restpost uit rubriek 'Algemeen bestuur' in de Nationale Rekeningen van het CBS. Hieronder vallen overigens nog finale diensten als stadsvernieuwing, woningdistributie, burgerzaken en leerlingenvervoer.

Bron: SCP (GEQS'02)

Ten opzichte van 2002 was in 1990 (tabel 2.5) het aandeel overheidsdiensten nog aanmerkelijk hoger (38% tegen 25%). Daarentegen was het aandeel van de verzelfstandigde overheidsorganisaties beduidend lager (11% versus 16%). Hetzelfde geldt voor het aandeel commerciële producenten (15% versus 20%). Belangrijke verzelfstandigingsoperaties deden zich voor bij politie/justitie, belastingen en sociale zekerheid, cultuur/recreatie en volkshuisvesting. Commercialisering is vooral opgetreden bij cultuur en recreatie en bij openbaar vervoer. Bij volkshuisvesting is de rol van commerciële organisaties daarentegen juist afgenomen. Zoals al is besproken naar aanleiding van figuur 2.4, is het aandeel van de collectieve financiering in de financiering van de quartaire sector als geheel slechts licht afgenomen (van 62% naar 61%). Verhoudingsgewijs sterk is deze ontwikkeling bij openbaar vervoer en bij volkshuisvesting.

## 2.4 Gebonden inkomensoverdrachten, 1990-2003

De paragrafen 2.1 tot en met 2.3 waren gewijd aan de quartaire dienstverlening. Deze omvat een aantal categorieën van diensten zoals openbaar bestuur, defensie, onderwijs en zorg die in belangrijke mate worden gefinancierd uit collectieve middelen. In deze paragraaf kiezen wij een ander uitgangspunt, namelijk het profijt dat huishoudens hebben van aan diensten gebonden overheidsuitgaven. De inkomensoverdracht is dan gelijk aan de overheidsuitgave die aan het gebruik van een voorziening kan worden verbonden. Zoals uiteengezet in paragraaf 1.3 zijn er echter ook quartaire diensten waarvan het profijt niet aan huishoudens kan worden toegeschreven (eerste categorie) en komen er bij profijt collectieve uitgaven om de hoek kijken, die niet gerelateerd zijn aan quartaire diensten (tweede categorie). Een voorbeeld van de eerste categorie is de dienstverlening op het terrein van politie en justitie, een voorbeeld van de tweede categorie is het huurwaardevoordeel.

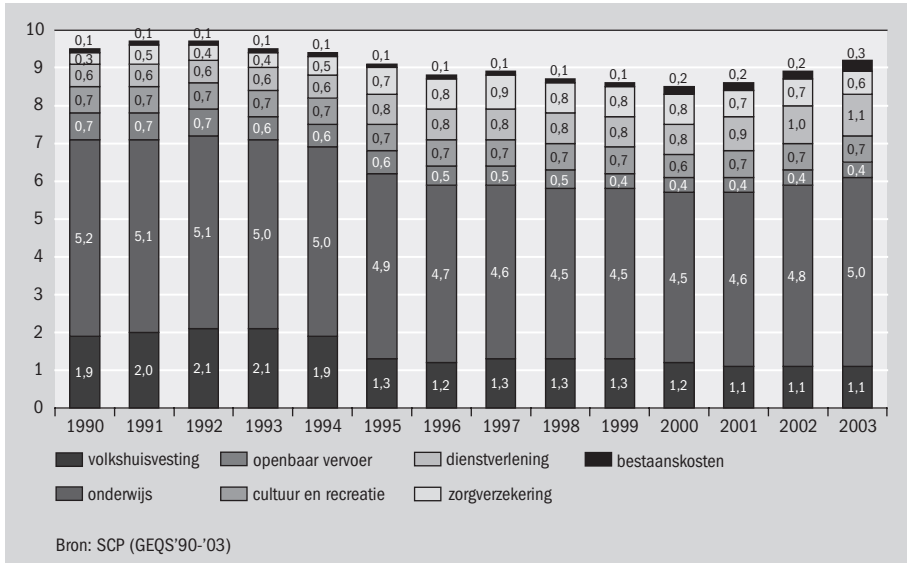
Naast het 'profijt' van de overheid is er ook een 'nadeel'. Met hun vrij besteedbare inkomen kopen huishoudens ook goederen en diensten waarover belastingen zijn verschuldigd. Voorbeelden van deze belastingen zijn accijnzen, brandstofbelastingen, de onroerendezaakbelasting en de motorrijtuigenbelasting. Deze aan goederen of diensten gebonden heffingen worden in dit rapport niet aan afzonderlijke huishoudens toegerekend, omdat de aandacht van de auteurs geheel uitgaat naar de quartaire productie. Wel worden de bedragen gerapporteerd die met deze gebonden overheidsinkomsten zijn gemoeid. Voor een overzicht van de verdelingseffecten van deze overheidsinkomsten over inkomensgroepen zij verwezen naar de publicatie *Profijt van de overheid* (SCP 2003).

### *Gebonden overheidsuitgaven*

In figuur 2.6 worden de gebonden overdrachten aan huishoudens uitgesplitst naar relevante sectoren. De uitgaven voor de Ziekenfondswet (ZFW) zijn buiten beeld gelaten, omdat de ZFW als 'verzekeringsgoed' wordt gezien. Het profijt van de overheid ligt besloten in het reguleren van de inkomens- en risicosolidariteit in de ZFW, die tot uitdrukking komt in het verschil tussen de betaalde premie en een premie die zou zijn betaald op de particuliere markt. Een deel van dit verschil wordt door de overheid opgebracht, en deze overheidsbijdrage is wel in dit rapport meegenomen omdat zij een gebonden overdracht aan ZFW-verzekerden is. De uitgaven voor de AWBZ kunnen niet worden toegerekend<sup>4</sup>, omdat huishoudens en instellingen in de gebruikte gegevensbestanden ontbreken.

Figuur 2.6

Gebonden overheidsuitgaven ten gunste van huishoudens, 1990-2003 (in procenten van het bbp)



Het aandeel van de gebonden overheidsuitgaven in het bbp ligt in 2003 (9,1%) slechts weinig onder het niveau van 1990 (9,5%). Vanaf 1992 treedt echter een daling in van het aandeel van de gebonden overheidsuitgaven tot een niveau van 8,5% in 2000, waarna weer een duidelijke stijging is te zien. De daling in de jaren negentig kwam op conto van de volkshuisvesting (0,9 procentpunt), het onderwijs (0,6 procentpunt) en het openbaar vervoer (0,3 procentpunt). In dezelfde periode steeg het aandeel van de directe zorguitgaven en de uitgaven voor dienstverlening licht, waardoor per saldo het aandeel van de collectieve uitgaven in de periode 1992-2000 niet met 1,8 procentpunt maar met 1,2 procentpunt is gedaald.

De uitgaven voor onderwijs maken iets meer dan de helft uit van de gebonden overdrachten. Deze uitgaven zijn – als aandeel van het bbp – in de jaren negentig iets gedaald als gevolg van afnemende leerlingaantallen; de laatste jaren zijn ze echter weer iets gestegen dankzij extra investeringen in het onderwijs, die mogelijk werden door de klassen kleiner te maken en meer aandacht te besteden aan onderwijsachterstanden. Daarmee is het aandeel van de onderwijsuitgaven in 2003 in het totaal aan gebonden overheidsuitgaven weer op hetzelfde niveau gekomen als in 1990: 55%. De uitgaven voor volkshuisvesting en dienstverlening volgen met 12% in 2003 op grote afstand. Daarbij is het aandeel van de volkshuisvesting in de totale gebonden uitgaven vanaf 1995 bijna gehalveerd en is het aandeel van de dienstverlening vanaf 1990 ruimschoots verdubbeld. De daling van de volkshuisvestingsuitgaven houdt verband met de zogenoemde bruteringsoperatie, waarbij de toekomstige stroom objectsubsidies voor huurwoningen eenmalig is verrekend met de uitstaande schuld op woningwetwoningen.<sup>5</sup> Ook de premies die de overheid beschikbaar stelde voor

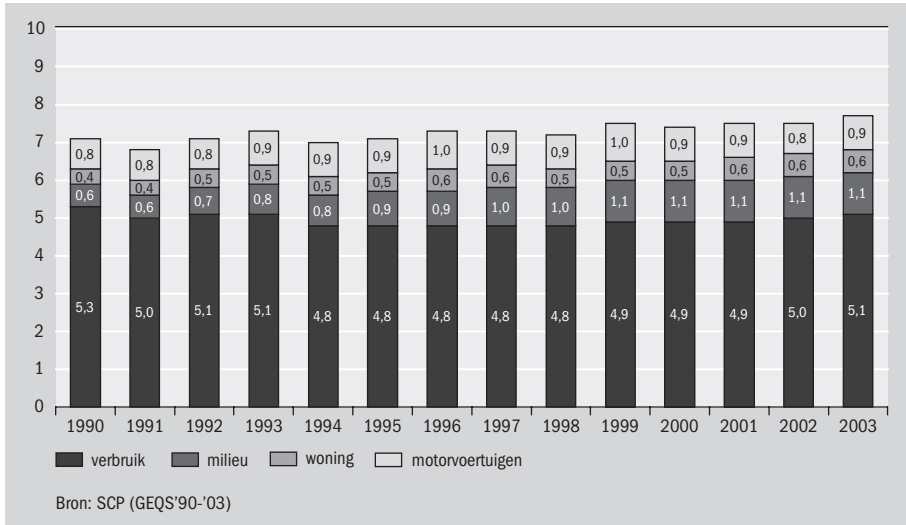
koopwoningen zijn beëindigd. Hierdoor zijn twee subsidiestromen afgesloten en zijn doorlopende verplichtingen langzaam afgebouwd. Daarmee kent de volkshuisvesting nog slechts twee belangrijke financiële stromen van de overheid richting bewoners: het huurwaardevoordeel (voor tweederde deel) en de huurtoeslag (voor eenderde deel). De gestage groei van het aandeel van de dienstverlening is vooral toe te schrijven aan de forse stijging van de overheidsuitgaven voor kinderopvang. Daarnaast zijn ook de uitgaven voor thuiszorg en rechtshulp meer dan gemiddeld gestegen. Culturele en recreatieve uitgaven vormen een stabiele factor in het geheel van overheidsuitgaven (met een aandeel van 8 procentpunten), iets dat niet gezegd kan worden van de directe zorgverzekeringsuitgaven (die variëren van 4% tot 10%). De uitgaven voor openbaar vervoer zijn in de jaren negentig fors gedaald: het aandeel in het totaal aan gebonden overheidsuitgaven is gedaald van ruim 7% in 1990 naar ruim 4% in 2003 als gevolg van de privatisering van de Nederlandse Spoorwegen. De bijdrage van de overheid aan de bestaanskosten van burgers vormt weliswaar de kleinste, maar wel een sterk gestegen uitgavencategorie. Vooral de fiscale compensatie van ziektekosten is fors toegenomen; een geringere stijging doet zich voor in de bijzondere bijstand en in de kwijtschelding van lokale heffingen.

#### *Gebonden overheidsinkomsten*

Het aandeel van gebonden overheidsinkomsten in het bbp is met ruim 7% gemiddeld iets lager dan dat van gebonden overheidsuitgaven (ruim 9%). De overheidsinkomsten worden gedomineerd door de btw, die ongeveer tweederde deel van de inkomsten vormt (figuur 2.7). Op afstand volgen de milieubelastingen, de belastingen op motorvoertuigen en de belastingen op de woning. De milieubelastingen zijn het sterkst gestegen, waardoor hun aandeel in de totale overheidsinkomsten is gestegen van 8% in 1990 tot bijna 15% in 2003. Deze stijging komt grotendeels doordat de regulerende energieheffingen medio jaren negentig werden verhoogd om overmatig energiegebruik tegen te gaan. De aandelen van de belastingen op motorvoertuigen en woningen blijven met circa 11% respectievelijk 7% betrekkelijk stabiel in de tijd. Bij de belastingen op de woning is dit deels toe te schrijven aan de introductie van de zalmsnip in 1998, waardoor in de tot dan toe stijgende belastingen een niveaubreuk werd veroorzaakt. Daarna heeft zich weer een stijgende trend ingezet, die met name is toe te schrijven aan de forse stijging van de overdrachtsbelasting. Deze is in de periode 1990-2003 een factor 2,4 sneller gestegen dan het bbp en vormt daarmee op afstand de sterkst gestegen belasting voor burgers. De onroerendezaakbelasting is met een factor 1,2 aanzienlijk minder sterk gestegen dan de overdrachtbelasting. Met het afschaffen van het gebruikersdeel van de onroerendezaakbelasting in 2006 komt het beeld voor de overdrachtsbelasting nog ongunstiger uit, zij het dat het effect van deze afschaffing nogal wordt getemperd door de afschaffing van de zalmsnip in 2005. De zalmsnip is hier in zijn geheel aangemerkt als een vermindering van de belastingen op de woning.

Figuur 2.7

Gebonden overheidsinkomsten afkomstig van huishoudens, 1990-2003 (in procenten van het bbp)



## 2.5 Samenvatting

In dit hoofdstuk worden kerncijfers genoemd van de collectieve inkomsten en uitgaven, de kosten, de financiering en het personeel van de quartaire dienstverlening, evenals van de gebonden uitgaven van de overheid die een rol spelen bij de analyses van het profijt van de overheid.

Hoewel de collectieve uitgaven en, in mindere mate, ook de collectieve lastendruk in de jaren negentig aanzienlijk zijn afgenomen, bleven de uitgaven voor quartaire dienstverlening als percentage van het bbp in deze periode redelijk op peil. Van alle overheidsuitgaven zijn vooral de sociale uitkeringen en de rentebetalingen gedaald. De recessiejaren 2001-2003 laten overigens weer een gematigde stijging zien van de collectieve uitgaven en van de uitgaven voor quartaire dienstverlening. Ook de totale kosten van de quartaire dienstverlening als percentage van het bbp (rond 40%) en het aandeel van de quartaire sector in de totale werkgelegenheid (circa 29%) blijven gedurende de periode 1990-2003 vrijwel constant. Bij de meeste voorzieningen neemt ook het aandeel van de collectieve financiering in de totale kosten niet of nauwelijks af. Gemiddeld ligt dit aandeel door de jaren heen op circa 60%. Alleen bij de volkshuisvesting en het openbaar vervoer is de collectieve bijdrage significant gedaald.

Bij de rechtsvorm van quartaire dienstverleners is tussen 1990 en 2003 een verschuiving opgetreden van direct aangestuurde overheidsorganisaties (van 38% naar 25%) naar verzelfstandigde overheidsorganisaties (van 11% naar 16%) en van deze laatstgenoemde categorie naar commerciële producenten (van 15% naar 20%). Daarbij is het aandeel van de private non-profitorganisaties, waaronder het bijzonder onderwijs en de meeste zorginstellingen, slechts licht toegenomen (van 36% naar 39%).

Ook de gebonden overheidsuitgaven en -inkomsten blijven, uitgedrukt als percentage van het bbp, redelijk constant (met circa 9% respectievelijk circa 7,5%). Bij de gebonden uitgaven domineert het onderwijs, op afstand gevolgd door de sector volkshuisvesting. De zorgsector legt betrekkelijk weinig gewicht in de schaal doordat hier niet wordt uitgegaan van de uitgaven, maar van het verschil tussen de betaalde premie en een marktconforme risicopremie. Bij de gebonden inkomsten krijgen de btw-heffingen het zwaarste gewicht.



## Noten

- 1 De herziene cijfers voor de periode 1995-2001 zijn inmiddels gepubliceerd, die voor de periode 1990-1995 worden pas in het voorjaar van 2007 gepubliceerd.
- 2 De eigen betalingen van gebruikers zijn afgeleid van de particuliere consumptie volgens de Nationale Rekeningen. Er is daarbij gecorrigeerd voor diverse overdrachten in natura (uitgaven ziekenfondsen, AWBZ, verzorgingshuizen), die in de Nationale Rekeningen zijn opgenomen bij de particuliere consumptie, maar die tevens zijn inbegrepen bij de hier gepresenteerde collectieve uitgaven voor quartaire diensten. Bij de aldus berekende eigen bijdragen zijn ook de premies voor particuliere ziektekostenverzekeringen inbegrepen, evenals de huren die aan sociale en commerciële woningverhuurders worden betaald.
- 3 De privatisering van de nutsbedrijven en de voormalige PTT blijft hier buiten beschouwing omdat deze ondernemingen niet tot de quartaire sector worden gerekend. Overigens waren met de activiteiten van de nutsbedrijven en de PTT van oudsher weinig of geen overheidsmiddelen gemoeid.
- 4 In de tekst wordt onder 'toerekenbaar' verstaan: in principe toerekenbaar wegens individueel gebruik. Om praktische redenen kunnen echter niet alle toerekenbare voorzieningen daadwerkelijk worden toegerekend.
- 5 Bij volkshuisvesting ontbreekt overigens een belangrijke uitgavenpost die niet op de begroting van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, maar op die van Financiën staat: het huurwaardevoordeel. Hierover zijn geen gegevens in de Nationale Rekeningen beschikbaar.

## 3 Productie van diensten

### 3.1 Meting van de productie

#### *Welke voorzieningen behoren tot de quartaire sector?*

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op ontwikkelingen in de quartaire sector op het niveau van afzonderlijke voorzieningen. Tot de quartaire sector wordt alle niet-commerciële dienstverlening gerekend. Deze ruwe omschrijving kan nader worden uitgewerkt via een institutionele en een functionele definitie. De institutionele definitie is gebaseerd op de rechtsvorm van producenten, de functionele definitie op de aard van de dienstverlening. Een groot nadeel van de eerste definitie is dat kenmerken in de tijd en tussen landen kunnen verschillen. Een nadeel van de tweede definitie is dat de afbakening van de quartaire sector in laatste instantie berust op politieke keuzes. Is de keuze echter eenmaal gemaakt, dan ligt deze in de tijd en tussen landen vast. Vanwege dit vaste karakter wordt de quartaire sector afgebakend volgens de tweede definitie, waarbij een betrekkelijk pragmatische invalshoek wordt gevolgd door een categorie van diensten af te bakenen die in moderne westerse samenlevingen aanleiding blijkt te geven tot bemoeienis van de overheid en particuliere non-profitorganisaties. Deze categorie omvat maatschappelijke functies als openbaar bestuur, onderwijs, zorg, sociale bescherming en veiligheid.

#### *Hoe wordt de productie gemeten?*

Bij een productieproces kan een onderscheid worden gemaakt tussen ingezette middelen (input), proces (throughput), product (output) en effect. In dit rapport komen vooral de output en de input aan de orde en de verhouding daartussen, de productiviteit. In de marktsector kan het productievolume worden afgeleid uit de marktwaarde van de desbetreffende goederen. Een dergelijke benadering kan ook bij quartaire diensten worden gevolgd wanneer er sprake is van kostendekkende prijzen en marktconforme condities en wanneer een adequaat prijsindexcijfer beschikbaar is. Dit blijkt slechts beperkt het geval te zijn, zoals bij het verstrekken van geneesmiddelen en het onderhoud van de fysieke infrastructuur. In alle andere gevallen moet worden uitgeweken naar 'fysieke productindicatoren'. Dit is een verzamelterm voor verschillende typen indicatoren, die als directe of indirecte maat voor de productie kunnen gelden. Deze indicatoren dienen bij voorkeur informatie te verschaffen over de geleverde eindproducten (prestatie-indicatoren). Dit is niet altijd mogelijk, zodat ook wel eens teruggevallen moet worden op gebruiksindicatoren, die iets zeggen over de afnemers van de diensten. Bij diensten als onderwijs en zorg, waarbij sprake is van finale dienstverlening aan burgers, kan de productie goed worden gemeten met behulp van prestatie- of gebruiksindicatoren. Een productindicator is in de regel bruikbaar naarmate hij het directe doel van het productieproces beter weergeeft. Bij ziekenhuizen bijvoorbeeld is de productie gericht op succesvolle behandelingen;

opnamen, verpleegdagen of verrichtingen zijn slechts tussenproducten. Bij diensten als openbaar bestuur en defensie kan de productie echter moeilijk worden gemeten. Bij dit soort collectieve diensten moet vaak worden volstaan met procesindicatoren, die informatie verschaffen over verrichte werkzaamheden of tussenproducten, of inputindicatoren, die iets zeggen over de ingezette middelen.

#### *Kan de productie in één getal worden weergegeven?*

Bij voorzieningen kunnen we doorgaans verschillende producten of producttypen onderscheiden. Zo kan in de zorg onderscheid worden gemaakt naar zorgzwaarte of diagnosecategorie van patiënten, bij de politie naar soort misdrijf, en bij het onderwijs en de arbeidsvoorziening naar doelgroep. Bij de belastingdienst loopt het aantal producttypen op tot meer dan dertig. Voor de analyses moet de heterogene productie echter op één noemer worden gebracht. In de marktsector is dat geen probleem omdat de afzonderlijke producten kunnen worden gewogen naar hun waarde: de marktprijs. Bij de meeste quartaire diensten is dat niet mogelijk en moeten de afzonderlijke productcategorieën gewogen worden opgeteld met behulp van de ingezette middelen (bij voorkeur integrale kosten, soms ook personeelsinzet) per product. De productie wordt waargenomen op het niveau van voorzieningen. De presentatie vindt echter vaak plaats op het niveau van (deel)sectoren. Kosten en ingezette middelen kunnen dan worden opgeteld. De geaggregeerde productie kan worden berekend door de productie van de onderscheiden voorzieningen te wegen naar de kostenaandelen van deze voorzieningen in een bepaald basisjaar.

#### *Welke rol speelt kwaliteit?*

‘Kwaliteit’ is een vaag en complex begrip dat de kenmerken van het product in relatie tot de gestelde eisen aanduidt. Het is daarbij zinvol om een onderscheid te maken tussen objectieve en subjectieve kwaliteitsmaten enerzijds en proceskwaliteit en productkwaliteit anderzijds. Bij objectieve maten voor de kwaliteit van diensten kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het percentage treinen dat op tijd rijdt, het percentage uitgevallen lessen, het percentage foutieve beschikkingen, of het percentage (gehonoreerde) klachten. Veel relevante aspecten van kwaliteit zijn echter moeilijk te meten, zoals de bejegening van patiënten of de correctheid van medische handelingen. Voor deze aspecten kunnen uitsluitend subjectieve kwaliteitsmaten worden opgesteld. Aanvullende informatie kan worden verkregen via beoordelingen van cliënten en toezichthouders.

Naast de kwaliteit van het product kan ook de kwaliteit van het productieproces relevant zijn. Zo kan de kwaliteit van producten indirect worden getoetst, door na te gaan of het productieproces aan bepaalde eisen voldoet. Deze eisen kunnen gelden voor het personeel (adequate opleidingen), voor de voorgeschreven procedures, de medezeggenschap van gebruikers, de aanwezigheid van klachtenregelingen, de brandveiligheid van gebouwen en voor de hygiëne in lokalen.

Indien de kwaliteit niet adequaat is verdisconteerd in de productiemaat impliceren ontwikkelingen als een kleinere groeps grootte in het onderwijs en meer handen

aan het bed in een verzorgingshuis een daling van de waargenomen productiviteit. Op vergelijkbare wijze kunnen beter opgeleide en daarom duurere leerkrachten of minder bewoners per kamer in een verpleeghuis resulteren in een stijging van de kostprijs. Helaas is het effect van dergelijke kwaliteitsaspecten doorgaans moeilijk te meten. Zelfs in gevallen waarin de kwaliteit adequaat gemeten kan worden (zoals de gemiddelde vertraging van treinen of de lesuitval in scholen) is het vaak niet mogelijk de uitkomsten op bevredigende wijze te verwerken in een hanteerbare productindicator. Met deze beperkingen dient bij het interpreteren van de uitkomsten rekening te worden gehouden.

### 3.2 Inventarisatie van voorzieningen

In dit hoofdstuk staan die quartaire diensten centraal die meetbare producten opleveren of die aan individuele burgers worden geleverd. Bovendien dient de financiering in belangrijke mate gebaseerd te zijn op collectieve middelen. Deze inperking is terug te voeren op drie argumenten:

- de eis dat de productie meetbaar moet zijn; dit is zeer problematisch bij het openbaar bestuur en bij een zuiver collectief goed als defensie;
- het feit dat de analyses in dit rapport zijn gericht op de allocatie van middelen door de overheid;
- het gegeven dat er betrekkelijk weinig informatie beschikbaar is over niet door de overheid bekostigde non-profitinstellingen.<sup>1</sup>

Tabel 3.1 bevat de indeling zoals die bij analyses op voorzieningenniveau in dit rapport is gehanteerd. Het eigenlijke analyseniveau is weergegeven in de laatste kolom. Om de omvang van overzichtstabellen enigszins hanteerbaar te houden wordt een aantal kleinere voorzieningen samengevoegd in clusters (tweede kolom). Tabel 3.1 omvat 42 voorzieningen, die in termen van kosten slechts de helft van de quartaire sector vertegenwoordigen.<sup>2</sup> Als alleen wordt gekeken naar individuele diensten, aangevuld met politie en justitie, bedraagt de dekkingsgraad circa 65%. Van de collectieve uitgaven aan finale diensten – dit zijn de diensten die uiteindelijk door burgers worden afgenomen – wordt meer dan 90% in de beschouwing betrokken.

De gebruikte gegevens zijn afkomstig uit de Gegevensbank Quartaire Sector (GEQS) van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), die op zijn beurt is gebaseerd op publicaties en openbare gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), gegevens uit de stukken rond de Rijksbegroting en jaarverslagen van de betrokken instanties. Zie bijlage A voor een overzicht van de bronnen achter de GEQS.

Tabel 3.1  
Overzicht van geanalyseerde voorzieningen

<b>deelsector</b>	<b>hoofdingeling: clusters/voorzieningen<sup>a</sup></b>	<b>achterliggende indeling: voorzieningen</b>
onderwijs en onderzoek	basisonderwijs	basisonderwijs
	speciaal onderwijs	speciaal onderwijs
	voortgezet onderwijs	voortgezet onderwijs
	beroepsonderwijs/educatie	beroepsonderwijs/educatie
	hoger beroepsonderwijs	hoger beroepsonderwijs
	wetenschappelijk onderwijs	wetenschappelijk onderwijs
	wetenschappelijk onderzoek	wetenschappelijk onderzoek
zorg	ziekenhuizen en specialisten	ziekenhuizen
		specialisten
	extramurale zorg	huisartsen
		tandartsen
		fysiotherapeuten
	geestelijke gezondheidszorg	geestelijke gezondheidszorg
	verpleeghuizen	verpleeghuizen
	verzorgingshuizen	verzorgingshuizen
	thuiszorg	thuiszorg
	gehandicaptenzorg	gehandicaptenzorg
	verstrekking geneesmiddelen	verstrekking geneesmiddelen
politie en justitie	politie	politie
	brandweer	brandweer
	rechtspraak	rechtspraak
	gevangeniswezen	gevangeniswezen
overig	belastingdienst	belastingdienst
	beheer zorgsector	beheer zorgsector
	uitvoering sociale zekerheid	centra voor werk en inkomen
		uitvoeringsinstellingen werknemersverzekeringen
		sociale verzekeringsbank
		sociale dienst
		sociale werkplaatsen
	kinderopvang	kinderopvang
	welzijn	maatschappelijk werk
		jeugdhulpverlening

Tabel 3.1 (vervolg)

deelsector	hoofdingeling: clusters/voorzieningen <sup>a</sup>	achterliggende indeling: voorzieningen
	asielvraagstukken	asielaanvragen
		centrale opvang asielzoekers
	cultuur	openbare bibliotheken
		gesubsidieerde podiumkunsten
		musea
		kunsthouding
		publieke omroepen
	sport	sportaccommodaties
	openbaar vervoer	tram, bus, metro
		spoorwegen

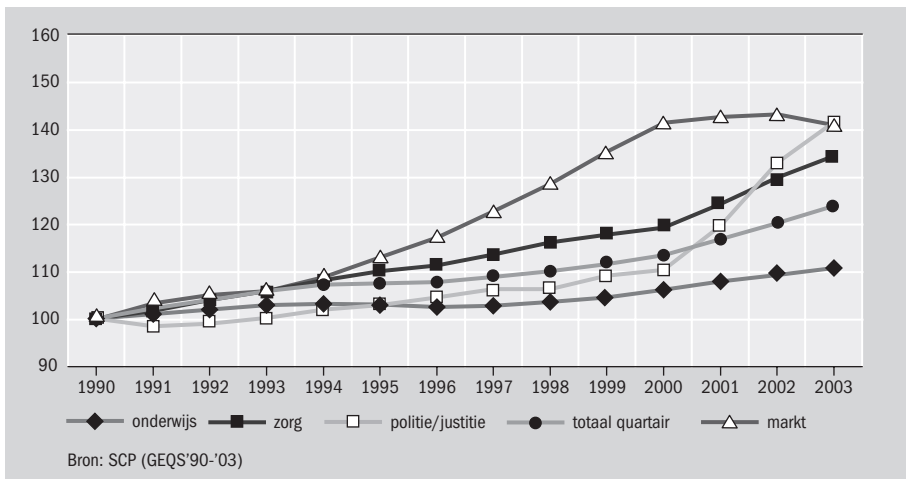
a De belangrijkste voorzieningen alsmede een aantal clusters van kleinere voorzieningen.

### 3.3 Productievolume, 1990-2003

In figuur 3.1 wordt een beeld gegeven van de ontwikkeling van de totale productie in de clusters onderwijs, zorg en politie/justitie. Daarnaast zijn de totalen van de quartaire sector en de marktsector opgenomen.<sup>3</sup>

Figuur 3.1

Productievolume in de quartaire sector en de marktsector, 1990-2003 (in indexcijfers, 1990 = 100)



De productie van de quartaire sector nam in de periode 1990-2003 met gemiddeld 1,6% per jaar toe. De zorgsector vertoont een volumegroei van gemiddeld 2,3%, en hield daarmee gelijke tred met de welvaartsgroei. Daarentegen laat het onderwijs

een vrij gematigde productiestijging van 0,8% per jaar zien. Bij politie/justitie treedt aanvankelijk een gematigde groei van de productie op, die na 2000 wordt gevolgd door een sprongsgewijze groei. Deze toename is niet zozeer een gevolg van de sterke uitgavenstijging, die ook al in de jaren negentig optrad, maar eerder van de toegenomen aandacht voor het functioneren van politie en justitie en de invoering van prestatiecontracten. Bij de zorg is na 2000 een meer gematigde versnelling van het groeitempo waar te nemen. De marktsector groeit met gemiddeld 3,0% per jaar bijna twee keer zo snel als de quartaire sector.<sup>4</sup> De groei van de marktsector is overigens niet gelijkmatig over alle jaren verdeeld. Door conjuncturele ontwikkelingen is hij aan het begin en eind lager dan in de rest van de beschouwde periode. De quartaire sector vertoont juist de geringste groei in de tussenliggende periode (1994-1998).

In bijlage B staat een toelichting op de wijze waarop de productie is gemeten en op de problemen die daarbij optreden. Deze bijlage wordt afgesloten met een overzicht van de gehanteerde productindicatoren.

Tabel 3.2 bevat een overzicht van de historische ontwikkeling van het productievolumen van de quartaire dienstverlening, gebaseerd op een analyse van de in tabel 3.1 vermelde voorzieningen.

Tabel 3.2

Productievolumen van de finale diensten in de quartaire sector en in de marktsector, 1990-2003<sup>a</sup> (in indexcijfers en procenten)

	indexcijfers, 1990 = 100				gemiddelde jaarlijkse groei 1990-2003 (%)
	1990	1995	2000	2003	
<b>onderwijs en onderzoek</b>					
basisonderwijs	100	105	111	111	0,8 <sup>b</sup>
speciaal onderwijs	100	107	113	122	1,5
voortgezet onderwijs	100	95	96	99	-0,0 <sup>c</sup>
beroepsonderwijs/educatie	100	92	89	93	-0,5
hoger beroepsonderwijs	100	113	129	137	2,5
wetenschappelijk onderwijs	100	103	93	104	0,3
wetenschappelijk onderzoek	100	119	120	122	1,6
<b>zorg</b>					
ziekenhuizen en specialisten	100	109	109	118	1,2
extramuraal zorg	100	104	114	118	1,3
geestelijke gezondheidszorg	100	114	125	166	4,0
verpleeghuizen	100	110	115	121	1,5
verzorgingshuizen	100	96	90	87	-1,0

Tabel 3.2 (vervolg)

	indexcijfers, 1990 = 100				gemiddelde jaarlijkse groei 1990-2003 (%)
	1990	1995	2000	2003	
thuiszorg	100	104	128	166	4,0
gehandicaptenzorg	100	112	124	135	2,3
verstrekking geneesmiddelen	100	141	196	257	7,5
politie en justitie					
politie	100	93	104	140	2,6
brandweer	100	108	115	122	1,5
rechtspraak	100	120	105	133	2,2
gevangeniswezen	100	146	173	202	5,6
overig					
belastingdienst	100	115	139	157	3,5
beheer zorgsector	100	103	107	109	0,6
uitvoering sociale zekerheid	100	105	79	84	-1,3
kinderopvang	100	197	341	400	11,2
welzijn	100	97	117	123	1,6
asielvraagstukken	100	416	803	662	15,7
cultuur	100	90	83	88	-1,0
sport	100	107	107	108	0,6
openbaar vervoer	100	114	122	116	1,2
subtotaal onderwijs/onderzoek					
subtotaal zorg	100	110	119	134	2,3
subtotaal politie en justitie	100	103	110	142	2,7
subtotaal overig	100	110	113	116	1,2
totaal quartaire sector					
totaal marktsector	100	113	142	141	2,7

a Zie bijlage D voor meer gedetailleerde informatie.

b Als wordt gecorrigeerd voor de samenstelling van het leerlingenbestand naar ouderlijk milieu met behulp van de beleidsmatige gewichten, resulteert dat in een geringere stijging (0,7%). Dit komt doordat het stijgende aandeel van de allochtone kinderen (leerlinggewicht 1,9) ruimschoots wordt gecompenseerd door de daling van het aandeel van kinderen met laagopgeleide ouders (leerlinggewicht 1,25).

c Als ook rekening wordt gehouden met de reductie van leeromwegen en de afgenomen kans op zittenblijven, stijgt het productievolume met circa 0,4% per jaar.

Bron: SCP (GEQS'90-'03)

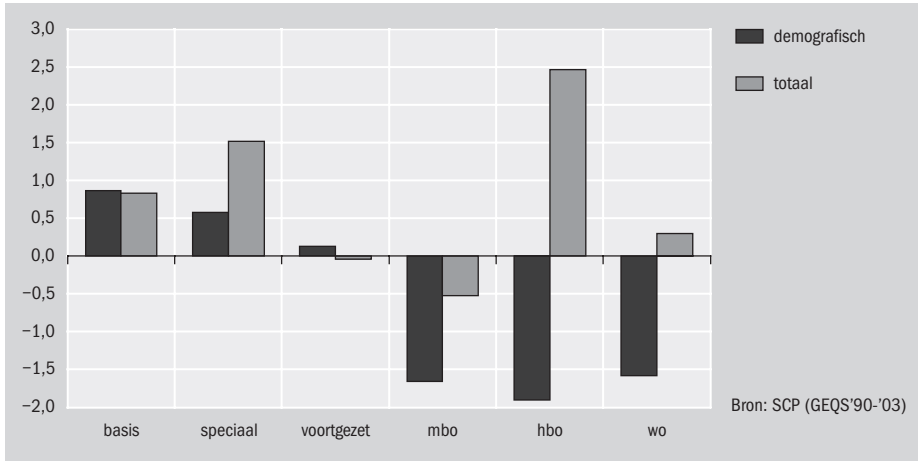
In tabel 3.2 is te zien dat het vrij stabiele beeld in het onderwijs als totaal samenhangt met een matige toename van het aantal leerlingen in het basisonderwijs, speciaal onderwijs en hoger beroepsonderwijs en met dalingen of een zeer geringe groei in het voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en wetenschappelijk



onderwijs. In figuur 3.2 zijn de ontwikkelingen per onderwijsvoorziening grafisch weergegeven, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen louter demografische en overige effecten.

Figuur 3.2

Decompositie van de demografische respectievelijk totale groei in het onderwijs, 1990-2003 (in procenten)



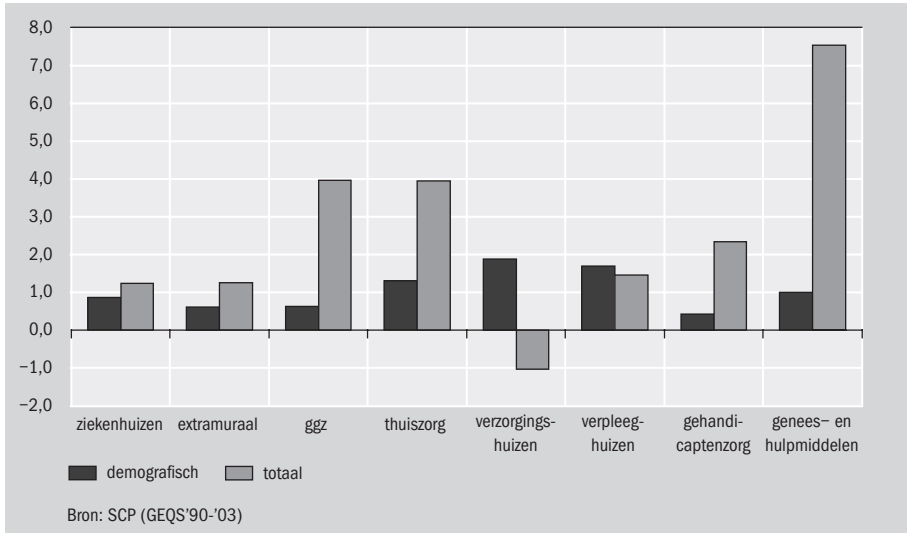
In het basisonderwijs is de gemiddelde jaarlijkse groei van 0,9% vrijwel geheel toe te schrijven aan demografische factoren (de toename van het aantal kinderen in de relevante leeftijdsgroep van 4-11 jaar). Naast dit leeftijdseffect is er in het speciaal onderwijs ook een vrij aanzienlijk deelname-effect: het speciaal onderwijs is gegroeid ten koste van het basis- en voortgezet onderwijs. In het voortgezet onderwijs is zowel het leeftijdseffect als het deelname-effect gering. In het mbo, hbo en wetenschappelijk onderwijs is in de jaren negentig sprake van een fors negatief demografisch effect (vermindering van het aantal 16-24-jarigen als gevolg van ontgroening), dat (deels) wordt gecompenseerd door een deelnamestijging per leeftijdsgroep. Deze hangt samen met de gestadige verlenging van de verblijfsduur van jongeren in het onderwijs en de hieraan gerelateerde verhoging van het opleidingsniveau van schoolverlaters (onderwijsexpansie). In het mbo maakt de deelnamestijging de demografische teruggang grotendeels ongedaan. In het wetenschappelijk onderwijs weegt het deelname-effect ruimschoots op tegen het demografische effect, met een geringe stijging als gevolg. Bij het hoger beroepsonderwijs is de deelnamestijging zo spectaculair geweest, dat de demografische daling van gemiddeld 2% omslaat in een sterke stijging.

De volumegroei van de zorgsector van 2,3% per jaar is de resultante van sterke stijgingen bij de verstrekking van geneesmiddelen (7,5% per jaar), de thuiszorg (4% per jaar) en de geestelijke gezondheidszorg (eveneens 4% per jaar), een uitgesproken daling bij verzorgingshuizen en een vrij gemiddelde ontwikkeling bij de overige voorzieningen.

In figuur 3.3 wordt de groei van de afzonderlijke onderdelen van de zorgsector in beeld gebracht. Behalve de totale ontwikkeling wordt ook weergegeven welke ontwikkeling zou zijn opgetreden bij een gelijkblijvende deelname per leeftijdscategorie.

Figuur 3.3

Decompositie van de demografische en totale groei in de zorg, 1990-2003 (in procenten)



Het demografische effect blijkt te variëren tussen 0,4% en 1,9% per jaar. De hoogste demografische groei treedt op bij verzorgingshuizen, verpleeghuizen en thuiszorg – voorzieningen die in belangrijke mate op ouderen zijn gericht. Een lage demografische groei kenmerkt die voorzieningen waarvan de gebruikers gemiddeld verhoudingsgewijs jong zijn (extramuraal, geestelijke gezondheidszorg, gehandicaptenzorg). Een tussenpositie nemen de ziekenhuizen en de geneesmiddelen in (demografisch effect rond de 1% per jaar). De totale groei is bij nagenoeg alle zorgcategorieën, verzorgingshuizen uitgezonderd, beduidend hoger dan de demografische groei. Dit geldt het sterkst voor de geneesmiddelen, waarvan het gebruik zeer snel toeneemt. Ook bij de thuiszorg en de geestelijke gezondheidszorg is de groei veel sneller dan men op basis van de demografische ontwikkeling zou verwachten. Een uitzondering naar de andere kant vormen de verzorgingshuizen, die op grond van de louter demografische ontwikkeling een forse groei zouden doormaken, maar als gevolg van extramuralisering per saldo een gemiddelde daling van 1% per jaar vertonen. Dit verklaart ook de sterke groei van de deelname aan de thuiszorg.

De voor de politie gehanteerde indicatoren reflecteren een gematigde stijging van de geregistreerde criminaliteit en een afnemend aantal verkeersongevallen. Het aantal ophelderingen daalde aanvankelijk sterk, maar vertoont vanaf 2001 een opmerkelijke stijging. Verder reflecteren de cijfers een sterke stijging van het aantal gecon-

stateerde overtredingen, waarbij het gebruik van flitsapparatuur en de toepassing van geautomatiseerde afhandelingenprocedures een belangrijke rol spelen.<sup>5</sup> Bij de rechtspraak stijgt de productie in de jaren negentig beperkt ondanks een sterke toename van de middelen; na 2000 is echter een sterke groei opgetreden (zie § 3.4). Bij het gevangeniswezen groeit het aantal gedetineerden als gevolg van de toename van de geregistreerde criminaliteit en de hogere straftoemeting. De snelle groei van de voorzieningen voor asielzoekers (gemiddeld circa 16% per jaar) houdt verband met de stijging van het aantal aanvragers in de jaren negentig en de lange verblijfsduur in de asielzoekerscentra. De daling van het aantal asielzoekers na 2000 weegt daar niet tegen op.

De groeiende productie van de belastingdienst hangt onder meer samen met de toename van het aantal werkzame personen en een toename van het aantal bedrijven (met 1,7% respectievelijk 1,4% per jaar). De daling van het aantal uitkeringsgerechtigden hangt enerzijds samen met de dalende werkloosheid en anderzijds met de privatisering van de Ziektewet. Het groeitempo van de kinderopvang hangt mede samen met de stijgende arbeidsparticipatie van vrouwen en de beleidsinspanning om het daartoe benodigde aanbod van kinderopvang te creëren. Omdat de bevolking de afgelopen tien jaar in omvang is toegenomen, impliceert het dalende absolute gebruik van culturele voorzieningen een nog iets sterkere teruggang van het gebruik per hoofd van de bevolking.

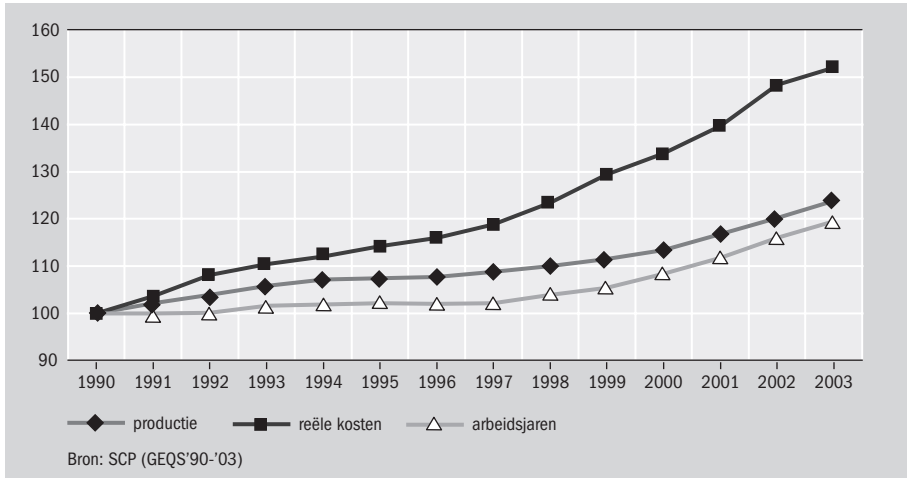
### 3.4 Relatieve kostprijs en productiviteit, 1990-2003

De kosten per eenheid product worden berekend door de totale kosten te delen door het productievolume. Deze kosten per eenheid product worden hier gedefleerd met het prijsindexcijfer voor het bruto binnenlands product. De aldus verkregen reële kosten per product kan men opvatten als de *relatieve kostprijs* van de betrokken dienst ten opzichte van de gemiddelde prijs van goederen en diensten. In bijlage C wordt nader ingegaan op de in deze paragraaf gehanteerde begrippen en analysemethoden.

De groei van de productie blijft bij de behandelde finale quartaire diensten (zie figuur 3.4) ver achter bij die van de reële kosten. Het aantal arbeidsjaren blijft op zijn beurt iets achter bij die van de productie. Dit correspondeert met een sterk stijgende relatieve kostprijs en een nauwelijks toenemende arbeidsproductiviteit en impliceert dat de inzet van personeel per afgenomen product niet of nauwelijks afneemt. Doordat sprake is van een reële loonstijging en van toenemende materiële kosten per product, neemt de kostprijs van quartaire diensten in verhouding tot de kosten van marktgoederen echter beduidend toe (zie verder de discussie naar aanleiding van tabel 3.4).

Figuur 3.4

Kengetallen finale dienstverlening, 1990-2003 (in indexcijfers, 1990 = 100)



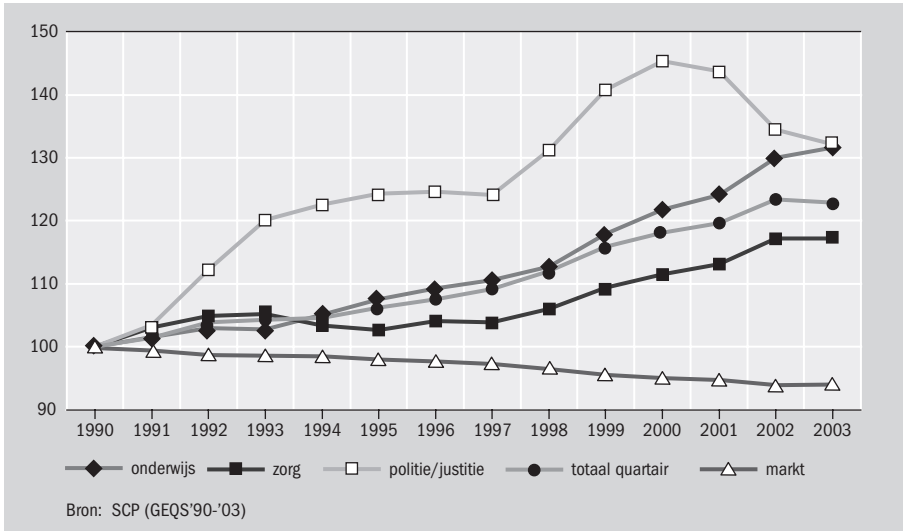
Overigens is in figuur 3.4 ook duidelijk te zien dat de kostentoename vanaf 1998 – dus in de regeerperiode van Kok II – is versneld (daarvoor 2,7% per jaar, daarna 4,3%). Deze versnelling lijkt in slechts beperkte mate tot uitdrukking te komen in de ontwikkeling van de productie; wel komt zij duidelijk tot uiting in de kosten per product. Zoals nog zal blijken, kenmerken deze jaren zich door een dalende arbeidsproductiviteit, door stijgende personeelskosten per arbeidsjaar en een stijgende inzet van materiële middelen per arbeidsjaar. Het extra geld is vooral besteed om de lonen in de quartaire sector te verhogen en de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren (informatie- en communicatietechnologie (ICT), medisch-technologische ontwikkeling, minder patiënten per kamer, enzovoort).

In de gehele periode 1990-2003 is er in de quartaire sector sprake van een gemiddelde jaarlijkse stijging van de relatieve kostprijs met 1,6% (zie figuur 3.5). De marktsector vertoont een complementaire ontwikkeling: hier daalt de relatieve kostprijs met 0,5%. Als ijkpunt geldt de ontwikkeling van de reële kosten per product voor het gehele bbp.

De relatieve kostprijs van het onderwijs stijgt sneller, en die van de zorg langzamer dan het gemiddelde van alle quartaire diensten. Deze toename van de relatieve kostprijs van quartaire diensten is in overeenstemming met de wet van Baumol. Bij politie en justitie stijgt de relatieve kostprijs in de jaren negentig zeer snel door een sterke toename van de ingezette middelen, die nauwelijks gepaard gaat met een groei van de productie. Vanaf 2000 lijkt het tij te keren en groeit de productie sneller dan de inzet van de middelen, waardoor de relatieve kostprijs daalt.

Figuur 3.5

Relatieve kostprijs in de quartaire sector en de marktsector, 1990-2003 (in indexcijfers, 1990 = 100)



Tabel 3.3

Finale diensten in de quartaire sector en de marktsector: relatieve kostprijs 1990-2003<sup>a</sup>  
(in indexcijfers en procenten)

	indexcijfers, 1990 = 100				gemiddelde jaarlijkse toename 1990-2003 (%)
	1990	1995	2000	2003	
<b>onderwijs en onderzoek</b>					
basisonderwijs	100	110	127	143	2,8
speciaal onderwijs	100	108	107	125	1,7
voortgezet onderwijs	100	114	127	140	2,6
beroepsonderwijs/educatie	100	116	150	165	3,1
hoger beroepsonderwijs	100	99	100	106	0,4
wetenschappelijk onderwijs	100	104	131	120	1,4
wetenschappelijk onderzoek	100	92	103	110	0,8
<b>zorg</b>					
ziekenhuizen en specialisten	100	105	119	126	1,8
extramuraal zorg	100	99	103	115	1,1
geestelijke gezondheidszorg	100	102	113	108	0,6
verpleeghuizen	100	109	120	127	1,9
verzorgingshuizen	100	95	111	134	2,3

Tabel 3.3 (vervolg)

	indexcijfers, 1990 = 100				gemiddelde jaarlijkse toename 1990-2003 (%)
	1990	1995	2000	2003	
thuiszorg	100	109	110	115	1,1
gehandicaptenzorg	100	108	124	145	2,9
verstrekking geneesmiddelen	100	92	85	75	-2,1
politie en justitie					
politie	100	129	137	115	1,1
brandweer	100	105	122	141	2,7
rechtspraak	100	127	224	214	6,0
gevangeniswezen	100	117	130	136	2,0
overig					
belastingdienst	100	100	120	99	-0,1
beheer zorgsector	100	105	99	107	0,5
uitvoering sociale zekerheid <sup>b</sup>	100	118	148	148	3,1
kinderopvang	100	130	137	146	3,0
welzijn	100	92	94	94	-0,5
asielvraagstukken	100	79	113	125	1,7
cultuur	100	120	149	147	3,0
sport	100	94	107	118	1,3
openbaar vervoer	100	99	94	104	0,3
subtotaal onderwijs/onderzoek					
subtotaal zorg	100	103	111	116	1,2
subtotaal politie en justitie	100	124	145	132	2,2
subtotaal overig	100	106	119	121	1,5
totaal quartaire sector					
totaal marktsector	100	98	95	94	-0,5

a Kosten gedeefleerd met het prijsindexcijfer voor het bbp. Zie bijlage D voor meer gedetailleerde informatie.

b Alleen de uitvoeringskosten, niet de uitkeringen.

Bron: SCP (GEQS'90-'03)

De relatieve kostprijs (tabel 3.3) neemt in de periode 1990-2003 het sterkst toe voor de rechtspraak (6% per jaar). Hier heeft de verdubbeling van de reële kosten die de afgelopen tien jaar is opgetreden, slechts ten dele geleid tot een stijging van de productie. Stijgingen met 2-4% per jaar zijn er in het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs, het (middelbaar) beroepsonderwijs, de verzorgingshuizen, de thuiszorg, de gehandicaptenzorg, de brandweer, de uitvoering van de sociale zekerheid en de kinderopvang. Dalende kosten per eenheid product zijn er bij de verstrekking van geneesmiddelen (volgens CBS-analyses, waaronder CBS 2000, is een omvangrijke

volume groei hier gepaard gegaan met een verhoudingsgewijs lichte daling van de kostprijs) en de belastingdienst (vooral in de periode 2000-2003). De daling bij welzijn is mogelijk een gevolg van gebrekkige gegevens over de jeugdhulpverlening.<sup>6</sup>

Een verhoudingsgewijs geringe stijging van de relatieve kosten per product treedt op in het hoger beroepsonderwijs, het wetenschappelijk onderzoek, de geestelijke gezondheidszorg, het beheer van de zorgsector (ziekenfondsen, enz.) en het openbaar vervoer.

Zoals gesteld kan de ontwikkeling van de reële kosten worden uiteengelegd in een tweetal componenten:

- de ontwikkeling van het productievolume;
- de ontwikkeling van de reële kosten per eenheid product.

De ontwikkeling van de reële kosten per eenheid product (oftewel de relatieve kostprijs) kan op haar beurt worden uiteengelegd in een aantal componenten, namelijk:

- de ontwikkeling van de reële personeelskosten per arbeidsjaar;
- de ontwikkeling van de reële materiële kosten per product;
- de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit.

De arbeidsjaren zijn gecorrigeerd voor de arbeidsduur. Tot de materiële kosten worden ook de huisvestingskosten gerekend. De personeelskosten per arbeidsjaar zijn een resultante van de reële contractuele loonkostenontwikkeling en de incidentele loonontwikkeling.<sup>7</sup> De stijging van de personeelskosten per arbeidsjaar en de stijging van de materiële kosten per product hebben een kostenverhogend effect, terwijl een stijging van de arbeidsproductiviteit juist een kostendrukkende factor is.

Strikt genomen impliceert een toename van de arbeidsproductiviteit niets anders dan een toename van de productie (vaak gemeten via het aantal gebruikers) per arbeidsjaar. Net als een verandering in de reële materiële kosten per product heeft zo'n toe- of afname een bepaalde invloed op de totale kosten per product. Maar daarmee hoeft de interpretatie nog niet automatisch in termen van goed of slecht uit te vallen. Meer materiële of personele middelen per eenheid product kan duiden op zowel toenemende ondoelmatigheid, als op een stijgende kwaliteit. Zolang er geen bevredigende kwaliteitsindicatoren beschikbaar zijn, kan hierover geen nadere uitspraak worden gedaan.

Tabel 3.4 bevat de decompositie van de reële kostenontwikkeling in de periode 1990-2003 voor de quartaire sector, de marktsector en drie belangrijke onderdelen van de quartaire sector.<sup>8</sup>

Tabel 3.4

Decompositie van de reële kostenontwikkeling, 1990-2003 (in procenten van de gemiddelde jaarlijkse groei)<sup>a</sup>

	onderwijs	zorg	politie en justitie	totaal quar- taire diensten	marktsector <sup>b</sup>
groei reële kosten	2,9	3,5	4,9	3,2	2,2
= groei productievolume	0,8	2,3	2,7	1,6	2,7
+ groei reële kosten per product	2,1	1,2	2,2	1,6	-0,5
groei reële kosten per product	2,1	1,2	2,2	1,6	-0,5
= aandeel arbeidskosten	75	61	69	63	83 <sup>a</sup>
x [reële contractuele loonkostenstijging	0,7	0,5	0,5	0,6	0,4
+ incidentele loonstijging	1,9	1,3	1,2	1,3	0,6
- arbeidsproductiviteitsstijging]	0,2	0,5	-0,1	0,3	1,6
+ [aandeel materiële kosten	25	39	31	37	17 <sup>a</sup>
x groei reële materiële kosten per product]	1,6	1,0	3,0	1,6	0,0

a Zie bijlage D voor meer gedetailleerde informatie.

b De marktsector is als één geheel behandeld, waardoor de onderlinge materiële leveranties buiten beeld blijven. De post 'materieel' correspondeert hier alleen met leveranties door de quartaire sector en importen en met de kapitaalslasten.

Bron: SCP (GEQS'90-'03)

De reële kosten van het totaal aan quartaire diensten nemen met 3,2% per jaar sneller toe dan die van in de marktsector geproduceerde goederen en diensten (2,2%). De jaarlijkse groei van het productievolume in de quartaire sector is beduidend geringer dan die in de marktsector (1,6% versus 2,7%). Daarentegen nemen de reële kosten per eenheid product (de relatieve kostprijs) van quartaire diensten met 1,6% per jaar toe (tegen een daling van 0,8% in de marktsector). Deze stijging is toe te schrijven aan een drietal factoren: een hoge incidentele looncomponent (1,3% versus 0,6% in de marktsector), een zeer geringe groei van arbeidsproductiviteit (0,3% versus 1,6%) en een forse toename van de materiële kosten. Er vindt dus een zekere mate van substitutie van arbeid door andere productiefactoren plaats.

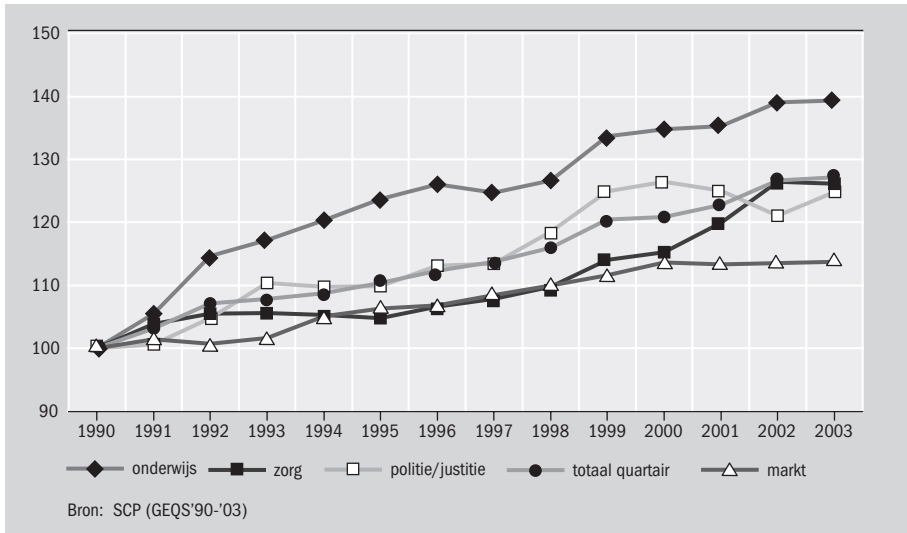
De stijgende relatieve kostprijs in het onderwijs is de resultante van een aanzienlijke toename van de personeelskosten per arbeidsjaar en een geringe toename van de arbeidsproductiviteit. In de zorg is het effect van de personeelskosten per arbeidsjaar minder prominent en is neemt de arbeidsproductiviteit wat sterker toe. Bij politie en justitie is er zowel een snelle groei van de personeelskosten per arbeidsjaar als van de materiële kosten per product en neemt de arbeidsproductiviteit over de gehele periode bezien licht af. In de marktsector weegt het effect van de arbeidsproductiviteit ruimschoots op tegen de stijging van de personeelskosten per arbeidsjaar.



In de figuren 3.6 tot en met 3.9 wordt een beeld gegeven van de belangrijkste componenten van de toename van de relatieve kostprijs van quartaire diensten.

Figuur 3.6

Reële personeelskosten per arbeidsjaar, 1990-2003 (in indexcijfers, 1990 = 100)



De toename van de reële personeelskosten per (voor arbeidsduur gecorrigeerd) arbeidsjaar (figuur 3.6) bedroeg in de marktsector 1,0%. In het onderwijs is de toename aanzienlijk sterker: circa 2,6% per jaar. Voor de quartaire sector in zijn totaliteit geldt een gemiddelde van bijna 1,9% per jaar.<sup>9</sup> De zorgsector en politie/justitie vertonen een wat afwijkend verloop, maar komen per saldo uit op hetzelfde gemiddelde. In tegenstelling tot het heersende beeld stegen de loonkosten in de quartaire sector in de jaren negentig dus veel sneller dan in de marktsector.

Hierbij passen twee kanttekeningen. Ten eerste hebben de werknemers in de quartaire sector fors ingeleverd in de jaren tachtig, en ten tweede kan de ontwikkeling van de personeelskosten per arbeidsjaar afwijken van het bruto-inkomen van de betrokkenen.

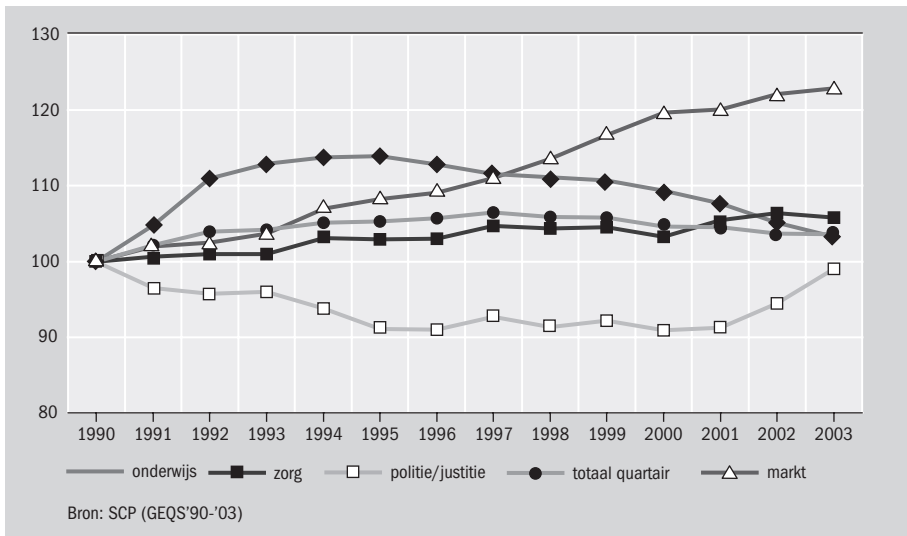
Door de verkorting van de formele arbeidsduur in de quartaire sector van 38 naar 36 uur per week is de groei van het jaarloon van de werknemers over de gehele periode gezien 3% lager dan in figuur 3.6 is afgebeeld. Voorts zijn er nogal grillige effecten van de ontwikkeling van de sociale lasten die voor rekening komen van de werkgever; per saldo hebben de sociale lasten echter niet veel invloed op het hier geschetste beeld.<sup>10</sup> Het belangrijkste verschil tussen de marktsector en de quartaire sector is de mate van incidentele loonstijging. Onder incidentele loonstijging vallen de effecten van veranderingen in de personeelssamenstelling (zoals een toename van het gemiddelde opleidingsniveau) en de effecten van de vergrijzing van het werk-

nemersbestand. Daarnaast komen veranderingen in aanvangssalarissen, zoals die in de eerste helft van de jaren negentig zijn doorgevoerd in het onderwijs, en veranderingen in de inschaling van personeel, zoals die zijn doorgevoerd bij de rijksoverheid, terecht in de als restpost berekende incidentele loonstijging. Deze incidentele loonstijging ligt volgens de hier gevolgde berekeningswijze in de orde van 1,3% per jaar voor het totaal van de quartaire sector, en loopt op tot 2% in het onderwijs. De achterliggende cijfers laten zien dat de incidentele loonstijging eveneens fors is in andere overheidsorganisaties zoals de belastingdienst en de uitvoeringsorganen sociale zekerheid. In de marktsector is zij daarentegen slechts 0,6%.<sup>11</sup>

In figuur 3.7 wordt de ontwikkeling in beeld gebracht van de arbeidsproductiviteit in de quartaire sector en in de marktsector. De arbeidsproductiviteit is berekend als de verhouding tussen het productievolume en de voor arbeidsduur gecorrigeerde personeelssterkte in fte's. Bij deze berekening wordt geen rekening gehouden met veranderingen in de samenstelling van het personeel (opleiding en anciënniteit).

Figuur 3.7

Arbeidsproductiviteit in de quartaire sector en de marktsector, 1990-2003 (in indexcijfers, 1990 = 100)



In de gehele periode 1990-2003 neemt de arbeidsproductiviteit in de marktsector toe met gemiddeld 1,6% per jaar; het groeitempo in de quartaire sector is vele malen geringer (0,3%). Bij politie/justitie is per saldo sprake van een dalende arbeidsproductiviteit, zij het dat deze trend in de laatste jaren is omgebogen. In het onderwijs is na een redelijke toename van de arbeidsproductiviteit in de jaren 1990-1995 sprake van een gestage daling. Daarentegen vertoont de arbeidsproductiviteit in de zorgsector een zwakke, maar trendmatige toename. Bij politie/justitie wordt de aanvankelijke daling min of meer gecompenseerd door de recente stijging. De ontwikkeling

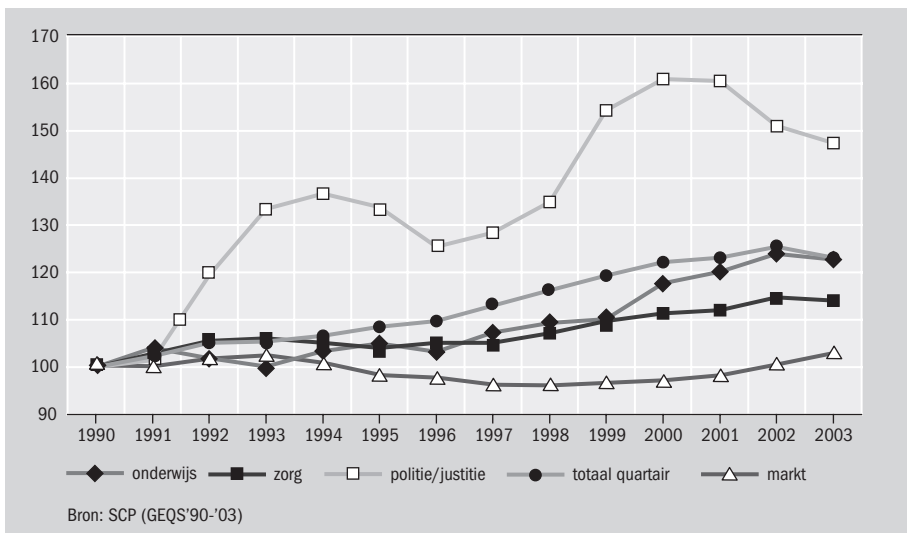
in het onderwijs is het gevolg van een toenemend belang van speciaal onderwijs en individueel onderwijs en van de afnemende groeps grootte in het basisonderwijs. Zoals vaker wordt de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit veroorzaakt door structurele factoren, en niet door een geringe inzet of bekwaamheid van het betrokken personeel. Vanaf 1997 vertoont de arbeidsproductiviteit in de quartaire sector een lichte daling. Het verschil in ontwikkeling tussen de quartaire sector en de marktsector is in overeenstemming met de wet van Baumol.

Bij de belastingdienst, de opvang van asielzoekers en de spoorwegen is neemt de arbeidsproductiviteit fors toe. Een daling treedt op bij de rechtspraak, het basisonderwijs en enkele zorgvoorzieningen zoals verzorgingshuizen, verpleeghuizen en instellingen voor gehandicaptenzorg. Deze dalingen kunnen in verband worden gebracht met aanzetten tot kwaliteitsverbetering: kleinere klassen, meer handen aan het bed, en dergelijke. Helaas kunnen dit soort kwaliteitsverbeteringen niet in de gehanteerde productindicatoren worden verwerkt.

Figuur 3.8 geeft inzicht in de ontwikkeling van de reële materiële kosten per eenheid product. In feite zou het correcter zijn om hier te spreken van niet-loonkosten, omdat naast materiële uitgaven in strikte zin ook huisvestingskosten en afschrijvingen zijn inbegrepen. Aangezien het prijsindexcijfer van het bbp in de praktijk niet sterk afwijkt van de prijsindexcijfers van de materiële overheidsconsumptie en de overheidsinvesteringen, is de stijging van de materiële kosten ook te interpreteren als de inzet van niet-personele middelen per eenheid product.

Figuur 3.8

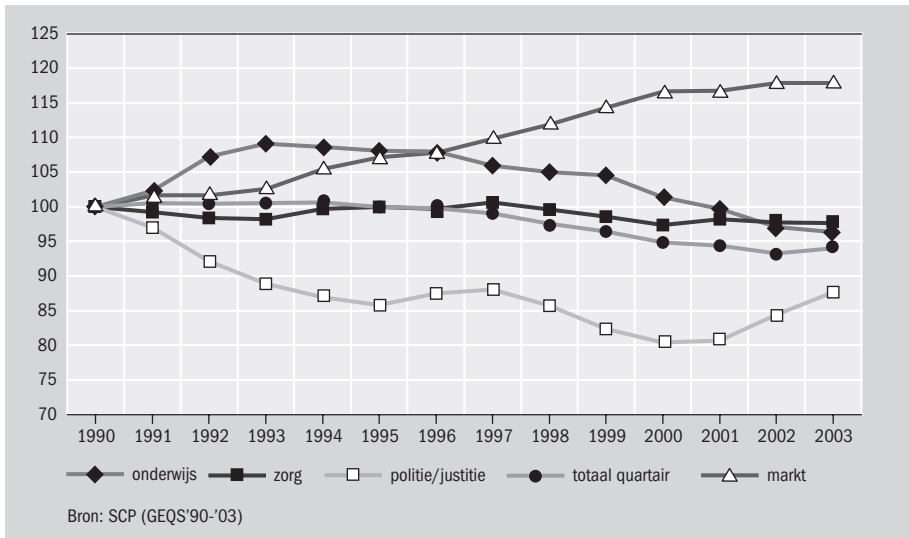
Reële materiële kosten per eenheid product, 1990-2003 (in indexcijfers, 1990 = 100)



In de marktsector is de stijging van de inzet van materiële middelen per eenheid product zeer gering; de lichte stijging in de laatste jaren is vermoedelijk een gevolg van de gestegen olieprijs. In de quartaire sector als geheel en in de zorgsector is de groei met circa 1,5% per jaar vrij aanzienlijk. Het sterkst is de toename bij politie en justitie met gemiddeld 3,0% per jaar. In het onderwijs is aanvankelijk sprake van een vrijwel constante inzet van materiële middelen per product. In het basisonderwijs en het speciaal onderwijs is zelfs sprake van een gestage teruggang, die wellicht in verband kan worden gebracht met de veelvuldige klachten over het niveau van de materiële voorzieningen in scholen. Vanaf 1996 is er een kentering te constateren en in de periode 1999-2002 neemt de inzet van materiële middelen zeer snel toe. De inzet van niet-personele middelen per eenheid product groeit vooral snel in het voortgezet onderwijs (vanaf 1996), het wetenschappelijk onderzoek, de thuiszorg, politie en justitie, de immigratie- en naturalisatiedienst, de belastingdienst en de uitvoeringsorganen sociale zekerheid. In de meeste gevallen spelen toenemende automatiseringskosten hierbij een belangrijke rol. Deze leiden echter over het algemeen niet tot een vermindering van de personele inzet.

Op basis van vorenstaande decompositiegegevens kan ook de ontwikkeling van de totale productiviteit worden berekend.<sup>12</sup> Figuur 3.9 geeft daarvan een beeld.

Figuur 3.9  
Totale productiviteit, 1990-2003 (in indexcijfers, 1990 = 100)



Omdat het effect van de toename van niet-personele middelen dat van de stijging van de arbeidsproductiviteit overtreft, daalt de totale productiviteit zowel in het onderwijs als in de zorgsector (met gemiddeld circa 0,3% per jaar). Voor de quartaire sector als geheel treedt er een daling op met gemiddeld 0,5% per jaar. Genoemde

dalingen vinden vooral in de laatste jaren plaats. Het sterkst is de daling van de totale productiviteit bij politie/justitie (gemiddeld 1,0% per jaar), zij het dat hier net als bij de arbeidsproductiviteit in de laatste jaren een omkering van de trend optreedt. In de marktsector is daarentegen sprake van een toename met gemiddeld circa 1,3% per jaar. Hierbij past nogmaals de kanttekening dat bij de berekeningen alleen rekening kon worden gehouden met de productiekwantiteit en niet met de productkwaliteit. De dalende totale productiviteit kan dan ook voor een deel corresponderen met een stijgende kwaliteit. Tegen deze achtergrond zijn conclusies in termen van de relatieve kostprijs van producten eenduidiger dan uitspraken over de ontwikkeling van de (arbeids)productiviteit.

### 3.5 Samenvatting

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op ontwikkelingen in de quartaire dienstverlening en wordt de ontwikkeling beschreven van het productievolume, de reële kosten per product (de relatieve kostprijs) en de (arbeids)productiviteit van quartaire diensten. De analyses hebben betrekking op 42 voorzieningen, die overigens slechts de helft van de totale kosten van de quartaire sector vertegenwoordigen. Buiten beschouwing blijven met name het openbaar bestuur, defensie en de infrastructuur, alsmede voorzieningen waarvoor collectieve financiering een ondergeschikte rol speelt.

Het productievolume van de onderzochte quartaire diensten nam in de periode 1990-2003 toe met gemiddeld 1,6% per jaar, beduidend minder dan in de marktsector (2,7%). In termen van reële kosten groeit de quartaire sector echter veel sneller, namelijk met 3,2% tegen 2,2% in de marktsector. Deze discrepantie is vooral veroorzaakt door de stagnatie in de marktsector vanaf 2001, jaren waarin de quartaire sector nog niet aan bezuinigingen onderhevig was. Het verschil tussen de volumeontwikkeling en de kostenontwikkeling van quartaire diensten impliceert dat de relatieve kostprijs van quartaire diensten met circa 1,6% per jaar toenam, terwijl de relatieve kostprijs in de marktsector juist daalde met 0,5%. De toenemende kostprijs van quartaire diensten ligt deels aan een stijging van de reële personeelskosten per arbeidsjaar en deels aan een toenemende inzet van materiële middelen. Deze effecten worden slechts ten dele gecompenseerd door een toename van de arbeidsproductiviteit, die in de quartaire sector beduidend lager is dan in de marktsector.

Een sterke toename van het productievolume is kenmerkend voor asielvraagstukken (gemiddeld 16% per jaar in de periode 1990-2003), de kinderopvang (11% per jaar), de verstrekking van geneesmiddelen (ruim 7% per jaar) en het gevangeniswezen (6% per jaar). Een aanzienlijke groei vertoonden ook de geestelijke gezondheidszorg, de thuiszorg en de belastingdienst (3% à 4% per jaar). Een daling of zeer geringe groei treedt op in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs (demografische factoren), het wetenschappelijk onderwijs (studiefinancieringsbeleid), de verzorgingshuizen (extramuralisering), de uitvoering sociale zekerheid (conjunctuur en

privatisering Ziektewet) en cultuur (schijneffect, veroorzaakt doordat hoofdzakelijk publieke vormen van dienstverlening zijn meegenomen).

De zorgsector als geheel vertoont een volumegroei van gemiddeld 2,3% per jaar, die voor de helft is toe te schrijven aan de vergrijzing. De sterke groei van de versterking van geneesmiddelen (7,5% per jaar), de geestelijke gezondheidszorg en de thuiszorg draagt in belangrijke mate bij aan dit totaaleffect. Omdat de relatieve kostprijs in de zorgsector met gemiddeld 1,2% per jaar toeneemt, stijgt het aandeel van de zorg in het bbp licht. Dit laatste komt met name door de ontwikkelingen in de laatste jaren (investerings van het kabinet-Kok II tegenover stagnatie in de marktsector). Wat betreft de volumeontwikkeling houdt de consumptie van medische diensten over de gehele periode gelijke tred met de welvaarts-groei. De relatieve kostprijs neemt het snelst toe bij de zorgsectoren (verpleeghuizen, verzorgingshuizen, thuiszorg en gehandicaptenzorg) en is daar vermoedelijk gerelateerd aan een verbetering van de productkwaliteit, die niet tot uitdrukking komt in de beschikbare productindicatoren. Bij geneesmiddelen is de eerdergenoemde sterke volumestijging gepaard gegaan met een (lichte) daling van de relatieve kostprijs.

Onderwijs als geheel vertoont een productiegroei van 0,8% per jaar. Dit cijfer wordt gedrukt door de demografische teruggang van het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs, terwijl het hbo en wetenschappelijk onderzoek een opwaarts effect beleven (2,5% respectievelijk 1,6% groei). De relatieve kostprijs groeit in het onderwijs sneller dan in de zorgsector, namelijk met ruim 2% per jaar. De voornaamste oorzaken voor deze stijging zijn de toenemende reële personeelskosten per arbeidsjaar en de betrekkelijk lage groei van de arbeidsproductiviteit. Deze toename van de personeelskosten per arbeidsjaar is onmiskenbaar vervat in het beschikbare cijfermateriaal, maar valt niet zonder meer te vertalen in een verbetering van het inkomen van de gemiddelde leerkracht. De verklaring lijkt in ieder geval ten dele te liggen in een vergrijzing en een veranderende samenstelling van het personeelsbestand en veranderingen in aanvangssalarissen en loopbaanprofielen, effecten die tot uitdrukking komen in de zogenoemde 'incidentele looncomponent'.

Binnen de sector politie en justitie maakt het gevangeniswezen een sterke groei door (6% per jaar). De politie, de brandweer en de rechtspraak laten een gematigde groei van de productie zien met 1,5% à 2,5% per jaar. Overigens is de groei bij politie en rechtspraak vooral in de periode na 2000 tot stand gekomen. De lage groei van het productievolume in de jaren negentig ging (met name bij politie en rechtspraak) gepaard met een zeer aanzienlijke toename van de reële kosten per eenheid product. Deze sterke verhoging was mogelijk toe te schrijven aan een steeds 'taaiere' wordende problematiek: georganiseerde misdaad, toenemende professionaliteit van advocatenkantoren, steeds meer beroepsprocedures. De laatste jaren is de verhouding tussen kosten en baten echter sterk verbeterd.

Het is opvallend dat de personeelskosten per arbeidsjaar in de quataire sector in de periode 1990-2003 gemiddeld sneller zijn gestegen dan die in de marktsector. Deze bevinding lijkt haaks te staan op het idee dat de beloning van ambtenaren, onderwijzers en personeel in de zorgsector juist slecht is in vergelijking met de beloning in de marktsector. Getuige de hier gepresenteerde bevindingen kan dit contrast vooral worden verklaard door het verschil tussen loonniveaus en loonontwikkeling. Eerder schetste de commissie-Van Rijn (BZK 2001) op basis van gegevens over 1997 een genuanceerd beeld van de beloningsverhoudingen tussen markt en overheid, waarbij zij de nadruk legde op het licht achterblijvende niveau van de contractlonen in de collectieve sector en op verschillen in beloning naar opleidingsniveau, waarbij vooral het onderwijs en de zorgsector er minder goed vanaf komen. Voor het geheel van de collectieve sector geldt dat werknemers met een hoger opleidingsniveau in verhouding slechter en werknemers met een lager opleidingsniveau beter gehonoreerd worden dan in de marktsector.

De hier gepresenteerde uitkomsten met betrekking tot de ontwikkeling van de personeelskosten werpen een ander licht op de dynamiek van de beloningsverhoudingen. De uitkomsten maken aannemelijk dat sinds 1990 processen op gang zijn gekomen die geresulteerd hebben in een verkleining van de feitelijke beloningsverschillen tussen de quataire sector en de marktsector. Drijvende factoren hierbij waren onder meer de verhoging van aanvangssalarissen, een beter loopbaanbeleid en ranginflatie.

## Noten

- 1 Bij diensten die door de overheid worden gefinancierd bestaat de behoefte om de rechtmatigheid van de uitgaven vast te stellen met behulp van een objectief en openbaar toetsingskader. Bij niet door de overheid gefinancierde diensten bestaat deze behoefte niet; er is dus ook minder informatie over deze diensten voorhanden.
- 2 In *De vierde sector* (Kuhry en Van der Torre 2002) was het aantal voorzieningen iets hoger. Dat komt doordat enkele voorzieningen zijn geaggregeerd bij onder andere gehandicaptenzorg en sport.
- 3 Tot de marktsector worden hier alle producenten gerekend die volgens de in paragraaf 1.2 behandelde indeling niet tot de quartaire sector behoren. Een juistere, maar minder herkenbare omschrijving zou zijn: 'het totaal van de primaire, secundaire en tertiaire sector'.
- 4 De productie van de marktsector is niet berekend met behulp van fysieke indicatoren, maar door de toegevoegde waarde van de marktsector te defleren met het prijsindexcijfer van het bruto binnenlands product (bbp).
- 5 In het begin van de jaren negentig zijn technische en procedurele innovaties doorgevoerd en is de Wet Mulder aangenomen. In tegenstelling tot voorgaande publicaties wordt hier nu wel rekening mee gehouden. Er is namelijk een acceptabele, zij het vrij arbitraire, manier gevonden om de sterk afgenomen kosten per product van deze vorm van dienstverlening in de uitkomsten mee te laten wegen.
- 6 Over de periode vanaf 1995 zijn overigens weer goede en gedifferentieerde gebruikscijfers beschikbaar.
- 7 De contractuele loonkostenontwikkeling betreft de ontwikkeling van de CAO-lonen inclusief de sociale lasten voor werkgevers. De incidentele loonkostenontwikkeling is hier berekend als resultante van de personeelskosten per arbeidsjaar en de contractuele loonkostenontwikkeling. Een complicatie is dat het begrip 'incidenteel' en de berekeningswijze in de praktijk nogal uiteenlopen en dat verschillende instanties daarom uiteenlopende cijfers hanteren.
- 8 Overigens omvatten de personeelskosten in de marktsector naast de lonen en sociale lasten ook de inkomens van zelfstandigen. Dit laatste is ook het geval in de zorgsector. Ook bij de berekening van de arbeidsjaren is rekening gehouden met zowel de werknemers als de zelfstandigen. Daarentegen blijft de inzet van vrijwilligers buiten beeld en vallen uitzendkrachten en uitbestedingen onder de materiële kosten.
- 9 Een soortgelijk beeld ontstaat, indien niet wordt uitgegaan van gegevens op het niveau van afzonderlijke voorzieningen, maar van totalen per bedrijfstak conform de Nationale Rekeningen van het CBS.
- 10 Zo betaalt de overheid pas sinds 1995 premies voor werknemersverzekeringen; de effecten van deze trendbreuk worden echter in latere jaren in aanzienlijke mate gecompenseerd door premiedalingen die samenhangen met de daling van de werkloosheid. Zowel uit de door het CBS berekende contractuele loonkostenindices als uit SCP-berekeningen komt naar voren dat veranderingen in de sociale lasten voor werkgevers niet aangewezen kunnen worden als oorzaak van de sterke stijging van de personeelskosten per arbeidsjaar in de deelsectoren openbaar bestuur en onderwijs.
- 11 Hierbij wordt rekening gehouden met de meeste vormen van beloning, maar niet met om niet verstrekte aandelen.
- 12 De totale productiviteit is hier berekend als het met de kostenaandelen van de factor arbeid en de overige productiemiddelen gewogen verschil tussen de arbeidsproductiviteitsontwikkeling en de ingezette niet-personele middelen per product. Zie voor een nadere toelichting bijlage C.



## 4 Profijt van de overheid in 2003

### 4.1 Toerekening van overheidsuitgaven

#### *Wat is profijt van de overheid?*

Overheidsuitgaven dragen door het individuele gebruik bij aan het welzijn van burgers. Ze worden als ‘profijt van de overheid’ aan de betrokken gebruikers toegerekend. Dit ‘profijt’ weerspiegelt de waarde van de overheidsuitgaven en is daarmee niet per definitie gelijk aan de door de burgers ervaren waarde. In dit hoofdstuk wordt de verdeling beschreven van de overheidsuitgaven in het jaar 2003. Voorts wordt de verdeling van het profijt van de overheid in 2003 vergeleken met eerder gepresenteerde uitkomsten voor 1991 en 1999.

#### *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 bij bijvoorbeeld autoverkeer en een goed opgeleide beroepsbevolking als positief maatschappelijk effect voor economische groei;
- 4 er bij verzekeringen kans is op risicoselectie of risicobeïnvloeding;
- 5 lagere inkomensgroepen in onvoldoende mate bepaalde basisvoorzieningen kunnen consumeren, zoals woondiensten, kinderopvang, rechtshulp en thuiszorg;
- 6 het individuele nut wordt over- of ondergewaardeerd, zoals bij alcohol, dat in de ogen van de overheid te veel wordt geconsumeerd, en musea, die te weinig worden bezocht.

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. Wanneer 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 overdracht van de overheid leidt alleen tot profijt voor een individu of een huishouden als deze overdracht is gebonden aan het gebruik van een bepaalde voorziening. Bij het beoordelen 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 veroorzaken echter ook een substitutie-effect: er vindt een wijziging plaats 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.

Er is een verschil tussen de overheidsuitgaven die besproken worden in de hoofdstukken 3 (productie van quartaire diensten) en 4 (profijt van de overheid). In hoofdstuk 3 worden collectieve voorzieningen buiten beschouwing gelaten, wanneer de bijbehorende productie niet meetbaar is. In hoofdstuk 4 worden ze buiten beschouwing gelaten, voor zover ze niet aan individuele burgers kunnen worden toegerekend. In de praktijk is de laatste groep diensten ruimer dan de eerste groep: bij politie en justitie, en ook bij infrastructuur is de productie wel meetbaar, maar niet toerekenbaar. Een tweede verschil betreft de belastinguitgaven, die in hoofdstuk 3 niet en in hoofdstuk 4 wel een rol spelen. Een belastinguitgave is een derving van belasting doordat een afwijking van de primaire heffingstructuur 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 eigen woningbezit te bevorderen. Andere belastinguitgaven vloeien voort uit de aftrekbaarheid van buitengewone lasten voor onderwijs, kinderopvang en gezondheidszorg. Een ander verschil tussen hoofdstuk 3 en hoofdstuk 4 is de behandeling van de gezondheidszorg. De financiële bemoeienis van de overheid met 'zorg' speelt zich vooral af in de verzekerings sfeer. 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 weerspiegelt het profijt van de overheid.

### *Wie genieten profijt van de overheid?*

Inkomens worden doorgaans verworven door personen, maar besteed door huishoudens. 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 het verwerven en besteden van een inkomen doorgaans op het niveau van huishoudens plaatsvindt. Maar wie behoren er tot een huishouden? Over het verwerven en besteden van inkomen kunnen sommige personen vaak zelf beslissen, zoals thuiswonende meerderjarige kinderen of inwonende familieleden. Vanwege deze vergaande beslissingsvrijheid is gekozen voor een nogal beperkt huishoudensbegrip: elke persoon van achttien jaar of ouder wordt als een zelfstandige eenheid beschouwd, tenzij deze persoon gehuwd of ongehuwd met een andere persoon samenwoont; in dat geval worden hij of zij samen met de huisgenoot als een huishouden aangemerkt. 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 als apart huishouden aan te merken, wordt de welvaart van deze kinderen niet meer verbonden aan die van hun ouder(s). Personen die in inrichtingen verblijven (verzorgingstehuizen, verpleeghuizen) behoren in theorie wel tot de verzameling huishoudens, maar blijken in de praktijk te ontbreken in de gegevensbronnen waaruit het profijt van de overheid wordt berekend.

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.<sup>1</sup> Alleen bij onderwijs ligt er een (moeilijke) keuze: door de gehanteerde definitie van het huishouden dienen overheidsuitgaven voor studerende van 18 jaar of ouder aan de student te worden toegerekend. Vanuit inkomenspolitiek oogpunt is het echter ook van belang 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 beide verdelingen berekend, zowel aan de student (hoofdvariant) als aan de ouders (ouderlijkhuishoudenvariant). Uitgaven voor studenten van 27 jaar of ouder gaan in beide varianten naar de student zelf.

### *Hoe berekenen we het profijt van de overheid?*

De feitelijke identificatie van voorzieningengebruikers is niet altijd eenvoudig. Dit komt de wijze waarop het gebruik in de praktijk moet worden vastgesteld: met behulp van 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 de steekproef. Een al genoemde beperking van publieksenquêtes is voorts dat personen in tehuizen en inrichtingen doorgaans ontbreken. Dit betekent dat de overdrachten die tussen de overheid en deze huishoudens plaatsvinden buiten beeld blijven. Overdrachten van geringe omvang (minder dan 100 miljoen euro) zijn eveneens buiten beschouwing gelaten.

### *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 vorige 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); waar dit mogelijk is wordt echter ook rekening gehouden met de intensiteit van het gebruik (bijvoorbeeld het aantal geleende boeken). De waarde per eenheid gebruik wordt bepaald door op nationaal niveau de totale overheidsuitgaven of overheidsinkomsten 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 waarde per eenheid gebruik.

Voorzieningen waarmee overheidsuitgaven zijn gemoeid worden doorgaans niet alleen bekostigd uit overheidsbijdragen, maar ook uit eigen bijdragen van gebruikers. Wanneer 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 jongerenpaspoort). Wanneer 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 bij de studiefinanciering, de thuiszorg, de kinderopvang en de rechtsbijstand. Ook de huur kan als inkomensafhankelijk worden aangemerkt wanneer gebruik wordt gemaakt van individuele huurtoeslag.

Overheidsvoorzieningen hebben in meerdere of mindere mate naast een individueel belang vaak ook een collectief belang. Soms besluiten we een voorziening als zuiver collectief te beschouwen en daarmee buiten de berekening te houden. Deze keuze wordt gemaakt door de ogen van de overheid: bij archieven is de (collectieve) bewaarfunctie dominant, maar bij musea is de (individuele) bezoekfunctie als dominant aangemerkt, hoewel de (collectieve) bewaarfunctie onmiskenbaar aanwezig is. Als het individuele aspect overheerst, wordt het gehele uitgavenbedrag aan de gebruiker toegerekend omdat een splitsing in individueel en collectief belang in de praktijk niet goed mogelijk is.

#### 4.2 *Herverdeling van het inkomen*

Een aanzienlijk deel van het nationale inkomen wordt door de collectieve sector herverdeeld. Het nationale inkomen is gelijk aan de som van de primaire inkomens van de verschillende sectoren. Daarbij kan globaal een onderscheid worden gemaakt tussen huishoudens, bedrijven, sociale verzekeringen en overheden. De huishou-

dens brengen middels beloningen voor productieve diensten het grootste deel op van het nationale inkomen: ongeveer 72% in 2003 (zie tabel 4.1). Om aansluiting te behouden bij de hier gebruikte inkomensbegrippen en gegevensbestanden, zijn in afwijking van de traditionele rekeningcijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) de door pensioenfondsen gerealiseerde beleggingsopbrengsten niet aan de sector huishoudens maar aan de sector pensioenverzekeringen toegerekend. Voorts zijn in het primaire inkomen van huishoudens de netto-inkomsten uit de eigen woning opgenomen, gewaardeerd op de opbrengsten die zouden resulteren in economisch verkeer. De op de inkomsten drukkende kosten (waaronder de hypotheekrente) zijn uiteraard in mindering gebracht.

Het primaire inkomen van huishoudens leidt via afdrachten (belastingen en premies) en toevoegingen (uitkeringen) tot secundair inkomen, dat vrij besteed kan worden. De afdrachten betreffen niet alleen op het inkomen drukkende belastingen en sociale premies, maar ook de premies voor pensioen- en levensverzekeringen. In lijn hiermee worden ook de pensioenen tot de uitkeringen gerekend. Per saldo onttrok de collectieve sector (overheden plus sociale verzekeringen) ruim 44 miljard euro aan de secundaire inkomenssfeer. In tabel 4.1 is ook een bedrag van 4,1 miljard euro aan belastinguitgaven opgenomen, die in mindering zijn gebracht op het primaire inkomen. Het betreft hier fiscale faciliteiten, zoals de aftrek van studiekosten en ziektekosten, die de belastingopbrengst verminderen. Deze uitgaven worden later weer als 'profijt van de overheid' aan huishoudens toegerekend. Uiteindelijk resulteert uit een totaal bedrag van ruim 270 miljard euro aan primair inkomen een bedrag van 222 miljard euro aan secundair inkomen, waar huishoudens vrij over kunnen beschikken.

Huishoudens betalen uit hun secundaire inkomen een aantal heffingen die aan de aanschaf van of het gebruik van diensten zijn gebonden, zoals btw, accijnzen, brandstofbelasting, onroerendezaakbelasting, overdrachtsbelasting en motorrijtuigenbelasting. Deze dragen met bijna 35 miljard euro bij aan de inkomsten van de collectieve sector. Daar tegenover staat dat huishoudens ook profijt hebben van de overheid dankzij uitgaven die hen via het gebruik van overheidsvoorzieningen bereiken. In 2003 kwam een bedrag van ruim 41 miljard euro aan huishoudens ten goede via volkshuisvestingssubsidies, onderwijsvoorzieningen, culturele voorzieningen en zorgvoorzieningen. Na aftrek van deze gebonden belastingen ('nadeel van de overheid') en bijtelling van deze gebonden overheidsuitgaven ('profijt van de overheid') resulteert een tertiair inkomen van bijna 229 miljard euro, dat een goede weerspiegeling geeft van de welvaart van individuele huishoudens.

Tabel 4.1

Van primair huishoudensinkomen naar nationaal inkomen, 2003 (in miljarden euro)

<b>inkomensbegrip</b>	<b>bedrag</b>
primair inkomen huishouden <sup>a</sup>	270,5
+ uitkeringen	94,3
- premies	98,2
- belastingen	40,5
- belastinguitgaven	4,1
secundair inkomen huishoudens	222,0
+ gebonden overheidsuitgaven ('profijt van de overheid')	41,3
- gebonden belastingen ('nadeel van de overheid')	34,6
tertiair inkomen huishoudens	228,7
+ investeringsuitgaven <sup>b</sup>	6,6
+ zorguitgaven	28,2
+ collectieve uitgaven	56,3
+ rente overheidsschuld	13,3
quartaal inkomen	333,1
+ netto-inkomen overige sectoren	43,2
<b>nationaal inkomen<sup>b</sup></b>	<b>376,3</b>

a Exclusief toegerekende premies en beleggingsopbrengsten pensioenverzekering.

b Exclusief afschrijvingen.

Bron: SCP (GEQS'03)

Lang niet alle overheidsuitgaven leiden tot profijt voor individuele huishoudens. Uitgaven met een investeringskarakter, zoals uitgaven voor de aanleg van wegen en dijken en de bouw van scholen, leiden tot toekomstige baten 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 niet aan individuele huishoudens worden toegerekend. Ook rente voor overheidsschuld kan niet aan individuele huishoudens worden toegerekend, al was het alleen maar omdat deze rente betaald wordt voor voorzieningen die in het verleden aan de bevolking beschikbaar zijn gesteld. De zorguitgaven ten slotte kunnen wel in verband worden gebracht met individueel gebruik, maar deze vragen om een afwijkende behandeling. De verzekerbare zorguitgaven worden wel in de profijt-toedeling betrokken. Daarbij is echter de verzekering als uitgangspunt genomen en niet het zorggebruik. Het profijt van de overheid vloeit dan voort uit het optreden van de overheid op de verzekeringsmarkt. Dit optreden kan worden gekwantificeerd door het verschil te nemen tussen de werkelijk betaalde premie en een premie die

verschuldigd zou zijn als de overheid niet zou optreden op de verzekeringsmarkt. Dit betekent dat er op het individuele niveau van huishoudens wel voordeel en nadeel van overheidsoptreden is, maar op macroniveau niet, omdat wordt aangenomen dat de totale premieopbrengst voldoende is om de totale zorgkosten te dekken. Met de via de overheid gereguleerde verzekerbare zorg (in 2003 de ziekenfondsverzekering) was een bedrag van 13,2 miljard euro gemoeid. Daarnaast kon een bedrag van 15 miljard euro aan niet-verzekerbare zorg, uitgekeerd op grond van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ), niet aan huishoudens in instellingen en tehuizen worden toegerekend, omdat deze inwoners doorgaans 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 'quartair' inkomen, dat een goed beeld geeft van de welvaart van de bevolking. Tellen we daar nog het netto beschikbare inkomen van de overige sectoren bij op, waaronder dat van particuliere bedrijven en pensioeninstellingen, dan resulteert het netto nationale inkomen.

De overheid betrok in 2003 ongeveer 52% van haar inkomsten direct van huishoudens (tabel 4.2). Van deze inkomsten vormen de sociale premies het grootste deel (ruim 20%), op kleine afstand gevolgd door gebonden en ongebonden belastingen (beide ruim 15%). Gebonden belastingen (zoals btw, accijnzen en overdrachtsbelasting) worden betaald bij bezit of aanschaf van goederen en liepen in 2003 op tot een bedrag van ruim 34 miljard euro. De belastingen op inkomen en vermogen, die dus niet aan goederen of diensten zijn gebonden, brachten in 2003 eveneens ruim 34 miljard euro in kas.

Terwijl de overheid ongeveer 52% van haar inkomsten van huishoudens betreft, wordt 58% van de uitgaven besteed ten gunste van huishoudens. Wanneer de zorguitgaven tot de gebonden sfeer worden gerekend, wordt iets meer dan de helft in de gebonden sfeer en iets minder dan de helft in de ongebonden sfeer aan huishoudens teruggegeven. De gebonden uitgaven bereiken de huishoudens wanneer zij gebruik maken van de door de overheid ter beschikking gestelde of gesubsidieerde voorzieningen in de sfeer van volkshuisvesting, onderwijs, openbaar vervoer, recreatieve en culturele voorzieningen, zorgvoorzieningen en maatschappelijke dienstverlening. Zoals gezegd speelt de financiële bemoeienis van de overheid met 'zorg' zich vooral af in de verzekerings sfeer: er waren in 2003 wettelijke bijdragen en de ziekenfondspremie was grotendeels inkomensafhankelijk. Door dit overheidsoptreden wijkt de door de zorgverzekerde betaalde premie af van een marktconforme verzekeringspremie. De belangrijkste belastinguitgave is het huurwaardevoordeel. Met deze belastingderving was in 2003 een bedrag van 3,2 miljard euro gemoeid. Daarnaast ontstaan er onder meer fiscale voordelen uit de aftrekbaarheid van studiekosten, ziektekosten en kinderopvangkosten, die afwijken van de primaire heffingsstructuur en derhalve als belastinguitgave kunnen worden aangemerkt.

Tabel 4.2

Inkomsten en uitgaven van de overheid, 2003 (in miljarden euro en procenten)

<b>inkomsten</b>	<b>bedrag</b>	<b>%</b>	<b>uitgaven</b>	<b>bedrag</b>	<b>%</b>
van huishoudens		52	aan huishoudens		58
sociale premies <sup>a</sup>	45,5	21	sociale uitkeringen	64,2	29
ongebonden belastingen	34,8	16	zorguitgaven	28,2	13
gebonden belastingen	34,3	15	gebonden uitgaven <sup>c</sup>	41,3	19
			belastinguitgaven	-4,1	-2
van bedrijven		27	aan bedrijven		2
sociale premies <sup>a</sup>	20,2	9	subsidies	5,2	2
belastingen <sup>b</sup>	39,6	18			
van collectief		15	aan collectief		39
eigen inkomsten	24,9	11	voorzieningen	51,1	23
overige inkomsten	8,6	4		18,1	8
saldotekort	14,6	7	buitenland	5,2	2
			rente	13,3	6
<b>totale inkomsten</b>	<b>222,5</b>	<b>100</b>	<b>totale uitgaven</b>	<b>222,5</b>	<b>100</b>

a Inclusief premies Ziekenfondswet (ZFW).

b Vennootschapsbelasting plus circa 40% van de belastingen op productie en invoer.

c Inclusief belastinguitgaven.

d Inclusief kapitaaloverdrachten.

Bron: CBS (Nationale Rekeningen'01) SCP bewerking

Het leeuwendeel van de gebonden inkomsten van de overheid bestaat uit belastingen op het verbruik van goederen en diensten (tabel 4.3). De belangrijkste verbruiksbelasting is de btw, gevolgd door de leefstijlbelastingen (accijnzen). Hoewel in bedrag de grootste stijger, is de verbruiksbelasting in de periode 1991-2003 in constante prijzen relatief het minst gestegen (met 33%). Dat is aanzienlijk minder dan de belastingen op de woning (45%), de belastingen op motorvoertuigen (62%) en de milieuheffingen (142%).



Tabel 4.3

Gebonden belastingen, betaald door huishoudens aan de overheid, 1991-2003 (in miljoenen euro volgens de koers van 2003)

	1991	1995	1999	2003
verbruiksbelastingen	17.330	17.930	21.430	22.970
milieuheffingen	2.050	3.180	4.650	4.970
belastingen op motorvoertuigen	1.530	1.920	2.030	2.480
belastingen op de woning	2.670	3.240	4.230	3.870
<b>totaal</b>	<b>23.590</b>	<b>26.270</b>	<b>32.340</b>	<b>34.290</b>

Bron: SCP (GEQS'91-'03)

Bezien we de afzonderlijke belastingen, dan blijkt de overdrachtsbelasting, die verschuldigd is bij de aankoop van een woning, verreweg de grootste stijger. In de beschouwde periode steeg de overdrachtsbelasting in constante prijzen liefst met 225% (gemiddeld 10% per jaar). Deze stijging steekt schril af bij de stijging van de algemeen vermaledijde onroerendezaakbelasting, die in dezelfde periode door neerwaartse tariefaanpassingen bij sterk stijgende woningprijzen 'slechts' steeg met 65% (gemiddeld 4% per jaar). De rijksoverheid heeft de woning van de individuele burger dus aanzienlijk meer belast dan de gemeentelijke overheid. De leefstijlbelastingen (met 14%) en de motorrijtuigenbelasting (met 27%) sluiten de rij als minst gestegen heffingen.

#### 4.3 Verdeling van het profijt

De overheidsuitgaven worden in deze paragraaf toegerekend aan huishoudens, die zijn gerangschikt in 10%-groepen naar oplopend secundair inkomen. De laagste 10%-groep vormt een bijzondere groep, omdat die voor een belangrijk deel bestaat uit studerende 18-plussers. Bij de presentatie van de uitkomsten wordt deze eerste groep aangeduid met de term 'laagste inkomensgroep'. De overige inkomensgroepen kunnen in drie 30%-groepen worden ingedeeld, die verder worden aangeduid met de termen 'lagere inkomens' (tweede tot en met vierde groep), 'middeninkomens' (vijfde tot en met zevende groep) en 'hogere inkomens' (achtste tot en met tiende groep). De 10% rijkste huishoudens (tiende groep) vormen de 'hoogste inkomensgroep'.

Bij het berekenen van het profijt van de overheid is gekozen voor een vrij beperkte afbakening van het begrip 'huishouden', waarbij studerenden van 18 jaar en ouder een zelfstandig huishouden vormen. In de sector onderwijs is toerekening van overheidsuitgaven aan de studenten zelf echter 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 inkomensafhanke-

lijke subsidies en eigen bijdragen. Daarom is naast de hoofdvariant een ‘ouderlijk-huishoudenvariant’ onderscheiden, waarbij de onderwijsuitgaven voor 18-plussers en de uitgaven voor studiefinanciering aan de ouders van de studerenden zijn toegerekend. De studenten krijgen in deze variant geen onderwijsuitgaven toegerekend.

Om een aantal redenen konden niet alle overheidsuitgaven die aan individuele burgers ten goede komen aan de betrokken gebruikers worden toegerekend. De belangrijkste uitgaven die buiten beeld blijven zijn de uitgaven voor AWBZ-gefinancierde voorzieningen. In 2003 ging het om een bedrag van ruim 15 miljard euro.<sup>2</sup> Deze komen ten goede aan bewoners van instellingen voor ouderen en gehandicapten. Zij bevinden zich helaas niet in de databestanden die beschikbaar zijn voor de toerekening van overheidsuitgaven.

In de gepresenteerde verdelingen wordt geen rekening gehouden met de doelstellingen die de overheid aan het gebruik van voorzieningen en daarmee aan gebonden overdrachten heeft verbonden. In dit hoofdstuk wordt aangegeven waar de betrokken overheidsuitgaven terecht zouden zijn gekomen wanneer zij geheel aan de desbetreffende doelgroepen zouden zijn toegekomen. Hierdoor ontstaat een doelgroepverdeling waarmee de werkelijke verdeling kan worden vergeleken. Deze verdeling biedt een referentiepunt voor de beoordeling van de verdelingsuitkomsten. Het is ook niet meer dan een referentiepunt, in die zin dat er geen normatieve uitspraken uit zijn af te leiden in termen van verdelende rechtvaardigheid. Ook niet-distributieve overwegingen zijn immers van belang voor het beoordelen van de verdelingsuitkomsten, waaronder allocatieve motieven en externe-effectenmotieven.

### *Geselecteerde uitgaven*

Bij het berekenen van het ‘profijt van de overheid’ zijn vier voorzieningen betrokken die enige toelichting vergen. In de eerste plaats is bij de zorg niet uitgegaan van het gebruik van voorzieningen, 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 spant zich in om de toegankelijkheid voor de gehele bevolking te waarborgen, ongeacht inkomen en ziekterisico's. De zorgpremie (voorheen: de ziekenfondspremie) weerspiegelt de mate waarin de overheid gestalte geeft aan risicosolidariteit en inkomenssolidariteit. Het ‘profijt van de overheid’ kan dus worden gedefinieerd als het verschil tussen de feitelijk betaalde premie en een hypothetische marktconforme premie. Ten tweede wordt de gunstige fiscale behandeling van de eigen woning als ‘profijt van de overheid’ aangemerkt. Deze gunstige behandeling komt tot uitdrukking in het huurwaardevoordeel, dat ontstaat doordat de fiscus ter bevordering van het eigen woningbezit niet de fictieve economische opbrengsten uit de eigen woning in aanmerking neemt, maar een veel lagere waarde. Met deze belastingderving was in 2003 minimaal een bedrag van 3,2 miljard euro gemoeid. Ten derde is het bedrag voor onderhoud en beheer van de (spoor)infrastructuur met de verzelfstandiging van de Nederlandse Spoorwegen (NS) medio jaren negentig verschoven van de subsidiesfeer naar de investeringssfeer. Deze uitgaven worden hier toch als ‘subsidie’ aangemerkt, aangezien zij leiden tot

lagere kosten voor de NS en lagere tarieven voor de reizigers. Ten slotte is een rubriek 'bestaanskosten' opgenomen, die overheidsuitgaven en belastinguitgaven omvat die bijzondere bestaanskosten compenseren. Enkele van deze uitgaven, zoals voor studie en kinderopvang, zijn opgenomen bij de desbetreffende voorzieningen (onderwijs respectievelijk maatschappelijke dienstverlening).

Tabel 4.4

Gebonden overheidsuitgaven ontvangen door huishoudens, 1991-2003 (in miljoenen euro en indexcijfers voor 2003)

	1991	1995	1999	2003	2003 (index 1991 = 100)
volkshuisvesting	6.970	4.720	5.320	4.900	70
onderwijs	17.630	18.080	18.820	22.630	128
openbaar vervoer	2.360	2.140	1.850	1.870	79
cultuur en recreatie	2.490	2.590	2.760	3.200	129
maatschappelijke dienstverlening	1.980	2.790	3.400	4.830	244
zorgverzekering	1.660	2.660	3.230	2.650	160
bestaanskosten	190	290	600	1.200	632
<b>totaal</b>	<b>33.280</b>	<b>33.250</b>	<b>35.970</b>	<b>41.280</b>	<b>124</b>

Bron: SCP (GEQS'91-'03)

De overheidsuitgaven die onder het 'profijt van de overheid' vallen, beliepen in 2003 een bedrag van ruim 41 miljard euro (tabel 4.4). Dit bedrag is in vergelijkbare koopkracht ruim 24% hoger dan in 1991 en bijna 15% hoger dan in 1999. Niet alle sectoren hebben in gelijke mate bijgedragen aan deze groei. De terugtrekkende bewegingen van de overheid in de volkshuisvesting (privatisering woningcorporaties) en het openbaar vervoer (privatisering vervoersbedrijven) vanaf medio jaren negentig hebben geleid tot een forse daling van de betrokken uitgaven: -30% in de volkshuisvesting en -21% in het openbaar vervoer. De twee resterende dominante voorzieningen in de volkshuisvesting – de huurtoeslag en het huurwaardevoordeel – zijn in de periode 1991-2003 wel in waarde gestegen met 8 respectievelijk 7%, maar hebben de daling van de objectsubsidies voor huur- en koopwoningen bij lange na niet kunnen compenseren.

De uitgaven in de sectoren onderwijs, cultuur en recreatie zijn in de periode 1991-2003 met ruim 28 respectievelijk 29% toegenomen. Binnen de sector onderwijs zijn de uitgaven voor beroepsonderwijs, voortgezet onderwijs en de tegemoetkoming in de studiekosten het meest gestegen en zijn de uitgaven voor studiefinanciering het meest achtergebleven. In de culturele en recreatieve sector zijn de uitgaven voor openlucht recreatie en sociaal-cultureel werk het meest gestegen en de uitgaven voor openbare bibliotheken en kunstzinnige vorming het minst. De uitgaven voor podiumkunsten, musea en sportaccommodaties nemen een middenpositie in.

#### **Kader 4.1 Fiscale behandeling van de eigen woning**

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

- De eigen woning is een investeringsgoed dat in het economisch verkeer wordt ingezet om (bedrijfs)inkomsten te genereren.
- 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 en de behandeling als consumptiegoed plaats 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 op de bron drukkende lasten, waaronder de onderhoudskosten, de zakelijke lasten, de afschrijving en de financieringskosten, in mindering kunnen worden gebracht. De netto-opbrengst wordt – met uitzondering van de in mindering te brengen hypotheekrente – geheel fictief vastgesteld, en niet (langer) 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 voor de hand liggend alternatief. Wanneer de in 2003 bestaande fiscale behandeling als uitgangspunt wordt genomen, zou een realistische behandeling in het kader van box 1 de eigen woningbezitters een belastingnadeel van ruim 3 miljard euro opleveren. Defiscalisering, ofwel het afschaffen van zowel de hypotheekrenteaftrek als het eigenwoningforfait, zou de eigenwoningbezitters bijna 6,5 miljard euro kosten, plaatsing in box 3 ongeveer 9 miljard euro. Het is duidelijk dat een principieel ander fiscaal regime aanzienlijke inkomensgevolgen heeft voor de eigenwoningbezitter, zeker wanneer dat zonder compenserende maatregelen gepaard zou gaan.

De netto overheidsuitgaven in de zorgsector zijn gelijk aan het saldo van verzekerde ziektekostenschade en verzekeringspremies. Dit saldo is positief dankzij een directe storting door de overheid in de kas van de zorgverzekering (voorheen: ziekenfondsverzekering). Dit saldo is in de beschouwde periode met 60% toegenomen. De verzekerde ziektekostenschade is – in prijzen van 2003 – eveneens fors gestegen: van 10,8 miljard euro in 1991 naar 17,1 miljard euro in 2003, een stijging van 60%. Op individueel niveau kan dit leiden tot een aanzienlijke toename van de herverdeeffecten.

De uitgaven voor maatschappelijke dienstverlening zijn in de beschouwde periode met 144% gestegen en de uitgaven voor bestaanskosten met 532%. In de dienstverlenende sfeer zijn vooral de uitgaven voor kinderopvang sterk toegenomen en zijn

de uitgaven voor maatschappelijk werk duidelijk achtergebleven. De uitgaven voor thuiszorg, voorzieningen voor gehandicapten en ambulante geestelijke gezondheidszorg hebben zich gemiddeld ontwikkeld. De zeer forse stijging van de uitgaven voor bestaanskosten in de periode 1991-2003 is toe te schrijven aan de sterke toename van alle betrokken uitgaven: de kwijtschelding van lokale heffingen, de fiscale aftrek van ziektekosten en de bijzondere bijstand. Deze vormen van financiële tegemoetkoming zijn in de tweede helft van de jaren negentig ingezet om armoede te bestrijden, waardoor de groei van de uitgaven voor bestaanskosten nog een extra impuls kreeg.

### Volkshuisvesting

De meeste voorzieningen op het gebied van de volkshuisvesting worden beheerd door het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Wel wordt de huurtoeslag (voorheen: huursubsidie) sinds kort uitgekeerd door het ministerie van Financiën en valt de fiscale behandeling van de eigen woning, en daarmee het huurwaardevoordeel, geheel onder het beleidsregime van het ministerie van Financiën.

In de volkshuisvesting leiden vier voorzieningen tot profijt van de overheid (tabel 4.5). De huurtoeslag wordt verstrekt aan huishoudens met te hoge woonlasten in verhouding tot het inkomen. Het huurwaardevoordeel is een belastinguitgave die voortvloeit uit een lagere vaststelling van de inkomsten uit eigen woning dan economisch mogelijk is. Daardoor ontstaat een belastingvoordeel. De economische inkomsten uit de eigen woning zijn gelijk aan de nettohuur die de woning bij commerciële verhuur zou opbrengen. In werkelijkheid wordt de waarde van de in natura genoten inkomsten door de fiscus lager vastgesteld om het eigenwoningbezit te bevorderen. Het verschil tussen de economische waarde (2,55% in 2003) en de door de overheid gewenste waarde (1,15% in 2003) van de woning in onbewoonde staat vormt de grondslag van het huurwaardevoordeel.<sup>3</sup> De feitelijk door de fiscus gehanteerde waarde (0,80% in 2003) is om uitvoeringstechnische redenen iets lager dan de door de overheid gewenste waarde.

Naast de huurtoeslag en het huurwaardevoordeel zijn er nog twee bescheiden regelingen uit vroeger tijden, die in de beleidspraktijk geen rol meer spelen maar nog wel enige uitgaven vergen. De objectsubsidies voor huurwoningen en de premies voor koopwoningen werden tot medio jaren negentig verstrekt voor de exploitatie van naaorlogse huurwoningen respectievelijk eigen woningen, waarna de regelingen een slapend bestaan zijn gaan leiden en de overheid uitsluitend nog lopende verplichtingen is nagekomen.

Tabel 4.5

Voorzieningen in de volkshuisvesting, 2003 (in miljoenen euro, doelgroepen en gebruiksindicatoren)

	<b>gebruiksindicator</b>	<b>uitgaven (mln. euro)</b>	<b>doelgroep</b>
huurtoeslag	huur en inkomen	1600	rechthebbenden
huurwaardevoordeel	huurwaarde	3180	gewogen huishoudens
objectsubsidie huurwoningen	corporatiewoning	90	lage inkomens
premie koopwoning	ontvanger	30	lage inkomens
<b>totaal</b>		<b>4900</b>	

Bron: SCP (GEQS'03)

In de volkshuisvesting streeft de overheid naar voldoende woonruimte voor de bevolking, die van voldoende kwaliteit moet zijn. Zeker zo belangrijk als deze sectorale doelstelling is de verdelingsdoelstelling om betaalbare woonruimte te realiseren voor met name mensen in kwetsbare posities, zoals personen met een laag inkomen, gehandicapten, asielzoekers en dak- en thuislozen (VROM 2000). Daarnaast worden ook wel doelstellingen genoemd die betrekking hebben op ongewenste externe effecten, zoals het beperken van de druk van de bebouwde ruimte op natuurgebieden, het verbeteren van de kwaliteit van de stedelijke leefomgeving en het vergroten van de zeggenschap van bewoners over de vormgeving en inrichting van hun eigen woning en woonomgeving.

Bij de huurtoeslag domineert het verdelingsmotief, terwijl het stimuleren van het eigenwoningbezit middels het huurwaardevoordeel moet bijdragen aan een grotere zeggenschap van burgers over de vormgeving en inrichting van hun eigen woning. Om de doelgroepen van het volkshuisvestingsbeleid te bepalen, is aangesloten bij de doelstellingen van dit beleid. De doelgroep voor de huurtoeslag bestaat uit de potentieel gerechtigden: huishoudens met een laag inkomen en een hoge huur. Daarbij wordt middels de kwaliteitskorting rekening gehouden met een 'voorkeur voor meer woondiensten' van huishoudens dan in de ogen van de overheid noodzakelijk is. De doelgroep voor het huurwaardevoordeel bestaat uit de huishoudens die woonachtig zijn in een eigen woning. Ook hier wordt rekening gehouden met noodzakelijke verschillen in woondiensten, door de woonconsumptie afhankelijk te stellen van de omvang en samenstelling van huishoudens.<sup>4</sup>

Tabel 4.6

Overheidsuitgaven voor volkshuisvesting naar 10%-groepen van secundair inkomen, 2003  
(in procenten en in (duizenden en miljoenen) euro)

	<b>totaal</b>	<b>1e</b>	<b>2e</b>	<b>3e</b>	<b>4e</b>	<b>5e</b>	<b>6e</b>	<b>7e</b>	<b>8e</b>	<b>9e</b>	<b>10e</b>	
verdeling huishoudens (%)	100	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	
secundair inkomen (x 1000 €)	26,4	2,9	10,8	14,7	18,0	21,5	25,4	30,0	34,9	41,7	64,1	
doelgroepverdeling (%)												
huurtoeslag	100	5,2	47,4	28,6	15,1	3,3	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	
huurwaardevoordeel	100	2,3	2,1	3,6	5,3	7,7	10,8	14,0	16,5	18,2	19,5	
objectsubsidie huurwoning	100	24,2	45,5	19,9	10,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
premie koopwoning	100	25,8	26,0	25,5	22,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
<b>totaal</b>	<b>100</b>	<b>3,8</b>	<b>17,6</b>	<b>12,1</b>	<b>8,7</b>	<b>6,1</b>	<b>7,2</b>	<b>9,2</b>	<b>10,8</b>	<b>11,9</b>	<b>12,7</b>	
uitgavenverdeling (mln. €) (%)												
individuele huurtoeslag	1600	100	2,8	37,1	28,0	18,9	7,5	3,0	1,4	0,8	0,3	0,2
huurwaardevoordeel	3180	100	1,1	1,2	2,2	3,6	5,7	9,1	12,1	15,0	19,9	30,2
objectsubsidie huurwoning	90	100	9,4	19,2	16,6	14,7	12,4	10,0	7,6	5,2	3,3	1,7
premie koopwoning	30	100	1,2	3,4	5,3	6,0	21,9	21,6	17,5	12,8	6,0	4,3
<b>totaal</b>	<b>4900</b>	<b>100</b>	<b>1,8</b>	<b>13,2</b>	<b>10,9</b>	<b>8,8</b>	<b>6,5</b>	<b>7,2</b>	<b>8,6</b>	<b>10,1</b>	<b>13,1</b>	<b>19,7</b>

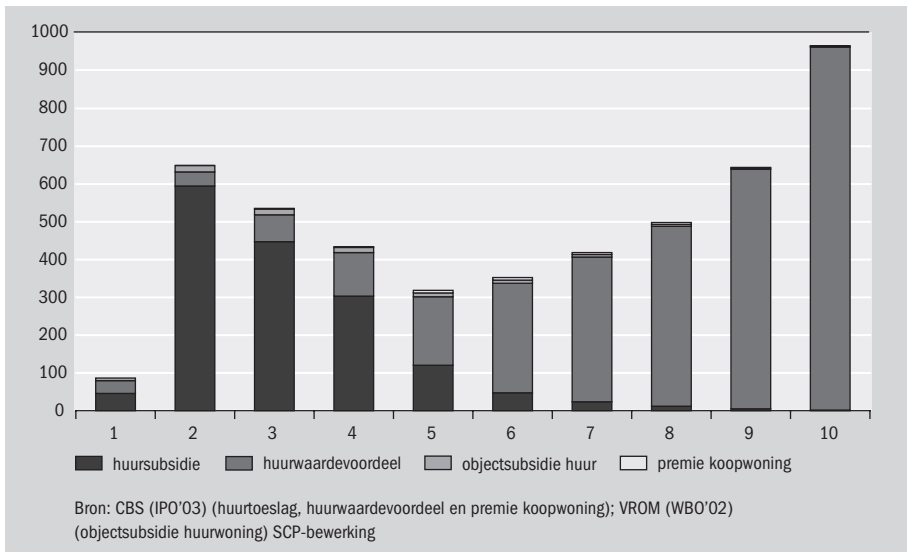
Bron: CBS (IPO'03) (huurtoeslag, huurwaardevoordeel en premie koopwoning); VROM (WBO'02) (objectsubsidie huurwoning) SCP-bewerking

De laagste inkomensgroep profiteert financieel nauwelijks van het volkshuisvestingsbeleid (tabel 4.6). Deze inkomensgroep bestaat voor een belangrijk deel uit studenten. Deels profiteren zij wel indirect via hun ouders wanneer zij nog in het ouderlijk huis verblijven, maar vanwege hun zelfstandige bestaan is hiermee geen rekening gehouden. Studenten op kamers blijven grotendeels buiten de regelingen die hier in aanmerking zijn genomen, waaronder de huurtoeslag. De middelste inkomensgroepen profiteren duidelijk minder dan gemiddeld van volkshuisvestingsubsidies en de hoogste inkomensgroepen duidelijk meer dan gemiddeld. Zo profiteren de twee middelste inkomensgroepen een derde minder dan gemiddeld en de hoogste inkomensgroep twee keer meer dan gemiddeld van de volkshuisvestingsubsidies. De lagere inkomens profiteren voornamelijk van de huurtoeslag (tweede tot en met vierde inkomensgroep) en de hogere inkomens van het huurwaardevoordeel (achtste tot en met tiende inkomensgroep). Opmerkelijk is dat de rijkste 10% van de huishoudens beslag legt op bijna 20% van de overheidsuitgaven in de volkshuisvesting. Dit lijkt in strijd met de verdelingsdoelstellingen die de overheid er in de volkshuisvesting op na houdt. De middeninkomens (vijfde tot en met zevende inkomensgroep) vallen min of meer tussen wal en schip. Volgens de bedoelingen van de overheid voor de betrokken regelingen is dit ook terecht: terwijl zij 30% vormen van alle huishoudens zouden de middeninkomens volgens de doelgroepverdeling slechts recht

hebben op ruim 22% van de uitgaven en dit ontvangen zij in feite ook. De lagere inkomensgroepen komen iets tekort (zij hebben 'recht' op 38% van de uitgaven maar ontvangen 33%) en de hogere inkomensgroepen krijgen iets te veel (43% in plaats van de hun toegemeten 35%). De verschillen tussen de doelgroepverdeling en de uitgavenverdeling liggen vooral in de sfeer van het huurwaardevoordeel, waarvan de hogere inkomens bovenmatig profiteren.

Figuur 4.1

Verdeling van de uitgaven voor volkshuisvesting naar secundaire inkomensgroepen, 2003  
(in miljoenen euro)



De verdeling van volkshuisvestingsuitgaven heeft een U-vormig verloop (figuur 4.1). Dit U-vormige verloop komt door het bijzondere bereik van twee van de betrokken regelingen: de huurtoeslag en het huurwaardevoordeel. De huurtoeslag is gericht op huurwoningen, het huurwaardevoordeel op koopwoningen. Zoals bekend zijn huurders voornamelijk geconcentreerd in de lagere inkomensgroepen en eigenaren in de hogere inkomensgroepen. Een tweede reden voor dit U-vormige verloop is het feit dat de huurtoeslag hoger is naarmate het inkomen lager is (progressief), terwijl het huurwaardevoordeel hoger is naarmate het inkomen hoger is (regressief).<sup>5</sup> Het U-vormige verloop heeft zijn intrede midden jaren negentig gedaan toen objectgebonden subsidies voor huurwoningen grotendeels wegvielen. Deze kwamen in belangrijke mate de middengroepen ten goede (SCP 1994: 71).

### Onderwijs

In de sector onderwijs kunnen twee typen voorzieningen worden onderscheiden: de exploitatie-uitgaven voor onderwijsinstellingen (scholen, universiteiten) en de financiële ondersteuning van huishoudens met studiekosten of onderhoudskosten van



studerenden (tabel 4.7). De exploitatie-uitgaven voor het onderwijs worden onderverdeeld in vijf deelvoorzieningen: het primair onderwijs, het onderwijs voor doelgroepen in het primair onderwijs (kinderen waarvan het ouderlijk huishouden in een achterstandsituatie verkeert of waarvan de ouders van allochtone herkomst zijn), het voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. Het deeltijdonderwijs, dat vooral in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs voorkomt, werd voorheen als afzonderlijke voorziening onderscheiden maar maakt nu deel uit van het beroepsonderwijs. Wel is 'educatie' als afzonderlijke voorziening toegevoegd: met dit begrip wordt verwezen naar onderwijs voor volwassenen dat als minimale basiskennis of als tweedekansonderwijs beschikbaar wordt gesteld. De basiskennis omvat onder meer maatschappelijk functioneren, sociale redzaamheid en het Nederlands als tweede taal.<sup>6</sup>

Tabel 4.7

Voorzienen in het onderwijs, 2003 (in miljoenen euro, doelgroepen en gebruiksindicatoren)

	<b>gebruiks- indicator</b>	<b>uitgaven (mln. euro)</b>	<b>doelgroep</b>
primair onderwijs algemeen	leerlingen	7.320	4-11-jarigen
primair onderwijs doelgroepen	leerlingen	410	4-11-jarigen met achterstand
voortgezet onderwijs	leerlingen	5.090	12-17-jarigen
middelbaar beroepsonderwijs	leerlingen	2.580	16-20-jarigen
hoger onderwijs	studenten	4.120	18-29-jarigen
educatie	cursisten	500	21-64-jarigen met onvoldoende opleiding
kinderbijslag	leerlingen	380	16-17-jarigen
tegemoetkoming studiekosten	leerlingen	360	12-26-jarigen met laag inkomen
studiefinanciering (beursgedeelte)	studenten	1.760	18-27-jarigen met laag inkomen
fiscale compensatie studiekosten	leerlingen	110	18-64-jarigen in de beroepsbevolking
<b>totaal</b>		<b>22.630</b>	

Bron: SCP (GEQS'03)

Tot de inkomensondersteunende voorzieningen behoren de kinderbijslag voor 16- en 17-jarigen, de tegemoetkoming in de studiekosten, de studiefinanciering en de fiscale compensatie voor studiekosten die huishoudens maken. De studiefinanciering is opgebouwd uit een basisbeurs, een (eventuele) aanvullende beurs en een reisvoorziening voor het openbaar vervoer. De studielening wordt niet gezien als een onderdeel van de hier toegerekende studiefinanciering, omdat deze later moet worden terugbetaald en daarom niet als profijt van de overheid kan worden aangemerkt.

De betrokken gelden worden hoofdzakelijk door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCenW) ter beschikking gesteld, maar voor sommige onderwijsvormen draagt de gemeente een deel van de kosten. De Kinderbijslagwet

wordt uitgevoerd door de Sociale Verzekeringsbank (svb) en de fiscale compensatie voor studiekosten valt middels de buitengewone lastenaftrek onder het regime van het ministerie van Financiën.

De financiële betrokkenheid van de overheid bij het aanbieden van onderwijs is zeer groot. Er zijn dan ook sterke motieven voor overheidsinvloed. De belangrijkste zijn het verdelingsmotief en het externe-effectenmotief. Het verdelingsmotief is het recht op toegang tot onderwijs. Het garanderen van gelijke kansen vereist dat financiële drempels geen rol van betekenis spelen. Het externe-effectenmotief valt uiteen in het maatschappelijke belang dat burgers goed kunnen participeren in de voorzieningen die de maatschappij biedt, en in het economische belang om over een goed opgeleide beroepsbevolking te beschikken. Deze argumenten worden vooral gebezigd met het oog op het funderende 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.

In de sector onderwijs is het belangrijkste uitgangspunt dat iedereen gelijke kansen moet hebben in het onderwijs. Het ligt dan ook voor de hand dat leeftijd en inkomen in belangrijke mate de doelgroepen in het onderwijs bepalen. Voor primair onderwijs zijn twee doelgroepen te onderscheiden. In het basisonderwijs vormen de kinderen van 4-11 jaar de doelgroep en in het voortgezet onderwijs de 12-17-jarigen. Tot de doelgroep voor de onderwijsuitgaven voor 18-plussers worden alle personen van 18-29 jaar gerekend. Voor kinderen in het primair onderwijs die in een achterstand-situatie verkeren en kinderen waarvan de ouders van niet-westerse afkomst zijn, worden speciale middelen ingezet om voor hen gelijke kansen te creëren. Deeltijd-onderwijs is bedoeld voor hen die geen voltijdonderwijs meer volgen, maar vinden dat zij nog over onvoldoende kwalificaties beschikken. Doordat dit onderwijs grotendeels op middelbaar of (voorbereidend) hoger niveau ligt, bestaat de doelgroep uit personen die nog niet zo'n diploma bezitten. Studiefinanciering – vooral het beursgedeelte – is bedoeld om personen van 18-27 jaar die over te weinig middelen beschikken, de mogelijkheid te bieden 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 studiekosten bestaat uit kinderen van 12-26 jaar in huishoudens met een bescheiden inkomen. De fiscale compensatie voor studiekosten is beschikbaar voor alle personen die een relatie hebben met de arbeidsmarkt.

In de ouderlijkhuishoudenvariant worden de exploitatie-uitgaven voor onderwijs en de studiefinanciering voor 18-plussers toegerekend aan de huishoudens van de ouders. Studerenden worden in deze variant beschouwd als zelfstandige huishoudens; alleen worden de overheidsuitgaven niet aan hen maar aan hun ouders toegerekend (zie tabel 4.8b). Dit is ook de reden dat in de hoofdvariant de doelgroepverdeling voor onderwijs aan 18-plussers niet is opgenomen (zie tabel 4.8a).

Tabel 4.8a

Overheidsuitgaven voor onderwijs naar 10%-groepen van secundair inkomen (hoofdvariant), 2003  
(in procenten en in (duizenden en miljoenen) euro)

	<b>totaal</b>	<b>1e</b>	<b>2e</b>	<b>3e</b>	<b>4e</b>	<b>5e</b>	<b>6e</b>	<b>7e</b>	<b>8e</b>	<b>9e</b>	<b>10e</b>	
verdeling huishoudens (%)	100	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	
secundair inkomen (x 1000 €)	26,4	2,9	10,8	14,7	18,0	21,5	25,4	30,0	34,9	41,7	64,1	
doelgroepverdeling (%)												
primair onderwijs algemeen	100	3,3	2,5	5,9	4,6	5,5	10,2	13,4	15,1	18,7	20,7	
primair onderwijs doelgroepen <sup>a</sup>	100	2,2	5,8	15,6	20,2	16,2	14,5	11,2	6,9	4,8	2,9	
voortgezet onderwijs	100	2,2	2,4	3,8	5,5	4,8	9,0	13,9	14,8	18,4	25,3	
educatie	100	4,3	7,1	8,9	9,2	10,8	11,9	13,9	13,8	11,0	9,1	
tegemoetkoming studiekosten	100	4,5	9,3	12,7	20,9	16,9	19,9	12,5	2,4	0,9	0,0	
kinderbijslag 16-17-jarigen	100	1,4	3,1	1,7	5,2	5,4	7,9	12,4	17,2	20,7	25,0	
fiscale compensatie studiekosten	100	2,8	4,9	5,9	7,6	7,5	9,3	12,3	15,4	16,6	17,6	
uitgavenverdeling (mln. €) (%)												
primair onderwijs algemeen	7.320	100	4,2	3,4	6,1	6,0	5,7	9,5	14,0	14,0	17,6	19,5
primair onderwijs doelgroepen <sup>a</sup>	410	100	2,2	5,8	15,6	20,2	16,2	14,5	11,2	6,9	4,8	2,9
voortgezet onderwijs	5.090	100	6,7	1,6	3,0	5,8	3,7	8,8	11,8	14,0	19,1	25,6
middelbaar beroepsonderwijs	2.580	100	37,6	9,2	7,8	4,8	6,6	6,2	5,9	8,6	6,5	6,8
hoger onderwijs	4.120	100	46,8	7,2	4,8	4,8	5,0	5,3	4,8	7,6	7,5	6,3
educatie	500	100	11,2	13,8	5,2	7,1	9,7	13,5	12,8	7,8	11,2	7,6
studiefinanciering	1.760	100	69,5	10,7	3,6	3,1	3,0	3,7	2,6	1,6	1,3	0,8
tegemoetkoming studiekosten	360	100	6,4	3,2	12,8	14,6	13,8	19,2	15,5	8,1	4,2	2,2
kinderbijslag 16-17-jarigen	380	100	1,7	2,0	1,9	5,1	6,0	7,8	10,5	18,4	21,1	25,4
fiscale compensatie studiekosten	110	100	5,1	7,3	5,0	5,7	8,2	7,8	10,5	10,2	15,7	24,5
<b>totaal</b>	<b>22.630</b>	<b>100</b>	<b>21,5</b>	<b>5,2</b>	<b>5,3</b>	<b>5,8</b>	<b>5,4</b>	<b>8,0</b>	<b>9,9</b>	<b>10,9</b>	<b>13,0</b>	<b>14,9</b>

a De uitgavenverdeling is gelijk aan de doelgroepverdeling, omdat de uitgavenverdeling is berekend op basis van de regelgeving.

b Inclusief 18-26-jarigen.

Bron: CBS (IPO'03) (tegemoetkoming en fiscale compensatie studiekosten); SCP (AVO'03) (overige voorzieningen)

De verdeling van de uitgaven voor primair onderwijs en het vervolgonderwijs voor 12-17-jarigen volgt nauwgezet de verdeling van kinderen over inkomensgroepen in de betrokken leeftijdsgroepen (tabel 4.8a). Doordat alleenstaanden en ouderen vooral in de lagere inkomensgroepen zijn gepositioneerd en kinderrijke gezinnen in de hogere inkomensgroepen, is het profijt in de lagere inkomensgroepen bescheiden en in de hogere inkomensgroepen royaal: de lagere inkomens (tweede tot en met vierde groep) ontvangen 13% van de overheidsuitgaven voor onderwijs van kinderen in de

leerplichtige leeftijd (primair en voortgezet onderwijs), de middeninkomens 27% en de hogere inkomens (achtste tot en met groep) 54%. De overheidsuitgaven voor doelgroepen in het primair onderwijs zijn veel minder scheef verdeeld, omdat deze uitgaven meer dan proportioneel ten gunste komen van huishoudens in achterstand-situaties. Zo komt bij de lagere inkomens 2,7 keer zo veel overheidsgeld voor doelgroepen terecht dan uitgaven voor het primair onderwijs zelf, terwijl bij de hoogste inkomensgroep 3% van deze middelen terechtkomt tegenover bijna 21% voor het reguliere primair onderwijs. De achterstandsgelden komen dus vooral de lagere inkomens ten goede.<sup>7</sup>

De tegemoetkoming in de studiekosten, die onderwijskosten voor 12-26 jarige kinderen van ouders met bescheiden inkomens draagbaar moeten maken, komt naar de bedoeling van de regeling ook in belangrijke mate terecht bij huishoudens met bescheiden inkomens. Terwijl de lagere inkomens slechts 13% ontvangen van de onderwijsuitgaven voor voortgezet en middelbaar onderwijs, komt wel 31% van het budget voor de tegemoetkoming in de studiekosten bij deze huishoudens terecht. Omgekeerd ontvangen de hogere inkomens ruim 54% van deze onderwijsuitgaven, maar nog geen 15% van de tegemoetkoming in de studiekosten. Volgens de doelgroepverdeling voor de tegemoetkoming in de studiekosten gaat dit echter niet ver genoeg: de lagere inkomens zouden nog meer moeten profiteren (geen 31% maar 43%) en de hogere inkomens nog minder (geen 15% maar slechts 3%). De fiscale compensatie voor studiekosten komt conform de doelgroepverdeling voornamelijk de hogere inkomensgroepen ten goede: ongeveer 50% van deze fiscale voorziening strekt hen ten voordeel en zou hen volgens de doelgroepverdeling ook ten voordeel moeten strekken. De uitgaven voor educatie zijn betrekkelijk gelijkmatig over de verschillende inkomensgroepen verdeeld, en zouden dit volgens de doelgroepverdeling ook moeten zijn.

De kinderbijslag voor 16-17-jarigen volgt nauwgezet de verdeling van onderwijs-volgende kinderen in deze leeftijdsgroep. De onderwijsuitgaven voor 18-plussers – bestaande uit de overheidsuitgaven voor middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs, evenals de studiefinanciering – komen door de gekozen huishoudensdefinitie nagenoeg geheel terecht bij de laagste inkomensgroep. Dit effect wordt nog versterkt omdat de studiefinanciering als voorziening is aangemerkt en dus niet tot het secundair inkomen bijdraagt. Voorts is een doelgroepverdeling moeilijk te construeren omdat niet-studerenden in de betrokken leeftijdsgroep doorgaans in de arbeidsmarkt participeren, een gezin hebben gevormd en zodoende een hogere positie in de inkomensverdeling hebben verworven. Zij kunnen daardoor nauwelijks als referentiegroep fungeren. In dit verband geeft de ouderlijkhuishoudenvariant vanuit inkomenspolitiek oogpunt een interessanter beeld (tabel 4. 8b).

Tabel 4.8b

Overheidsuitgaven voor onderwijs naar 10%-groepen van secundair inkomen, ouderlijkhuishoudenvariant, 1999 (in procenten en in (duizenden en miljoenen) euro)

	<b>totaal</b>	<b>1e</b>	<b>2e</b>	<b>3e</b>	<b>4e</b>	<b>5e</b>	<b>6e</b>	<b>7e</b>	<b>8e</b>	<b>9e</b>	<b>10e</b>	
verdeling huishoudens (%)	100	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	
secundair inkomen (x 1000 €)	26,4	2,9	10,8	14,7	18,0	21,5	25,4	30,0	34,9	41,7	64,1	
doelgroepverdeling (%)												
middelbaar beroepsonderwijs	100	2,0	4,8	4,6	8,0	7,1	9,4	13,1	13,3	17,7	20,0	
hoger onderwijs	100	3,5	6,6	6,4	9,1	7,9	10,2	14,1	11,1	15,2	15,8	
studiefinanciering	100	4,5	8,3	8,8	10,0	10,0	10,8	13,6	9,7	12,0	12,2	
subtotaal	100	3,3	6,4	6,3	8,9	8,1	10,1	13,7	11,5	15,3	16,3	
<b>totaal</b>	<b>100</b>	<b>3,0</b>	<b>4,2</b>	<b>5,9</b>	<b>7,1</b>	<b>6,8</b>	<b>10,1</b>	<b>13,5</b>	<b>13,3</b>	<b>16,7</b>	<b>19,3</b>	
uitgavenverdeling (mln. €) (%)												
middelbaar beroepsonderwijs	3.080	100	2,8	7,6	5,9	6,1	6,8	8,2	17,8	16,4	14,9	13,6
hoger onderwijs	4.120	100	2,5	2,2	3,9	7,3	8,8	6,1	12,3	9,0	21,1	26,9
studiefinanciering	1.760	100	4,3	5,7	5,8	9,9	12,2	8,0	13,2	8,8	13,6	18,5
subtotaal	8.460	100	3,0	4,5	4,9	7,5	8,9	7,2	14,1	11,2	17,7	21,1
<b>totaal</b>	<b>22.630</b>	<b>100</b>	<b>4,4</b>	<b>3,7</b>	<b>5,1</b>	<b>6,9</b>	<b>6,8</b>	<b>8,8</b>	<b>13,4</b>	<b>12,6</b>	<b>17,4</b>	<b>20,7</b>

Bron: SCP (GEQS'99)

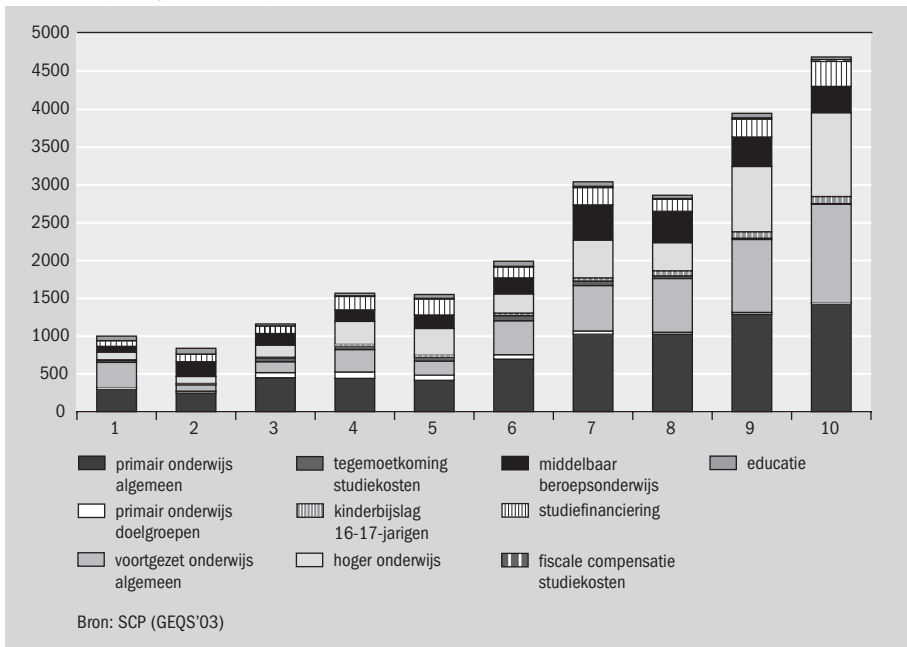
De verdeling van de onderwijsuitgaven voor 18-plussers is in de ouderlijkhuishoudenvariant iets schever dan men op grond van de verdeling van kinderen over inkomensgroepen zou verwachten. Terwijl 22% van de 18-27-jarige kinderen ouder(s) heeft die behoren tot de lagere inkomens (doelgroepverdeling), hebben deze ouder(s) slechts voor 17% profijt van de betrokken overheidsuitgaven (uitgavenverdeling). Voor de middeninkomens loopt het percentage van de overheidsuitgaven (30%) ook iets achter bij wat op grond van het aantal kinderen tussen 18 en 24 jaar verwacht zou mogen worden (32%), terwijl de hogere inkomens meer dan proportioneel profiteren (50% ontvangen tegenover 43% verwacht op basis van aanwezige kinderen). Hier zien we de weerslag van verschillende selectie-effecten bij niet-leerplichtige kinderen, waarvan sociale herkomst een van de belangrijkste is. Dit resulteert in een hogere onderwijsdeelname van kinderen uit de hogere inkomensgroepen. 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 meerderjarige. Zo komt 50% van de exploitatie-uitgaven voor onderwijs aan 18-plussers terecht bij de hogere inkomens, terwijl dit bij slechts 41% van de uitgaven voor studiefinanciering het geval is. Vergeleken met de doelgroepverdeling is dit nog iets te veel (deze

komt uit op 34%), maar hierin weerspiegelt zich weer de grotere deelname van kinderen uit hogere inkomensgroepen.

Wanneer het gehele onderwijsveld in de ouderlijkhuishoudenvariant wordt overzien, blijkt dat uiteindelijk bijna 16% van de overheidsuitgaven voor onderwijs terecht komt bij de lagere inkomens, 29% bij de middeninkomens en een kleine 51% bij de hogere inkomens. Op grond van de doelgroepenverdeling zouden de lagere inkomens en middeninkomens iets meer profijt moeten hebben (17% respectievelijk 30%) en de hogere inkomens wat minder (49%). In verhouding zijn deze verschillen gering, maar in absolute zin gaat het om substantiële bedragen omdat met onderwijs grote uitgaven zijn gemoeid (zie figuur 4.2). Gezien deze dominante positie die onderwijs inneemt in het totaal van overheidsuitgaven, zet de verdeling van de onderwijsuitgaven ook een sterke stempel op de verdeling van het totale 'profijt van de overheid'.

Figuur 4.2

Verdeling van de overheidsuitgaven voor onderwijs naar inkomensgroepen, ouderlijkhuishoudenvariant, 2003 (in miljoenen euro)



### Openbaar vervoer

Het openbaar vervoer valt onder het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) en wordt verzorgd door zelfstandige vervoersbedrijven die op landelijk, regionaal of gemeentelijk niveau opereren. Met het openbare vervoer van particulieren was in 2003 een bedrag van bijna 1,9 miljard euro gemoeid (tabel 4.9). Het goederenvervoer en het zakelijk vervoer maken onderdeel uit van de bedrijfssector en blijven hier

buiten beeld. Het openbaar vervoer dat wordt verzorgd door de NS wordt grotendeels indirect gesubsidieerd. ProRail, het bedrijf dat verantwoordelijk is voor de aanleg, het beheer en het onderhoud van de spoorinfrastructuur, ontvangt daartoe middelen uit het Infrastructuurfonds. Door deze overheidsbijdrage kan ProRail een lage gebruiksvergoeding berekenen aan de NS voor het gebruik van de spoorinfrastructuur. 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. De rijksbijdrage in de exploitatie van de vervoersbedrijven is gebaseerd op de gerealiseerde reizigersopbrengst. De verschillen in kostendeckingsgraad van de vervoersopbrengsten, en als complement daarvan het subsidieaandeel, zijn relatief gering. Daarom zijn de uitgaven aan gebruikers toegeerekend naar rato van de afgelegde reizigerskilometers per type openbaar vervoer.

Tabel 4.9

Openbaar vervoer: gebruik en uitgaven in 2003 (in miljoenen euro, doelgroepen en gebruiksindicatoren)

	<b>gebruiksindicator</b>	<b>uitgaven (mln. euro)</b>	<b>doelgroep</b>
vervoer per trein	reiskilometer/tarief	700	gehele bevolking
vervoer per bus, tram, metro	reiskilometer/tarief	1170	gehele bevolking
<b>totaal</b>		<b>1870</b>	

Bron: SCP (GEQS'03)

De grote betrokkenheid van de overheid bij het bekostigen van het openbaar personenvervoer heeft verschillende achtergronden, waarbij ongewenste externe effecten op de natuurlijke kwaliteit van landelijke gebieden en de leefbaarheid in en de bereikbaarheid van stedelijke gebieden een hoofdrol spelen. Het openbaar vervoer moet de bereikbaarheid van stedelijke netwerken en economische kerngebieden bevorderen en moet bijdragen aan de betrouwbaarheid van de reistijd, de kwaliteit van de leefomgeving en de verkeersveiligheid (V&W 2004). 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 over eigen vervoermiddelen kunnen beschikken. Zij moeten kunnen deelnemen aan sociale en economische activiteiten en zij moeten belangrijke voorzieningen als ziekenhuizen en onderwijsinstellingen kunnen bereiken.

#### **Kader 4.2 Profijt van de weg**

De overheid geeft ook geld uit voor de uitbreiding, het beheer en het onderhoud van de verkeerswegen. Hoewel deze uitgaven deels een investeringskarakter hebben, kan dankzij de financiering via het Infrastructuurfonds een globale berekening worden gemaakt van de uitgaven voor beheer en onderhoud. De uitgaven voor de uitbreiding van het wegennet komen aan toekomstige gebruikers ten goede en blijven hier daarom buiten beeld.

In 1999 is de verdeling berekend van een bedrag van 1,4 miljard euro aan beheer en onderhoud van wegen, dat vanwege het private gebruik van het wegennet aan huishoudens kan worden toegerekend. De lagere inkomens bleken voor 15% te profiteren van deze overheidsuitgaven, de middeninkomens voor 31% en de hogere inkomens voor 52%. Hieruit blijkt dat vooral de hogere inkomensgroepen van het beheer en onderhoud van het wegennet profiteren. Tegenover deze uitgaven staan uiteraard ook inkomsten, die deels voor het beheer en onderhoud van het wegennet worden aangewend. In 1999 ontving de overheid een bedrag van 6,3 miljard euro aan brandstofaccijns, motorrijtuigenbelasting en BPM bij aanschaf van een auto. De lagere inkomens droegen voor 13% bij aan deze inkomsten, de middeninkomens voor 34% en de hogere inkomens voor 51%. Hieruit blijkt dat de verdeling van uitgaven en inkomsten voor het particulier gebruik van het wegennet redelijk in evenwicht zijn, zij het dat de lagere inkomens iets meer profiteren dan zij betalen, terwijl de middeninkomens iets meer betalen dan zij ontvangen. Bij de hogere inkomens spoort het aandeel in het profijt goed met het aandeel in de belastingopbrengsten die zij leveren.

De doelgroepen van het openbaar vervoer zijn vanuit de genoemde motieven voor overheidsoptreden moeilijk te bepalen. Vanuit het externe-effectenmotief vormen juist autobezitters de doelgroep, vanuit het verdelingsmotief huishoudens zonder auto. In eerdere rapportages over het 'profijt van de overheid' is een poging gedaan om doelgroepen af te bakenen op basis van de genoemde doelstellingen. Omdat in de praktijk nagenoeg de gehele bevolking wel tot een doelgroep bleek te behoren (de autobezitters waren doelgroep vanwege de ene doelstelling, de niet-autobezitters vanwege de andere doelstelling) week de resulterende doelgroepverdeling nauwelijks af van een verdeling waarbij de totale bevolking als doelgroep zou zijn genomen. Daarom is de totale bevolking als doelgroep van het openbaar vervoer gekozen.



Tabel 4.10

Overheidsuitgaven voor openbaar vervoer naar 10%-groepen van secundair inkomen, 2003<sup>a</sup>  
(in procenten en in (duizenden en miljoenen) euro)

	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 €)	26,4	2,9	10,8	14,7	18,0	21,5	25,4	30,0	34,9	41,7	64,1	
doelgroepverdeling (%)	100	6,9	6,3	7,6	7,5	10,3	8,8	14,3	11,1	12,7	14,4	
uitgavenverdeling	(mln. €)	(%)										
vervoer per trein	700	100	17,9	5,5	4,6	6,6	7,4	9,3	8,9	11,4	12,7	15,5
vervoer per bus, tram, metro	1170	100	20,9	6,5	7,3	7,4	7,9	9,6	10,5	8,5	9,9	11,6
totaal	1870	100	19,8	6,1	6,3	7,1	7,7	9,5	9,9	9,6	11,0	13,1

a Op een willekeurige dag in het jaar.

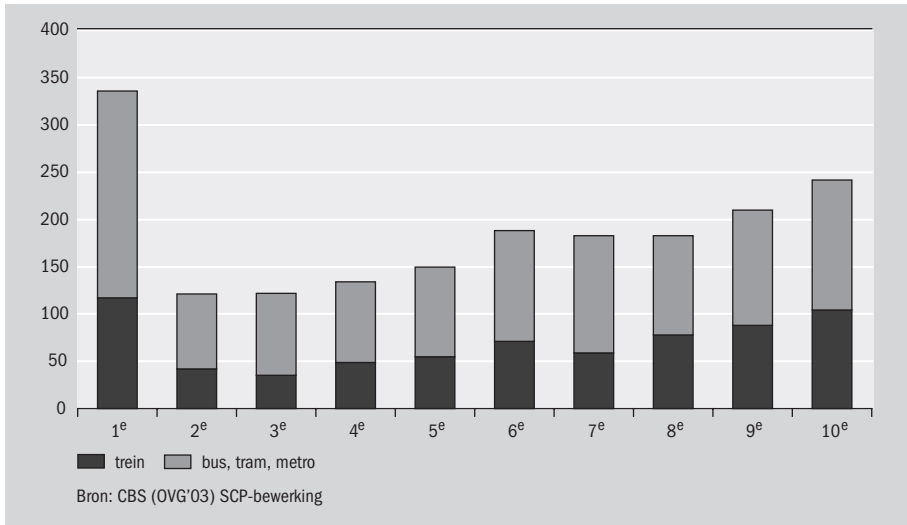
Bron: CBS (OVG'03) SCP-bewerking

Het verloop van de uitgavenverdeling voor openbaar vervoer naar inkomensgroepen vertoont het bekende U-vormige verloop (tabel 4.10 en figuur 4.3). Dit komt omdat het profijt in de laagste inkomensgroep hoog is door het intensieve gebruik dat studenten maken van het openbaar vervoer. Zij profiteren dubbel: via de hier toegereken- de openbaarvervoersubsidies en via de OV-jaarkaart voor studerende r8-plussers. Deze laatste voorziening maakt echter deel uit van de eerder toegereken- de studiefinanciering en blijft hier daarom buiten beeld. Vanaf de tweede inkomensgroep loopt het profijt geleidelijk op, om uiteindelijk te verdubbelen in de hoogste inkomens- groep. In de hogere inkomensgroepen zijn het de (trein)forenzen die het beeld bepa- len; het vervoer per bus, tram of metro stijgt minder sterk per inkomensgroep. Zo reist een gemiddeld huishouden in de hoogste inkomensgroep 2,9 keer zo veel met de trein als een gemiddeld huishouden in de tweede inkomensgroep, en maakt het 1,8 keer zo vaak gebruik van bus, tram of metro.

Wanneer de gehele bevolking in gelijke mate had geprofiteerd van de overheidsuit- gaven voor openbaar vervoer, was 21% van deze uitgaven bij de lagere inkomens terechtgekomen (behalve bij de laagste inkomensgroep van overwegend studeren- den) en 38% bij de hogere inkomens. In werkelijkheid is 20% van deze uitgaven bij de lagere en 34% bij de hogere inkomens terechtgekomen. Dit betekent dat de verdeling van uitgaven voor het openbaar vervoer betrekkelijk nauw samenvalt met de gekozen doelgroepverdeling.

Figuur 4.3

Verdeling van de uitgaven voor openbaar vervoer naar inkomensgroepen, 2003 (in miljoenen euro)



### Cultuur en recreatie

Culturele en recreatieve voorzieningen worden in belangrijke mate door lagere overheden, provincies en gemeenten, gesubsidieerd. Op sportief en recreatief niveau is dat al geruime tijd het geval, maar op cultureel gebied heeft vooral in het laatste kwart van de vorige eeuw een belangrijke overdracht van geldmiddelen naar de lagere overheden plaatsgevonden. Op rijksniveau levert het ministerie van OCenW een belangrijke financiële bijdrage aan culturele voorzieningen, met name voor uitvoerende kunsten (40%) en musea (45%). Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (vws) voert weliswaar ook beleid op het sociaal-cultureel gebied en het terrein van sport, maar de financiële bijdragen die worden verstrekt hebben een specifiek of ondersteunend karakter en dragen niet bij aan de directe bekostiging van de betrokken voorzieningen. De openluchtrecreatie ten slotte valt op rijksniveau onder het beleidsregime van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV), hoewel ook hier provinciale en lokale overheden het meeste geld uitgeven voor de exploitatie van dagrecreatieterreinen, fiets-, wandel- en ruiterspaden en vaarroutes, en daarvoor ook de verantwoordelijkheid dragen.

Tabel 4.11

Voorzieningen op het gebied van cultuur en recreatie, 2003 (in miljoenen euro, doelgroepen en gebruiksindicatoren)

	<b>gebruiksindicator</b>	<b>uitgaven (mln. euro)</b>	<b>doelgroep</b>
sociaal-cultureel werk	bezoeken	600	bevolking 6+
sportaccommodaties	uren	710	bevolking 6+
openluchtrecreatie	bezoeken	580	bevolking 6+
openbare bibliotheken	uitleningen	400	bevolking 6+
kunstzinnige vorming	leerlingen	170	bevolking 6+
uitvoerende kunsten	bezoeken	440	bevolking 6+
musea	bezoeken	300	bevolking 6+
<b>totaal</b>		<b>3200</b>	

Bron: SCP (GEQS'03)

Ongeveer tweederde deel van de overheidsuitgaven voor cultuur en recreatie kan als individueel profijt aan huishoudens worden toegerekend (tabel 4.11). De rest van deze uitgaven heeft een collectief karakter en komt ten goede aan zaken als natuurbescherming, het behoud van cultureel erfgoed, monumentenzorg en culturele fondsen. Het hoofdmotief voor de beleidsaandacht voor culturele en recreatieve voorzieningen is het onderschattingsmotief. Mensen bewegen minder dan goed voor ze is en onderschatten in de ogen van de overheid het positieve effect dat van cultuur en natuur kan uitgaan voor hun individuele ontplooiing en welzijn. Maar er zijn ook andere motieven die verband houden met maatschappelijke factoren (lagere zorgkosten en betere sociale integratie), met rechtvaardigheidsoverwegingen (verbeteren van de positie van mensen in achterstandsituaties) en zelfs met het collectieve karakter van het goed (voor bos en heide zijn entreeheffingen economisch ondoelmatig).

De overheid streeft op cultureel gebied naar het scheppen van voorwaarden voor het in stand houden, ontwikkelen en verbreiden van cultuuruitingen (Wet op het specifiek cultuurbeleid). Meer concreet komt dit tot uitdrukking in het zo veel mogelijk zichtbaar maken van het culturele vermogen voor een breed publiek, het stimuleren van cultuureducatie en het versterken van de aankoopfondsen teneinde het culturele erfgoed voor de samenleving veilig te stellen (OCenW 1999). Op sportief gebied domineert eveneens het onderschattingsmotief, maar hier worden ook motieven naar voren gehaald die verwijzen naar algemene maatschappelijke baten als sociale integratie, overdracht van waarden en normen, en het bevorderen van tolerantie (TK 2000/2001). Daarnaast komt ook het verdelingsmotief naar voren waar het gaat om het bevorderen van gezond gedrag van mensen uit lagere sociaaleconomische groepen.

De voorzieningen op het gebied van cultuur en recreatie worden door de overheid vooral verstrekt met consumptieve bedoelingen: er moet meer gebruik van worden gemaakt. Indien culturele en recreatieve voorzieningen geheel aan het vrije spel van de markt zouden worden overgelaten, zou de consumptie zich volgens de overheid op een te laag niveau bevinden. Aan de verdeling van het gebruik, de spreidingsdoelstelling, worden in overheidsnota's overigens alleen vrij algemene uitspraken gewijd: het doel is cultuurparticipatie door een zo breed mogelijk publiek te stimuleren. Doelgroep van alle culturele en recreatieve voorzieningen is de gehele bevolking van zes jaar en ouder. Deze leeftijdsgrens is ingegeven door het feit dat veel voorzieningen zelfstandig door individuen gebruikt moeten kunnen worden.

De verdeling van de overheidsuitgaven voor culturele en recreatieve voorzieningen over de verschillende inkomensgroepen is weergegeven in tabel 4.12 en figuur 4.4.

Tabel 4.12

Overheidsuitgaven voor cultuur en recreatie naar 10%-groepen van secundair inkomen, 2003 (in procenten en in (duizenden en miljoenen) euro)

	<b>totaal</b>	<b>1e</b>	<b>2e</b>	<b>3e</b>	<b>4e</b>	<b>5e</b>	<b>6e</b>	<b>7e</b>	<b>8e</b>	<b>9e</b>	<b>10e</b>	
verdeling huishoudens (%)	100	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	
secundair inkomen (x 1000 €)	26,4	2,9	10,8	14,7	18,0	21,5	25,4	30,0	34,9	41,7	64,1	
doelgroepverdeling (%)	100	6,4	6,3	7,7	8,0	8,6	10,3	11,9	12,9	13,6	14,3	
uitgavenverdeling	(mln. €) (%)											
sociaal-cultureel werk	600	100	6,6	8,6	8,1	7,6	8,1	12,7	12,5	13,5	12,3	10,0
sportaccommodaties	710	100	5,9	2,5	5,0	6,0	6,2	8,8	12,2	14,6	17,6	21,3
openluchtrecreatie	580	100	5,6	5,6	6,4	7,3	8,5	11,0	12,9	13,9	14,1	14,8
openbare bibliotheken	400	100	5,3	4,0	7,3	7,2	5,7	9,7	13,4	13,7	16,1	17,7
kunstzinnige vorming	170	100	5,7	5,4	5,1	6,0	8,5	8,2	9,9	12,9	18,8	19,5
uitvoerende kunsten	440	100	4,2	4,1	4,9	6,5	7,1	8,7	11,3	11,4	18,4	23,5
musea	300	100	6,0	4,2	6,4	6,0	7,1	9,2	11,7	12,6	15,2	21,4
totaal	3200	100	5,7	4,9	6,3	6,8	7,2	10,0	12,2	13,4	15,7	17,8

Bron: SCP (AVO'03)

De overheidsuitgaven voor recreatieve en culturele voorzieningen blijken vooral ten gunste te komen van de hogere inkomensgroepen. Dit profijt neemt in verhouding toe met het culturele en educatieve karakter van de voorzieningen en neemt in verhouding af met het recreatieve en sportieve karakter. Naast inkomen nemen leeftijd en gezinsfase een dominante positie in bij het verklaren van de verdelingsuitkomsten. Veel van de betrokken voorzieningen worden vooral gebruikt door gezinnen met kinderen. Zo neemt het aandeel gezinnen toe van 13% in de vijfde inkomens-

groep naar 36% in de zevende inkomensgroep, om uiteindelijk uit te komen op 49% in de tiende inkomensgroep. Bij culturele voorzieningen spelen voorts traditionele culturele competenties een grote rol, die vooral met opleidingsniveau en (daarmee) met inkomen samenhangen.

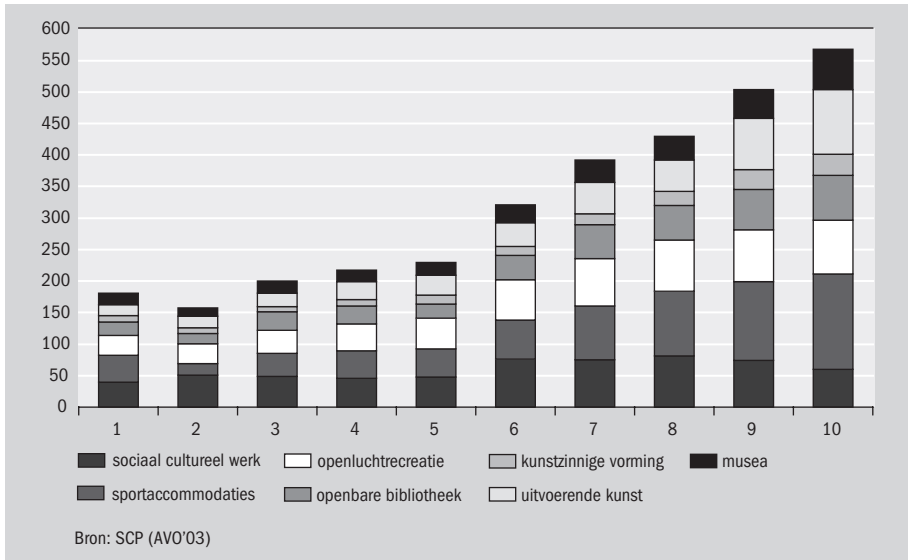
Het sociaalculturele werk, dat vooral op de buurt en de daar wonende jongeren is gericht, is nog het minst ongelijk verdeeld. Het profijt van deze voorziening komt globaal overeen met de verdeling van personen over inkomensgroepen (doelgroepverdeling), zij het dat de lagere inkomensgroepen in verhouding iets meer en de hogere inkomensgroepen iets minder ontvangen. De uitgaven voor sport komen in verhouding vooral ten goede aan de hogere inkomensgroepen, meer dan we op grond van de verdeling van personen en jeugdigen zouden verwachten. Bij de verdeling van de overheidsuitgaven voor openluchtrecreatie en – in iets mindere mate – openbare bibliotheken is de verdeling van kinderen en personen over inkomensgroepen beter terug te vinden. Het beeld wordt duidelijk anders bij voorzieningen die op muzikale, uitvoerende en beeldende kunst zijn gericht. Daarbij wordt het grotere profijt van hogere inkomens bij kunstzinnige vorming enigszins getemperd door de inkomensafhankelijke eigen bijdrage. De meest scheve verdeling ontstaat bij de traditionele podiumkunsten die ten uitvoer worden gebracht door toneel- en muziekgezelschappen. De musea nemen qua scheefheid van het profijt een middenpositie in.

Het meer dan verwachte profijt dat hogere inkomens hebben van culturele en recreatieve voorzieningen is ook in eerdere rapportages aangetroffen. De huishoudens in de hogere inkomensgroepen ontvangen een duidelijk groter deel van de betrokken overheidsuitgaven dan hun aandeel in de bevolking zou rechtvaardigen. Een nadere afperking van de doelgroepen tot bepaalde leeftijdsgroepen (bijvoorbeeld 12-39-jarigen) verandert het beeld niet.

De hogere inkomens ontvangen ruim 47% van de overheidsuitgaven voor cultuur en recreatie en zouden op grond van de doelgroepenverdeling slechts 41% van deze uitgaven mogen ontvangen. Bij de meer recreatieve voorzieningen is het feitelijke profijt wat lager (45%) en bij de meer culturele voorzieningen wat hoger (51%).

Figuur 4.4

Verdeling van de uitgaven voor cultuur en recreatie naar inkomensgroepen, 2003 (in miljoenen euro)



### Maatschappelijke dienstverlening

De sector maatschappelijke dienstverlening omvat een aantal voorzieningen die aan burgers ten goede komen (tabel 4.13). Vier van de zeven voorzieningen ressorteren onder het ministerie van vws (thuiszorg, jeugdgezondheidszorg, geestelijke gezondheidszorg en maatschappelijk werk), twee onder het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (szw) (voorzieningen voor gehandicapten en kinderopvang) en één onder het ministerie van Justitie (rechtshulp).<sup>8</sup> Het ministerie van Financiën was tot voor kort slechts zijdelings betrokken bij het fiscaal faciliteren van de kinderopvang, maar deze faciliteit is sinds kort opgegaan in de Wet kinderopvang, waarvan de toeslagen worden verstrekt door de belastingdienst.

Het meest op de voorgrond tredende motief bij de maatschappelijke dienstverlening is het verdelingsmotief. De prijs van de voorziening mag de toegankelijkheid niet in de weg staan. Dit kan in veel gevallen worden bereikt door middel van inkomensafhankelijke prijzen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat inkomensafhankelijke prijzen een grote rol spelen in de maatschappelijke dienstverlening. Daarmee worden zowel sectorale doelen nagestreefd (een kwalitatief voldoende niveau van thuiszorg, kinderopvang of rechtshulp), als inkomenspolitieke doelen (een voor iedereen beschikbare voorziening, ongeacht het inkomen dat men geniet). Met deze inkomensafhankelijkheid is rekening gehouden bij het vaststellen van de doelgroepverdeling.

Tabel 4.13

Maatschappelijke dienstverlening: gebruik en uitgaven, 2003 (in miljoenen euro, doelgroepen en gebruiksindicatoren)

		uitgaven	
	gebruiksindicator	(mln. euro)	doelgroep
thuiszorg	uren	2640 <sup>a</sup>	hulpbehoevende huishoudens
jeugdgezondheidszorg	cliënten	50 <sup>a</sup>	kinderen 0-4 jaar
voorzieningen voor gehandicapten	voorzieningen	710	gehandicapten
ambulante geestelijke gezondheidszorg	cliënten	600	huishoudens
kinderopvang	dagdelen	560	kinderen 0-11 jaar
rechtshulp	cliënten	170	huishoudens met problemen
maatschappelijk werk	cliënten	100	huishoudens
<b>totaal</b>		<b>4830</b>	

a Deze voorzieningen worden in het vervolg samengenomen.

Bron: SCP (GEQS'03)

De thuiszorg moet de zelfstandigheid en zelfredzaamheid van vooral ouderen in stand houden. De doelgroep bestaat uit personen die deze taken tijdelijk of permanent niet uit kunnen voeren. De doelgroep voor gehandicaptenvoorzieningen bestaat uit personen met matige en ernstige beperkingen in het dagelijks functioneren. Hierbij kon geen rekening worden gehouden met inkomensafhankelijke eigen bijdragen, voor zover die in de praktijk worden toegepast. Kinderopvang is voornamelijk een instrument in het arbeidsmarktbeleid, omdat het dankzij opvang eenvoudiger wordt om arbeid en zorgtaken te combineren. De doelgroep bestaat dan ook uit huishoudens met werkende ouder(s) en kinderen in de relevante leeftijdsgroep. Hierbij is rekening gehouden met de door de overheid gewenste inkomensafhankelijkheid van de eigen bijdragen. De doelgroep voor de rechtshulp bestaat uit personen die worden geconfronteerd met juridische problemen of geschillen. De ambulante geestelijke gezondheidszorg is evenals het algemeen maatschappelijk werk een algemene voorziening voor mensen met geestelijke en maatschappelijke problemen. Op basis van de beschikbare gegevens zijn huishoudens met deze problemen moeilijk te traceren. Daarom worden alle huishoudens gerekend tot de doelgroep van deze voorzieningen.

Tabel 4.14

Overheidsuitgaven voor maatschappelijke dienstverlening naar 10%-groepen van secundair inkomen, 2003 (in procenten en (duizenden en miljoenen) euro)

	<b>totaal</b>	<b>1e</b>	<b>2e</b>	<b>3e</b>	<b>4e</b>	<b>5e</b>	<b>6e</b>	<b>7e</b>	<b>8e</b>	<b>9e</b>	<b>10e</b>	
verdeling huishoudens (%)	100	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	
secundair inkomen (x 1000 €)	26,4	2,9	10,8	14,7	18,0	21,5	25,4	30,0	34,9	41,7	64,1	
doelgroepverdeling (%)												
thuiszorg en jeugdgezondheidszorg	100	4,2	26,4	20,2	12,7	11,2	8,3	6,1	3,9	3,8	3,1	
voorzieningen voor gehandicapten	100	3,6	17,8	15,8	11,8	12,9	12,1	8,6	7,3	5,6	4,5	
ambulante geestelijke gezondheidszorg	100	6,4	6,3	7,8	8,0	8,4	10,5	12,0	12,8	13,5	14,4	
kinderopvang <sup>a</sup>	100	1,0	2,0	4,3	3,0	3,9	8,0	15,5	19,2	20,7	22,3	
rechtshulp	100	18,3	18,2	15,4	11,3	8,3	9,0	7,0	4,8	4,7	3,0	
maatschappelijk werk	100	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	
<b>totaal</b>	<b>100</b>	<b>4,8</b>	<b>20,0</b>	<b>16,1</b>	<b>12,0</b>	<b>10,0</b>	<b>9,2</b>	<b>7,7</b>	<b>7,0</b>	<b>6,8</b>	<b>6,4</b>	
uitgavenverdeling (mln. €) (%)												
thuiszorg en jeugdgezondheidszorg	2690	100	2,1	31,1	19,3	12,1	12,4	8,7	5,7	2,9	3,1	2,6
voorzieningen voor gehandicapten	710	100	2,3	25,3	18,2	14,1	11,9	11,2	7,6	4,7	2,6	2,0
ambulante geestelijke gezondheidszorg	600	100	5,7	12,2	8,7	8,9	6,4	11,1	11,6	12,2	11,0	12,3
kinderopvang <sup>a</sup>	560	100	0,4	0,7	10,4	6,5	2,1	2,1	9,6	13,5	22,8	31,9
rechtshulp	170	100	15,7	17,7	20,2	12,5	7,5	7,0	6,7	6,3	3,1	3,2
maatschappelijk werk	100	100	5,7	15,2	14,5	6,7	9,6	9,9	11,8	9,1	10,6	7,0
<b>totaal</b>	<b>4830</b>	<b>100</b>	<b>2,9</b>	<b>23,6</b>	<b>16,7</b>	<b>11,2</b>	<b>10,2</b>	<b>8,6</b>	<b>7,3</b>	<b>5,8</b>	<b>6,4</b>	<b>7,2</b>

a Exclusief peuterspeelzalen.

Bron: SCP (AVO'03)

De uitgaven voor maatschappelijke dienstverlening komen door de aard van de voorziening (deels bestemd voor ouderen en gehandicapten) en door het inkomensafhankelijke karakter van de overheidsbijdrage vooral ten goede aan de lagere inkomens (tabel 4.14 en figuur 4.5). De verdeling van het profijt van maatschappelijke dienstverlening volgt betrekkelijk nauwgezet de verdeling die zou resulteren op basis van de beleidsdoelgroepen. Alleen de laagste inkomensgroep profiteert door zijn bijzondere samenstelling (studenten) nauwelijks, maar de betrokken voorzieningen zijn dan ook nauwelijks voor deze groep bedoeld. De helft van de uitgaven voor maatschappelijke dienstverlening bereikt de lagere inkomens; dit is iets meer dan op grond van de doelgroepverdeling kan worden verwacht (46%). De middeninkomens ontvangen iets minder dan verwacht (26% feitelijk tegenover 28% verwacht), terwijl de hogere inkomens bijna volgens de norm profiteren (21% feitelijk tegenover ruim 21% verwacht).



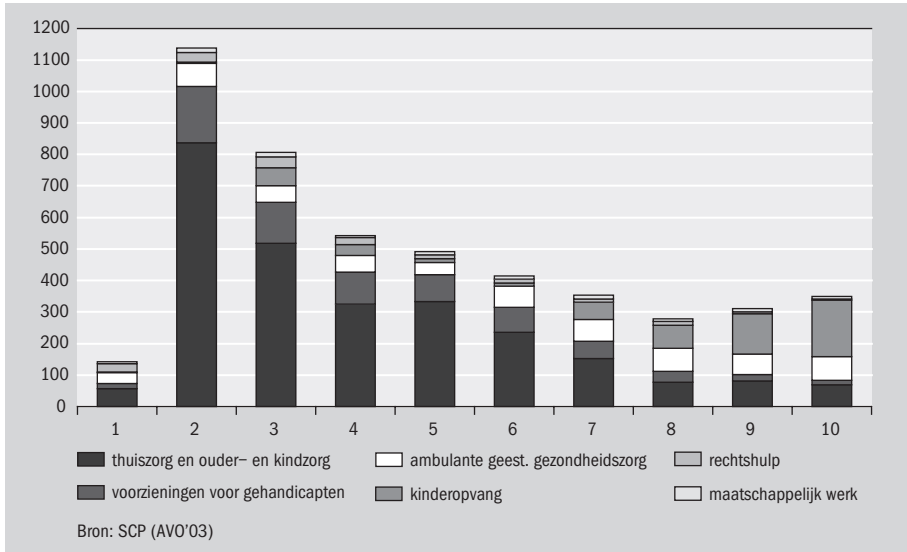
Per voorziening zijn er wel grote verschillen. Het minder dan verwachte profijt van de middengroepen is vooral toe te schrijven aan een minder dan verwacht profijt bij de kinderopvang en voorzieningen voor gehandicapten. Bij de kinderopvang komt het feitelijke profijt van de middengroepen uit op bijna 17%, terwijl op grond van de arbeidsmarktrelatie, de aanwezigheid van kinderen en het genoten inkomen ruim 27% van de overheidsuitgaven hier terecht zou moeten komen. Bij de lagere én hogere inkomensgroepen is het beeld omgekeerd: daar is het feitelijke profijt van de overheidsuitgaven voor kinderopvang iets hoger dan op grond van de doelgroepen mocht worden verwacht. De verdeling van de uitgaven voor kinderopvang is atypisch voor de sector maatschappelijke dienstverlening. Ondanks het sterk inkomensafhankelijke karakter van de regelgeving komen de overheidsuitgaven juist bij kinderopvang in sterke mate terecht bij de hogere inkomens. Dit hangt uiteraard samen met de scheve verdeling van gezinnen met jonge kinderen over de inkomensgroepen en het relatief intensieve gebruik door tweeverdieners. Daardoor wordt het inkomensafhankelijke karakter van de regeling overschaduwd.

Bij de voorzieningen voor gehandicapten zijn het vooral de lagere inkomens die profiteren, terwijl de middeninkomens en de hogere inkomens minder profiteren dan op grond van het aantal personen met beperkingen mocht worden verwacht. Een deel van dit lagere dan verwachte profijt van de middeninkomens en hogere inkomens kan worden toegeschreven aan het feit dat bij het opstellen van de doelgroepverdeling geen rekening kon worden gehouden met de inkomensafhankelijkheid van sommige verstrekkingen. Hierdoor is het beeld van de doelgroepverdeling enigszins vertekend ten gunste van de hogere inkomens.

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. Liefst 63% van de uitgaven voor thuiszorg komen ten goede aan de lagere inkomensgroepen, hetgeen op basis van de doelstellingen ook terecht blijkt te zijn: de verdeling van het genoten profijt volgt immers nauwgezet de verdeling van doelgroepen. Dit is eveneens het geval bij de rechtshulp, waarbij de overheidsuitgaven vooral de lagere inkomensgroepen ten goede komen en ook behoren te komen. De uitgaven voor ambulante geestelijke gezondheidszorg zijn redelijk gelijk over de verschillende inkomensgroepen gespreid, hoewel de lagere inkomens iets meer profiteren (30%) dan op grond van de bevolkingsverdeling verwacht zou kunnen worden (22%). Bij de middeninkomens zijn het feitelijke profijt en het normprofijs in evenwicht, maar bij de hogere inkomens is het feitelijke profijt (35%) lager dan het normprofijs (41%). Ook van het maatschappelijk werk profiteren lagere inkomens iets meer dan hogere inkomens.

Figuur 4.5

Verdeling van de uitgaven voor maatschappelijke dienstverlening naar inkomensgroepen, 2003  
(in miljoenen euro)



### Zorgverzekering

De zorg voor de volksgezondheid valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van vws. Het overgrote deel van de financiering loopt evenwel niet via het budget van het ministerie maar via het stelsel van ziektekostenverzekeringen. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen drie typen zorgrisico's: risico's die mensen zelf niet kunnen dragen en die niet goed verzekeraar zijn op een particuliere markt, risico's die mensen zelf niet kunnen dragen maar die wel verzekeraar zijn op een particuliere markt, en risico's die mensen zelf wel kunnen dragen en die ook verzekeraar zijn op een particuliere markt. De eerstgenoemde risico's worden gedekt door een volksverzekering (AWBZ) en de tweede groep door de zorgverzekering (voorheen: de ziekenfondsverzekering en de particuliere ziektekostenverzekeringen); de derde groep wordt middels aanvullende verzekeringen uitsluitend gedekt door de particuliere markt en blijft in dit rapport buiten beeld. Het optreden van de overheid in de volksgezondheid beperkt zich dus tot de risico's die mensen zelf niet kunnen dragen. De eerstgenoemde niet-verzekerbare risico's blijven in dit rapport grotendeels buiten beeld. Deze risico's worden gedekt door de AWBZ en de betrokken uitgaven komen – met uitzondering van de thuiszorg – voornamelijk ten goede aan bewoners van instellingen. Deze bewoners worden bij het bepalen van het profijt van de overheid buiten beeld gelaten, omdat zij niet (goed) zijn vertegenwoordigd in de gegevensbestanden die worden gebruikt om het profijt aan huishoudens toe te rekenen. Wel worden de AWBZ-uitgaven voor voorzieningen met een dienstverlenend karakter voor thuiswonenden, zoals de thuiszorg en de ambulante geestelijke gezondheidszorg, aan gebruikers toegerekend. Bij verzekerbare risico's ligt het voor de hand om de

particuliere markt als uitgangspunt te nemen. Het profijt van de overheid vloeit bij de zorgverzekering dan ook voort uit het verschil tussen een door de overheid vastgestelde (en feitelijk betaalde) risicopremie en een door de markt gegenereerde (en hier gesimuleerde) risicopremie.

Tabel 4.15

Zorgverzekering: gebruik en uitgaven in 2003 (in miljoenen euro en gebruiksindicatoren)

	gebruiksindicator	uitgaven (mln. euro)
<b>ZFW-verzekering</b>		
betaalde wettelijke premie	ZFW-verzekerden	-13.220
verzekerde waarde <sup>a</sup>		15.870
saldo (overheidsbijdrage)		2.650
<b>standaardpakketpolis (WTZ)</b>		
betaalde bijdrage <sup>b</sup>	particulier verzekerden	-1.150
premiëkorting	WTZ-polissen	1.150
saldo		0
<b>medefinanciering ZFW (MOOZ)</b>		
betaalde bijdrage	particulier verzekerden	-380
premiëkorting	ZFW-verzekerden	380
saldo		0
<b>totaal</b>		<b>2.650</b>

a Exclusief het MOOZ-gefinancierde gedeelte.

b 65-plussers met een WTZ-polis betalen geen WTZ-bijdrage (studenten wel).

Bron: SCP (GEQS'03)

Het profijt van de overheid is in deze rapportage berekend voor de periode die aan de invoering van de zorgverzekering voorafging (tabel 4.15). Met de invoering van de zorgverzekering is het profijt van de overheid niet wezenlijk anders geworden. Bij degenen die voorheen in het ziekenfonds verbleven is de inkomenssolidariteit middels de inkomensafhankelijke premie vervangen door de zorgtoeslag in de nieuwe zorgverzekeringswet. Bij degenen die voorheen particulier verzekerd waren is de risicosolidariteit vergroot door de invoering van een uniforme premie. Bovendien neemt de overheid nu ook de premie voor kinderen geheel voor zijn rekening.

De marktconforme risicopremie is gesimuleerd op basis van de premieheffing in de particuliere sfeer, waarbij volwassenen een premie betalen die afhankelijk is van hun leeftijd en waarbij voor maximaal twee meeverzekerde kinderen een kinderpremie in rekening wordt gebracht.<sup>9</sup> Daarbij is voor de vroegere jaren rekening gehouden met de door de overheid aangebrachte beperkingen in de risicopremie voor kwetsbare groepen. Mensen met een hoog risico (vooral ouderen) konden een standaardpakketpolis afsluiten met een premie die lager was dan het gemiddelde schaderisico. De extra kosten van deze polissen werden gefinancierd middels wet-

telijke bijdragen (Wet op de toegang tot ziektekostenverzekeringen (wtz)) die in rekening werden gebracht bij de overige particulier verzekerden. Naast de genoemde wettelijke bijdragen, die een voordeel opleverden voor standaardpakketpolishouders en een nadeel voor maatschappijpolishouders, was er ook nog een wettelijke bijdrage voor de door de overheid opgelegde solidariteitsbijdrage van particulier verzekerden voor de Wet medefinanciering oververtegenwoordiging oudere ziekenfondsverzekerden (Wet-mooz), waardoor ziekenfondsverzekerden met geringere premies konden volstaan.

De financiële betrokkenheid van de overheid bij de volksgezondheid is groot. De sterkste motieven voor overheidsingrijpen zijn het risicoselectie motief (risicosolidariteit) en het verdelingsmotief (inkomenssolidariteit). Aan volksgezondheid kunnen ook externe effecten worden verbonden, zoals de gezondheidsrisico's voor de bevolking als gevolg van bepaalde ziekten (epidemieën), alsmede de sociale en economische schade die hieruit kan voortvloeien. Omdat de doelgroepen in de zorgverzekering rechtstreeks voortkomen uit de regelgeving en het profijt van de overheid gelijk is aan het effect van de regeling, kan voor deze sector geen afzonderlijke doelgroepverdeling worden opgesteld.

Tabel 4.16

Overheidsuitgaven voor zorg naar 10%-groepen van secundair inkomen, 2003 (in procenten en in duizenden en miljoenen euro)

		<b>totaal</b>	<b>1e</b>	<b>2e</b>	<b>3e</b>	<b>4e</b>	<b>5e</b>	<b>6e</b>	<b>7e</b>	<b>8e</b>	<b>9e</b>	<b>10e</b>
verdeling huishoudens (%)		100	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
secundair inkomen (x 1000 €)		26,4	2,9	10,8	14,7	18,0	21,5	25,4	30,0	34,9	41,7	64,1
uitgavenverdeling	(mln. €) (%)											
ZFW risicopremie	15.870	100	2,1	12,6	12,9	11,9	12,1	12,4	10,0	10,6	8,5	6,8
ZFW betaalde premie	-13.220	100	1,7	7,6	9,3	10,6	11,6	12,3	12,1	14,3	12,1	8,4
ZFW saldo rijksbijdrage	2.650	100	4,2	37,5	30,6	18,7	14,7	12,5	0,0	-7,6	-9,3	-1,1
wettelijke bijdragen, premie	-1.530	100	8,6	1,4	1,7	2,8	3,9	6,5	11,6	14,2	20,6	28,8
wettelijke bijdragen, korting	1.530	100	3,2	5,8	7,8	9,9	13,3	13,7	15,4	10,6	11,7	8,5
wettelijke bijdragen, saldo	0	0	-5,4	4,4	6,1	7,2	9,4	7,2	3,8	-3,5	-8,9	-20,3
<b>totaal</b>	<b>2.650</b>	<b>100</b>	<b>1,1</b>	<b>40,1</b>	<b>34,1</b>	<b>22,8</b>	<b>20,1</b>	<b>16,6</b>	<b>2,2</b>	<b>-9,6</b>	<b>-14,4</b>	<b>-12,8</b>

Bron: SCP (AVO'03)

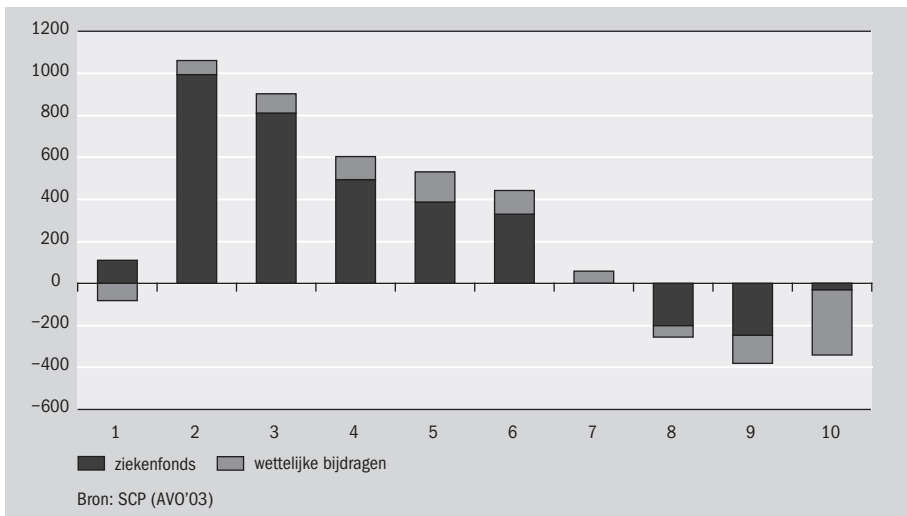
Uit de verdeling van het profijt is duidelijk de inkomenssolidariteit van het ziekenfondsstelsel af te lezen: de lagere inkomensgroepen profiteren het meest. Ook de wettelijke bijdragen droegen sterk bij aan de inkomenssolidariteit. De inkomenssolidariteit in de oude ziekenfondsverzekering blijkt duidelijk uit het verschil tussen de risicopremie en de feitelijke premie (tabel 4.16 en figuur 4.6). De risicopremie geeft

de gesimuleerde premie die de betrokkenen zouden betalen als zij particulier verzekerd zouden zijn. Bij de middeninkomens is de risicopremie nagenoeg in evenwicht met de feitelijk betaalde premie. De lagere inkomens betalen in verhouding minder en de hogere inkomens meer dan op grond van het gemiddelde schaderisico verwacht zou worden. Exclusief de bijdrage van het rijk aan de ziekenfondsverzekering hadden de lagere inkomens een gemiddeld profijt van 930 euro per huishouden (2390 euro risicopremie minus 1460 euro betaalde ziekenfondspremie) en de middeninkomens een gemiddeld profijt van 290 euro. De hogere inkomens ondervonden slechts een licht nadeel (-190 euro) vanwege het zeer hoge aandeel particulier verzekerden in deze groep. Het hier weergegeven tekort werd opgevangen door de rijksbijdrage in de algemene kas van de ziekenfondsverzekering.

De wettelijke bijdragen werden voornamelijk opgebracht door de hogere inkomens maar werden ook in belangrijke mate door hen genoten. Dit komt omdat alle betalers en de meeste ontvangers particulier verzekerd zijn. Per saldo resulteert echter een voordeel voor de lagere inkomens en de middeninkomens, terwijl bij de hogere inkomens sprake is van een nadeel. De hogere inkomens brachten 64% van de wettelijke bijdragen op maar profiteerden slechts voor 31% van het opgebrachte bedrag door een korting op hun premie. De middeninkomens brachten 30% op en ontvingen 46% van de wettelijke bijdragen; de lagere inkomens betaalden 6% en ontvingen 23%.

Figuur 4.6

Verdeling van de uitgaven voor zorg naar inkomensgroepen, 2003 (in miljoenen euro)



### Bestaanskosten

De bestaanskosten vormen een groep van voorzieningen, die bijzondere kosten van bestaan compenseren en waarmee geen dienstverlenende activiteiten zijn gemoeid. Onder bestaanskosten vallen de bijzondere bijstand, de kwijtschelding van lokale

heffingen en de fiscale aftrek van buitengewone ziektekosten (tabel 4.17). 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.<sup>10</sup> De uitbreidingen van deze voorziening betreffen onder meer de uitbreiding naar chronisch zieken (1998), chronisch zieke kinderen (1999), verhoging van de forfaits (2000), verlaging van de drempels voor inkomen en dieetkosten (2001) en de introductie van vermenigvuldigingsfactoren voor personen met meerjarige kosten (2002).

Tabel 4.17

Bestaanskosten: gebruik en uitgaven in 2003 (in miljoenen euro, doelgroepen en gebruiksindicatoren)

	<b>gebruiksindicator</b>	<b>uitgaven (mln. euro)</b>	<b>doelgroep</b>
bijzondere bijstand	ontvangen bedrag	230	sociale minima
fiscale compensatie ziektekosten	fiscaal voordeel	830	chronisch zieken
kwijtschelding lokale heffingen	kwijtscholden bedrag	140	sociale minima
<b>totaal</b>		<b>1200</b>	

Bron: SCP (GEQS'03)

De bijzondere bijstand en de kwijtschelding van lokale heffingen zijn vooral bedoeld voor huishoudens die op of onder het sociale minimum moeten zien rond te komen. De fiscale compensatie van de ziektekosten is uiteraard bedoeld voor huishoudens die deze kosten moeten betalen. Aangenomen wordt dat de doelgroep hier bestaat uit personen met matige of ernstige lichamelijke beperkingen en personen met chronische ziekten.

De overheidsuitgaven voor bestaanskosten komen uiteraard vooral de laagste inkomens ten goede (tabel 4.18 en figuur 4.7). Bijna 60% van deze uitgaven komt terecht bij de 40% huishoudens met de laagste inkomens en ruim 12% bij de 20% huishoudens met de hoogste inkomens. Dit laatste is voornamelijk het gevolg van de fiscale compensatie wegens buitengewone ziektekosten, waar de hoogste inkomens naar verhouding het meest van profiteren. Men moet immers niet alleen voldoende ziektekosten maken, maar ook voldoende inkomen genieten om fiscaal profijt te hebben. Het opmerkelijk grote profijt dat de laagste, voornamelijk door studenten bevolkte inkomensgroep geniet dankzij de kwijtschelding van lokale heffingen, vloeit mede voort uit het feit dat ook studenten in zelfstandige woonruimten recht hebben op kwijtschelding.

Tabel 4.18

Overheidsuitgaven voor bestaanskosten naar 10%-groepen van secundair inkomen, 2003  
(in miljoenen euro, doelgroepen en gebruiksindicatoren)

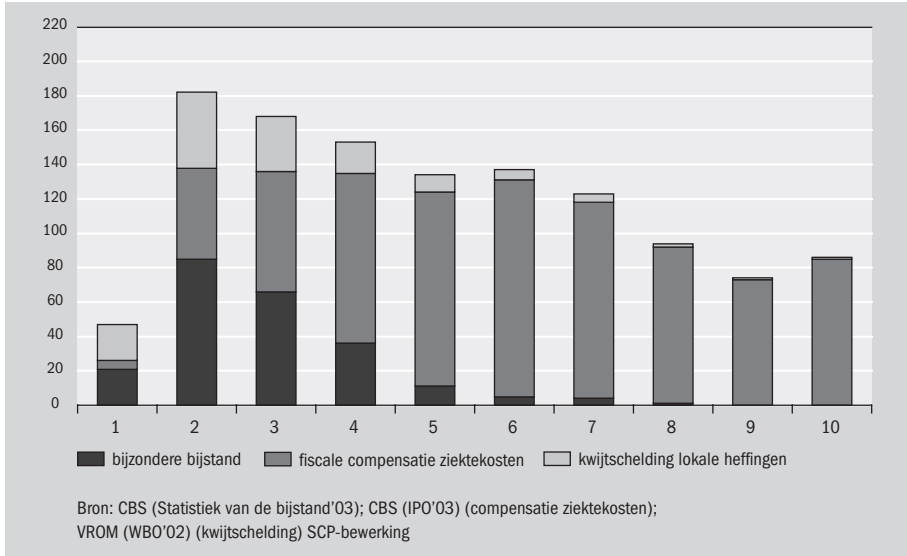
	<b>totaal</b>	<b>1<sup>e</sup></b>	<b>2<sup>e</sup></b>	<b>3<sup>e</sup></b>	<b>4<sup>e</sup></b>	<b>5<sup>e</sup></b>	<b>6<sup>e</sup></b>	<b>7<sup>e</sup></b>	<b>8<sup>e</sup></b>	<b>9<sup>e</sup></b>	<b>10<sup>e</sup></b>	
verdeling huishoudens (%)	100	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	
secundair inkomen (x 1000 €)	26,4	2,9	10,8	14,7	18,0	21,5	25,4	30,0	34,9	41,7	64,1	
doelgroepverdeling (%)												
bijzondere bijstand	100	23,6	45,2	21,3	7,6	1,4	0,5	0,2	0,1	0,0	0,0	
fiscale compensatie ziektekosten	100	4,1	11,2	11,5	10,1	10,7	11,6	11,0	10,8	9,8	9,3	
kwijtschelding lokale heffingen	100	23,6	45,2	21,3	7,6	1,4	0,5	0,2	0,1	0,0	0,0	
<b>totaal</b>	<b>100</b>	<b>9,6</b>	<b>22,8</b>	<b>17,8</b>	<b>8,2</b>	<b>7,2</b>	<b>7,6</b>	<b>7,2</b>	<b>7,1</b>	<b>6,4</b>	<b>6,1</b>	
uitgavenverdeling (mln. €) (%)												
bijzondere bijstand	230	100	9,1	36,9	28,9	15,5	5,0	2,2	1,9	0,3	0,1	0,2
fiscale compensatie ziektekosten	830	100	0,5	6,4	8,4	12,0	13,7	15,2	13,8	10,9	8,8	10,2
kwijtschelding lokale heffingen	140	100	15,0	31,4	22,5	13,0	7,1	4,6	3,3	1,6	1,0	0,6
<b>totaal</b>	<b>1200</b>	<b>100</b>	<b>3,9</b>	<b>15,2</b>	<b>14,0</b>	<b>12,8</b>	<b>11,2</b>	<b>11,4</b>	<b>10,3</b>	<b>7,8</b>	<b>6,2</b>	<b>7,2</b>

Bron: CBS (Statistiek van de bijstand'03); CBS (IPO'03) (compensatie ziektekosten); VROM (WBO'02) (kwijtschelding) SCP-bewerking

Vergelijken we de feitelijke verdeling van overheidsuitgaven voor bestaanskosten met de verdeling die zou resulteren op grond van de doelgroepindeling, dan valt op dat de bijzondere bijstand en de kwijtschelding van lokale heffingen ook toevallen aan huishoudens met een inkomen dat boven het sociale minimum uitkomt. Terwijl vanaf de vijfde inkomensgroep minder dan 1% sociale minima aanwezig zijn, komt wel ruim 11% van de bijzondere bijstand en ruim 18% van de kwijtschelding in dit inkomensgebied terecht. Dit betekent dat ook een klein deel van de middeninkomens van deze voorziening profiteert. Bij de hogere inkomens is het profijt van deze voorzieningen conform de verwachting zeer gering. De fiscale compensatie van ziektekosten is redelijk gelijk over inkomensgroepen verdeeld, zij het dat de middeninkomens meer dan gemiddeld profiteren. Op grond van de doelgroepverdeling is hier sprake van meer dan verwacht profijt. De hogere inkomens profiteren naar verwachting en de lagere inkomens iets beneden verwachting. Door het hoge aandeel van de fiscale compensatie van ziektekosten in het totaal van de uitgaven voor bestaanskosten is dit ook het beeld voor de totale uitgaven.

Figuur 4.7

Verdeling van de uitgaven voor bestaanskosten naar inkomensgroepen, 2003 (in miljoenen euro)



### Totaal profijt

In totaal zijn de overheidsuitgaven voor 33 voorzieningen als profijt aan huishoudens toegerekend. Hiermee was in 2003 een bedrag van ruim 41 miljard euro gemoed. Het gaat om een aanzienlijk bedrag, waarmee een grote invloed kan worden uitgeoefend op de verdeling van de welvaart over de bevolking (tabel 4.19 en figuur 4.8). De voorzieningen zijn ingedeeld in zeven sectoren: volkshuisvesting, onderwijs, openbaar vervoer, cultuur en recreatie, zorgverzekeringen, maatschappelijke dienstverlening en bestaanskosten.

De verdeling van de volkshuisvestingsuitgaven is een samenstel van onderliggende verdelingen. Daarbij komt de huurtoeslag vooral ten gunste van de lagere inkomens en het huurwaardevoordeel van de hogere inkomens. Doordat het bedrag gemoed met het huurwaardevoordeel twee keer zo groot is als het bedrag van de huurtoeslag, komt het profijt van de overheid in de volkshuisvesting vooral terecht bij de hogere inkomensgroepen. De middeninkomens trekken hier aan het kortste eind, mede omdat de voorzieningen die hen voorheen vooral bereikten – de premiereregeling voor koopwoningen en de objectsubsidie voor huurwoningen – inmiddels nagenoeg uit het zicht zijn verdwenen.



Tabel 4.19

Verdeling van overheidsuitgaven naar 10%-groepen van secundair inkomen, 2003 (in procenten en in (duizenden en miljoenen) euro)

	<b>totaal</b>	<b>1e</b>	<b>2e</b>	<b>3e</b>	<b>4e</b>	<b>5e</b>	<b>6e</b>	<b>7e</b>	<b>8e</b>	<b>9e</b>	<b>10e</b>	
verdeling huishoudens (%)	100	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	
secundair inkomen (x 1000 €)	26,4	2,9	10,8	14,7	18,0	21,5	25,4	30,0	34,9	41,7	64,1	
uitgavenverdeling (mln. €) (%)												
volkshuisvesting	4.900	100	1,8	13,2	10,9	8,8	6,5	7,2	8,6	10,1	13,1	19,7
onderwijs (hoofdvariant)	22.630	100	21,5	5,2	5,3	5,8	5,4	8,0	9,9	10,9	13,0	14,9
openbaar vervoer	1.870	100	18,0	6,4	6,5	7,2	8,0	10,1	9,8	9,8	11,2	12,9
cultuur en recreatie	3.200	100	5,7	4,9	6,3	6,8	7,2	10,0	12,2	13,4	15,7	17,8
maatschappelijke dienstverlening	4.830	100	2,9	23,6	16,7	11,2	10,2	8,6	7,3	5,8	6,4	7,2
zorgverzekeringen	2.650	100	1,1	40,1	34,1	22,8	20,1	16,6	2,2	-9,6	-14,4	-12,8
bestaanskosten	1.200	100	3,9	15,2	14,0	12,8	11,2	11,4	10,3	7,8	6,2	7,2
<b>totaal</b>	<b>41.280</b>	<b>100</b>	<b>13,8</b>	<b>10,9</b>	<b>9,6</b>	<b>8,2</b>	<b>7,5</b>	<b>8,9</b>	<b>9,1</b>	<b>9,0</b>	<b>10,4</b>	<b>12,7</b>
ouderlijkhuishoudenvariant												
onderwijs	22.630	100	4,4	3,7	5,1	6,9	6,8	8,8	13,4	12,6	17,4	20,7
<b>totaal</b>	<b>41.280</b>	<b>100</b>	<b>4,4</b>	<b>10,0</b>	<b>9,4</b>	<b>8,8</b>	<b>8,3</b>	<b>9,3</b>	<b>11,1</b>	<b>9,9</b>	<b>12,8</b>	<b>15,9</b>

Bron: CBS (IPO'03; OVG'03); VROM (WBO'02); SCP (AVO'03); SCP-bewerking

De verdeling van de onderwijsuitgaven naar inkomensgroepen volgens de hoofdvariant is tweetoppig, omdat thuiswonende 18-plussers in deze variant als zelfstandige huishoudens zijn aangemerkt. Aangezien zij doorgaans een laag inkomen hebben, komen de uitgaven voor onderwijs aan 18-plussers vooral terecht bij de laagste inkomensgroep. De overige uitgaven komen meer dan evenredig terecht bij de huishoudens in de hogere inkomensgroepen. Dit is grotendeels toe te schrijven aan het feit dat schoolgaande kinderen vooral in deze inkomensgroepen voorkomen. Worden de uitgaven voor onderwijs aan 18-plussers en voor studiefinanciering toegerekend aan de ouders van de betrokken studenten – de ouderlijkhuishoudenvariant – dan verdwijnt de laagste inkomensgroep vrijwel geheel uit beeld. Het profijt van de onderwijsuitgaven komt dan grotendeels terecht bij de hogere inkomensgroepen.

De verdeling van de overheidsuitgaven voor het openbaar vervoer kent een opmerkelijke top in de eerste inkomensgroep, waarin zich veel studenten met een ov-jaarkaart bevinden. Zij zijn intensieve gebruikers van het openbaar vervoer. De ov-jaarkaart zelf maakt deel uit van de onderwijsuitgaven, omdat hij onder de studiefinanciering valt. De openbaarvervoeruitgaven zijn redelijk gelijk verdeeld over de overige inkomensgroepen, zij het dat het profijt geleidelijk met het inkomen oploopt.

Het profijt van de overheid in de culturele en recreatieve sfeer loopt betrekkelijk

sterk op met het inkomen van het huishouden. Dit komt vooral door investeringen in de uitvoerende kunsten, maar ook de uitgaven van de overheid voor musea, kunstzinnige vorming en sportaccommodaties dragen bij aan een betrekkelijk gunstig beeld voor de hogere inkomens. Het sociaalculturele werk compenseert dit effect enigszins, omdat dit in veel mindere mate de hogere inkomens bereikt.

In de verdeling van het profijt van de in 2003 gangbare zorgverzekeringen weerspiegelt zich de inkomens- en risicosolidariteit van de ziekenfondsverzekering en de wettelijke bijdragen. Het profijt van de ziekenfondsverzekering is het verschil tussen een premie die ziekenfondsverzekerden zouden moeten betalen wanneer zij particulier verzekerd zouden zijn, en de ziekenfondspremie die zij werkelijk betalen. Bij de wettelijke bijdragen gaat het zowel om de toeslagen die particulier verzekerden betalen, als om de premiereducties die daardoor mogelijk zijn voor ziekenfondsverzekerden (MOOZ) en houders van een standaardpakketpolis (WTZ). Het saldo van de wettelijke bijdragen is nul. Het saldo van de ziekenfondsverzekering bestaat uit de overheidsbijdrage. Van de ziekenfondsverzekering en de wettelijke bijdragen profiteren vooral de lagere inkomensgroepen, en daarbinnen vooral de ouderen.

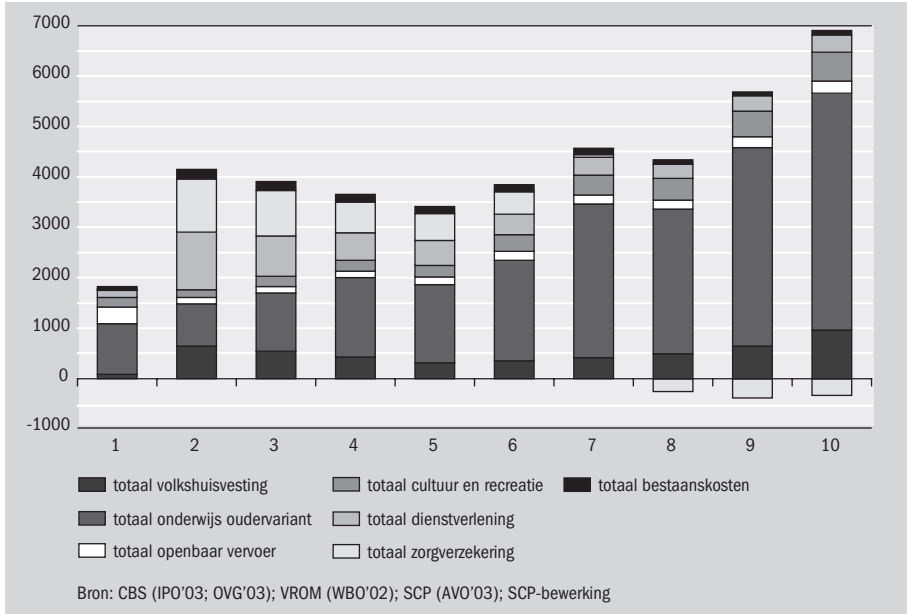
De overheidsuitgaven voor maatschappelijke dienstverlening komen vooral ten goede aan de lagere inkomens. Daarvoor zijn vooral de thuiszorg en de voorzieningen voor gehandicapten (Wet voorzieningen gehandicapten (WVG)) verantwoordelijk. Ook de rechtshulp draagt door de inkomensafhankelijkheid van de rechtsbijstand bij aan een hoger profijt voor de lagere inkomens. De kinderopvang daarentegen komt – ondanks de inkomensafhankelijkheid van de betrokken overheidsuitgaven – vooral ten gunste van de hogere inkomens. Uiteraard wordt ook hier de verdeling van het profijt sterk bepaald door de specifieke doelgroepen (ouderen, gehandicapten, gezinnen met jonge kinderen) en hun positie in de inkomensverdeling, evenals door de inkomensafhankelijkheid van de eigen bijdragen.

De financiële compensatie die de overheid biedt voor specifieke bestaanskosten komt vooral de lagere inkomens ten goede. Het gaat hier om de fiscale compensatie voor bijzondere ziektekosten, de bijzondere bijstand en de kwijtschelding van lokale heffingen. De laatste twee voorzieningen zijn vooral bedoeld voor de sociale minima en domineren het verdelingsresultaat. De fiscale compensatie van ziektekosten komt nog voor een substantieel deel terecht bij de hogere inkomens.

Uitgaande van de ouderlijkhuishoudenvariant blijkt dat de huishoudens in de onderste helft van de inkomensverdeling iets minder dan evenredig en de huishoudens in de bovenste helft iets meer dan evenredig profiteren van het totaal aan toerekenbare overheidsuitgaven. Opmerkelijk is dat het profijt van de lagere inkomens vrijwel gelijk is aan dat van de middeninkomens (28% respectievelijk 29%); de hogere inkomens daarentegen profiteren aanmerkelijk meer (39%).

Figuur 4.8

Verdeling van het totale profijt van de overheid naar inkomensgroepen volgens de ouderlijkhuishoudenvariant, 2003 (in miljoenen euro)

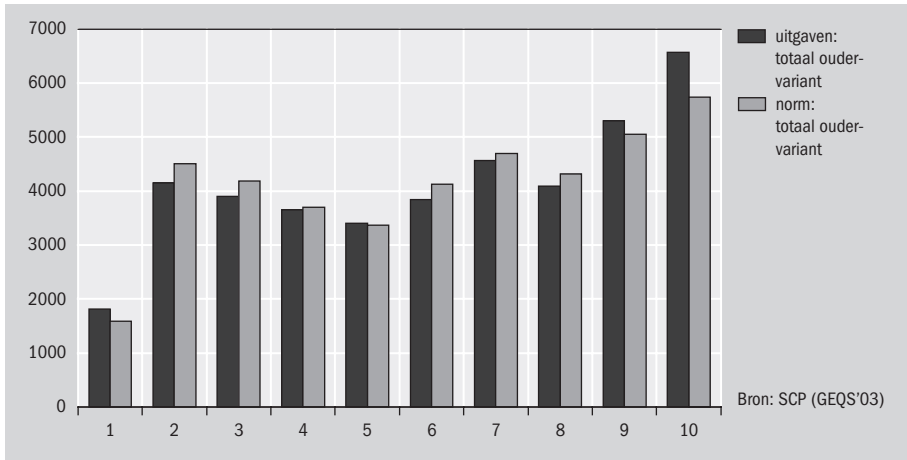


De waargenomen verdeling van het profijt van de overheid kan worden vergeleken met de verdeling die zou resulteren wanneer de betrokken uitgaven terecht zouden zijn gekomen bij de doelgroepen van de betrokken regelingen (tabel 4.20 en figuur 4.9). Daarbij is een bedrag ter grootte van de werkelijke uitgaven verdeeld over inkomensgroepen naar rato van de omvang van de betrokken doelgroep of de relevante kenmerken van de doelgroep. Bij de zorgverzekeringen vallen waargenomen verdelingen en doelgroepverdelingen samen, omdat het profijt is gebaseerd op de mate waarin de in 2003 bestaande regelingen inkomens- en risicosolidariteit tot stand brachten.

De vergelijking van het werkelijk genoten profijt en het normatief te genieten profijt laat een opmerkelijke uitkomst zien. De lagere inkomensgroepen profiteren iets minder dan op basis van de doelgroepverdeling verwacht zou worden. Vooral de tweede inkomensgroep profiteert benedenmaats (-9%). Dit nadeel ontstaat vooral in de sectoren volkshuisvesting en bestaanskosten. Hoewel het tekort gemiddeld het hoogst is bij de lagere inkomens (-6%), komen ook de middeninkomens gemiddeld iets tekort (-3%). De hogere inkomens profiteren gemiddeld bovenmaats (+4%), hetgeen vooral is toe te schrijven aan het hoger dan verwachte profijt van de hoogste inkomensgroep (+12%). Het bovenmaatse profijt van de hoogste inkomensgroep ontstaat vooral in de sectoren volkshuisvesting (huurwaardevoordeel) en cultuur, maar ook de overheidsuitgaven voor het hoger onderwijs dragen door de hogere onderwijsdeelname aan dit bovenmaatse profijt bij.

Figuur 4.9

Verdeling van de feitelijke overheidsuitgaven en verdeling op basis van doelgroepen naar inkomensgroepen (ouderlijkhuishoudenvariant), 2003 (in miljoenen euro)



Tabel 4.20

Verskil tussen de verdeling van de feitelijke overheidsuitgaven en de verdeling op basis van doelgroepen per sector naar inkomensgroepen, 2003 (in procenten)

	totaal (%)	10%-groepen secundair inkomen									
		1e	2e	3e	4e	5e	6e	7e	8e	9e	10e
volkshuisvesting	0	-2	-5	-1	0	1	0	-1	-1	1	7
onderwijs <sup>a</sup>	0	1	-1	-1	0	0	-1	0	-1	1	1
openbaar vervoer	0	12	0	-1	0	-2	1	-5	-1	-2	-2
cultuur en recreatie	0	-1	-1	-1	-1	-1	0	0	1	2	3
maatschappelijke dienstverlening	0	-2	4	1	-1	0	-1	0	-1	0	1
zorgverzekering	0	0	-2	-1	0	2	0	0	1	1	1
bestaanskosten	0	-6	-7	-1	3	3	3	3	0	-1	1
<b>totaal overheidsuitgaven</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>-1</b>	<b>-1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-1</b>	<b>0</b>	<b>-1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>
bedrag per huishouden	0	280	-430	-350	-70	50	-340	-150	-280	310	990
bedrag als % van profijt	0	13	-9	-7	-2	1	-7	-3	-6	5	12

a Ouderlijkhuishoudenvariant.

Bron: SCP (GEQS'03)

#### 4.4 Samenvatting

Quartaire voorzieningen dragen door het individuele gebruik bij aan het welzijn van burgers. In dit hoofdstuk zijn de overheidsuitgaven die in 2003 waren gemoeid met het individuele gebruik van quartaire voorzieningen als 'profijt van de overheid' aan de betrokken gebruikers toegerekend. Hiertoe behoren ook fiscale faciliteiten, zoals de aftrek van studiekosten en ziektekosten en de beperkte bijtelling van inkomsten uit de eigen woning. Deze faciliteiten leiden tot een belastinguitgave, omdat zij de belastingopbrengst verminderen. Economisch gezien zijn belastinguitgaven vergelijkbaar met subsidies. In 2003 is een bedrag van 4,1 miljard euro aan belastinguitgaven als 'profijt van de overheid' aan huishoudens toegerekend.

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). Een complicatie doet zich ook voor bij de zorguitgaven, omdat daar zowel gekozen kan worden voor de 'verzekering' als overheidsvoorziening, als voor 'geleverde zorg'. Hier is gekozen voor de verzekering als centrale voorziening, omdat burgers zich ook in een situatie 'zonder overheid' zouden verzekeren tegen ziektekostenrisico's. Het profijt van de overheid vloeit dan voort uit het optreden van de overheid op de verzekeringsmarkt. Het verschil tussen de voorgeschreven premie en een premie die verschuldigd zou zijn als de overheid niet zou optreden op de verzekeringsmarkt, vormt het profijt van de overheid. Met de door de overheid gereguleerde verzekerbare zorg was in 2003 een bedrag van 13,2 miljard euro gemoeid. De uitgaven voor niet-verzekerbare zorg (15 mld. euro) konden niet aan huishoudens in instellingen en tehuizen worden toegerekend, omdat deze inwoners doorgaans ontbreken in de gegevensbestanden die worden gebruikt om het 'profijt van de overheid' vast te stellen.

In totaal is bruto ruim 54 miljard euro aan overheidsuitgaven aan individuele huishoudens toegerekend, waarvan ruim 13 miljard via het verzekeringsbeginsel aan verzekerbare zorg. Het gaat hier om 23% van alle overheidsuitgaven (inclusief uitkeringen). Na saldering van de zfw-premies resteert netto een bedrag van ruim 41 miljard euro aan toerekenbare overheidsuitgaven. Deze overheidsuitgaven zijn toegerekend aan huishoudens, die zijn gerangschikt in 10%-groepen naar oplopend inkomen. De laagste 10%-groep vormt 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 de term 'laagste inkomensgroep'. De overige inkomensgroepen zijn naar oplopend inkomen in drie gelijke groepen ingedeeld, die telkens 30% van alle huishoudens omvatten. Zij worden aangeduid met de respectieve termen 'lagere inkomens', 'middeninkomens' en 'hogere inkomens'.

De waargenomen verdelingsuitkomsten worden afgezet tegen de uitkomsten die zouden resulteren als de betrokken overheidsuitgaven geheel terecht zouden zijn gekomen bij de doelgroepen van het overheidsbeleid. De resulterende doelgroepverdeling biedt een referentiepunt voor het beoordelen van de verdelingsuitkomsten. Een ander referentiepunt is de tijd. Door de verdelingsuitkomsten voor 2003 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. Hier kunnen zowel maatschappelijke als beleidsmatige factoren verantwoordelijk voor zijn.

Het 'profijt van de overheid' kwam in 2003 uit op een totaalbedrag van ruim 41 miljard euro. Meer dan de helft van dit bedrag bestaat uit onderwijsuitgaven (55%). Op grote afstand volgen de uitgaven voor volkshuisvesting en maatschappelijke dienstverlening (beide 12%), cultuur en recreatie (8%), de rijksbijdrage voor de zorgverzekering (6%), openbaar vervoer (5%) en bestaanskosten (3%). Het profijt van de overheid in 2003 is in constante prijzen bijna 25% hoger dan in 1991 en bijna 15% hoger dan in 1999. De sectoren die in relatieve zin het meest hebben bijgedragen aan deze groei zijn de bestaanskosten (+530%), de maatschappelijke dienstverlening (+140%), de zorgverzekering (+60%), cultuur en recreatie (+30%) en het onderwijs (+30%). De terugtrekkende bewegingen van de overheid in de volkshuisvesting en het openbaar vervoer vanaf medio jaren negentig hebben geleid tot een forse daling van de betrokken uitgaven: -30% in de volkshuisvesting en -20% in het openbaar vervoer.

De onderwijsuitgaven komen – in de ouderlijkhuishoudenvariant – het meest ten goede aan de hogere inkomens. In deze variant worden de uitgaven aan onderwijs en studiefinanciering voor 18-plussers toegerekend aan de ouderlijke huishoudens. De hogere inkomens ontvangen ruim 53% van de onderwijsuitgaven en de lagere inkomens nog geen 15%. Hiervoor zijn niet alleen demografische factoren als kindertal en huishoudenssamenstelling verantwoordelijk. Ook verschillen in de onderwijsdeelneming van kinderen in de niet-leerplichtige leeftijd spelen een belangrijke rol bij de verdelingsresultaten. Door de hogere onderwijsdeelneming van kinderen uit de hogere inkomensgroepen is het profijt voor de hogere inkomensgroepen groter dan op grond van demografische factoren verwacht kon worden. Zo ontvangen de hogere inkomens feitelijk 56% van de uitgaven voor hoger onderwijs en 41% van de uitgaven voor studiefinanciering, terwijl zij op grond van de doelgroepverdeling 42% respectievelijk 34% van de betrokken uitgaven zouden moeten ontvangen. Bezien we het totaal aan onderwijsuitgaven dan zouden de lagere inkomens en middeninkomens op basis van de doelgroepverdeling iets meer profijt moeten hebben (samen 46% in plaats van 43%) en de hogere inkomens wat minder (50% in plaats van 53%).

Na de onderwijsuitgaven volgen de uitgaven voor cultuur en recreatie als meest profijtelijk voor de hogere inkomens. Dit profijt slaat meer neer bij hogere inkomensgroepen naarmate het culturele en educatieve gehalte van de voorzieningen

toeneemt. Behalve door inkomen zelf wordt het verdelingsresultaat ook bepaald door leeftijd en gezinsfase. 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 door dit soort factoren duidelijk meer van de betrokken overheidsuitgaven dan op grond van de verdeling van doelgroepen mocht worden verwacht. De hogere inkomens leggen door individueel gebruik beslag op ruim 47% van de overheidsuitgaven voor cultuur en recreatie, maar zouden op grond van de verdeling van doelgroepen slechts beslag leggen op 41% van deze uitgaven. Bij de meer recreatieve voorzieningen is het feitelijke profijt wat lager (45%) en bij de meer culturele voorzieningen wat hoger (51%); daardoor is het verschil met de doelgroepverdeling (41%) iets geringer respectievelijk iets groter.

De overheidsuitgaven voor de volkshuisvesting komen net als de uitgaven voor cultuur en recreatie vooral de hogere inkomens ten goede. Maar hier is iets vreemds aan de hand: ook de lagere inkomens hebben profijt van het overheidsoptreden op het vlak van volkshuisvesting. Dit gaat ten koste van de middeninkomens. De volkshuisvesting wordt gedomineerd door twee grote uitgavenstromen: de huurtoeslag voor de lagere inkomens en het huurwaardevoordeel voor de hogere inkomens. Het huurwaardevoordeel is een belastinguitgave die voortvloeit uit een aanzienlijk lagere vaststelling van de inkomsten uit eigen woning dan de economische realiteit zou toestaan. De waarde van de in natura genoten inkomsten (de 'huurwaarde') wordt door de fiscus lager vastgesteld om het eigen woningbezit te bevorderen. In 2003 was met dit voordeel een bedrag gemoeid van 3,2 miljard euro, het dubbele van het totale bedrag aan huurtoeslagen. De lagere inkomens profiteren voornamelijk van de huurtoeslag en de hogere inkomens van het huurwaardevoordeel. Dit beeld komt globaal overeen met de bedoelingen die de overheid heeft met de betrokken regelingen. Wel komen de lagere inkomensgroepen iets tekort (zij hebben 'recht' op 38% van de uitgaven maar ontvangen 33%) en krijgen de hogere inkomensgroepen iets te veel (43% in plaats van de hun toegemeten 35%). Vooral het profijt dat de rijkste 10% huishoudens hebben van het huurwaardevoordeel is opmerkelijk: 30% op basis van de feitelijke verdeling tegenover 20% op basis van de doelgroepverdeling.

De verdeling van de uitgaven voor openbaar vervoer vormt de overgang naar verdelingen van overheidsuitgaven die meer de lagere inkomens ten goede komen, waaronder die voor maatschappelijke dienstverlening, bestaanskosten en de zorgverzekering. Het verloop van de uitgavenverdeling voor openbaar vervoer naar inkomensgroepen vertoont door het hoge profijt van de laagste inkomensgroep een opmerkelijk verloop. Dit komt door het intensieve gebruik dat studenten – die in belangrijke mate de laagste inkomensgroep bevolken – maken van het openbaar vervoer. Zij profiteren daarmee dubbel: via de hier toegerekende openbaarvervoer-

subsidies én via de OV-jaarkaart voor studenten (die deel uitmaakt van de studie-financiering in de sector onderwijs). Vanaf de tweede inkomensgroep loopt het profijt geleidelijk op, om uiteindelijk te verdubbelen in de hoogste inkomensgroep. Deze verdeling stemt aardig overeen met de doelgroepverdeling. Wanneer de gehele bevolking in gelijke mate had geprofiteerd van het openbaar vervoer, was 21% van deze uitgaven bij de lagere inkomens terechtgekomen (tegenover 20% feitelijk) en 38% bij de hogere inkomens (tegenover 34% feitelijk).

Bij de maatschappelijke dienstverlening domineert het verdelingsmotief. Daarom spelen inkomensafhankelijke prijzen een grote rol spelen bij het waarborgen van de toegankelijkheid van thuiszorg, kinderopvang, voorzieningen voor gehandicapten en rechtsbijstand. De verdeling van het profijt van maatschappelijke dienstverlening volgt betrekkelijk nauwgezet de verdeling die zou resulteren op basis van de doelgroepen van het beleid. De helft van de uitgaven voor maatschappelijke dienstverlening bereikt de lagere inkomens. Dit is wel iets meer dan op grond van de doelgroepverdeling mocht worden verwacht (46%). De middeninkomens ontvangen iets minder dan verwacht (28% tegenover 26% feitelijk), terwijl de hogere inkomens nagenoeg naar verwachting profiteren (21%). Net als bij de volkshuisvesting lijken de middengroepen hier aan het kortste eind te trekken. In het verlengde van de maatschappelijke dienstverlening zijn er enkele bestaanskosten waarvoor de overheid voorzieningen heeft getroffen (bijzondere bijstand, kwijtschelding van lokale heffingen en fiscale aftrek van buitengewone ziektekosten). Bijna 60% van de uitgaven voor bestaanskosten komt ten goede aan de 40% huishoudens met de laagste inkomens en ruim 12% aan de 20% huishoudens met de hoogste inkomens. Dit laatste is voornamelijk het gevolg van de fiscale compensatie wegens buitengewone ziektekosten. Als we de feitelijke verdeling van overheidsuitgaven voor bestaanskosten vergelijken met de verdeling die zou resulteren op basis van de doelgroepenindeling, dan valt op dat de bijzondere bijstand en de kwijtschelding van lokale heffingen ook toevallen aan huishoudens met een inkomen dat boven het sociale minimum uitkomt. De fiscale compensatie van ziektekosten is redelijk gelijk over inkomensgroepen verdeeld, zij het dat de middeninkomens meer dan gemiddeld profiteren.

De berekening van het profijt van de zorgverzekering heeft betrekking op de inkomens- en risicosolidariteit die door de overheid in 2003 is opgelegd aan de zorgverzekering (ZFW, WTZ en MOOZ), dus nog voor de invoering van de nieuwe zorgverzekering. De marktconforme risicopremie is gesimuleerd op basis van de premieheffing in de particuliere sfeer. De verdeling van het profijt weerspiegelt de premie- en inkomenssolidariteit van het verzekeringstelsel in 2003; de lagere inkomensgroepen profiteren het meest. De lagere inkomens betalen minder en de hogere inkomens betalen meer dan op grond van het gemiddelde schaderisico verwacht zou mogen worden. Inclusief de bijdrage van het rijk aan de ziekenfondsverzekering hadden de lagere inkomens een gemiddeld profijt van 765 euro per huishouden en de middeninkomens een gemiddeld profijt van 240 euro; de hogere inkomens onder-



vonden slechts een licht nadeel (-160 euro) omdat het aandeel particulier verzekerden in deze inkomensgroep zeer hoog is. De wettelijke bijdragen werden in sterke mate opgebracht door de hogere inkomens, maar werden ook in belangrijke mate door hen genoten. Dit komt omdat alle betalers en de meeste ontvangers particulier verzekerd zijn. Per saldo resulteert echter een duidelijk voordeel voor de lagere inkomens en een duidelijk nadeel voor de hogere inkomens.

Vergelijken we het totaal genoten profijt met het totaal verwachte profijt op basis van de doelgroepen van het overheidsbeleid, dan blijkt dat de lagere inkomens en middeninkomens iets minder profiteren dan mocht worden verwacht. Het tekort is gemiddeld het hoogst bij de lagere inkomens (-7%), maar ook de middeninkomens komen iets tekort (-5%). De hogere inkomens profiteren gemiddeld bovenmaats (+5%), hetgeen vooral is toe te schrijven aan het hoger dan verwachte profijt van de hoogste inkomensgroep (+15%). Het bovenmaatse profijt van de hoogste inkomensgroep ontstaat vooral in de sectoren volkshuisvesting (huurwaardevoordeel) en cultuur, maar ook de overheidsuitgaven voor het hoger onderwijs dragen door de hogere onderwijsdeelname aan dit bovenmaatse profijt bij.

## Noten

- 1 Overheidsuitgaven kunnen het gedrag van producenten en consumenten beïnvloeden, bijvoorbeeld doordat producenten hogere prijzen in rekening brengen of consumenten meer diensten afnemen dan de overheid subsidies verstrekt. Hiermee wordt bij de berekening van het profijt geen rekening gehouden.
- 2 Bruto 18,2 miljard euro, minus de hier wel toegerekende uitgaven voor thuiszorg en ambulante geestelijke gezondheidszorg.
- 3 Bij het berekenen van de theoretische fiscale waarde wordt een hogere afschrijving gehanteerd bij de bruto-netto berekening van de huurwaarde (effect: 15%) en wordt een korting van 40% toegepast om het eigenwoningbezit te stimuleren.
- 4 Dit is gedaan door een vergelijking te schatten, waarbij de invloed van het inkomen op de hoeveelheid woondiensten is geëlimineerd. De schatting vond plaats op grond van de volgende vergelijking:  $0,10 \times$  gemiddeld inkomen van alle huishoudens +  $725 \times$  aantal ouders +  $345 \times$  aantal kinderen van 0-17 jaar +  $660 \times$  aantal kinderen van 18 jaar en ouder – constante.
- 5 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.
- 6 In de overheidsuitgaven voor basiskennis zijn niet inbegrepen de uitgaven van de overheid voor inburgering van etnische minderheden: deze staan op de begroting van het ministerie van Justitie.
- 7 De verdeling van de uitgaven voor doelgroepen in het primair onderwijs spoot geheel met de verdeling van de doelgroepen zelf. Deze exacte relatie is een artefact van de berekening van de uitgavenverdeling en geeft dan ook geen inzicht in mogelijke verschillen tussen de werkelijke uitgavenverdeling en de doelgroepverdeling.
- 8 De kinderopvang viel tot 2002 onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van vws.
- 9 De premie voor een particuliere maatschappijpolis is vastgesteld aan de hand van de premietabellen van verzekeringsmaatschappijen (Van Leeuwen et al. 1997: bijlage B). Omdat in de ziekenfondsverzekering geen eigen risico geldt, wordt uitgegaan van een marktconforme verzekeringspremie met een eigen risico van 0 euro.
- 10 De aftrek van buitengewone ziektekosten was voor 1990 eveneens aanzienlijk, maar is met de invoering van de belastingherziening in 1990 nagenoeg gehalveerd.

## 5 Profijt in de tijd

### 5.1 Betrokken voorzieningen

Het profijt van de overheid wordt vanwege de beschikbaarheid van gegevensbronnen steeds om de vier jaar in beeld gebracht. Omdat het profijt van de overheid voor 1995 slechts in beperkte mate is toegerekend, wordt dit meetjaar hier buiten beschouwing gelaten. De hier uitgevoerde tijdsvergelijking heeft dus betrekking op de jaren 1991, 1999 en 2003. De tijdvergelijking 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.

Tabel 5.1

Geselecteerde overheidsuitgaven als aandeel van het oorspronkelijke bedrag voor de tijdsvergelijking (in procenten)

	1991	1999	2003
volkshuisvesting <sup>a</sup>	100	100	100
onderwijs <sup>b</sup>	98	97	95
openbaar vervoer <sup>c</sup>	100	100	100
cultuur en recreatie <sup>d</sup>	100	100	100
maatschappelijke dienstverlening <sup>e</sup>	80	80	81
zorgverzekering <sup>f</sup>	100	100	100
bestaanskosten	0	0	0
<b>totaal uitgaven</b>	<b>97</b>	<b>95</b>	<b>93</b>

a Huursubsidie, huurwaardevoordeel, premiekoopsubsidie, objectsubsidie huurwoningen.  
b Basisonderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar onderwijs, hoger onderwijs, kinderbijslag 16-plussers, tegemoetkoming studiekosten, studiefinanciering.  
c Trein, tram, bus, metro.  
d Sportaccommodaties, openluchtrecreatie, openbare bibliotheken, sociaal-cultureel werk, kunstzinnige vorming, uitvoerende kunst, musea.  
e Thuiszorg, ambulante geestelijke gezondheidszorg, kinderopvang, rechtshulp, maatschappelijk werk.  
f Ziekenfondsverzekering, wettelijke bijdragen zorgverzekering.

Bron: SCP (GEQS'91'-03)

In de tijdsvergelijking zullen uitsluitend voorzieningen worden betrokken die in alle jaren als profijt van de overheid aan huishoudens zijn toegerekend. Een aanzienlijk deel van de in de verschillende jaren toegerekende overheidsuitgaven kan in de tijdvergelijking worden betrokken (tabel 5.1). Bij het onderwijs ontbreken de overheids-

uitgaven voor achterstandsgroepen en het fiscale voordeel van de aftrekbaarheid van studiekosten, omdat deze voorzieningen in 1991 niet in aanmerking zijn genomen. Bij de maatschappelijke dienstverlening ontbreken het bejaardenwerk (alleen in 1991 een relevante voorziening) en de voorzieningen voor gehandicapten (in 1991 nog niet als zelfstandige voorziening aanwezig) in de tijdsvergelijking. Omdat de compensaties voor bestaanskosten naar omvang een betrekkelijk recent verschijnsel vormen (in 1991 werd voor de drie betrokken voorzieningen samen 140 miljoen euro uitgetrokken) blijven deze in de tijdsvergelijking eveneens buiten beeld. In totaal blijkt ruim 95% van de overheidsuitgaven in de betrokken jaren in de tijdsvergelijking te kunnen worden betrokken.

De vergelijking van uitgavenverdelingen is mogelijk doordat de overheidsuitgaven steeds zo veel mogelijk op identieke wijze zijn toegerekend aan gebruikers. 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 wanneer de voorkeuren van gebruikers (minder trek in musea en meer in attractieparken) of de omstandigheden waarin mensen verkeren veranderen (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 'profiel' mee. Het vergt een aanzienlijke inspanning om op systematische wijze de genoemde effecten voor alle voorzieningen te berekenen. In de vorige uitgebreide rapportage (SCP 2003) is daar uitvoerig op ingegaan, maar in deze beperkte rapportage wordt alleen een globale poging gewaagd de ontwikkelingen systematisch te interpreteren.

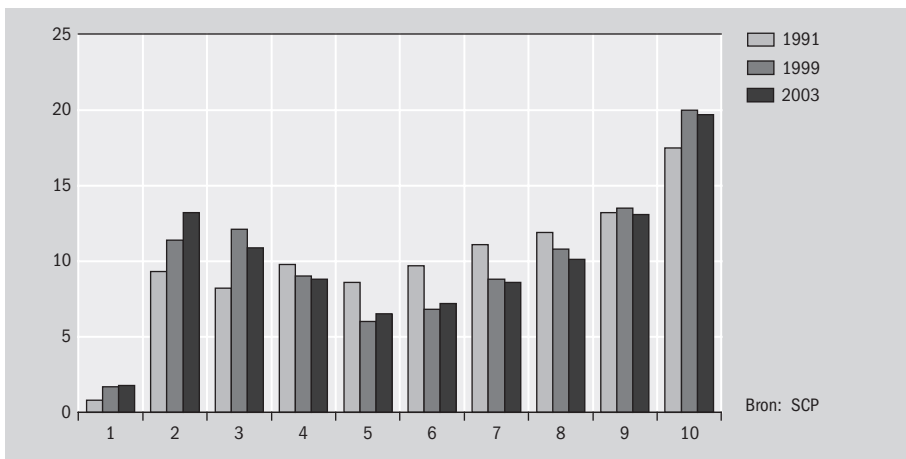
## 5.2 Verdeling in de tijd

### Volkshuisvesting

Hoewel de uitgavenverdelingen voor de volkshuisvesting in 1991 en 1999 een gelijk patroon vertonen, is de verdeling in 1999 meer gepiekt in de uiteinden en iets meer gedaald in het middengebied. Dit is grotendeels toe te schrijven aan het ontbreken van de objectsubsidies voor huur- en koopwoningen in 1999; deze subsidies vormden in 1991 nog een aanzienlijk deel van het 'profijt van de overheid', maar zijn na hun afschaffing in 1995 voor nieuwe gevallen inmiddels nagenoeg uit beeld verdwenen. De subsidies kwamen in verhouding meer ten goede aan de middengroepen; in de huursector profiteerden de lagere middengroepen en in de koopsector de hogere middengroepen. Tussen 1999 en 2003 zijn de verschuivingen gering. Alleen de verdere toename van het profijt ten gunste van de tweede inkomensgroep valt op.

Figuur 5.1

Verdeling van de uitgaven voor volkshuisvesting in 1991, 1999 en 2003 (in procenten van het totaal)



De huursubsidie is in de loop der tijd steeds meer ten gunste gekomen van de laagste inkomens (tabel 5.2). Zo kwam in 1991 nog geen 75% van de huurtoeslag terecht bij de lagere inkomens (tweede tot en met vierde inkomensgroep), terwijl dit in 1999 was opgelopen tot meer dan 85% van de uitgaven. Deze verschuiving heeft zowel een beleidsmatige als een demografische achtergrond. De wijzigingen in de huurtoeslag, met name in 1997, verklaren een belangrijk deel van de concentratie van het profijt in de laagste inkomensgroepen. Een andere verklaring biedt de toegenomen concentratie van huurders in de lagere inkomensgroepen, in de periode 1999-2003 vooral in de tweede inkomensgroep. De laagste inkomensgroep bestaat voornamelijk uit thuiswonende 18-plussers, en deelt dus niet direct in de betrokken overheidsuitgaven.

Tabel 5.2

Verdeling van overheidsuitgaven voor volkshuisvesting in 1991, 1999 en 2003 (in procenten)

		totaal (%)	10%-groepen secundair inkomen									
			1e	2e	3e	4e	5e	6e	7e	8e	9e	10e
huurtoeslag	1991	100	2	27	22	25	12	7	3	1	0	0
	1999	100	2	32	33	21	7	2	1	1	0	0
	2003	100	3	37	28	19	8	3	1	1	0	0
huurwaardevoordeel	1991	100	0	0	2	2	4	7	11	15	21	38
	1999	100	1	0	1	2	4	8	13	16	21	33
	2003	100	1	1	2	4	6	9	12	15	20	30

Bron: SCP

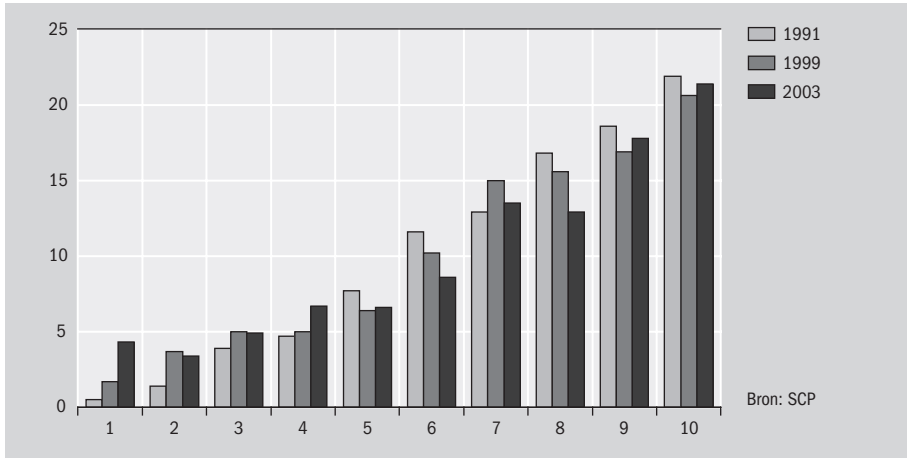
Bij het huurwaardevoordeel is een forse daling waar te nemen van het profijt dat toevallt aan de hoogste inkomensgroep. Het aandeel van de 10% rijkste huishoudens in het totale profijt is gedaald van 38% in 1991 naar 30% in 2003. De verschuiving van het huurwaardevoordeel van de hoogste inkomensgroep naar de onderliggende inkomensgroepen houdt voornamelijk verband met een forse toename van het eigenwoningbezit in deze inkomensgroepen, terwijl het eigenwoningbezit in de hoogste inkomensgroep nagenoeg stabiel is gebleven. Ook de waarde van woningen is in deze inkomensgroepen iets sterker toegenomen dan in de hoogste inkomensgroepen. In de periode 1999-2003 zien we dat het huurwaardevoordeel verder doordringt naar de lagere inkomensgroepen. Terwijl in 1991 nog slechts 8% en in 1999 nog slechts 9% van het huurwaardevoordeel toeviel aan de onderste helft van de inkomensverdeling, was dit in 2003 gestegen naar 14%. Ook deze verschuiving houdt verband met een toename van het eigenwoningbezit. Zo heeft de onderste helft van de inkomensverdeling haar aandeel in het eigenwoningbezit tussen 1999 en 2003 eveneens met ruim 5 procentpunt weten te verhogen tot een niveau van 22% in 2003.

### Onderwijs

Figuur 5.2 geeft de verdelingen van overheidsuitgaven voor de jaren 1991, 1999 en 2003 voor voorzieningen die in al deze jaren zijn toegerekend aan huishoudens. Dit betekent dat de uitgaven voor specifieke doelgroepen in het basisonderwijs ontbreken, evenals de belastinguitgaven die het gevolg zijn van de aftrekbaarheid van studiekosten. Deze zijn in 1991 niet meegenomen. In figuur 5.2 is uitgegaan van de ouderlijkhuishoudenvariant, waarbij de uitgaven voor studerende meerderjarige kinderen zijn toegerekend aan de ouders.

Figuur 5.2

Verdeling van de uitgaven voor onderwijs in 1991, 1999 en 2003 (in procenten van het totaal)

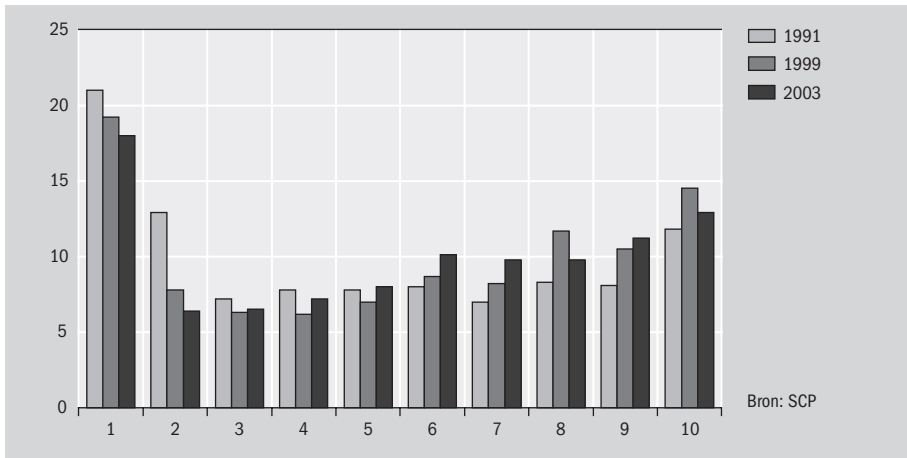


De verdeling van de overheidsuitgaven voor onderwijs wordt grotendeels bepaald door de positie van de potentiële gebruikers in de inkomensverdeling. Uit de vergelijking van het gebruik van de betrokken voorzieningen blijkt dat alleen de verdelingen voor primair en voortgezet onderwijs significant zijn veranderd. Dit heeft vanwege het leerplichtkarakter van de betrokken voorzieningen een zuiver demografische achtergrond. Zo is het aandeel kinderen van 4-11 jaar in de hoogste inkomensgroep gedaald van 22% in 1991 naar 19% in 1999 en weer gestegen naar 20% in 2003. Ook het aandeel kinderen van 12-17 jaar is gedaald van 25% in 1991 naar 21% in 1999, maar in 2003 weer op het niveau van 1991 uitgekomen. Ook de verschillen binnen andere inkomensgroepen hebben in belangrijke mate een demografische achtergrond. Zo is het aandeel kinderen van 4-11 jaar in de achtste inkomensgroep gedaald van 16% naar 15% en het aandeel van 12-17 jaar van 18% naar 15%.

De verdeling van de uitgaven voor hoger onderwijs is in de periode 1991-2003 weinig veranderd. In 1991 kwam een kleine 60% terecht bij de hogere inkomens, 30% bij de middeninkomens en ruim 10% bij de lagere inkomens. In 2003 was dit respectievelijk ruim 57%, ruim 27% en ruim 13%. Bij de studiefinanciering is de verschuiving aanmerkelijk groter: in 1991 kwam 56% van de uitgaven terecht bij de hogere inkomens, in 1997 nog slechts 47% en in 2003 enkel 41%. Dit is vooral ten gunste gekomen van de lagere inkomens (+8 procentpunten) en de middeninkomens (+4 procentpunten).

Figuur 5.3

Verdeling van de uitgaven voor openbaar vervoer in 1991, 1999 en 2003 (in procenten van het totaal)



### Openbaar vervoer

Het verdelingspatroon van de overheidsuitgaven voor openbaar vervoer is in de loop van de tijd betrekkelijk stabiel geweest (figuur 5.3). Wel zijn er duidelijke afwijkingen van het algemene patroon. Zo is de uitgavenverdeling voor het openbaar vervoer tussen 1991 en 1999 licht verschoven richting de hogere inkomensgroepen, maar heeft deze beweging zich in de periode 1999-2003 niet doorgezet.

De verschuiving richting de hogere inkomensgroepen in de jaren negentig komt in belangrijke mate voor rekening van het treinvervoer (tabel 5.3). Deze verschuiving is zowel toe te schrijven aan een iets lager gebruik door studenten als aan een hoger gebruik door werkkenden. Aangezien studenten vooral in de lagere inkomensgroepen zijn gesitueerd en werkkenden in de hogere inkomensgroepen, treedt een verschuiving in het profijt op. Het feit dat studerende wat minder gebruik zijn gaan maken van het vervoer per trein hangt samen met de gebruiksbeperkingen die medio jaren negentig voor de OV-jaarkaart voor studenten zijn ingevoerd (beleidseffect). De toename van het gebruik van het openbaar vervoer door werkkenden heeft waarschijnlijk te maken met de toegenomen arbeidsmarktparticipatie (volume-effect) en de toegenomen woon-werkafstand (preferentie-effect). Werkkenden maken in verhouding tot andere bevolkingsgroepen meer gebruik van de trein, vooral om van en naar het werk te gaan. Voorts kiezen werkkenden die ver van hun werk wonen eerder voor de trein dan voor de auto.



Tabel 5.3

Verdeling van de overheidsuitgaven voor openbaar vervoer in 1991, 1999 en 2003 (in procenten)

		totaal (%)	10%-groepen secundair inkomen									
			1e	2e	3e	4e	5e	6e	7e	8e	9e	10e
vervoer per trein	1991	100	23	14	5	8	8	6	7	8	8	13
	1999	100	18	7	5	6	7	8	8	12	12	19
	2003	100	19	6	5	7	8	9	8	11	12	14
vervoer per bus, tram of metro	1991	100	21	12	8	7	8	9	7	9	8	11
	1999	100	20	8	7	6	7	9	9	11	10	12
	2003	100	21	7	7	7	8	10	10	9	10	11

Bron: SCP

De verschuiving van de overheidsuitgaven richting de hogere inkomensgroepen heeft zich in de periode 1999-2003 niet voortgezet. Weliswaar lijken er per 10%-groep enige verschuivingen plaats te vinden, maar bezien we de ontwikkelingen globaler naar lagere inkomens (tweede tot en met vierde groep), middeninkomens (vijfde tot en met zevende groep) en hogere inkomens (achtste tot en met tiende groep), dan blijkt dat zich alleen een lichte verschuiving van hogere inkomens naar middeninkomens heeft voorgedaan.

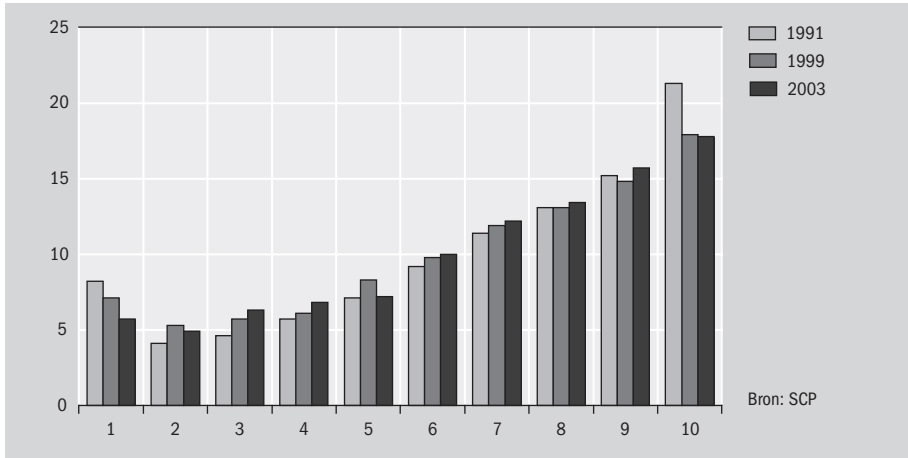
### Cultuur en recreatie

In het algemeen kan gesteld worden dat het verdelingsbeeld voor de jaren 1991, 1999 en 2003 in de culturele en recreatieve sector zeer stabiel is (figuur 5.4)

Bij geen enkele voorziening is het verdelingsbeeld in de hier besproken periode significant veranderd. Toch lijken de overheidsuitgaven voor cultuur en recreatie in de loop van de jaren negentig iets meer aan bredere lagen van de bevolking ten goede te zijn gekomen. Deze nivellering is het resultaat van een optelsom van veranderingen in de verdeling van alle voorzieningen, die ieder afzonderlijk als niet-significant zijn aan te merken. Door deze optelsom ontvingen de lagere inkomens in 1991 ruim 14% van de overheidsuitgaven voor voorzieningen in de culturele en recreatieve sfeer en in 1999 ruim 17%; de hogere inkomens daarentegen ontvingen in 1991 bijna 50% en in 1999 nog geen 46% van deze uitgaven. Tussen 1999 en 2003 heeft deze nivellering zich niet verder doorgezet. Wel is bij de laagste inkomensgroep een trend waar te nemen naar een steeds geringer profijt. Deze inkomensgroep bestaat overwegend uit thuis- en uitwonende studerende van 18 jaar en ouder. De belangrijkste oorzaak van dit afnemende profijt ligt in een relatief afnemend gebruik van sportaccommodaties en een relatief afnemende deelname aan kunstzinnige vorming.

Figuur 5.4

Verdeling van de uitgaven voor cultuur en recreatie in 1991, 1999 en 2003 (in procenten van het totaal)

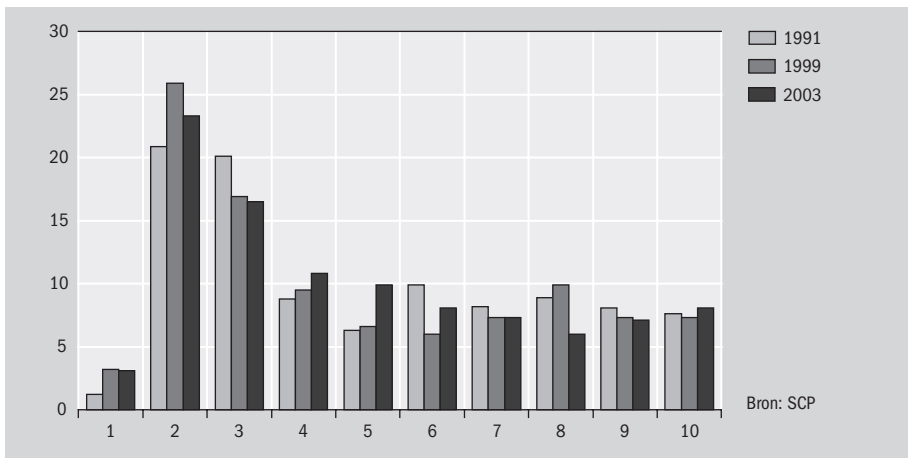


### Maatschappelijke dienstverlening

Figuur 5.5 geeft de verdeling van overheidsuitgaven voor maatschappelijke dienstverlening in de jaren 1991, 1999 en 2003. De voorzieningen voor gehandicapten ontbreken in deze vergelijking, omdat deze in 1991 nog niet als afzonderlijke voorziening bestonden.

Figuur 5.5

Verdeling van de uitgaven voor maatschappelijke dienstverlening in 1991, 1999 en 2003 (in procenten van het totaal)



De uitgavenverdelingen voor de maatschappelijke dienstverlening zijn in de jaren 1991-2003 weinig veranderd. Ongeveer de helft van de overheidsuitgaven komt

terecht bij de lagere inkomens, iets minder dan een kwart bij de middeninkomens en ook iets minder dan een kwart bij de hogere inkomens. De laagste inkomensgroep – hoofdzakelijk bestaande uit thuiswonende 18-plussers – deelt nauwelijks in de betrokken overheidsuitgaven (zie ook tabel 5.4). Deze betrekkelijk stabiele verdeling is het resultaat van heel verschillende onderliggende verdelingen en ontwikkelingen daarbinnen. Zo komt de thuiszorg overwegend de lagere inkomens ten goede (bijna tweederde deel) en de kinderopvang overwegend de hogere inkomens (ruim tweederde deel).

Tabel 5.4

Verdeling van enkele overheidsuitgaven voor maatschappelijke dienstverlening in 1991, 1999 en 2003 (in procenten)

		totaal (%)	10%-groepen secundair inkomen									
			1e	2e	3e	4e	5e	6e	7e	8e	9e	10e
thuiszorg	1991	100	0	29	27	6	5	10	7	8	4	4
	1999	100	2	35	21	10	5	5	5	7	5	4
	2003	100	2	31	19	12	12	9	6	3	3	3
ambulante geestelijke gezondheidszorg	1991	100	4	7	5	14	6	13	12	10	17	12
	1999	100	4	11	10	9	11	10	10	16	8	11
	2003	100	6	12	9	9	6	11	12	12	11	12
kinderopvang	1991	100	0	0	2	12	4	6	11	11	20	34
	1999	100	2	5	4	1	2	4	11	24	21	26
	2003	100	0	1	10	7	2	2	10	14	23	32

Bron: SCP

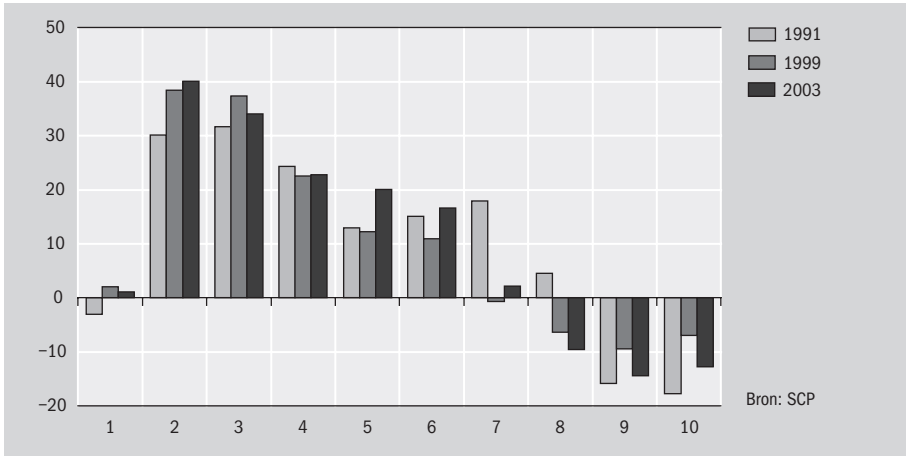
Vergelijkingen in de tijd zijn lastig te maken, omdat de betrokken voorzieningen zowel qua karakter als qua uitgaven zijn veranderd. Zo bestond de thuiszorg in 1991 nog uit de deelvoorzieningen gezinsverzorging en kruiswerk en werd in 1991 de peuteropvang ook als kinderopvang aangemerkt. Ook zijn de uitgaven sterk gestegen, met name voor de kinderopvang (met een factor acht) en de thuiszorg (met een factor acht).

### Zorgverzekering

Bij de zorg is het verdelingsbeeld globaal gelijk gebleven (figuur 5.6). Zoals gezegd bestaat het profijt in de zorg uit het verschil tussen een berekende marktconforme nominale premie en de feitelijk betaalde ZFW-premie. Dit saldo zal door het grotendeels inkomensafhankelijke karakter van de ZFW-premie eerder positief uitpakken voor de lagere inkomensgroepen en eerder negatief voor de hogere inkomensgroepen.

Figuur 5.6

Verdeling van de uitgaven voor zorg in 1991, 1999 en 2003 (in procenten van het totaal)



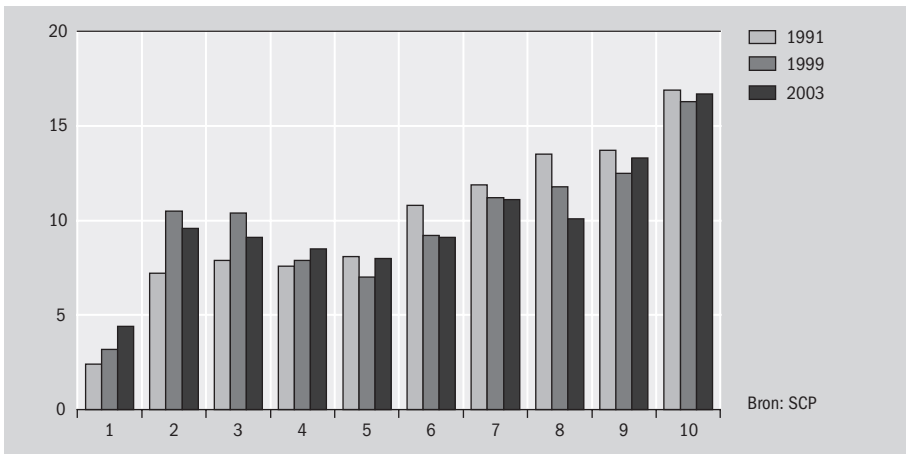
De inkomenssolidariteit lijkt tussen 1991 en 1999 iets minder gunstig te zijn uitgevallen voor de middengroepen, ten opzichte van de lagere en hogere inkomens, maar deze ontwikkeling heeft zich in de periode 1999-2003 niet doorgezet.

### Totaal profijt

Uit eerdere rapporten over de verdeling van het 'profijt van de overheid' is gebleken dat de verdeling iets is verschoven ten gunste van de lagere inkomensgroepen, en ten koste van zowel de middeninkomens als de hogere inkomens (SCP 2003: 148-150).

Figuur 5.7

Verdeling van de totale uitgaven in 1991, 1999 en 2003 (in procenten van het totaal)



Bij de voorzieningen waar zich tussen 1991 en 1999 significante verschuivingen hebben voorgedaan is dit doorgaans ten gunste gekomen van de lagere inkomensgroepen (figuur 5.7). Vooral in de volkshuisvesting zijn de overheidsuitgaven meer bij de lagere inkomensgroepen terechtgekomen. Zo ontving de armste 40% in 1991 28% van de volkshuisvestingsuitgaven en was dit in 1999 opgelopen tot 34%, overwegend ten koste van de hoogste inkomensgroepen. In de periode 1999-2003 heeft deze trend zich niet doorgezet. Ook de overheidsuitgaven voor cultuur en recreatie en voor maatschappelijke dienstverlening zijn in de periode 1991-1999 iets gunstiger uitgevallen voor de lagere inkomensgroepen. Bij de maatschappelijke dienstverlening is dit ten koste gegaan van de middeninkomens; bij cultuur en recreatie hebben de middeninkomens juist iets meer geprofiteerd. De verschuivingen tussen 1999 en 2003 zijn minder groot dan in de periode 1991-1999. Voor zover zij optreden hebben zij voornamelijk een demografische achtergrond (onderwijs).

### 5.3 Samenvatting

De tijd vormt net als de doelgroep een referentiepunt bij het beoordelen van de verdeling van het profijt van de overheid. In de periode 1991-2003 hebben enkele opmerkelijke verschuivingen in het verdelingsbeeld plaatsgevonden. Bij de voorzieningen waar zich tussen 1991 en 1999 duidelijke verschuivingen hebben voorgedaan, is dit doorgaans ten gunste gekomen van de lagere inkomensgroepen. Vooral in de volkshuisvesting zijn de overheidsuitgaven meer bij de lagere inkomensgroepen terechtgekomen. Ook de uitgaven voor onderwijs zijn iets meer ten gunste van de lagere inkomensgroepen gekomen, maar dit komt voornamelijk door demografische factoren. Ten slotte zijn ook de overheidsuitgaven voor cultuur en recreatie en voor maatschappelijke dienstverlening iets gunstiger uitgevallen voor de lagere inkomensgroepen. Bij de maatschappelijke dienstverlening is dit ten koste gegaan van de middeninkomens; bij cultuur en recreatie hebben de middeninkomens juist iets meer geprofiteerd. Bij het openbaar vervoer en de zorgverzekeringen is een lichte verschuiving richting de hogere inkomensgroepen merkbaar.

Samenvattend blijkt dat het toegenomen profijt voor de laagste inkomensgroepen in de jaren negentig vooral ten koste is gegaan van de middengroepen. Vooral de sectoren volkshuisvesting en zorgverzekering hebben hieraan bijgedragen. Deze ontwikkeling heeft zich tussen 1999 en 2003 niet doorgezet. De verhoudingen tussen de inkomensgroepen in de mate van het genoten profijt zijn nagenoeg ongewijzigd gebleven. Rekenen we ook de laagste (10%-)groep mee, dan blijven de lagere inkomens op een aandeel van circa 32% staan, stijgen de middengroepen van ruim 27% naar 28% en dalen de hogere inkomens van krap 41% naar ruim 40%.

## 6 Samenvatting en conclusie

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) publiceert regelmatig over ontwikkelingen in de quartaire sector. Daarbij gaat het om diensten als onderwijs, zorg, politie en justitie, en sociale zekerheid. In deze rapportages wordt ingegaan op productie, kosten, personeel en productiviteit van deze diensten.

Een tweede rapportagelijijn gaat over het profijt van de overheid. Hierbij komen de inkomensoverdrachten die gebonden zijn aan de consumptie van goederen en diensten expliciet in beeld en staan verdelingsaspecten centraal: welke groepen burgers 'profiteren' van het onder de kostprijs beschikbaar stellen van goederen en diensten of ervaren nadeel van het belasten van andere groepen goederen en diensten?

Tussen deze twee publicatiereeksen bestaat een belangrijke mate van overlap. Het merendeel van de gebonden overdrachten waarmee in *Profijt van de overheid* rekening wordt gehouden, hangt samen met overheidsuitgaven voor de exploitatie van quartaire diensten. Vanwege deze onderlinge samenhang worden beide onderwerpen in deze publicatie samengebracht.

De twee genoemde onderzoekslijnen corresponderen met twee belangrijke functies van de overheid: de allocatieve functie en de distributieve functie. De *allocatieve functie* heeft betrekking op het garanderen van bepaalde grondrechten, waaronder veiligheid, bestaanszekerheid, onderwijs, zorg, huisvesting en mobiliteit, waarin de markt niet of onvoldoende kan voorzien. Een deel van de voorzieningen die zijn bedoeld om in deze functies te voorzien, komt de samenleving als geheel ten goede. Zo dragen veiligheid en openbaar bestuur bij aan het collectieve welzijn van burgers. Een ander deel komt individuele burgers ten goede, zoals voorzieningen op het gebied van onderwijs, openbaar vervoer, volkshuisvesting, zorg, cultuur en recreatie. Voor deze voorzieningen is ook de *distributieve functie* van belang, die betrekking heeft op de verdeling van de betrokken overheidsuitgaven over de bevolking.

Bij de allocatieve functie gaat het vooral om de omvang van de productie, de kosten die hiermee zijn gemoeid, de productiviteit en het aandeel van de collectieve financiering. Bij de distributieve functie gaat het vooral om de mate waarin de voorzieningen bepaalde bevolkingsgroepen bereiken.

### Kerncijfers

Hoewel de collectieve uitgaven en de collectieve lastendruk in de jaren negentig aanzienlijk zijn afgenomen, bleven de uitgaven voor quartaire dienstverlening in deze periode redelijk op peil. De daling van de collectieve uitgaven voltrok zich voornamelijk binnen de niet-quartaire sector, en daarbinnen hoofdzakelijk in de sociale uitkeringen en rentebetalingen. In de quartaire sector ging in 2003 een bedrag van 185 miljard euro om. Dit komt overeen met 4,1% van het bruto binnenlands product (bbp) in dat jaar. In 1990 en 2000 lag dit percentage iets lager, namelijk rond de 3,8%.

De recente stijging is in eerste instantie een noemereffect: het achterblijven van de economische groei bij een nagenoeg stabiele ontwikkeling van de quartaire productie. De recessiejaren 2001-2003 laten een gematigde stijging van de collectieve uitgaven en van de uitgaven voor quartaire dienstverlening zien. Bij de meeste voorzieningen verandert ook het aandeel van de collectieve financiering in de totale kosten niet of nauwelijks. Gemiddeld ligt dit aandeel door de jaren heen rond de 60%. Alleen bij de volkshuisvesting en het openbaar vervoer is medio jaren negentig het aandeel van de collectieve bijdrage door het terugtreden van de overheid substantieel gedaald.

Naar rechtsvorm van quartaire dienstverleners is tussen 1990 en 2003 een verschuiving opgetreden van direct aangestuurde overheidsorganisaties naar zelfstandige overheidsorganisaties (toegenomen van 11% naar 16%) en van deze laatstgenoemde categorie naar commerciële producenten (toegenomen van 15% naar 20%). Daarbij is het aandeel van de private non-profitorganisaties, waaronder het bijzonder onderwijs en de meeste zorginstellingen, slechts licht toegenomen.

Ongeveer de helft van de totale kosten van de quartaire sector wordt in dit rapport nader geanalyseerd. Dit deel omvat voorzieningen die individuele burgers ten goede komen. Buiten beschouwing blijven met name het openbaar bestuur en defensie (omdat de productie moeilijk meetbaar is), infrastructuur (een geval apart) en voorzieningen waarbij collectieve financiering een ondergeschikte rol speelt, zoals bij pretparken en musicals (geringe rol van de overheid, nauwelijks informatie beschikbaar over productie). In de analyses over de productie- en kostenontwikkelingen in de quartaire dienstverlening worden 42 voorzieningen bestudeerd. Het productievolume van de onderzochte quartaire diensten nam in de periode 1990-2003 toe met gemiddeld 1,6% per jaar; beduidend minder dan in de marktsector (2,7%). In termen van reële kosten groeit de quartaire sector echter juist sneller, namelijk met 3,2% tegen 2,2% voor de marktsector. Deze laatste discrepantie is vooral ontstaan doordat de marktsector vanaf 2001 stagneert. In de jaren 2001-2003 was de quartaire sector nog niet aan bezuinigingen onderhevig. Het verschil tussen de volumeontwikkeling en de kostenontwikkeling van quartaire diensten leidde tot een toename van de relatieve kostprijs van quartaire diensten met circa 1,6% per jaar, terwijl de relatieve kostprijs in de marktsector juist met 0,5% daalde. De toename in de quartaire sector ligt deels aan een stijging van de reële personeelskosten per arbeidsjaar en deels aan een toenemende inzet van materiële middelen. Deze kostenverhogende factoren worden slechts ten dele gecompenseerd door een toename van de arbeidsproductiviteit, die in de quartaire sector beduidend lager is dan in de marktsector.

De productgebonden inkomensoverdrachten aan huishoudens – aangeduid met het begrip ‘profijt van de overheid’ – blijven, uitgedrukt als percentage van het bbp, eveneens redelijk constant in de tijd. Wel zien we een daling van circa 9,5% begin jaren negentig naar circa 8,5% eind jaren negentig, waarna weer een stijging optreedt naar circa 9% in 2003. Ook deze daling houdt verband met de eerder genoemde terug-

trekkende beweging van de overheid in de sectoren volkshuisvesting en openbaar vervoer. In 2003 kwam het totaal van productgebonden inkomensoverdrachten aan huishoudens uit op ruim 41 miljard euro. Tot deze overheidsuitgaven worden ook de belastinguitgaven gerekend, die ontstaan door bijzondere fiscale faciliteiten voor voorzieningen in de quartaire sector. Hiertoe behoren onder meer de aftrek van studiekosten en ziektekosten en de beperkte bijtelling van inkomsten uit de eigen woning. Met deze fiscale faciliteiten was in 2003 een bedrag van 4 miljard euro gemoeid.

In totaal zijn 34 voorzieningen betrokken bij de toerekening van productgebonden inkomensoverdrachten aan huishoudens. Naar omvang domineert het onderwijs, op afstand gevolgd door de sector volkshuisvesting. De zorgsector legt betrekkelijk weinig gewicht in de schaal doordat hierbij niet wordt uitgegaan van de betrokken uitgaven, maar van de 'verzekeringsgedachte'. Volgens deze gedachtelijn vloeit het profijt van de overheid in de zorgsector voort uit het optreden van de overheid op de verzekeringsmarkt. Het verschil tussen de door de overheid gereguleerde verzekeringspremie en een premie die verschuldigd zou zijn als de overheid niet zou optreden op de verzekeringsmarkt, vormt het profijt van de overheid. De uitgaven uit hoofde van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) blijven nagenoeg buiten beeld, omdat deze vrijwel geheel ten goede komen aan institutionele huishoudens: deze ontbreken immers in de databestanden die zijn gebruikt om het profijt van de overheid aan individuele huishoudens toe te rekenen.

Het profijt van de overheid was in 2003 in constante koopkracht bijna 25% hoger dan in 1991 en bijna 15% hoger dan in 1999. De sectoren die relatief het meest hebben bijgedragen aan deze groei zijn de compensaties voor bijzondere bestaanskosten, gevolgd door respectievelijk de maatschappelijke dienstverlening, culturele en recreatieve voorzieningen, en het onderwijs. De overheidsuitgaven voor volkshuisvesting en openbaar vervoer zijn medio jaren negentig fors gedaald, maar tonen sinds kort weer een stijgende lijn.

### *Productie van diensten*

De groei van het productievolume loopt sterk uiteen tussen de onderscheiden voorzieningen. Terwijl de totale quartaire sector een gemiddelde groei van 1,6% per jaar vertoont, zien we een zeer sterke groei van het productievolume bij asielvraagstukken (16% per jaar), de kinderopvang (11% per jaar), de verstrekking van geneesmiddelen (ruim 7% per jaar) en het gevangeniswezen (6% per jaar). Demografische ontwikkelingen, maatschappelijke ontwikkelingen en beleidsontwikkelingen zijn hierbij de bepalende factoren. Een bovengemiddelde groei treffen we ook aan bij de geestelijke gezondheidszorg, de thuiszorg en de belastingdienst (3% à 4% per jaar). Een daling of zeer geringe groei treedt op bij het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs (demografische factoren), het wetenschappelijk onderwijs (studiefinancieringsbeleid), de verzorgingshuizen (extramuralisering) en de uitvoering van de sociale zekerheid (conjunctuur en privatisering Ziektewet).



De zorgsector als geheel vertoont een volumegroei van gemiddeld 2,3% per jaar, die voor de helft is toe te schrijven aan de vergrijzing. De sterke groei van de verstrekking van geneesmiddelen, de geestelijke gezondheidszorg en de thuiszorg dragen in belangrijke mate bij aan dit totaaleffect. Opmerkelijk is dat de consumptie van medische diensten over de gehele periode gezien min of meer gelijke tred heeft gehouden met de welvaartsgroei.

Onderwijs als geheel vertoont een productiegroei van 0,8% per jaar. Dit cijfer wordt gedrukt door de demografische teruggang van het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs, terwijl het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderzoek een opwaarts effect hebben op de totale productiegroei in het onderwijs (met 2,5% respectievelijk 1,6% groei).

Bij politie en justitie is er sprake van een sterke productiegroei bij het gevangeniswezen (6% per jaar). De politie, de brandweer en de rechtspraak laten een gematigde groei van de productie zien van 1,5% à 2,5% per jaar. Overigens is deze groei vooral in de periode na 2000 tot stand gekomen; daarvoor was sprake van een teruglopende productie.

#### *Relatieve kostprijs van de dienstverlening*

De relatieve kostprijs van quartaire diensten is gemiddeld met 1,6% per jaar gestegen. Hiertegenover staat een daling van de relatieve kostprijs in de marktsector met 0,5% per jaar. Het ijkpunt voor deze ontwikkelingen is de kostenstijging van het totale bruto binnenlands product. De ontwikkeling van de relatieve kostprijs toont grote verschillen tussen voorzieningen en sectoren. De relatieve kostprijs in de zorgsector blijft met een gemiddelde stijging van 1,2% per jaar iets onder het gemiddelde van de totale quartaire sector. De relatieve kostprijs neemt het snelst toe bij de zorgsectoren (verpleeghuizen, verzorgingshuizen, thuiszorg en gehandicaptenzorg) en is daar vermoedelijk gerelateerd aan een verbetering van de productkwaliteit, die niet tot uitdrukking komt in de beschikbare productindicatoren. Bij geneesmiddelen is de eerdergenoemde sterke volumestijging gepaard gegaan met een (lichte) daling van de relatieve kostprijs.

De relatieve kostprijs groeit in het onderwijs sneller dan in de zorgsector, namelijk met ruim 2% per jaar. De voornaamste oorzaken voor deze stijging zijn de toenemende reële personeelskosten per arbeidsjaar en de betrekkelijk lage groei van de arbeidsproductiviteit. Deze toename van de personeelskosten per arbeidsjaar is onmiskenbaar vervat in het beschikbare cijfermateriaal, maar valt niet zonder meer te vertalen in een verbetering van het inkomen van de gemiddelde leerkracht. De verklaring lijkt in ieder geval ten dele te liggen in een vergrijzing en een veranderende samenstelling van het personeelsbestand en veranderingen in aanvangssalarissen en loopbaanprofielen, effecten die tot uitdrukking komen in de zogenoemde 'incidentele looncomponent'.

De lage groei van het productievolume in de jaren negentig ging bij politie en justitie gepaard met een zeer aanzienlijke toename van de reële kosten per eenheid product. Deze sterke verhoging was mogelijk toe te schrijven aan een steeds 'taaiër' wordende problematiek: georganiseerde misdaad, toenemende professionaliteit van advocatenkantoren, steeds meer beroepsprocedures. De laatste jaren is de verhouding tussen prestaties en kosten echter sterk verbeterd (met 3% per jaar).

### *Verdeling van het profijt*

De overheidsuitgaven dragen door het individuele gebruik bij aan het profijt dat burgers hebben van de overheid. Huishoudens in de onderste helft van de inkomensverdeling blijken iets minder dan evenredig en de huishoudens in de bovenste helft iets meer dan evenredig te profiteren van het totaal aan toerekenbare overheidsuitgaven. Wanneer huishoudens worden ingedeeld naar drie gelijke groepen van lagere, midden- en hogere inkomens, dan blijkt dat het profijt van de lagere inkomens en middeninkomens nagenoeg gelijk is (28% respectievelijk 29%); de hogere inkomens daarentegen profiteren aanmerkelijk meer (39%).

De onderwijsuitgaven komen in sterke mate ten goede aan de hogere inkomens. Daarbij zijn de uitgaven aan onderwijs en studiefinanciering voor 18-plussers toegerekend aan de ouderlijke huishoudens. De hogere inkomens ontvangen ruim 53% van de onderwijsuitgaven en de lagere inkomens nog geen 15%. Hiervoor zijn niet alleen demografische factoren als kindertal en huishoudensamenstelling verantwoordelijk; ook verschillen in onderwijsdeelname van kinderen in de niet-leerplichtige leeftijd spelen een belangrijke rol bij de verdelingsresultaten.

Het profijt van de zorgverzekering ligt in de door de overheid voorgeschreven inkomens- en risicosolidariteit in de zorgverzekering. In dit rapport bespreken we het in 2003 vigerende stelsel (ziekenfonds en wettelijke bijdragen). De lagere inkomens in het ziekenfonds betaalden toen minder en de hogere inkomens meer premie dan op grond van een gemiddelde particuliere schadepolis verwacht zou mogen worden. De lagere inkomens genoten een gemiddeld profijt van 765 euro per huishouden, de middeninkomens een gemiddeld profijt van 240 euro en de hogere inkomens onderonden een licht nadeel (-160 euro).

De overheidsuitgaven voor de volkshuisvesting komen door de gunstige fiscale behandeling van de eigen woning vooral ten goede aan de hogere inkomens, maar ook de lagere inkomens profiteren via de huurtoeslag van de overheid. Dit gaat ten koste van de middeninkomens. De fiscale facilitering van de eigen woning vergt twee keer zo veel van het overheidsbudget als de huurtoeslag.

Ook de uitgaven voor cultuur en recreatie komen meer ten gunste van de hogere inkomens. Dit profijt slaat sterker neer bij hogere inkomensgroepen naarmate het culturele en educatieve gehalte van de voorzieningen toeneemt. Culturele en recreatieve voorzieningen worden vooral gebruikt door gezinnen met kinderen, en gezin-

nen met kinderen hebben doorgaans een hoger besteedbaar inkomen. Bij culturele voorzieningen spelen voorts traditionele culturele competenties een grote rol, die vooral met opleidingsniveau en (daarmee) met inkomen samenhangen.

De overheidsuitgaven voor maatschappelijke dienstverlening komen vooral ten goede aan de lagere inkomens, omdat zij het meest gebruik maken van de thuiszorg en de voorzieningen voor gehandicapten. De kinderopvang daarentegen komt – ondanks de inkomensafhankelijkheid van de betrokken overheidsuitgaven – vooral ten gunste van de hogere inkomens. Ook hier wordt de verdeling van het profijt sterk bepaald door de specifieke doelgroepen (ouderen, gehandicapten, gezinnen met jonge kinderen) en hun positie in de inkomensverdeling.

Door het intensieve gebruik van het openbaar vervoer door studenten slaat een groot deel van het profijt van de betrokken overheidsuitgaven neer in de laagste inkomensgroep. De laagste inkomensgroep bestaat overwegend uit studenten van 18 jaar en ouder, die in dit rapport als zelfstandige huishoudens zijn aangemerkt. Vanaf de tweede inkomensgroep is het profijt veel lager, maar het loopt dan wel geleidelijk op om uiteindelijk te verdubbelen in de hoogste inkomensgroep.

Bijna 60% van de uitgaven voor bestaanskosten (bijzondere bijstand, kwijtschelding van lokale heffingen en fiscale aftrek van buitengewone ziektekosten) komt ten goede aan de 40% huishoudens met de laagste inkomens en ruim 12% aan de 20% huishoudens met de hoogste inkomens. Dit laatste is voornamelijk het gevolg van de fiscale compensatie wegens buitengewone ziektekosten.

De verdeling van het profijt van de overheid kan ook vanuit een tijdsperspectief worden geëvalueerd. Bezien we de verdeling op een wat langere termijn, een periode van ongeveer 25 jaar, dan blijkt dat het aandeel in het profijt van de 40% laagste inkomens is gestegen van 21% in 1977 naar 32% in 2003; het aandeel van de middelste 40% inkomens is gedaald van 46% naar 38% en het aandeel van de 20% hoogste inkomens van 33% naar 30%. Deze verschuiving ten gunste van de lagere inkomensgroepen heeft zich hoofdzakelijk in de periode 1991-1999 voltrokken. Door bepaalde beleidsontwikkelingen in de sectoren volkshuisvesting en zorgverzekering is de verschuiving richting lagere inkomens vooral ten koste gegaan van de middeninkomens. Ook de uitgaven voor onderwijs zijn in deze periode iets meer ten gunste van de lagere inkomensgroepen gekomen, maar dit komt vooral door demografische factoren. Deze ontwikkeling heeft zich echter tussen 1999 en 2003 niet doorgezet.

### *Profijt naar doelgroepen*

De verdeling van het profijt van de overheid is vergeleken met de verdeling die zou resulteren wanneer het profijt geheel aan de doelgroepen van de desbetreffende voorzieningen zou zijn toegefallen. Een doelgroep bestaat bijvoorbeeld uit alle 4-11-jarigen in het primair onderwijs. De verdeling die zou resulteren op basis van de toerekening naar doelgroepen geeft een normatief referentiepunt. Het feitelijke profijt kan dan worden vergeleken met het 'normatieve profijt'.

Door de hogere onderwijsdeelname van kinderen uit de hogere inkomensgroepen is het profijt voor de hogere inkomensgroepen hoger dan op grond van demografische factoren kon worden verwacht. Zo ontvangen de hogere inkomens feitelijk 56% van de uitgaven voor hoger onderwijs en 41% van de uitgaven voor studiefinanciering, terwijl zij op grond van de doelgroepverdeling 42% respectievelijk 34% van de betrokken uitgaven zouden moeten ontvangen. Bezien we het totaal van de onderwijsuitgaven dan zouden de lagere inkomens en middeninkomens op basis van de doelgroepverdeling iets meer profijt moeten hebben (samen 46% in plaats van 43%) en de hogere inkomens iets minder (50% in plaats van 53%). Het gaat hier echter om verhoudingsgewijs kleine verschillen.

In de volkshuisvesting domineren twee grote uitgaven: de huurtoeslag voor de lagere inkomens en het huurwaardevoordeel voor de hogere inkomens. De lagere inkomens profiteren voornamelijk van de huurtoeslag en de hogere inkomens van het huurwaardevoordeel. Dit beeld komt globaal overeen met de bedoelingen die de overheid heeft met de betrokken regelingen. Wel komen de lagere inkomensgroepen iets tekort (zij hebben 'recht' op 38% van de uitgaven maar ontvangen 33%) en krijgen de hogere inkomensgroepen iets te veel (43% in plaats van de hun toegemeten 35%). Vooral het profijt dat de rijkste 10% huishoudens hebben van het huurwaardevoordeel is opmerkelijk: 30% op grond van de feitelijke verdeling tegenover 20% op grond van de doelgroepverdeling.

De hogere inkomens leggen door individueel gebruik beslag op ruim 47% van de overheidsuitgaven voor cultuur en recreatie, terwijl dit op grond van de doelgroepverdeling slechts 41% zou mogen zijn. Bij de meer recreatieve voorzieningen is het feitelijke profijt wat lager (45%) en bij de meer culturele voorzieningen wat hoger (51%); het verschil met de doelgroepverdeling (41%) is daardoor iets geringer respectievelijk iets groter is.

De verdeling van het profijt van maatschappelijke dienstverlening volgt betrekkelijk nauwgezet de verdeling die zou resulteren op basis van de doelgroepen van het beleid. De helft van de uitgaven voor maatschappelijke dienstverlening bereikt de lagere inkomens. Dit is wel iets meer dan op grond van de doelgroepverdeling mocht worden verwacht (46%). De middeninkomens ontvangen iets minder dan verwacht (28% tegenover 26% feitelijk), terwijl de hogere inkomens vrijwel naar verwachting profiteren (21%). Net als bij de volkshuisvesting lijken de middengroepen hier aan het kortste eind te trekken.

De verdeling van het profijt van het openbaar vervoer komt aardig overeen met de doelgroepverdeling. Wanneer de gehele bevolking in gelijke mate had geprofiteerd van het openbaar vervoer, was 21% van deze uitgaven bij de lagere inkomens terechtgekomen (tegenover 20% feitelijk) en 38% bij de hogere inkomens (tegenover 34% feitelijk).

Vergelijken we de feitelijke verdeling van overheidsuitgaven voor bestaanskosten met de verdeling die zou resulteren op grond van de doelgroepverdeling, dan valt op

dat de bijzondere bijstand en de kwijtschelding van lokale heffingen ook toevallen aan huishoudens met een inkomen dat boven het sociale minimum uitkomt. De fiscale compensatie van ziektekosten is redelijk gelijk over inkomensgroepen verdeeld, zij het dat de middeninkomens hier meer dan gemiddeld van profiteren.

### Conclusie

De meest opvallende uitkomst voor de quartaire dienstverlening is dat de groei van het productievolume in de periode 1990-2003 gemiddeld achterblijft bij die in de marktsector, terwijl de kosten juist sneller toenemen. Het eerste geldt overigens niet voor de jaren 2001-2003, toen de marktsector stagneerde terwijl de quartaire sector nog bleef doorgroeien. Ook in die laatste jaren was overigens sprake van een gestage toename van de relatieve kostprijs van quartaire diensten. Dit heeft deels te maken met een achterblijvende groei van de (arbeids)productiviteit. Voor een deel heeft dit wellicht te maken met de afwezigheid van marktwerking, maar daarnaast ook zeker met het afwijkende karakter van dit type dienstverlening, dat zich vaak minder leent voor automatisering en mechanisering (het zogenoemde 'Baumoleffect'). Dit treedt het duidelijkst aan het licht in de onderwijs- en zorgsector (kleinere klassen, meer handen aan het bed). Deze voorbeelden suggereren dat de achterblijvende groei van de productie althans voor een deel kan worden verklaard doordat de kwaliteit van de dienstverlening onvoldoende in de productiemaat is betrokken. Wat de verklaring ook mag zijn, in ieder geval is het duidelijk dat de relatieve kostprijs van deze diensten per afgenomen product een stijgende tendens vertoont. Hiermee dient bij de meerjarenplanning rekening te worden gehouden.

Het is opvallend dat de personeelskosten per arbeidsjaar in de quartaire sector in de periode 1990-2003 sneller zijn gestegen dan die in de marktsector. Deze bevinding lijkt haaks te staan op het algemene idee dat de beloning van ambtenaren, onderwijzers en personeel in de zorgsector juist slecht is in vergelijking met die in de marktsector. Getuige de hier gepresenteerde bevindingen kan dit contrast vooral worden verklaard uit het verschil tussen loonniveaus en loonontwikkeling. Eerder schetste de commissie-Van Rijn (BZK 2001) uitgaande van gegevens over 1997 een genuanceerd beeld van de beloningsverhoudingen tussen markt en overheid, waarbij zij de nadruk legde op het licht achterblijvende niveau van de contractlonen in de collectieve sector en op verschillen in beloning naar opleidingsniveau, waarbij vooral het onderwijs en de zorgsector er minder goed vanaf komen. Voor het geheel van de collectieve sector geldt overigens dat werknemers met een hoger opleidingsniveau slechter en werknemers met een lager opleidingsniveau beter gehonoreerd worden dan in de marktsector.

De hier gepresenteerde uitkomsten van onderzoek naar de ontwikkeling van de personeelskosten werpen een ander licht op de dynamiek van de beloningsverhoudingen. De SCP-uitkomsten maken aannemelijk dat sinds 1990 processen op gang zijn gekomen die geresulteerd hebben in een verkleining van de feitelijke beloningsverschillen tussen de quartaire sector en de marktsector. Deze verschillen zijn onder

meer verminderd door de verhoging van aanvangssalarissen, een beter loopbaanbeleid en ranginflatie.

Een groot deel van de quartaire productie wordt door individuele huishoudens afgenomen. De huishoudens in de onderste helft van de inkomensverdeling profiteren iets minder en de huishoudens in de bovenste helft profiteren iets meer van de overheidsuitgaven die met de quartaire diensverlening zijn gemoeid. Deze uitkomst wijkt iets af van de verdeling die zou resulteren als het profijt evenredig zou zijn verdeeld over de doelgroepen van het beleid. Dan blijkt dat de lagere inkomens en middeninkomens iets minder profiteren dan verwacht mocht worden en de hogere inkomens iets meer. Het nadeel is gemiddeld het hoogst bij de lagere inkomens, maar ook de middeninkomens komen iets tekort. Het bovenmaatse profijt bij de hoogste inkomens ontstaat vooral door de fiscale facilitering van de eigen woning en de hoge cultuurdeelname, en in iets mindere mate door de hogere deelname van hogere inkomensgroepen aan het hoger onderwijs.

Bezien we de verdeling op een wat langere termijn, een periode van ongeveer 25 jaar, dan blijkt dat het aandeel van de lagere inkomens in het profijt sterk is gestegen, dat het aandeel van de middeninkomens sterk is gedaald en het aandeel van de hogere inkomens licht is afgenomen. Deze verschuiving ten nadele van de middeninkomens heeft zich voornamelijk in de periode 1991-1999 voltrokken. De verhouding tussen de inkomensgroepen in de mate van genoten profijt zijn in de periode 1999-2003 nagenoeg ongewijzigd gebleven. In de vorige rapportage over de verdeling van het profijt van de overheid is aandacht gevraagd voor de verslechterde positie van de middeninkomens. Zij bleken toen zowel het 'slachtoffer' te zijn van betrekkelijk autonome ontwikkelingen die de overheidsuitgaven meer in de richting van hogere inkomensgroepen hebben gestuwd, als van beleidsontwikkelingen die inkomensafhankelijke voorzieningen steeds meer hebben toegesneden op lagere inkomensgroepen. Dit heeft ertoe geleid dat de middeninkomens nagenoeg evenveel betalen voor de verzorgingsstaat als zij dankzij het gebruik van voorzieningen ontvangen. Hoewel de voorzieningenbalans dus in evenwicht is en de positie van de middeninkomens de laatste jaren niet is verslechterd, staat deze groep wel in het middelpunt van de politieke aandacht. Huishoudens met een middeninkomen vormen een belangrijke electorale groep, en het gevoel leeft dat de middeninkomens 'nettobetalers' zijn (geworden) van de solidariteit. Zover lijkt het evenwel nog niet te zijn gekomen. Dit neemt niet weg dat de middeninkomens een belangrijk scharnierpunt vormen bij het evalueren van de herverdelende werking van de verzorgingsstaat.

# Summary

## *Public services, personal benefits*

The Social and Cultural Planning Office of the Netherlands (SCP) publishes regularly on trends in the public service sector, which encompasses fields such as education, healthcare, law and order, and social security. These reports look at the output, costs, personnel and productivity of these services.

A second line of research is concerned with the benefits derived from public expenditure. This focuses explicitly on the income transfers that are associated with the consumption of goods and services. Distribution aspects are central to these analyses: which groups of citizens derive more or less benefits from the fact that certain goods and services are made available at below cost, or suffer disadvantage due to the taxing of other groups of goods and services?

These two lines of research correspond with two key functions of the government: the allocative function and the distributive function. The *allocative function* is the guaranteeing by the government of certain basic rights including public safety, social security, education, health care, housing and mobility, which the market is not able to provide, or at least not entirely. Some of the provisions intended to fulfil these functions, such as public safety and public administration, benefit society as a whole; they contribute to the collective well-being of all citizens. Others benefit individual citizens, such as provisions in the area of education, public transport, housing, health care, culture and recreation. The *distributive function* is also important for these provisions, and relates to the distribution of the government expenditure involved among the population.

## *The public service sector*

Although both public spending and the tax and social security burden reduced considerably in the 1990s, spending on public services remained relatively unaffected during this period. The fall in public sector spending mainly affected non-public service sectors, especially social security benefits and interest payments. The public service sector accounted for 41% of Gross Domestic Product in 2003, while in 1990 and 2000 the percentage was slightly lower, at around 38%. The recent increase is primarily a denominator effect: a slowdown in economic growth versus a virtually stable trend in public services output. There was a modest increase in public spending and spending on public services during the recession years 2001-2003. For most provisions, the share taken by public funding in the total costs also showed virtually

no change, remaining at its traditional average of around 60%. Housing and public transport were the only areas where the increasing withdrawal of the government from public services led to a substantial fall in the contribution from the public purse.

A shift took place between 1990 and 2003 in the legal form of public service-providers, from directly controlled government organisations to independent government agencies (from 11% to 16% of the total), and in the latter category a further shift took place towards commercial producers (from 15% to 20%). The share of private non-profit organisations, including special education and the majority of health care institutions, rose only slightly.

Roughly half the total costs of the public service sector are subjected to further analysis in this report. These relate to provisions that benefit individual citizens. The main areas left out of consideration are the public administration and defence (because the output is difficult to measure), infrastructure (a case all on its own) and provisions in which public funding plays a subordinate role (virtually no information available on output). The output volume of the public services examined increased in the period 1990-2003 by an average of 1.6% per annum, roughly half the rate of growth in the private sector (2.7%). In real cost terms, however, the public service sector actually grew more quickly, with costs rising by 3.2% compared with 2.2% for the market sector. This latter discrepancy arose primarily due to the stagnation in the private sector which began in 2001, whereas in the period 2001-2003 the public service sector had not yet been affected by spending cuts. The difference between the trend in the volume and the trend in costs of public services led to an increase in the relative cost price of public services of approximately 1.6% per annum, whereas the relative cost price in the private sector actually fell by 0.5%. The rise in the public service sector was due partly to an increase in real personnel costs per employment year, and partly to the growing use of material resources. These cost-increasing factors were offset only partially by an increase in labour productivity, which is considerably lower in the public service sector than in the private sector.

The 'in kind' income transfers to households – the 'benefits from the government' – also remain reasonably constant over time as a percentage of GDP – though the percentage did fall from around 9.5% at the start of the 1990s to approximately 8.5% at the end of that decade, before rising again to approximately 9% in 2003. This fall, too, was related to the withdrawal of the government from the housing and public transport sectors. In 2003 the total 'in kind' income transfers to households added up to more than EUR 41 billion. This government spending includes tax expenditure in the form of tax breaks for provisions in the public service sector, such as tax allowances for study fees and medical expenses and the limited addition of imputed rent from home ownership. These tax facilities totalled EUR 4 billion in 2003.



In terms of amounts, the transfers are dominated by education, followed at some distance by public housing. The health care sector is of modest significance because the starting point is not the public expenditure involved, but the insurance system. In this line of thinking, the benefits from the government in the health care sector comes from the government's position as an insurance player; the difference between the insurance premiums payable under the government-controlled system and those that would be payable if the government made way for the private sector constitutes the 'benefit from the government'. Expenditure pursuant to the Exceptional Medical Expenses Act (AWBZ) are left largely out of the picture because they almost entirely benefit institutional households, which are not included in the databases studied. Stated in terms of constant purchasing power, the 'benefit from the government' in 2003 was almost 25% higher than in 1991 and nearly 15% higher than in 1999.

### *Output of services*

The growth in output volume varies widely between the different provisions. While the total public service sector showed an average growth of 1.6% per annum, there was very strong growth in the output volume in relation to asylum issues (16% per annum), childcare (11% per annum), dispensing of medicines (more than 7% per annum) and the prison system (6% per annum). Above-average growth also occurred in the municipal health services, home care services and tax services (3-4% per annum). The output volume of some sectors fell or showed very modest growth, for example secondary general and vocational education (demographic factors), university education (student funding policy) residential care homes (the move towards care in the community) and the social security administration (economic cycle and privatisation of the Sickness Benefits Act).

The health care sector as a whole showed volume growth averaging 2.3% per annum, half of which can be attributed to the ageing of the population. The strong growth in the supply of medicines, the municipal health services and home care services made a substantial contribution to this overall effect. One striking finding is that the consumption of medical services more or less keep pace with the growth in prosperity over the period as a whole. Educational output grew overall by 0.8% per annum over the period. This figure is depressed by the demographic decline of secondary general and vocational education, while higher professional and university education tend to drive up the overall growth in educational output (with growth of 2.5% and 1.6%, respectively).

In the law and order sector, the prison system shows strong output growth over the period (6% per annum). The police, fire service and administration of justice show modest output growth of 1.5-2.5% per year. Moreover, this growth occurred mainly in the period after 2000; prior to that year output was falling.

### *Relative cost price of services*

The relative cost price of public services rose by an average of 1.6% per annum. By contrast, the relative cost price in the private sector fell by 0.8% per annum. The yardstick against which these trends are measured is the cost increase in the total GDP. The trend in the relative cost price varies widely between different provisions and sectors. The relative cost price in the health care sector rose by an average of 1.2% per annum, just under the average for the public service sector as a whole. The most rapid rise in relative cost price was in the care sectors (nursing homes, residential care homes, home care services and care for the disabled), probably due to an improvement in product quality which is not expressed in the available product indicators. For medicines, the strong volume increase referred to earlier was accompanied by (slight) fall in the relative cost price.

The relative cost prices in education grew faster than in the health care sector, by more than 2% per annum. The main reasons for this increase were the rising real personnel costs per employment year and the relatively lower growth in labour productivity. This increase in staff costs per employment year is shown very clearly in the available statistical material, but cannot be simply translated into an improvement on the income of the average teacher. At least part of the explanation lies in the ageing and changing composition of the personnel and changes in starting salaries and career profiles - effects which are expressed in the 'incidental wage component'.

The low growth in output in the 1990s in the law and order sector was accompanied by a very substantial increase in the real costs per unit product. This sharp rise could possibly be attributed to the ever more 'complex' problems faced by this sector: organised crime, growing professionalism of law firms, more and more appeals procedures. However, in recent years there has been a strong improvement in the ratio between performance and costs.

### *Distribution of the benefits*

Individual consumption means that government expenditure contributes to the benefits that citizens enjoy from the government. Households in the lower half of the income distribution derive slightly less than proportional benefits from the total attributable government expenditure, and households in the upper half slightly more. If households are divided into three equal groups of lower, middle and higher incomes, the benefits from the government for the lower and middle incomes is virtually identical (28% and 29%, respectively); by contrast, higher-income households derive considerably more benefits (39%).

Government expenditure thus largely benefits the higher incomes. This is partly because expenditure on education and student finance for the over-18s is attributed to the parental households. Higher-income households receive more than 53% of

government expenditure on education, while low-income households receive less than 15%. This is due not only to demographic factors such as number of children and household composition, but also to differences in the participation rate of children who are not of compulsory school age.

The benefits received by households from health care insurance comes from the income and risk solidarity in health insurance as prescribed by the government. In this report, these benefits relate to the system which prevailed in 2003 (compulsory state health insurance plus statutory contributions). At that time, those on low incomes paid less into the compulsory state scheme while the higher incomes paid larger premiums than they might have been expected to pay under the average non-life insurance policy in the private sector. Those on lower incomes enjoyed an average benefit of EUR 765 per household; the middle incomes received an average benefit of EUR 240 per household, while the higher incomes suffered a slight disadvantage (EUR -160).

Government expenditure on public housing mainly benefits those on higher incomes due to the favourable fiscal treatment of home ownership, so those on lower incomes also benefit thanks to rent subsidies from the government. The losers are those on middle incomes. The favourable tax treatment of home ownership takes up twice as much of the government budget as housing benefit.

Spending on culture and recreation also benefits those on higher incomes more than low-income households. Cultural and recreational amenities are used mainly by families with children, and families with children generally have a higher disposable income. In addition, traditional cultural competences play a role in the use of cultural amenities, and these correlate particularly with education level and (therefore) with income.

Government spending on social services mainly benefits lower-income households. This is largely because of home care services and facilities for the disabled. By contrast, childcare facilities mainly benefit those on higher incomes. Here again, the distribution of the benefits is determined largely by the specific target groups (older persons, the disabled, families with young children) and their position in the income distribution.

The intensive use of public transport by students means that much of the benefits from government expenditure on this sector goes to the lowest income group. The lowest income group consists predominantly of students aged 18 and over, who are treated in this report as independent households. From the second income group upwards the profit is much lower, but it does then gradually rise, ultimately doubling in the highest income group.

Almost 60% of spending on subsistence allowances (special assistance, waiving of local levies and tax allowances for exceptional medical expenses) benefits the 40% of households with the lowest incomes and more than 12% of the 20% of households with the highest incomes. The latter effect is caused mainly by the fiscal compensation for exceptional medical expenses.

### *Evaluation of the benefit incidence*

Two perspectives are possible when evaluating the distribution of the benefits from the government: time and target groups. If we look at the distribution of the benefits over the somewhat longer term, perhaps a period of around 25 years, we find that the share in the benefits of the 40% of households on the lowest incomes rose from 21% in 1977 to 32% in 2003, that the share taken by the middle 40% of incomes fell from 46% to 38% and that the share taken by the 20% on the highest incomes fell from 33% to 30%. This shift in favour of the lower income groups took place mainly in the period 1991-1999, particularly at the expense of the middle incomes. The housing and health insurance sectors contributed most to this effect, primarily as the result of policy initiatives. Public spending on education also benefited the low-income groups slightly more during this period, though this was mainly due to demographic factors. This trend did not continue between 1999 and 2003, however.

The distribution of the benefits from the government can also be compared with the distribution that would result if the benefits were to accrue entirely to the target groups of the relevant provisions. The higher rate of participation in education by children from the higher income groups means the benefits are higher for these income groups than would be expected on the basis of demographic factors. In fact higher-income households receive 56% of total spending on higher education and 41% of government spending on student finance, whereas on the basis of the target group distribution they would receive 42% and 34%, respectively. Taking government spending on education as a total, based on the target group distribution the lower and middle incomes ought to receive slightly more (a total of 46% instead of 43%) and higher incomes rather less (50% rather than 53%), though these are relatively small differences.

When it comes to public housing, the actual distribution pattern is broadly in line with the aims of the government with the various schemes. The lower income groups do lose out slightly (they have a 'right' to 38% of the expenditure but receive 33%) while the higher-income groups receive slightly too much (43% rather than the 35% intended for them). The profit derived by the wealthiest 10% of households from the imputed rental value from home ownership is particularly striking: 30% based on the actual distribution compared with 20% based on the target group distribution.

Individual consumption means that the higher income groups account for more than 47% of government spending on culture and recreation, whereas based on

the target group distribution they should receive only 41%. Their actual benefit is slightly lower (45%) in the more recreational provisions, and higher in the more cultural provisions (51%), so that the difference compared with the target group distribution (41%) is slightly smaller and slightly larger, respectively.

The distribution of the benefits from the delivery of social services follows the distribution that would result on the basis of the target groups of the policy fairly closely, though the lower incomes receive a few percentage points more than might be expected on the grounds of the target group distribution, at the expense of the middle incomes. As with public housing, the middle income groups appear to be the overall losers here.

The distribution of the benefits from public transport tallies fairly closely with the distribution of target groups. If the population as a whole had profited from public transport to the same degree, 21% of this expenditure would have benefited people on lower incomes (compared with 20% in reality) while 38% would have benefited those on higher incomes (compared with 34% in practice).

Comparing the actual distribution of government expenditure on subsistence payments with the distribution that would result on the basis of the target group distribution groups reveals that special assistance and the waiving of local levies also accrue to households with incomes above the guaranteed minimum income. The fiscal compensation for medical expenses is distributed reasonably evenly across the income groups, although this time it is the middle incomes which benefits more than average.

### Conclusion

The most striking finding with regard to public services is that the growth in the output volume lagged behind that in the private sector on average between 1990 and 2003, whereas the costs rose more quickly. In fact the shortfall in output growth does not apply for the years 2001-2003, when a stagnation arose in the market sector while the public service sector continued to grow. The relative cost price of public services also continued to rise steadily in this latter period; this was partly due to lower growth in (labour) productivity. To some extent this may have been related to the absence of market forces, though the specific character of this type of service delivery, which often lends itself less readily to automation and mechanisation (the 'Baumol effect') undoubtedly also played a role. This is most evident in the education and health sectors (class size reduction, more health care staff). This suggests that the shortfall in output growth can be explained at least in part by the fact that the quality of the service delivery was insufficiently reflected in the output measure used.

It is striking that staff costs per employment year rose more rapidly in the public service sector than in the private sector in the period 1990-2003. This finding

appears to be diametrically opposed to the general assumption that the pay of civil servants, teachers and health care staff is poor when compared to the private sector. Based on the findings presented here, this contrast can be explained primarily by the difference between pay levels and pay trends. Earlier the Van Rijn Commission (Ministry of the Interior and Kingdom Relations (BZK) 2001), using figures for 1997, had presented a nuanced picture of the relationship between pay in the private and public sectors, in which they placed the emphasis on the slightly lower level of contract wages in the public sector and on differences in pay in relation to education level, in which the education and health care sectors in particular came off less well. The findings presented here relating to the trend in staff costs shed a different light on the dynamic of pay relations. These findings make it plausible that processes have begun since 1990 which have resulted in a reduction in the actual pay differentials between the public service sector and the private sector. Among other things those differentials have been reduced by an increase in starting salaries, better careers policy and promotions.

Households consume a substantial proportion of public sector output. Households in the lower half of the income distribution derive slightly less benefits and households in the upper half slightly more from government expenditure on public service delivery. This finding deviates slightly from the distribution that would result if the benefits were distributed proportionately across the target groups of the policy. It is then found that the lower and middle incomes benefit to a slightly lesser extent than would be expected and the higher incomes slightly more. The shortfall is highest on average among lower-income households, though the middle incomes also lose out slightly. The excessive benefits enjoyed by the highest incomes arises primarily from the benign tax treatment of home ownership and their high participation in cultural activities, though the higher participation by members of high-income groups in higher education also makes a contribution.

If we look at the distribution over a somewhat longer period of approximately 25 years, we find that the share in the benefits taken by the lower incomes has risen sharply, that the share taken by the middle incomes has fallen sharply and that the share taken by the higher incomes has fallen slightly. This shift at the expense of the middle incomes took place primarily in the period 1991-1999. In the previous report on the distribution of the benefits from the government, attention was drawn to the deterioration in the position of the middle incomes. They were then identified as the 'victims' both of fairly autonomous trends which pushed government expenditure more in the direction of higher income groups, and of policy developments which geared income-dependent provisions more and more to the lower income groups. However, the ratio between the benefits received according to income group remained virtually unchanged in the period 1999-2003. Despite this, the middle incomes remain an important yardstick by which the redistributive effect of the welfare state will be judged.

## Literatuur

- Burger, A. en P. Dekker (1997). *Defining the Nonprofit Sector: The Netherlands*. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies (Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, working paper 23).
- Burger, A. en P. Dekker (red.) (2001). *Noch markt, noch staat*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2001/2).
- BZK (2001). *De arbeidsmarkt in de collectieve sector. Investeren in mensen en kwaliteit*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- CBS (2000). *Centraal Bureau voor de Statistiek, Kosten en financiering gezondheidszorg 1999*. Den Haag: Sdu.
- Kuhry, B. en A. van der Torre (2002). *De vierde sector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2002/15).
- Leeuwen, J. van, et al. (1997). *Het ziekenfonds, waar ligt de grens?* Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA (Cahier 134).
- OCenW (1999). *Cultuur als confrontatie. Cultuurnota 2001-2004*. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Salamon et al. (1999). *Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector*. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- SCP (1989). *Memorandum kwartaire sector 1989-1993*. Rijswijk/Alphen aan den Rijn: Sociaal en Cultureel Planbureau/Samsom (Cahier 71).
- SCP (1994). *Profijt van de overheid III: de verdeling van gebonden inkomensoverdrachten in 1991*. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA (Cahier 116).
- SCP (2003). *Profijt van de overheid: de personele verdeling van gebonden overheidsuitgaven en -inkomsten in 1999*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2003/16).
- SCP (2005). *Maten voor gemeenten 2005*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2005/11).
- SCP/CPB (1979). *De kwartaire sector in cijfers, 1975*. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Planbureau (PKS-bulletin 1).
- VROM (2000). *Wonen in de 21e eeuw*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- TK (2000/2001). Nota 'Sport, bewegen en gezondheid: naar een actief kabinetsbeleid ter vergroting van de gezondheid door en bij sport en beweging'. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000/2001, 27841, nr. 2.
- V&W (2004). Nota 'Mobiliteit: naar een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid'. Den Haag: ministerie van Verkeer en Waterstaat.





# Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau

## Werkprogramma

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt elke twee jaar zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma (2006-2007) is te vinden op de website van het SCP: [www.scp.nl](http://www.scp.nl). Het Werkprogramma is rechtstreeks te bestellen bij het Sociaal en Cultureel Planbureau. ISBN 90-377-0267-8

## SCP-publicaties

Onderstaande lijst bevat een selectie van publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze publicaties zijn verkrijgbaar bij de boekhandel. Een complete lijst is te vinden op de website van het SCP: [www.scp.nl](http://www.scp.nl).

## Sociale en Culturele Rapporten

Sociaal en Cultureel Rapport 1998. ISBN 90-5749-114-1

Sociaal en Cultureel Rapport 2000. ISBN 90-377-0015-2

Sociaal en Cultureel Rapport 2002. De kwaliteit van de quartaire sector. ISBN 90-377-0106-x

In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004. ISBN 90-377-0159-0

The Netherlands in a European Perspective. Social & Cultural Report 2000. ISBN 90-377-0062-4 (English edition 2001)

Social and Cultural Report 2002. The Quality of the Public Sector (Summary). ISBN 90-377-0118-3

## Nederlandse populaire versie van het SCR 1998

Een kwart eeuw sociale verandering in Nederland; de kerngegevens uit het Sociaal en Cultureel Rapport. Carlo van Praag en Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-6168-662-8

## Engelse populaire versie van het SCR 1998

25 Years of Social Change in the Netherlands; Key Data from the Social and Cultural Report 1998.

Carlo van Praag and Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-6168-580-x

## Nederlandse populaire versie van het SCR 2000

Nederland en de anderen; Europese vergelijkingen uit het Sociaal en Cultureel Rapport 2000. Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-5875-141-4

## SCP-publicaties 2005

2005/1 Landelijk verenigd. Civil society en vrijwilligerswerk IV (2005). ISBN 90-377-0126-4

2005/2 Aandacht voor welzijn. Inhoud, omvang en betekenis van de welzijnssector (2005).

ISBN 90-377-0204-x

2005/3 De steun voor de verzorgingsstaat in de publieke opinie, 1970-2002 (2005).

ISBN 90-377-0157-4

2005/4 Kinderen in Nederland (2005). ISBN 90-377-0209-0

2005/5 Vermaatschappelijking in de zorg (2005). ISBN 90-377-0214-7

2005/6 Culture-lovers and Culture-leavers. Trends in interest in the arts and cultural heritage in the Netherlands (2005). ISBN 90-377-0217-1

2005/7 Cultuurminnaars en cultuurmijders. Trends in de belangstelling voor kunsten en cultureel erfgoed. Het culturele draagvlak 6 (2005). ISBN 90-377-0228-7

2005/8 The Hunt for the Last Respondent (2005). ISBN 90-377-0215-5

2005/9 Zorg voor verstandelijk gehandicapten. Ontwikkelingen in de vraag (2005).

ISBN 90-377-0235-x

- 2005/10 *Bestuur aan banden. Lokaal jeugdbeleid in de greep van nationaal beleid* (2005). ISBN 90-377-0210-4
- 2005/11 *Maten voor gemeenten 2005* (2005). ISBN 90-377-0224-4
- 2005/12 *Arbeidsmobiliteit in goede banen* (2005). ISBN 90-377-0203-1
- 2005/13 *Uit elkaars buurt. De invloed van etnische concentratie op integratie en beeldvorming* (2005). ISBN 90-377-0225-2
- 2005/14 *De sociale staat van Nederland 2005* (2005). ISBN 90-377-0202-3
- 2005/15 *Kijk op informele zorg* (2005). ISBN 90-377-0201-5
- 2005/16 *Armoedemonitor 2005* (2005). ISBN 90-377-0206-6

### SCP-publicaties 2006

- 2006/1 *Thuis op het platteland* (2006). ISBN 90-377-0229-5
- 2006/2 *Een eigen huis... Ervaringen van mensen met verstandelijke beperkingen of psychiatrische problemen met zelfstandig wonen en deelname aan de samenleving* (2006). ISBN 90-377-0246-5
- 2006/3 *Uitgerekend wonen* (2006). ISBN 90-377-0250-3
- 2006/4 *Jeugd met beperkingen. Rapportage gehandicapten 2006* (2006). ISBN 90-377-0200-7
- 2006/5 *Hoe het werkt met kinderen* (2006). ISBN 90-377-0238-4
- 2006/6a *Sociale atlas van vrouwen uit etnische minderheden* (2006). ISBN 90-377-0269-4
- 2006/6b *De balans opgemaakt. De slotbeschouwing van de sociale atlas van vrouwen uit etnische minderheden* (2006). ISBN 90-377-0251-1
- 2006/7 *Slachtoffers van criminaliteit: feiten en achtergronden* (2006). ISBN 90-377-0232-5
- 2006/8 *Voorzieningen voor slachtoffers van misdrijven: gebruik, bereik en draagvlak* (2006). ISBN 90-377-0270-8
- 2006/9 *Op weg in de vrije tijd* (2006). ISBN 90-377-0273-2
- 2006/10 *Rapportage sport 2006* (2006). ISBN 90-377-0252-X
- 2006/11 *Ondersteuning gewenst. Mensen met lichamelijke beperkingen en hun voorzieningen op het terrein van wonen, zorg, vervoer en welzijn* (2006). ISBN 90-377-0260-0
- 2006/12 *Rapportage ouderen 2006. Veranderingen in de leefsituatie en levensloop.* ISBN 90-377-0256-2
- 2006/13 *Duaal als ideaal? Leren en werken in het beroeps- en hoger onderwijs* (2006). ISBN 90-377-0208-2
- 2006/14 *Uniform uit de kast. Homoseksualiteit binnen de krijgsmacht* (2006). ISBN 90-377-0255-4
- 2006/15 *Gewoon doen. Acceptatie van homoseksualiteit in Nederland* (2006). ISBN 90-377-0257-0
- 2006/17 *Publieke productie en persoonlijk profijt* (2006). ISBN 90-377-0231-7

### SCP-essays

- 1 *Voorbeelden en nabebelden* (2005). ISBN 90-377-0248-1
- 2 *De stem des volks* (2006). ISBN 90-377-0265-1
- 3 *De tekentafel neemt de wijk* (2006). ISBN 90-377-0261-9
- 4 *Leven zonder drukte* (2006). ISBN 90-377-0262-7

### Werkdocumenten

- 110 *Verklaringsmodel verpleging en verzorging. Onderzoeksverantwoording* (2005). ISBN 90-377-0199-X
- 111 *Grenzen aan de maatschappelijke opdracht van de school* (2005). ISBN 90-377-0213-9
- 112 *Wijkkwaliteiten* (2005). ISBN 90-377-0216-3
- 113 *Ouderen van nu en van de toekomst* (2005). ISBN 90-377-0219-8

- 114 Verzonken technologie. ICT en de arbeidsmarkt (2005). ISBN 90-377-0205-8
- 115 Cijfermatige ontwikkelingen in de verstandelijk-gehandicaptenzorg. Een vraagmodel (2005). ISBN 90-377-0221-X
- 116 Vrijwilligersorganisaties onderzocht. Over het tekort aan vrijwilligers en de wijze van werving en ondersteuning (2005). ISBN 90-377-0233-3
- 117 Het Actieplan Cultuurbereik en cultuurdeelname, 1999-2003. Een empirische evaluatie op landelijk niveau (2005). ISBN 90-377-0236-8
- 118 Advocaat met korting (2005). ISBN 90-377-0240-6
- 119 Regionale verschillen in de wachtlijsten verpleging en verzorging (2005). ISBN 90-377-0242-2
- 120 De mantelval (2005). ISBN 90-377-0245-7
- 121 SCP-maat voor lichamelijke beperkingen op basis van AVO 2003 (2006). ISBN 90-377-0268-6
- 122 Gezond en wel met een beperking (2006). ISBN 90-377-0254-6
- 123 De onbereikte minima (2006). ISBN 90-377-0275-9
- 124 Snuffelen en graven. Over doelgroepen van digitaal toegankelijke archieven (2006). ISBN 90-377-0276-7
- 125 Liever thuis dan uit. De indicatiestelling in de AWBZ voor zorg op afroep en verblijf (2006). ISBN 90-377-0278-3
- 126 Naar een nieuwe armoedegrens? (2006). ISBN 90-377-0241-4
- 128 Godsdienstige veranderingen in Nederland. Verschuivingen in de binding met de kerken en de christelijke traditie (2006). ISBN 90-377-0259-7
- 129 Juist beschermd. De determinanten van de woonsituatie van volwassen verstandelijk gehandicapt (2006). ISBN 90-377-0288-0

### Overige publicaties

- Hier en daar opklaringen. Nieuwjaarsuitgave 2005 (2005). ISBN 90-377-0212-0
- De jacht op de laatste respondent. Samenvatting (2005). ISBN 90-377-0223-6
- De grens als spiegel. Een vergelijking van het cultuurbestel in Nederland en Vlaanderen (2005). ISBN 90-377-0222-8
- Jaarrapport Integratie 2005 (2005). ISBN 90-377-0237-6
- Bestuur aan banden. Samenvatting (2005). ISBN 90-377-0239-2
- De goede burger (2005). ISBN 90-377-0244-9
- Ouderen in instellingen (2005). ISBN 90-377-0247-3
- ? Altijd een antwoord. Nieuwjaarsuitgave 2006 (2006). ISBN 90-377-0263-5
- Hoge (jeugd)werkloosheid onder etnische minderheden (2006) ISBN 90-377-0266-X
- Niet-westerse allochtonen met een stabiele arbeidsmarktpositie: aantallen en ontwikkelingen (2006). ISBN 90-377-0249-X
- Werken op de grens van wetenschap en beleid (2006). ISBN 90-377-0272-4
- Tijd voor de basisschool. Factsheet ten behoeve van de invitational conference 'Tijd voor school 2006' op 31 mei 2006, Museon, Den Haag (2006). ISBN 90-377-0277-5