



Sociaal en Cultureel Planbureau

Voorzieningen

verdeeld Profijt van
de overheid

Voorzienenen verdeeld

Voorzieningen verdeeld

Profijt van de overheid

Martin Olsthoorn
Evert Pommer
Michiel Ras
Ab van der Torre
Jean Marie Wildeboer Schut

Sociaal en Cultureel Planbureau
Den Haag, februari 2017

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 scp verricht deze taken in het bijzonder bij problemen 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 scp te voeren beleid. Over de hoofdzaken hiervan heeft hij/zij overleg met de minister van Algemene Zaken; van Veiligheid en Justitie; van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap; van Financiën; van Infrastructuur en Milieu; van Economische Zaken; en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2017

scp-publicatie 2017-5

Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Figuren: Mantext, Moerkapelle

Vertaling samenvatting: avb-vertalingen, Amstelveen

Omslagontwerp: Textcetera, Den Haag

ISBN 978 90 377 0821 9

NUR 740

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

Sociaal en Cultureel Planbureau

Postbus 16164

2500 BD Den Haag

www.scp.nl

info@scp.nl

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

Inhoud

Voorwoord	9	
Samenvatting	10	
1	Inleiding	22
1.1	Profijt van de overheid	22
1.2	Profijt en inkomen	23
1.3	Herverdeling	24
1.4	Implicaties voor beleid	24
1.5	Dit rapport	25
2	Overheidsingrijpen, profijt en inkomen	27
2.1	Inleiding	27
2.2	Overheidsingrijpen en profijt van de overheid	28
2.3	Herverdeling en het inkomen van huishoudens	35
2.4	Het profijt van de overheid in 2014	40
2.5	Beschrijving en analyse van herverdeling	43
2.6	Gebruikte data	46
3	Sociale zekerheid in het secundaire inkomen	48
3.1	Redenen voor overheidsingrijpen in het primaire inkomen	48
3.2	Het primaire inkomen	50
3.3	Het secundaire inkomen	52
3.4	De inkomenseffecten van overdrachten in het secundaire inkomen	75
3.5	Conclusie	77
4	Gezondheidszorg	78
4.1	Redenen voor overheidsingrijpen in de gezondheidszorg	78
4.2	De overheidsuitgaven aan gezondheidszorg	79
4.3	De curatieve zorg (Zvw)	80
4.4	De langdurige zorg (AWBZ/Wlz)	91
4.5	De inkomenseffecten van gezondheidszorg	95
4.6	Conclusie	97
5	Ondersteuning	99
5.1	Redenen voor overheidsingrijpen in de ondersteuning	99
5.2	De overheidsuitgaven aan ondersteuning	100
5.3	Maatschappelijke ondersteuning	101

5.4	Arbeidsmatige ondersteuning	105
5.5	Gezinsondersteuning	109
5.6	Juridische ondersteuning	112
5.7	Financiële ondersteuning	115
5.8	De inkomenseffecten van ondersteuning	118
5.9	Conclusie	120
6	Onderwijs	121
6.1	Redenen voor overheidsingrijpen in het onderwijs	121
6.2	Overheidsuitgaven aan onderwijs	122
6.3	De toerekening van het profijt van onderwijs	124
6.4	De verdeling van het profijt van onderwijs	127
6.5	De inkomenseffecten van onderwijs	133
6.6	Conclusie	135
7	Wonen	137
7.1	Redenen voor overheidsingrijpen op de woningmarkt	137
7.2	Overheidsuitgaven aan en -inkomsten uit wonen	138
7.3	Toerekening van het profijt van overheidsregelingen op de woningmarkt	142
7.4	De verdeling van het profijt van wonen	146
7.5	De inkomenseffecten van wonen	150
7.6	Conclusie	150
8	Sport, cultuur en recreatie	152
8.1	Redenen voor overheidsingrijpen op het gebied van sport, cultuur en recreatie	152
8.2	Overheidsuitgaven aan sport, cultuur en recreatie	153
8.3	De toerekening van het profijt van de overheidsuitgaven aan sport, cultuur en recreatie	155
8.4	De verdeling van het profijt van sport, cultuur en recreatie	157
8.5	De inkomenseffecten van sport, cultuur en recreatie	161
8.6	Conclusie	162
9	Vervoer	164
9.1	Redenen voor overheidsingrijpen op het gebied van vervoer	164
9.2	Overheidsuitgaven aan vervoer	164
9.3	De toerekening van het profijt van overheidsuitgaven aan vervoer	168
9.4	De verdeling van het profijt van vervoer	172
9.5	De inkomenseffecten van vervoer	176
9.6	Conclusie	177

10	Gebonden heffingen	178
10.1	Redenen voor overheidsingrijpen middels gebonden heffingen	178
10.2	De overheidsinkomsten uit gebonden heffingen	179
10.3	De toerekening van het nadeel van de overheidsinkomsten uit gebonden heffingen	182
10.4	De verdeling van het nadeel van gebonden heffingen	184
10.5	De inkomenseffecten van gebonden heffingen	189
10.6	Conclusie	190
11	Herverdeling uiteengelegd	191
11.1	Inleiding	191
11.2	De tertiaire-inkomensverdeling	192
11.3	Inkomensverdeling uiteengelegd	197
11.4	Het profijt van huishoudens	209
11.5	Conclusie	225
12	Slotbeschouwing	227
12.1	Korte samenvatting	227
12.2	Het draagkrachtbeginsel in de secundaire sfeer	228
12.3	Toegankelijkheid en herverdeling in de tertiaire sfeer	230
12.4	De toegankelijkheid van voorzieningen	231
12.5	De middengroep	234
12.6	Tot slot	235
	Summary	237
	Literatuur	249
	Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau	255

Voorwoord

De Nederlandse overheid heeft zich in de Grondwet verplicht tot het bieden van bestaanszekerheid aan de bevolking en het spreiden van de welvaart. Daarnaast dient de overheid werkgelegenheid, sociale zekerheid, volksgezondheid, woongelegenheden, onderwijs en rechtsbijstand te bevorderen. Het overheidsingrijpen op deze gebieden brengt een grote herverdeling van huishoudinkomens teweeg, via de sociale zekerheid en via publieke voorzieningen. Wat betekent deze herverdeling voor de inkomensongelijkheid in Nederland en voor de toegankelijkheid en het gebruik van publieke voorzieningen? Welke huishoudens hebben nadeel van deze herverdeling door de overheid, en welke huishoudens hebben juist profijt van de overheid? Deze vragen staan in dit rapport centraal.

Dit rapport is de nieuwste editie in een langlopende reeks SCP-studies naar het profijt van de overheid. Het beschrijft de verdeling van de inkomens van huishoudens van het moment dat zij op de markt verdiend worden, tot de herverdeling in de sociale zekerheid en via publieke voorzieningen. Het rapport beschrijft dit proces voor 2014 en richt zich in aparte hoofdstukken op achtereenvolgens de sociale zekerheid, de zorg, ondersteuning, onderwijs, wonen, sport, cultuur en recreatie, vervoer en gebonden heffingen. Tot slot worden de inzichten uit deze hoofdstukken geïntegreerd tot een omvattende analyse. In deze studie is gebruik gemaakt van de kwalitatief hoogwaardige data van het Inkomenspanelonderzoek (IPO), waaraan een breed scala aan registraties is gekoppeld. Waar nodig zijn deze gegevens aangevuld met gegevens uit enquêtes. De betrouwbaarheid en de nauwkeurigheid van de resultaten zijn ten opzichte van voorgaande edities sterk verbeterd.

Hoewel dit rapport op eigen initiatief van het Sociaal en Cultureel Planbureau tot stand is gekomen, zijn wij zeer erkentelijk voor de financiële bijdragen van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (szw) en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (vws). Ook danken wij prof. dr. Ivo Marx van de Universiteit van Antwerpen voor zijn tussentijdse commentaar bij het rapport.

Iedereen die geïnteresseerd is in herverdeling, inkomensongelijkheid en de betekenis hiervan voor burgers, zal deze studie met interesse en plezier doornemen.

Prof. dr. Kim Putters
Directeur Sociaal en Cultureel Planbureau

Samenvatting

Wat is profijt van de overheid?

De overheid heeft de grondwettelijke taak om zorg te dragen voor de bestaanszekerheid van de bevolking en de spreiding van welvaart. Daarnaast dient zij te zorgen voor toegang tot de werkgelegenheid, sociale zekerheid, volksgezondheid, woongelegenheid, onderwijs en rechtsbijstand. Hiertoe heeft de overheid een groot aantal regelingen en voorzieningen in het leven geroepen. Om deze regelingen te financieren heeft de overheid belastingen en premies en vraagt zij soms eigen bijdragen van de burger. Wanneer de overheid een uitkering verstrekt of een voorziening bekostigt, heeft het ontvangende of gebruikende huishouden 'profijt van de overheid'. Wanneer een huishouden belasting, premie of een eigen bijdrage betaalt, heeft het 'nadeel van de overheid'.

Het primaire en secundaire inkomen

Veel huishoudens verdienen een inkomen op de arbeidsmarkt en/of behalen een inkomen uit hun vermogen. Dit noemen we het primaire inkomen. Lang niet alle huishoudens ontvangen echter een primair inkomen. Denk aan mensen die vanwege gezondheidsproblematiek, ouderdom, of door economische omstandigheden niet kunnen werken en evenmin inkomen uit vermogen hebben. Vanuit haar grondwettelijke taak om bestaanszekerheid te bieden aan haar bevolking is de Nederlandse overheid verplicht om deze mensen een vangnet te bieden. Dit doet zij door middel van regelingen in het kader van de sociale zekerheid, ter ondervanging van bestaansrisico's (bijstand, kinderbijslag, kindgebonden budget), werkloosheidsrisico's (Werkloosheidswet, wachtgeld), arbeidsongeschiktheidsrisico's (Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, Ziektewet) en ouderdomsrisico's (Algemene Ouderdomswet, aanvullend pensioen). Deels om deze zaken te financieren, heeft de overheid premies in de sociale zekerheid en belasting over het inkomen uit arbeid en vermogen en de ontvangen uitkeringen (zie hoofdstuk 3). Wanneer we alle uitkeringen, premies en belastingen bij het primaire inkomen optellen, verkrijgen wij het secundaire inkomen.

In het traject van het primaire naar het secundaire inkomen wordt door huishoudens 199,1 miljard euro afgedragen in de vorm van sociale premies, premies voor de ouderdagvoorziening, zorgpremies en de inkomstenbelasting. Daartegenover wordt 110,7 miljard euro door huishoudens ontvangen in de vorm van uitkeringen in het kader van bestaansrisico's, werkloosheidsrisico's, arbeidsongeschiktheidsrisico's, ouderdomsrisico's en uitgaven op de inkomstenbelasting. Al met al vindt er in dit traject een sterke herverdeling plaats van huishoudens met een hoog inkomen naar huishoudens met een laag inkomen. De verdeling van het secundaire inkomen is aanmerkelijk gelijk(er) (Gini = 0,374¹) dan die

1 Een Gini van 0 betekent dat het inkomen volledig gelijk is verdeeld. Een Gini van 1 geeft maximale ongelijkheid aan; bij een Gini van 1 heeft één huishouden al het inkomen.

van het primaire inkomen (Gini = 0,574). Daarnaast ligt de optelsom van alle secundaire inkomens aanzienlijk lager dan de optelsom van alle primaire inkomens, doordat een groot deel van de premies en belasting ten goede komt aan publieke voorzieningen die geen invloed hebben op het secundaire inkomen. Er gaat per saldo in de secundaire sfeer dus veel geld naar de overheid.

Kader 1 Inkomensdecielen

Bij het opdelen van een inkomensverdeling in decielen, zetten we eerst alle huishoudinkomens op volgorde, van laag naar hoog. De onderste 10% van deze verdeling van huishoudens vormt het eerste deciel van de inkomensverdeling; het gaat in Nederland dan om de circa 780.000 huishoudens met de allerlaagste inkomens. De tweede 10% van deze verdeling noemen we het tweede deciel, de derde 10% het derde deciel, enzovoort. Elk deciel bevat circa 780.000 huishoudens.

Regelingen bestaansrisico's

De bijstand wordt voor het overgrote deel ontvangen door huishoudens met een laag inkomen, in het eerste tot en met derde deciel van de primaire- en secundaire-inkomensverdeling. Huishoudens met een hoger inkomen hebben gemiddeld genomen meer kinderen dan huishoudens met een lager inkomen, waardoor de kinderbijslag voor een belangrijk deel terechtkomt bij huishoudens met een hoog inkomen. Het kindgebonden budget loopt op richting het vijfde deciel van het primaire en secundaire inkomen en loopt daarna weer af. Dit komt doordat meer kinderen doorgaans meer kindgebonden budget betekent (huishoudens met een hoger inkomen hebben vaak meer kinderen), terwijl de hoogte van het kindgebonden budget juist afneemt met het inkomen.

Regelingen risico's werkloosheid en arbeidsongeschiktheid

Uitkeringen in het kader van de Werkloosheidswet (ww) worden voor het grootste deel ontvangen door huishoudens in het derde tot en met zevende primaire-inkomensdeciel. Dit is een gevolg van het feit dat ww-ontvangers zich vaker in een huishouden met een tweede kostwinner bevinden en van het feit dat de ww-uitkering het inkomen vóór werkloosheid volgt. Het wachtgeld volgt eenzelfde verdeling. De ww-premies worden voor het overgrote deel door de huishoudens met hoge inkomens afgedragen: zij lopen vanaf het midden van de inkomensverdeling vrij sterk en recht evenredig op richting het tiende deciel. Op jaarbasis herverdeelt de ww dus vrij sterk van hoge naar middeninkomens. Op de langere termijn zal de herverdeling minder sterk zijn, doordat een deel van de leden van huishoudens met hoge inkomens in de toekomst mogelijk werkloos raakt. Ontvangsten in het kader van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (wia) en de Ziekte-wet (zw), beide arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, volgen grofweg het patroon van de ww, omdat zij volgens eenzelfde systematiek ingericht zijn en, met betrekking tot inkomensverlies, vergelijkbare risico's ondervangen.

Regelingen ouderdomsrisico's

De uitkeringen in het kader van de oudedagvoorzieningen, zowel de Algemene Ouderdomswet (AOW) als de aanvullende pensioenen, worden voor het overgrote deel ontvangen door huishoudens met een laag primair inkomen (eerste t/m vierde deciel), en betaald door huishoudens met een hoger primair inkomen (zesde t/m tiende deciel). Dit is uiteraard een gevolg van het feit dat ouderen doorgaans niet werkzaam zijn op de arbeidsmarkt, terwijl werkenden via het omslagstelsel de AOW betalen. De uitkeringen in het kader van de aanvullende pensioenen zijn op jaarbasis oplopend verdeeld over de secundaire-inkomensverdeling, omdat deze gerelateerd zijn aan het inkomen vóór pensioenering.

Inkomstenbelasting en aftrekposten

De inkomstenbelasting – zonder inbegrip van AOW-premies en premies in het kader van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ), die we verrekenen als onderdeel van de gezondheidszorg –, is zeer scheef verdeeld: circa 50% hiervan wordt afgedragen door het tiende deciel van de primaire- en secundaire-inkomensverdeling. Dit is uiteraard het gevolg van de schijfstructuur in de inkomstenbelasting en wordt nog versterkt door het feit dat de uitsluiting van eerdergenoemde premies het verschil tussen het tweede- en derde-schijftarief sterk uitvergroot. Tegenover deze scheve verdeling van de inkomstenbelasting staan de aftrekposten, zoals de zelfstandigenaftrek en de giftenaftrek, waarvan het profijt voor het grootste deel eveneens in de hogere inkomensdecielen belandt. Deze verdeling is echter beduidend minder scheef dan die van de inkomstenbelasting en betreft slechts een fractie van het totale bedrag dat aan belasting afgedragen wordt.

Het tertiaire inkomen

Wanneer huishoudens hun secundaire inkomen aanwenden om gebruik te maken van (deels) door de overheid bekostigde voorzieningen, vergroten zij het secundaire inkomen met het door de overheid bekostigde bedrag. In het geval van gebonden belastingen (bv. btw, motorrijtuigenbelasting en onroerendezaakbelasting) verkleinen ze het inkomen met het afgedragen bedrag. Wat resulteert na verrekening van deze bedragen, is het tertiaire inkomen. In de tertiaire sfeer onderscheiden wij *voorzieningen* in het kader van de gezondheidszorg, ondersteuning, onderwijs, wonen, sport, cultuur en recreatie, en vervoer. Daarnaast onderscheiden wij gebonden *heffingen*, zoals accijnzen en btw. De verdeling van het profijt in de tertiaire sfeer, in de genoemde sectoren, zetten we af tegen decielen van het secundaire inkomen, om zo inzicht te krijgen in het profijt van verschillende inkomensgroepen.

In het traject van het secundaire naar het tertiaire inkomen wordt 142,9 miljard euro door de overheid uitgegeven aan voorzieningen in het kader van zorg, ondersteuning, onderwijs, wonen, sport, cultuur en recreatie, en vervoer. Huishoudens dragen 48,4 miljard euro af aan gebonden heffingen. In het traject van het secundaire naar het tertiaire inkomen ontvangen huishoudens met een laag inkomen veel profijt (van zorg, ondersteuning en wonen), gevolgd door huishoudens met een hoog inkomen (onderwijs, sport, cultuur

en wonen). Huishoudens met een middeninkomen, in het vijfde tot en met zevende deciel van de secundaire-inkomensverdeling, ontvangen aanzienlijk minder profijt. Hierdoor heeft de verdeling van het profijt van alle voorzieningen in de tertiaire sfeer samen een U-vorm en is de inkomensongelijkheid van het tertiaire inkomen (Gini = 0,329) niet veel lager dan die van het secundaire inkomen (Gini = 0,374). Dit komt overeen met de resultaten van de vorige editie van Profijt van de overheid. We kunnen echter geen harde kwantitatieve vergelijking maken met de resultaten van destijds, omdat de datavoorziening is aanmerkelijk verbeterd en we onze huishoudensdefinitie hebben aangepast. Hierdoor is het profijt in deze studie nauwkeuriger bepaald en hebben we meer voorzieningen toe kunnen rekenen (met name in de langdurige zorg).

Gezondheidszorg

De gezondheidszorg beslaat met 64,3 miljard euro, verspreid over curatieve zorg (Zorgverzekeringswet, Zvw) en langdurige zorg (AWBZ, sinds 2014 Wlz), verreweg het grootste bedrag aan publieke uitgaven (hiervan kunnen we 61,7 miljard euro toerekenen). In de zorgverzekering ligt ten eerste risicosolidariteit besloten: huishoudens met een laag risico op gezondheidsproblematiek betalen een even hoge premie als gelijksoortige huishoudens met een hoger risico. Daarnaast ligt er inkomenssolidariteit besloten in de zorgverzekering: huishoudens met een hoger secundair inkomen betalen een hogere inkomensafhankelijke premie en huishoudens met een lager secundair inkomen ontvangen meer zorgtoeslag. Deze vormen van solidariteit zorgen beide voor een herverdelende werking van huishoudens in de hoogste vier decielen naar huishoudens in de laagste vijf decielen. De gezinssolidariteit – het feit dat de overheid de nominale premie voor minderjarige kinderen draagt – werkt de andere kant op, doordat huishoudens met een hoger secundair inkomen doorgaans meer kinderen hebben. Dit betreft echter een relatief klein bedrag. De langdurige zorg herverdeelt per saldo van midden- en hoge inkomens vooral naar inkomens in het tweede deciel: de grootste bron van financiering, de AWBZ-premie, wordt grotendeels afgedragen door huishoudens in het vierde tot en met tiende deciel, terwijl de ontvangers van verschillende soorten langdurige zorg zich vooral in het tweede deciel bevinden. Deze sterke concentratie in een laag deciel is een gevolg van het grote gebruik onder ouderen en van het feit dat zware gezondheidsproblematiek bij niet-gepensioneerden vaak gepaard gaat met een lager inkomen.

Ondersteuning

Ondersteuning delen wij op in maatschappelijke ondersteuning (begeleiding thuis, hulpmiddelen en voorzieningen, begeleid wonen, huishoudelijke hulp), arbeidsmatige ondersteuning (sociale werkvoorziening, gemeentelijke re-integratie en uvv), gezinsondersteuning (kinderopvangtoeslag en jeugdzorg), juridische ondersteuning (rechtsbijstand) en financiële ondersteuning (bijzondere bijstand en kwijtschelding gemeentelijke heffingen). Met deze sectoren tezamen is een bedrag van 16,7 miljard euro aan overheidsuitgaven gemoeid.

De maatschappelijke ondersteuning volgt vrijwel dezelfde verdeling als die van de hierboven besproken langdurige zorg: het leeuwendeel van het profijt concentreert zich in het tweede deciel.

Het profijt van arbeidsmatige ondersteuning komt breder terecht. Gemeentelijke re-integratie, duidelijk gekoppeld aan de bijstand, komt grotendeels in het eerste tot en met derde deciel terecht. De uitgaven van het uwv slaan neer over de gehele verdeling, net als de ww-uitkeringen deden in de secundaire sfeer, terwijl het profijt van de sociale werkvoorziening zich in het derde deciel concentreert, rond het niveau van het minimumloon. Dat het profijt van de sociale werkvoorziening nog een uitloop naar het vierde, vijfde, zesde en zevende deciel kent, is vermoedelijk een gevolg van het feit dat ontvangers zich nogal eens in meerpersoonshuishoudens bevinden of meer dan het minimumloon verdienen.

De verdeling van het profijt van gezinsondersteuning kent eveneens een wisselend patroon. Het profijt van jeugdzorg met verblijf concentreert zich in de onderste drie decielen van de secundaire-inkomensverdeling, terwijl het profijt van jeugdzorg zonder verblijf vrij evenwichtig verdeeld is. Het profijt van de kinderopvangtoeslag volgt de verdeling van het aantal kinderen en loopt dus op met het huishoudinkomen.

Het profijt van zowel juridische als financiële ondersteuning concentreert zich in de onderste drie decielen van de inkomensverdeling. Deze regelingen zijn specifiek ontworpen om huishoudens met een laag inkomen te bedienen.

Onderwijs

In het onderwijs ging in 2014 ruwweg 33,3 miljard euro aan overheidsuitgaven om.

Het profijt van lager en voortgezet onderwijs volgt vrij precies de verdeling van het aantal kinderen in de relevante leeftijd. Dat is vanuit de leerplicht goed te duiden. Doordat huishoudens met een hoger inkomen doorgaans meer kinderen hebben, loopt het profijt van lager en voortgezet onderwijs dus op met het huishoudinkomen. Het profijt van het speciaal onderwijs bevindt zich vrij breed in het derde tot en met negende inkomensdeciel. Wanneer we kijken naar het profijt per kind, valt op dat kinderen lager in de inkomensverdeling gemiddeld vaker in het speciaal onderwijs terechtkomen. Het profijt van het middelbaar beroepsonderwijs volgt eveneens ruwweg de verdeling van het aantal kinderen per huishouden, en het profijt van hoger onderwijs loopt sterk op met het huishoudinkomen. Bij hoger onderwijs komt dit niet alleen door het hogere gemiddelde aantal kinderen bij huishoudens met een hoger inkomen, maar ook doordat kinderen van ouders met een hoog inkomen vaker hoger onderwijs volgen.

Wonen

Het profijt van wonen, waarmee in 2014 19,2 miljard euro aan overheidssteun gemoeid was, laat zich grofweg opdelen in het profijt van huren en het profijt van kopen. Met betrekking tot huren zien we dat de huurprijsbescherming en de huurtoeslag zich concentreren in de lagere decielen van het secundaire inkomen, aflopen met het inkomen, en in het zesde deciel vrijwel niet meer aanwezig zijn. Het profijt van de fiscale bevoordeling

van eigenwoningbezit vertoont het tegenovergestelde patroon en concentreert zich in de hogere decielen, waardoor de middeninkomens in deze sector tussen de wal en het schip lijken te vallen. Het feit dat huishoudens met een hoog inkomen meer onroerendezaakbelasting, overdrachtsbelasting en btw op nieuwe koopwoningen afdragen, verandert weinig aan dit beeld.

Sport, cultuur en recreatie

Sport, cultuur en recreatie is naar verhouding een kleine sector, waarin slechts 5,1 miljard euro aan overheidsuitgaven omgaat. Het profijt van sport en recreatie is iets hoger in de hoogste decielen van het secundaire inkomen. Dit komt niet alleen doordat huishoudens met een hoger inkomen doorgaans groter zijn (meer kinderen hebben), maar ook doordat zij meer dan gemiddeld gebruik maken van sport. Bij het profijt van cultuur zien we een vergelijkbaar beeld, al valt hier op dat het profijt van culturele vorming en van openbare bibliotheken vrij gelijk verdeeld zijn.

Vervoer

De voorziening vervoer is de enige in de tertiaire sfeer waar in totaal meer aan belasting afgedragen wordt dan aan profijt wordt ontvangen. Dit nadeel komt volledig voor rekening van de autobezitter. De overheidsuitgaven aan de trein, auto en het regionaal vervoer bedragen 6,9 miljard euro, terwijl de inkomsten uit de motorrijtuigenbelasting, de bpm, parkeergelden en de brandstofaccijns 9,3 miljard euro bedragen. Het profijt in deze sector komt voor een belangrijk deel terecht bij huishoudens met een hoog inkomen, mede door het vaker voorkomende autobezit van deze huishoudens. Hier staan echter dus ook grote afdrachten tegenover.

Heffingen

Tot slot dragen Nederlanders nog ongeveer 28,7 miljard euro af aan btw, assurantiebelasting, leefstijlaccijnzen, energie- en waterbelasting. In de regel lopen deze afdrachten op met het huishoudinkomen, al komt de afdracht van tabaksaccijnzen in belangrijke mate voor bij huishoudens met een laag inkomen: de onderste vijf decielen betalen 57% van de tabaksaccijns, terwijl zich hier slechts 38% van de personen van 18 jaar en ouder bevindt, en 37% van de personen van 12 jaar en ouder.

Herverdeling in Nederland

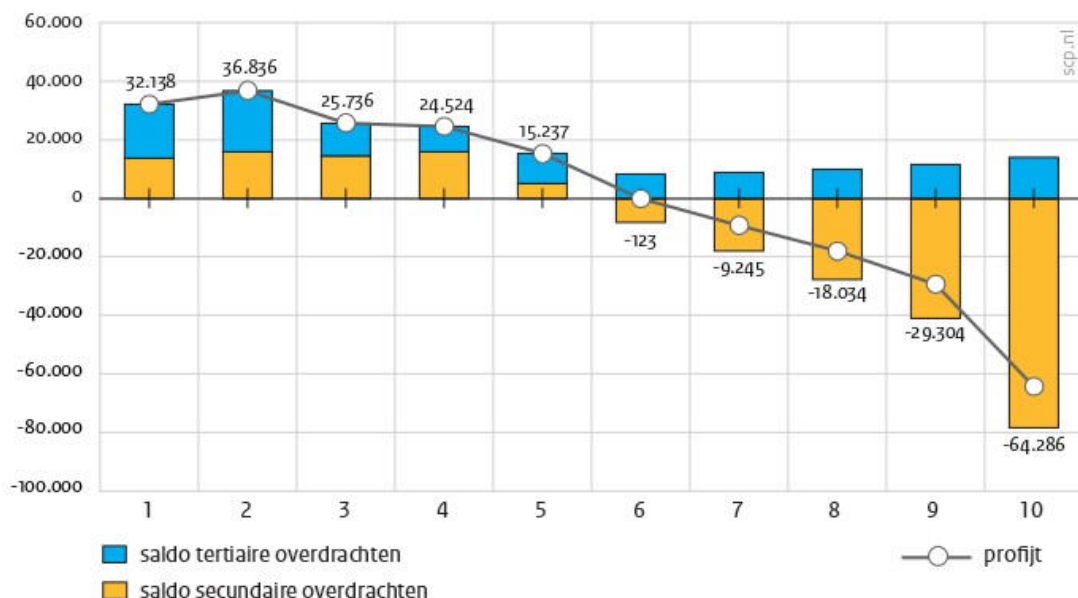
Wanneer we alle overdrachten in de secundaire en tertiaire sfeer bij elkaar optellen, krijgen we een beeld van de totale herverdeling die er in Nederland plaatsvindt. Allereerst valt op dat het totale beeld vrij duidelijk het draagkrachtbeginsel weerspiegelt: in de regel dragen hogere inkomens meer af en ontvangen zij minder (figuur S1). Deze vorm van de verdeling komt vrijwel volledig voor rekening van het secundaire inkomen (figuur S2), omdat het profijt in de tertiaire sfeer, zoals gezegd, U-vormig is verdeeld (figuur S3).

Deze eenvoudige beschrijving verbergt echter een breed scala aan herverdeling tussen en binnen inkomensgroepen. Regelingen in het secundaire inkomen zijn sterk aan het

huishoudinkomen gekoppeld en verkleinen daarmee in veel gevallen de inkomensongelijkheid aanzienlijk. Regelingen in de tertiaire sfeer, daarentegen, zijn vaak niet direct aan inkomen gekoppeld. Hierdoor komt het relatief vaak voor dat van twee huishoudens met een vergelijkbaar secundair inkomen, het ene een groot beroep doet op voorzieningen en het andere niet, waardoor het eerste huishouden een aanmerkelijk hoger tertiair inkomen heeft dan het tweede. Dit selectieve gebruik zien we bijvoorbeeld terug in het tertiaire inkomen van kwetsbare groepen, zoals eenoudergezinnen in de bijstand en alleenstaande ouderen. Deze groepen hebben een aanmerkelijk kleiner secundair inkomen dan minder kwetsbare huishoudens, maar kunnen een bijna vergelijkbaar, of soms hoger tertiair inkomen hebben. Als het vaak voorkomt dat huishoudens met een vergelijkbaar secundair inkomen een uiteenlopend tertiair inkomen hebben, remt dit het inkomensongelijkheidverkleinende effect van regelingen. Dit zien we dan ook gebeuren in de tertiaire sfeer: doordat in deze sfeer veel gebruik wordt gemaakt van regelingen door specifieke groepen die zich niet goed op basis van hun inkomen laten onderscheiden, verkleint het hele scala aan tertiaire voorzieningen de inkomensongelijkheid aanmerkelijk minder dan de secundaire overdrachten.

Figuur S1

Alle toegerekende overdrachten en het netto profijt van deze overdrachten^{a,b} naar decielen van het primaire inkomen, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)

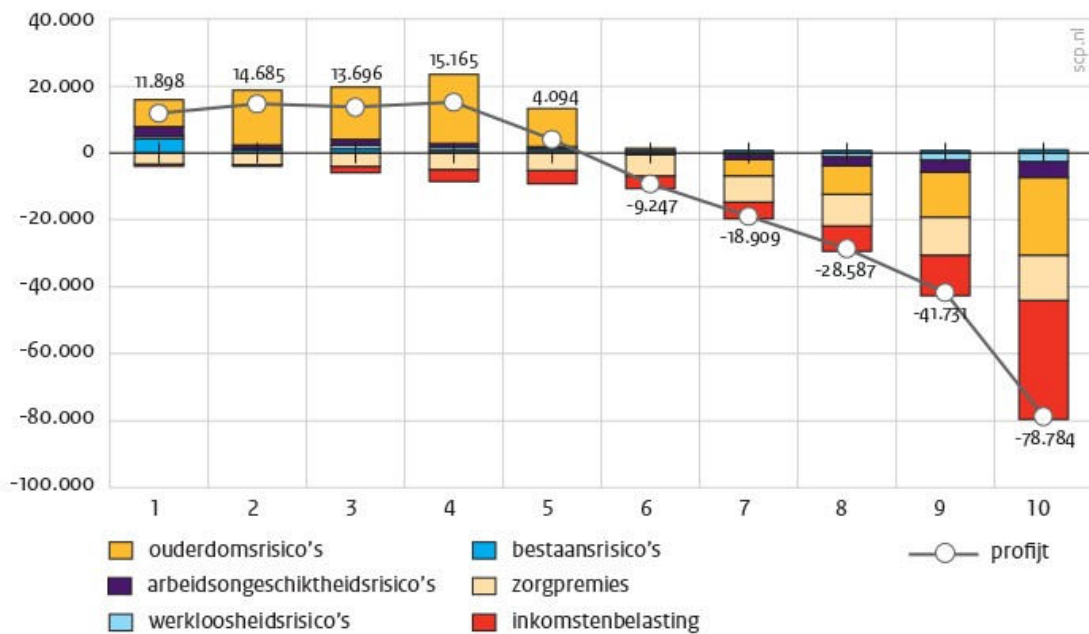


- a De punten op de zwarte lijn geven het netto profijt per deciel aan, i.e. het profijt (positieve overdrachten) verminderd met het nadeel (negatieve overdrachten). De lijn die deze punten verbindt visualiseert de vorm van de herverdeling.
- b In deze figuur zitten ook de 'boverige secundaire overdrachten' verwerkt. Dit in tegenstelling tot figuur S2.

Bron: SCP (IAH'14)

Figuur S2

Secundaire overdrachten per sector en het netto profijt van deze overdrachten^a naar decielen van het primaire inkomen, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)

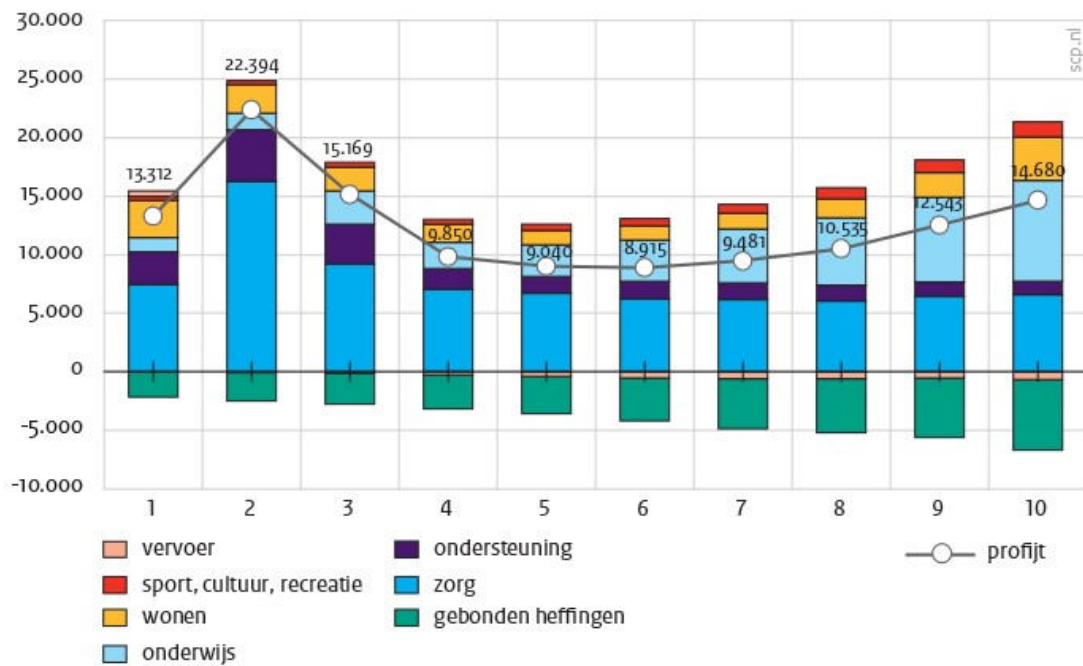


a De punten op de zwarte lijn geven het netto profijt per deciel aan, i.e. het profijt (positieve overdrachten) verminderd met het nadeel (negatieve overdrachten). De lijn die deze punten verbindt visualiseert de vorm van de herverdeling.

Bron: SCP (IAH'14)

Figuur S3

Tertiaire overdrachten per sector en het netto profijt van deze overdrachten^a naar decielen van het secundaire inkomen, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



a De punten op de zwarte lijn geven het netto profijt per deciel aan, i.e. het profijt (positieve overdrachten) verminderd met het nadeel (negatieve overdrachten). De lijn die deze punten verbindt visualiseert de vorm van de hervreiding.

Bron: SCP (IAH'14)

Beschouwing

Het draagkrachtbeginsel in de secundaire sfeer

De hervreiding in de secundaire sfeer kenmerkt zich sterk door het draagkrachtbeginsel: wie meer heeft, draagt ook meer bij. Het draagkrachtbeginsel heeft in de eerste plaats een morele connotatie en is een manifestatie van de maatschappelijk vrij breed gedragen waarde van solidariteit. In de tweede plaats volgt het draagkrachtbeginsel direct uit de motieven voor overheidsingrijpen in de sociale zekerheid. Als huishoudens te weinig inkomen hebben en de overheid dit inkomen wil aanvullen, is, bij afwezigheid van voldoende andere financieringsbronnen (aardgasbaten, enz.), het vragen van een bijdrage van huishoudens die wel voldoende inkomen hebben de enige effectieve financieringswijze: de te ondersteunen huishoudens kunnen per definitie hun eigen ondersteuning niet financieren. Het mag daarom niet verassend zijn dat de totale secundaire overdrachten sterk progressief (= ongelijkheid verkleinend) zijn en dat het secundaire inkomen aanmerkelijk gelijkjer is verdeeld dan het primaire inkomen.

Toegankelijkheid en het profijt van huishoudens in de tertiaire sfeer

Wanneer we de tertiaire sfeer op zich bezien, valt op dat het cumulatieve saldo van het profijt en het nadeel in deze sfeer niet in lijn is met het draagkrachtbeginsel: het profijt van de overheid in de tertiaire sfeer is U-vormig verdeeld over de secundaire-inkomensverdeling. Dit volgt uit de motieven voor overheidsingrijpen in de tertiaire sfeer. In de tertiaire sfeer heeft de overheid immers niet de expliciete doelstelling om inkomensondersteuning te bieden, maar beoogt zij onder andere om zorg, ondersteuning, onderwijs, wonen, sport, cultuur en recreatie, en vervoer toegankelijk te maken voor alle huishoudens die tot de doelgroep van deze voorzieningen behoren, of probeert zij het gebruik in sommige gevallen juist te ontmoedigen. Een belangrijkere vraag dan of de verdeling van het tertiaire profijt het draagkrachtbeginsel weerspiegelt, is of de doelgroepen van de afzonderlijke voorzieningen en regelingen een goede toegang hebben en of het gebruik van schadelijke zaken (voor milieu of gezondheid) adequaat ontmoedigd wordt.

Doelgroepen van voorzieningen in de tertiaire sfeer laten zich vaak kenmerken doordat zij sociaal, financieel of fysiek kwetsbaar zijn, of, in het geval van onderwijs, door het hebben van kinderen. Deze zaken hebben weliswaar een relatie met het inkomen van huishoudens, maar deze is verre van eenduidig. Een duidelijk voorbeeld van de dynamiek tussen kwetsbaarheid, inkomen en het profijt van publieke voorzieningen wordt gegeven door de vergelijking tussen eenoudergezinnen in de bijstand (kwetsbaar, en met kinderen) en eenpersoonshuishoudens in loondienst (niet evident kwetsbaar, en geen kinderen).

Een eenpersoonshuishouden in loondienst heeft een hoger mediaan primair inkomen dan het eenoudergezin in de bijstand (43.170 resp. 940 euro), een secundair inkomen dat nog steeds hoger is, maar met een aanmerkelijk kleiner verschil (23.530 resp. 17.260 euro) ten gevolge van het draagkrachtbeginsel in de secundaire sfeer, en een beduidend lager tertiair inkomen (24.710 resp. 48.710 euro) ten gevolge van het grote gebruik van voorzieningen door het eenoudergezin in de bijstand. Het gaat hier wel om gemiddelden; binnen de groep eenpersoonshuishoudens in loondienst zijn er huishoudens met een aanmerkelijk hoger tertiair inkomen, en binnen de groep eenoudergezinnen in de bijstand zijn er huishoudens met een aanmerkelijk lager tertiair inkomen.

Zoals gezegd is dit rapport geen strenge evaluatie van de effecten van beleid. Op basis van de onderzochte verdelingen van het profijt, zien wij echter wel mogelijke aandachtspunten op de woningmarkt, in het hoger onderwijs en met betrekking tot sport, cultuur en recreatie. Hier gaan wij hieronder op in.

De middengroep

Huishoudens met een middeninkomen maken minder gebruik van regelingen voor wonen, hoger onderwijs en sport, cultuur en recreatie dan op basis van de omvang en samenstelling van deze huishoudens verwacht zou worden. Vanuit de overheid gezien is het onwenselijk dat huishoudens met een laag middeninkomen beperkt profijt hebben van overheidsingrijpen op de woningmarkt. De overheid grijpt hier immers in vanuit een rechtvaardigheidsmotief: huishoudens met een laag inkomen zouden een beperkte toegang tot de woningmarkt hebben, wat overheidsingrijpen wenselijk maakt. Zo bezien is

het niet vreemd dat lage inkomens relatief gezien meer profijt hebben dan huishoudens met een middeninkomen, maar is het natuurlijk wel opmerkelijk dat huishoudens met een hoog inkomen relatief gezien meer profijt hebben. Dit betekent immers dat lage middeninkomens per eenheid woongenot meer betalen dan hogere inkomens, iets wat vanuit het rechtvaardigheidsmotief moeilijk te verantwoorden is.

Met betrekking tot onderwijs is de problematiek voor beleid minder eenduidig. Aan de ene kant kan het feit dat middeninkomens oververtegenwoordigd zijn in het middelbaar onderwijs en ondervertegenwoordigd in het hoger onderwijs, leiden tot een minder mondig, minder participerende en minder gezonde bevolking. Aan de andere kant is het maar de vraag of de arbeidsmarkt gebaat zou zijn bij aanmerkelijk minder arbeidskrachten op mbo-niveau, ten faveure van arbeidskrachten op hoger onderwijsniveau. Ook is het de vraag waarom de middengroep ondervertegenwoordigd is in het hoger onderwijs. Als dit het gevolg is van persoonlijke voorkeuren of vaardigheden, is het geen gegeven dat dit een probleem is waar de overheid iets mee kan of zou moeten doen. Als de beperkte deelname een gevolg is van financiële beperkingen, is er met het oog op de toegankelijkheid wel een rol voor de overheid weggelegd. Nader onderzoek moet dit echter uitwijzen.

In de sector sport, cultuur en recreatie, waar we ook een relatief lage deelname zagen in de middengroep, is het eveneens de vraag in hoeverre de ondervertegenwoordiging het gevolg is van financiële beperkingen of van een aanbod dat niet aansluit bij de voorkeuren van deze groep. In het eerste geval ligt er een taak voor het beleid om de financiële bereikbaarheid van sport, cultuur en recreatie te verhogen, terwijl in het laatste geval het aanbod van culturele en recreatieve voorzieningen wellicht meer op de middengroep afgestemd zou moeten worden. Wel zou een dergelijke aanpassing moeten gebeuren met behoud van het maatschappelijk relevante karakter van culturele en recreatieve uitingen, omdat deze het overheidsingrijpen in deze sector verantwoorden.

Tot slot

In deze studie hebben wij een inzicht geboden in de verdeling en herverdeling van het inkomen in Nederland. We kunnen ten eerste concluderen dat de Nederlandse bevolking welvarender is dan we op basis van het besteedbare inkomen zouden veronderstellen. Nederlandse huishoudens dragen relatief veel af in de secundaire sfeer, maar hier tegenover staat een breed en doorgaans toegankelijk stelsel van deels collectieve voorzieningen. Dit is van belang voor het welzijn van burgers. Er is een groot verschil tussen een eenoudergezin in de bijstand dat grotendeels zelf de lasten moet dragen van de zorg voor de ouder en de kinderen, en een eenoudergezin in de bijstand dat het onderwijs, de eventuele jeugdzorg van de kinderen en de eventuele langdurige zorg van de ouder vergoed krijgt, en hiernaast gesteund wordt bij eventuele bijzondere (incidentele, juridische) uitgaven. Het is moeilijk om te kwantificeren hoe groot dat verschil is, maar dit zal ontegenzeggelijk van invloed zijn op de leefsituatie van het huishouden.

Ook zijn de welvaartsverschillen zoals gemeten aan de hand van het tertiaire inkomen in sommige gevallen kleiner dan zoals gemeten aan de hand van het besteedbare inkomen;

in sommige gevallen draait de welvaartsverhouding zelfs om. Dit maakt uit voor de evaluatie van het Nederlandse beleid. Immers, hoewel veel beleid in de tertiaire sfeer van oudsher niet bedoeld is om inkomenspolitiek mee te voeren, zal het door burgers toch ook op zijn inkomenseffecten geëvalueerd worden.

Als we bovenstaande als uitgangspunt nemen, is het verleidelijk om te concluderen dat het draagvlak voor publieke voorzieningen onder huishoudens in de middengroep in het geding is. Naast de constatering dat we hier helaas empirisch geen zicht op hebben en dat vervolgonderzoek nodig is, behoeft deze veronderstelling een aantal kanttekeningen. Ten eerste is het de vraag in hoeverre burgers zich bewust zijn van de herverdeling die er in Nederland plaatsvindt en van de plaats van hun eigen huishouden hierin. Het is niet ondenkbaar dat dit bewustzijn gefragmenteerd is, en het effect hiervan is ambigu. Aan de ene kant kan een beperkt bewustzijn leiden tot een grotere steun voor herverdeling, simpelweg omdat men niet weet hoeveel men afdraagt en ontvangt. Aan de andere kant kan een tekort aan kennis ertoe leiden dat mensen hun eigen profijt van herverdeling onderschatten en hun nadeel overschatten, waardoor zij kritischer zijn dan op basis van hun eigen profijt te verwachten zou zijn. De relevantie van deze studie ligt voor een belangrijk deel in het inzichtelijk maken van deze herverdeling.

Ten tweede is niet duidelijk vanuit welk oogpunt burgers de inkomensherverdeling bezien. Wanneer de middengroep vanuit haar primaire of bruto-inkomen redeneert, zal zij tot de conclusie komen dat zij weliswaar minder profijt van de overheid heeft dan huishoudens met een laag inkomen, maar meer dan huishoudens met een hoog inkomen. In dit geval verrekenen de middeninkomens hun lage profijt van publieke voorzieningen met hun profijt en nadeel in de secundaire sfeer, en zien zij dat hoge inkomens meer afdragen in de secundaire sfeer in ruil voor hun grotere profijt van onderwijs en overheidsingrijpen op de woningmarkt. Wanneer de middengroep echter vanuit haar secundaire of besteedbare inkomen redeneert en de secundaire-profijtverdeling buiten beschouwing laat, zal zij mogelijk tot de conclusie komen dat zij onevenredig weinig baat heeft bij het uitgebreide stelsel van publieke voorzieningen in de tertiaire sfeer. In dit geval ziet de middengroep veel geld uitgegeven worden aan publieke voorzieningen waar zijzelf geen gebruik van maakt.

Ten derde is de ogenschijnlijk nadelige positie van de middengroep in de verdeling van tertiaire overdrachten deels een gevolg van de grote overdrachten naar huishoudens met een laag secundair inkomen; de vraag is hoe burgers deze tertiaire overdrachten wegen. Het ligt in de rede te veronderstellen dat voor veel burgers een euro zorgprofijt anders weegt dan een euro profijt van sport, cultuur en recreatie, of hoger onderwijs. Sterker nog, het is waarschijnlijk dat ontvangen profijt van zorg door burgers in veel gevallen niet als een welvaartstoename gezien en gevoeld wordt: in veel gevallen hebben leden van het huishouden immers (mogelijk zware) gezondheidsproblematiek, wat niet snel geassocieerd zal worden met welvaart en welzijn. In plaats van met een dergelijke, nogal economische zienswijze op profijt, inkomen en welvaart, zullen burgers deze zaken ook bezien op basis van morele principes en de vanzelfsprekendheid van de aanwezigheid van bepaalde voorzieningen.

1 Inleiding

1.1 Profijt van de overheid

De bestaanszekerheid van de bevolking en de spreiding van welvaart worden in de Grondwet expliciet als overheidstaak aangemerkt. Hoewel het bieden van bestaanszekerheid van oudsher door liefdadigheidsorganisaties gebeurde, zijn de maatschappelijke baten van inkomensondersteuning dermate groot dat de overheid deze taak in de twintigste eeuw overgenomen heeft (Barr 1992; Lukkezen en Elbourne 2015; Polanyi 1944; Vrooman 2009). In het kader van de sociale zekerheid biedt de overheid bestaansondersteuning ter preventie van armoede, en verzekeringen tegen een onverwachte inkomensterugval; tevens ondersteunt zij burgers bij de inkomensterugval die volgt op het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd (Goudswaard en Caminada 2015).

De overheid verplicht zich er ook toe om ervoor te zorgen dat burgers toegang hebben tot collectieve voorzieningen, omdat deze toegang zonder overheidsingrijpen niet voor alle burgers vanzelfsprekend is. Zo komen zuiver collectieve voorzieningen niet zonder overheidsingrijpen tot stand (bv. milieubescherming) en kunnen sommige diensten alleen door een monopolist geleverd worden, wat ook om overheidsingrijpen vraagt (bv. de spoorwegen). Sommige voorzieningen hebben positieve of negatieve effecten die voor individuele burgers niet direct relevant zijn, maar voor de maatschappij op de langere termijn wel (bv. een productieve en gezonde beroepsbevolking). Ook functioneren sommige verzekeringsmarkten (bv. in de zorg) niet goed zonder overheidsingrijpen en zijn veel voorzieningen zonder financiële tegemoetkoming ontoegankelijk voor huishoudens met een laag inkomen (wederom bv. de zorg, maar ook de rechtspraak). Tot slot kunnen burgers – volgens de overheid – niet altijd de negatieve gevolgen van bepaalde producten (bv. alcohol) adequaat inschatten, waardoor de overheid het gebruik hiervan ontmoedigt (Sobel 2004).

In de Grondwet wordt bovenstaande verbijzonderd: de overheid dient werkgelegenheid, sociale zekerheid, volksgezondheid, woongelegenheid, onderwijs en rechtsbijstand te bevorderen. Om dit te bewerkstelligen draagt de overheid een deel, of het geheel, van de kosten van deze voorzieningen. Zo betaalt een burger niet de volledige prijs voor een opleiding, maar draagt hij bij door middel van les- of collegegeld. Op vergelijkbare wijze betaalt een huishouden niet de volledige kosten van het hebben van een eigen woning, maar draagt de overheid hier via de fiscus aan bij. Burgers hebben ‘profijt’ van dergelijke vormen van overheidsingrijpen: als de overheid van de 20.000 euro die een wetenschappelijke opleiding kost 18.000 euro bijpast, heeft iemand die de opleiding volgt 18.000 euro profijt van de overheid. Als de overheid een uitkering van 1000 euro verstrekt, heeft de ontvanger voor 1000 euro profijt van de overheid. Daartegenover staat dat de overheid door ingrijpen de kosten van producten en voorzieningen ook verhoogt, of belastingen heft die het besteedbaar inkomen verlagen. Als de overheid op elk pakje sigar-

retten 3 euro accijns heft, heeft de burger bij de aankoop van een pakje sigaretten 3 euro ‘nadeel’ van de overheid. En als een burger 2000 euro inkomstenbelasting betaalt, heeft hij eveneens voor dat bedrag nadeel van de overheid.

1.2 Profijt en inkomen

Het profijt van de overheid levert de burger dus inkomen op, en het nadeel van de overheid kost de burger inkomen. Een groot deel van de Nederlanders verdient inkomen op de arbeidsmarkt of behaalt inkomen via rendement op vermogen (het primaire inkomen). Een deel van de burgers ontvangt naast dit primaire inkomen profijt in de vorm van sociale uitkeringen, mits zij aan bepaalde voorwaarden voldoen. Het gaat hier bijvoorbeeld om bijstandsuitkeringen, ouderdomsuitkeringen, en sociale uitkeringen wegens het tijdelijk of permanent niet kunnen werken. Over het totaal van het primaire inkomen en uitkeringen betalen burgers inkomstenbelasting en sociale premies voor bijvoorbeeld de Werkloosheidswet. Deze belasting en premies vormen een nadeel van de overheid. Wat overblijft na de verrekening van deze inkomsten en afdrachten is het secundaire inkomen. Dit secundaire inkomen, dat vergelijkbaar is met het besteedbaar inkomen, ligt aan de basis van welvaartsanalyses, zoals de bekende koopkrachtberekeningen van het Centraal Planbureau (zie bv. CPB 2016a).

Deze studie heeft als uitgangspunt dat welvaart breder moet worden gezien dan alleen op basis van het secundair of besteedbaar inkomen. Overheidssubsidies voor voorzieningen kunnen de koopkracht van dit secundaire inkomen vergroten, en belastingen zoals de btw kunnen het weer verkleinen. Een huishouden met een secundair inkomen van 50.000 euro is welvarender wanneer de overheid de opleiding van een kind in het huishouden bekostigt ten bedrage van 18.000 euro, dan wanneer de overheid dit niet doet. In het eerste geval heeft het huishouden immers 68.000 euro koopkracht, en in het tweede geval 50.000 euro. De overheid kan echter ook kostprijsverhogend optreden, bijvoorbeeld door het heffen van btw en accijnzen, waardoor een huishouden minder welvarend is dan op basis van het secundaire inkomen het geval lijkt.

Bovenstaande welvaartsverschillen brengen we in deze studie in kaart als het ‘tertiaire inkomen’. Wij bepalen het tertiaire inkomen op basis van het secundaire inkomen, vermeerderd met gebonden overdrachten in de vorm van de genoten overheidsbijdragen op gezondheidszorg, ondersteuning, onderwijs, volkshuisvesting, sport, cultuur en recreatie, en vervoer, en verminderd met belastingen op producten of diensten, zoals de btw, de motorrijtuigenbelasting, onroerendezaakbelasting, enzovoort.

Met deze gegevens als uitgangspunt, beantwoorden wij de eerste vraag in deze studie:

- *Hoeveel profijt van de overheid hebben huishoudens met uiteenlopende inkomensposities?*

We kijken daarbij naar het secundaire inkomen van huishoudens in relatie tot hun primaire inkomen, en naar het tertiaire inkomen van huishoudens in relatie tot hun secundaire inkomen.

1.3 Herverdeling

Profijt van de overheid gaat vrijwel per definitie gepaard met herverdeling. Een centrale vraag hierbij is altijd geweest wat een effectieve en efficiënte herverdeling is. Vaak wordt gedacht dat het voor het verkleinen van de inkomensongelijkheid het meest efficiënt is om uitkeringen vooral aan armen ten goede te laten komen (Barry 1990). Hoewel een dergelijke herverdeling in de praktijk inderdaad sterk progressief (i.e. herverdelend van hoge inkomens naar lage inkomens) en dus behoorlijk efficiënt uitpakt, gaat het vaak om dermate kleine bedragen dat het voor de inkomensongelijkheid vrij weinig uitmaakt (Korpi en Palme 1998). In de praktijk blijken juist de landen met een omvattende en inkomensafhankelijke sociale zekerheid en een breed scala aan publieke voorzieningen de inkomensongelijkheid het sterkst te verkleinen (Korpi en Palme 1998). Concreet betreft dit de Scandinavische landen, maar ook specifiek Nederland (Wildeboer Schut et al. 2000).

In Nederland zijn het doorgaans de huishoudens met een hoog primair inkomen die hoge sociale premies en veel inkomstenbelasting afdragen. Vervolgens wendt de overheid deze inkomsten voor een belangrijk deel aan om huishoudens met een laag primair inkomen te ondersteunen. Dit betekent dat er een herverdeling plaatsvindt van huishoudens met een hoog primair inkomen naar huishoudens met een laag primair inkomen, en dat het secundaire inkomen in Nederland minder ongelijk verdeeld is dan het primaire inkomen (Atkinson 2003; OECD 2014).

Ook in het tertiaire inkomen vindt een dergelijke herverdeling plaats. Deze bleek in het verleden echter niet van hoog naar laag te lopen, maar eerder van het midden naar de uitersten van de secundaire-inkomensverdeling (Pommer et al. 2011). Dit was een gevolg van het feit dat specifieke groepen (niet op basis van het inkomen gedefinieerd), een beroep deden op specifieke voorzieningen (Lambert 1989). We stellen hier een tweede vraag:

- *In hoeverre vindt de herverdeling van verschillende regelingen plaats tussen inkomensgroepen, of binnen inkomensgroepen?*

1.4 Implicaties voor beleid

De verdeling van het secundaire en tertiaire inkomen, en de werking van de herverdeling, is van belang voor het Nederlandse beleid. Zo hanteert het Nederlandse inkomensbeleid, mede vanuit de overheidstaak om de welvaart te spreiden, een draagkrachtbeginsel, dat stelt dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dienen te dragen. Deze studie biedt een breed inzicht in de mate waarin dit draagkrachtbeginsel inderdaad tot uiting komt in de secundaire- en tertiaire-inkomensverdeling.

We kunnen ons echter afvragen of het draagkrachtbeginsel het enige, of zelfs het belangrijkste criterium is om de tertiaire-inkomensverdeling mee te evalueren. Waar de secundaire herverdeling als specifiek oogmerk heeft om armoede en een terugval in het inkomen te voorkomen (Goudswaard en Caminada 2015), bestaat het tertiaire inkomen

immers uit een optelling van het profijt van regelingen met zeer uiteenlopende beleidsdoelstellingen. In de sectorspecifieke hoofdstukken (4 t/m 10) zullen we kort ingaan op de mate waarin aan deze doelstellingen voldaan lijkt te zijn, en in de slotbeschouwing komen wij hierop terug.

1.5 Dit rapport

Dit rapport geeft een uitgebreide beschrijving en analyse van de herverdelende werking van inkomensoverdrachten in Nederland. Het sluit aan bij de wetenschappelijke literatuur over herverdeling in de sociale zekerheid en de verzorgingsstaat (Barr 1992; Barry 1990; Goudswaard en Caminada 2015; Korpi en Palme 1998) en is relevant voor beleidsmakers. Dit rapport is niet de eerste studie in zijn soort; het is het meest recente in een lange reeks over profijt van de overheid van het Sociaal en Cultureel Planbureau (zie Kuhry et al 2006; Pommer en Ruitenberg 1994; Pommer et al 2003; Pommer et al. 2011; Ruitenberg et al 1989; SCP 1981). Daarnaast ligt het qua overwegingen en zienswijze sterk in lijn met recente inspanningen van het Centraal Bureau voor de Statistiek (Bruil 2015) en periodieke rapporten van de OECD (Verbist et al. 2012). Deze studie naar profijt van de overheid gaat echter verder dan andere studies. Niet alleen bezien wij de gehele sector gezondheidszorg (incl. ouderenzorg), het onderwijs en de woningmarkt (zoals Verbist et al. 2012), maar ook de sectoren sport, cultuur en recreatie, en vervoer. Daarnaast betrekken wij een groot aantal gebonden heffingen bij de analyse. Was de datavoorziening voor Nederland in 2012 ten tijde van Verbist et al. (2012) gebrekkig, voor dit rapport is deze, op basis van beschikbare registraties, voor vrijwel alle sectoren van de grond af opgebouwd. In dit rapport bepalen we het profijt van de overheid op jaarbasis, laten we gedragsreacties buiten beschouwing en kwantificeren we externe effecten niet.

De vragen die wij in deze inleiding opgeworpen hebben, zullen we beantwoorden voor het meest recente jaar waarvoor we volledige data tot onze beschikking hadden, te weten 2014. Wel is er sinds de meest recente studie van profijt van de overheid (Pommer et al. 2011, over het jaar 2007), het een en ander veranderd in de datavoorziening. Zo hebben we voor veel voorzieningen de beschikking over geregistreerde data (voorheen via enquêtes) voor alle burgers. Ook hanteren we een andere, meer intuïtieve huishoudensdefinitie dan in het verleden; waar wij vroeger meerderjarige kinderen in alle gevallen een eigen huishouden toebedeelden, ook wanneer zij bij hun ouders woonden, gaan we er nu van uit dat thuiswonende kinderen bij het huishouden van hun ouders horen. Door de sterk verbeterde datavoorziening kunnen we thans hardere uitspraken doen over kleinere groepen. Een nadeel is echter wel dat we de resultaten van deze studie niet kunnen vergelijken met die van vorige studies. Hierdoor is het lastig om de mate en richting van de gevonden herverdeling te evalueren, omdat we immers niet weten in welke richting zij is veranderd in de afgelopen jaren. Dit betekent niet dat we onze resultaten helemaal niet zullen evalueren; wij doen dit in de slotbeschouwing. Het betekent wel dat de lezer voor een uitspraak over veranderingen in de herverdeling en de inkomensongelijkheid moet wachten tot de volgende editie van Profijt van de overheid. De infrastructuur die voor het voorliggende

rapport is opgezet, zal tegen die tijd ingezet worden om een kwantitatieve vergelijking over de tijd te maken.

In hoofdstuk 2 van dit rapport gaan wij dieper in op de begrippen, aannames en veronderstellingen die wij hier hanteren. In hoofdstuk 3 bespreken we de herverdeling die plaatsvindt in het secundaire inkomen als gevolg van de uitkeringen en premies in de sociale zekerheid, en de inkomstenbelasting. Bij onze bespreking van het tertiaire inkomen gaan we uitgebreid in op de overwegingen van de overheid en de werking van de verschillende sectoren die wij onderscheiden. In hoofdstukken 4 tot en met 10 behandelen wij respectievelijk de gezondheidszorg, ondersteuning, onderwijs, wonen, sport, cultuur en recreatie, vervoer en de niet-sectorgerelateerde gebonden heffingen, zoals de btw. Hier benoemen wij ook steeds eventuele sectorspecifieke beleidsimplicaties. In hoofdstuk 11 leggen wij de herverdeling van het inkomen in Nederland uiteen, waarbij wij het beeld ook kantelen naar specifieke typen huishoudens. In de slotbeschouwing, in hoofdstuk 12, blikken wij terug op de studie en bezien we de bredere implicaties voor beleid.

2 Overheidsingrijpen, profijt en inkomen

2.1 Inleiding

Een deel van het inkomen dat huishoudens verdienen wordt via belasting en sociale premies aan de overheid afgedragen, en door de overheid op haar beurt uitgegeven aan sociale uitkeringen, zoals de bijstand, en aan publieke voorzieningen, zoals onderwijs en zorg. Het profijt dat huishoudens hebben van deze herverdeling van het inkomen varieert, onder andere met het verdiende huishoudinkomen. Huishoudens met een laag inkomen uit arbeid en/of winst maken veel gebruik van inkomensondersteuning en hebben gemiddeld genomen profijt van het stelsel van uitkeringen, premies en belastingen.

Huishoudens met een hoog inkomen betalen mee aan directe uitkeringsregelingen, maar hebben gemiddeld genomen wel profijt van overheidsuitgaven aan publieke voorzieningen. Dit komt doordat zij bijvoorbeeld veel gebruik maken van onderwijs en overheids-subsidies op koopwoningen (Pommer et al. 2011).

De herverdeling door overheidsingrijpen beïnvloedt het besteedbaar inkomen van huishoudens en daarmee hun welvaart. Huishouden die netto afdragen aan de overheid zien hun welvaart dalen, terwijl netto ontvangende huishoudens hun welvaart zien stijgen. De herverdeling van overheidswege beïnvloedt ook de inkomensongelijkheid, wat eveneens de welvaart van individuele huishoudens beïnvloedt. Al sinds het werk van Atkinson (Atkinson 1970, zie ook Pommer et al. 2003) is men het erover eens dat de welvaart van burgers beïnvloed wordt door de verhouding tussen de daadwerkelijke ongelijkheid in de samenleving en de mate van ongelijkheid die zij als wenselijk ervaren: als de verdeling van bronnen ongelijker is dan gewenst, is de welvaart van het huishouden lager.

Kort gezegd is profijt van de overheid het (financiële) voor- of nadeel dat huishoudens hebben van het feit dat er een overheid bestaat die beschikbare middelen herverdeelt (later in dit hoofdstuk gaan we uitgebreider in op de definitie van profijt). In het voorliggende rapport bezien wij de herverdeling van het inkomen en beantwoorden we de volgende vraag.

– *Hoeveel profijt van de overheid hadden huishoudens met uiteenlopende inkomensposities, in 2014?*

Wij richten ons op 2014, omdat dit het meest recente jaar is waarover we data hebben. We bezien de verdeling over huishoudens van enerzijds overheidsinkomsten uit premies, inkomstenbelasting, consumptie- en gebruiksbelastingen, en anderzijds overheidsuitgaven aan uitkeringen en voorzieningen. De uiteindelijke inkomensverdeling is het resultaat van een groot aantal regelingen, die verschillende groepen huishoudens bedienen en uiteenlopende gevolgen hebben voor de inkomensongelijkheid. Zo zullen regelingen die specifiek op inkomensgroepen gericht zijn, zoals vaak in de sociale zekerheid het geval is, doorgaans de inkomensongelijkheid sterk verkleinen. Regelingen met doelgroepen die niet direct op basis van het inkomen te onderscheiden zijn, kennen een meer ambigue relatie met de inkomensongelijkheid: deze regelingen herverdelen immers niet alleen van

huishoudens met een hoog inkomen naar huishoudens met een laag inkomen (of andersom), maar ook van huishoudens met een hoog inkomen naar huishoudens met een vergelijkbaar hoog inkomen en van huishoudens met een laag inkomen naar huishoudens met een vergelijkbaar laag inkomen (Lambert 1989). Deze ambigue relatie tot inkomensongelijkheid ligt aan de kern van de stelling dat inkomensongelijkheid het best bestreden kan worden door gerichte ondersteuning aan armen te bieden (Barry 1990), al kan deze stelling ook op kritiek rekenen (Korpi en Palme 1998). Om meer licht te werpen op de werking van de herverdeling door verschillende regelingen en hoe deze zich verhoudt tot inkomensongelijkheid, stellen wij de volgende, tweede vraag.

- *In hoeverre vond in 2014 de herverdeling van verschillende regelingen plaats tussen inkomensgroepen, of binnen inkomensgroepen?*

Om de tweede vraag te beantwoorden zullen wij de herverdeling in Nederland kwantificeren, waardoor we het herverdelende effect van verschillende regelingen meer eenduidig kunnen vergelijken.

In dit hoofdstuk presenteren we een algemeen conceptueel kader bij deze onderzoeksvragen. We gaan hier in op de redenen voor overheidsingrijpen, de definitie van profijt van de overheid en de verschillende vormen van inkomen die we kunnen onderscheiden. Het betreft hier een nadere uitwerking van de concepten die we in hoofdstuk 1 introduceerden. We zullen redeneringen, overwegingen of berekeningen in veel gevallen verder uitwerken in de hoofdstukken. We sluiten dit hoofdstuk af met een korte introductie van de gebruikte data.

2.2 Overheidsingrijpen en profijt van de overheid

Overheidsingrijpen in inkomens gaat vaak gepaard met herverdeling van het inkomen van huishoudens: de ontvangers van een uitkering of de gebruikers van een voorziening zijn immers vaak niet degenen die de uitkering of voorziening bekostigen. Wanneer inkomensondersteuning de essentie is van een voorziening of uitkering, is herverdeling van inkomen inherent aan het overheidsingrijpen. Maar ook wanneer een voorziening niet op inkomensondersteuning gericht is, zal er wegens toegankelijkheid voor de doelgroep vaak herverdeling plaatsvinden: degenen die toegang tot de voorzieningen behoeven, zijn immers niet altijd degenen die de voorziening bekostigen.

In deze paragraaf beschrijven we de redenen voor overheidsingrijpen door middel van uitkeringen en bekostigde voorzieningen, en gaan we in op de vraag ‘wat is profijt van de overheid?’ We onderscheiden hierbij het overheidsingrijpen in de sociale zekerheid door middel van directe uitkeringen aan huishoudens en de overheidsbekostiging van voorzieningen.

Redenen voor overheidsingrijpen in de sociale zekerheid

Niet alle huishoudens in Nederland, of welk ander land dan ook, verdienen voldoende inkomen om in hun eigen bestaanszekerheid te kunnen voorzien. Daarnaast kunnen huishoudens een onverwachte terugval in het inkomen ondergaan ten gevolge van werkloosheid of arbeidsongeschiktheid. Tot slot ervaren de meeste huishoudens een inkomensterugval bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd van de kostwinner(s) in het huishouden. Waar in de negentiende eeuw in veel gevallen private organisaties mensen ondersteunden die door ouderdom of pech hun inkomen verloren, heeft in de twintigste eeuw, met name na de Tweede Wereldoorlog, de overheid deze taak overgenomen (Vrooman 2009). Dit proces culmineerde in de toevoeging van de sociale grondrechten aan de Grondwet bij de algemene herziening van 1983. Per deze wijziging verplichtte de overheid zichzelf ertoe om bestaanszekerheid en werkgelegenheid te bevorderen, om de welvaart te spreiden en om de toegang tot sociale voorzieningen, zoals onderwijs en gezondheidszorg, te borgen.

Om armoede en een terugval in inkomen te voorkomen en om een relatief constant inkomen van huishoudens gedurende de levenscyclus te borgen, biedt de overheid inkomensondersteuning in het kader van de sociale zekerheid (Goudswaard en Caminada 2015). Door middel van een grondrecht op sociale zekerheid borgt de overheid de waardigheid en het participerend vermogen van burgers, en legt zij wenselijk geachte solidariteit op (Barr 1992). Het ondersteunen van huishoudens in de sociale zekerheid heeft echter niet slechts een morele connotatie; het brengt ook maatschappelijke baten met zich mee. Zo is het voorkomen van sociale onrust van oudsher een belangrijk oogmerk van armoedepreventie (Barr 1992; Polanyi 1944). Overheidsingrijpen dat een terugval in het inkomen moet voorkomen of dat bedoeld is om het inkomen van huishoudens gedurende de levenscyclus constant te houden, werkt daarnaast welvaartverhogend; immers, het verlies van inkomen kost een huishoudens doorgaans meer nut dan de winst van evenveel inkomen aan nut oplevert (Lukkezen en Elbourne 2015).

In de sociale zekerheid zijn dus in de kern drie motieven voor overheidsingrijpen te onderscheiden, die elk in enige mate de genoemde maatschappelijke baten met zich meebrengen (Goudswaard en Caminada 2015):

- 1 het bieden van bestaanszekerheid (armoedepreventie);
- 2 het voorkomen van negatieve inkomensschokken;
- 3 het uitsmeren van consumptie over de levensloop.

Redenen voor de overheidsbekostiging van voorzieningen

In westerse economieën voorziet de markt doorgaans in de productie en verdeling van voorzieningen, goederen en diensten. De markt kent evenwel een aantal beperkingen, die te maken hebben met de aard van de betrokken goederen en diensten, inefficiënties in het marktmechanisme of ongewenste maatschappelijke uitkomsten. Wanneer deze beperkingen zich voordoen en de grondwettelijke plicht van de overheid om de toegang tot sociale voorzieningen te regelen in het geding komt, kan de overheid ingrijpen in de markt.

In de eerste plaats zijn er goederen en diensten die om technische redenen niet via de markt geleverd kunnen worden. Het gaat dan om zogenaamde collectieve goederen en diensten waarvan het gebruik door de ene persoon niet ten koste gaat van de andere, en waarvan individuele gebruikers niet kunnen worden uitgesloten. Voorbeelden hiervan zijn defensie, openbare veiligheid en schone lucht. Het landelijk verdedigen van de ene burger gaat niet ten koste van de andere en burgers kunnen zich moeilijk onttrekken aan de verdediging van het land tegen een eventuele agressor. Soms kunnen dergelijke voorzieningen wel door de markt worden geleverd, maar uitsluitend in een monopolistische situatie. Voorbeelden hiervan zijn publieke netwerken die nodig zijn voor transport, energie en drinkwater. Het is dan efficiënter deze op publieke leest te schoeien. Dat kan door de dienst door de overheid zelf te laten uitvoeren of, onder toezicht, door een particuliere instelling.

In de tweede plaats faalt de markt soms in situaties waarin het gaat om goederen en diensten die niet zuiver collectief zijn, maar op individueel niveau geconsumeerd worden.² Met falen wordt bedoeld dat de verstrekking via de markt economisch niet efficiënt verloopt, oftewel dat de prijs van het geleverde goed of de geleverde dienst geen goede weerspiegeling geeft van de waarde ervan. Daar kan een aantal oorzaken voor zijn. Zo kunnen er effecten optreden die niet in de prijs van een individueel goed of individuele dienst zijn of kunnen worden verdisconteerd: het externe-effectenmotief. Het gaat vaak om maatschappelijke kosten, maar het kunnen ook kosten zijn die neerslaan bij individuen die niet bij een bepaalde markttransactie betrokken zijn. Bekende voorbeeld zijn de negatieve milieueffecten van vervoer en de positieve economische effecten van een goed opgeleide bevolking. Soms kunnen externe effecten via overheidsoptreden wel in de marktprijs worden verdisconteerd. Een voorbeeld hiervan is de microhandel in emissierechten, die door de overheid wordt gereguleerd en op macroniveau gelimiteerd is tot een bepaald niveau van uitstoot van broeikasgassen.

Ook kan marktfalen zich voordoen wanneer de ene marktpartij meer informatie heeft over de kwaliteit van een product dan de andere (asymmetrische informatie). Dit betreft met name verzekeringen waarvan de risico's niet goed in de premiestelling kunnen worden verdisconteerd, doordat de partij die zich laat verzekeren zijn risico's beter kent dan de verzekeraar: het selectiemotief. Er treedt dan risicoselectie of risicobeïnvloeding op (gezondheidszorg) of risico's zijn helemaal onverzekerbaar op de markt (werkloosheid, langdurige zorg). Aan overheidsingrijpen zijn overigens ook (bureaucratische) inefficiënties verbonden. De nadelen van marktinefficiënties en van overheidsinefficiënties moeten dus tegen elkaar worden afgewogen (Sobel 2004).

² In de economische theorie wordt de bemoeilijkte levering van collectieve goederen ook wel gezien als onderdeel van marktfalen.

In de derde plaats levert de markt soms uitkomsten op die maatschappelijk ongewenst zijn. Wat maatschappelijk ongewenst is, is vooral een politieke kwestie. Een eerste vorm van ongewenste maatschappelijke uitkomsten betreft de over- of onderschatting van het nut dat in de ogen van de overheid door individuen wordt genoten bij de consumptie van bepaalde individuele goederen en diensten: het nutsmotief. Bekende vormen van onderschatting hebben betrekking op onderwijs en cultuur (voor participatie) en van overschatting op alcohol en zoetwaren (voor gezond leven).

Ten slotte kan de markt een ongewenste uitkomst geven als gevolg van het ontbreken van voldoende inkomen: het rechtvaardigheidsmotief. Voorbeelden hiervan zijn het grondwettelijk recht op een bestaansminimum (bijstand) en het recht op voldoende woongelegenheden (huurtoeslag). Of een maatschappelijke uitkomst terecht of onterecht als ongewenst wordt beschouwd, hangt af van de mate waarin de bevolking het politieke proces dat leidt tot de vaststelling van ongewenste maatschappelijke uitkomsten als fair en rechtvaardig ervaart (Lind en Tyler 1988).

Samenvattend kunnen de volgende overwegingen worden aangevoerd die leiden tot overheidsingrijpen.³

- 1 Technische kenmerken
 - a Het betreft een zuiver collectief goed of collectieve dienst.
 - b Er is sprake van monopolistische productie.
- 2 Falen van de markt
 - a Aan bepaalde transacties zijn externe effecten verbonden.
 - b Er zijn risico's die door asymmetrische informatie niet goed verzekeraar zijn.
- 3 Ongewenste maatschappelijke uitkomsten
 - a Het nut van bepaalde goederen of diensten wordt onder- of overschat.
 - b Het recht op bepaalde goederen of diensten moet worden gegarandeerd.

Wat is profijt van de overheid?

Wanneer de overheid het nationale inkomen herverdeelt, ontstaat er 'profijs van de overheid' en 'nadeel van de overheid'. In brede zin zijn dit het voordeel en het nadeel dat huishoudens ervaren van het feit dat er een overheid bestaat. We kunnen het voor- of nadeel van een herverdelende overheid alleen bepalen in relatie tot een alternatieve maatschappij waarin de overheid niet ingrijpt in de markt. Als conceptueel alternatief nemen we in deze studie een maatschappij waarin de verdeling van middelen volledig op de markt plaatsvindt. Zo zouden huishoudens in dit alternatief onderwijs op de markt moeten

3 Sobel (2004) noemt in zijn introductiehoofdstuk in het *Handbook of public finance* ook nog economische stabiliteit als mogelijke reden voor overheidsingrijpen, maar noemt niet het 'paternalistische' argument van individuele onder- en overschatting van nut. Economische stabiliteit is hier niet genoemd, omdat dit vooral een macro-ingreep betreft op overheidsuitgaven en overheidsinkomen, en er steeds meer twijfel is over de effectiviteit van dit soort overheidsingrijpen.

kopen, zou de markt geen sociaal vangnet verzorgen, maar zou er ook geen btw afgedragen hoeven te worden.

Het profijt dat een huishouden heeft van een uitkering in de sociale zekerheid definiëren wij als het ontvangen bedrag, aangezien deze uitkering in ons referentiepunt niet zou bestaan: een huishouden dat geen werkloosheidspremie betaalt, maar wel een werkloosheidsuitkering van 1200 euro ontvangt, heeft 1200 euro profijt van de werkloosheidsverzekeringen. Het profijt van de overheid dat een huishouden heeft van een (deels) door de overheid bekostigde voorziening, is het verschil tussen wat het huishouden betaalt voor de voorziening met bekostiging vanuit de overheid, en wat het huishouden op de markt voor deze voorziening betaald zou hebben. Als een student per jaar 2000 euro betaalt om een studie te volgen die op de vrije markt per jaar 20.000 euro zou hebben gekost, is zijn profijt van de overheid 18.000 euro. Het is echter gecompliceerd om marktprijzen te bepalen voor voorzieningen die nu door de overheid geleverd worden, omdat het overheidsingrijpen gedragsreacties teweegbrengt. Wanneer de overheid een voorziening bekostigt, kunnen producenten van deze voorziening bijvoorbeeld hogere prijzen rekenen, terwijl de vraag ernaar daar niet onder lijdt: de consument betaalt immers minder dan de marktprijs en de overheid heeft, bij gebrek aan een benchmark, geen indicatie van de werkelijke productieprijs.⁴ Aangezien het rekening houden met gedragsreacties voor dit rapport – en in het algemeen – moeilijk haalbaar is, laten we in dit rapport gedragsreacties buiten beschouwing. Ook rekenen wij het profijt van de externe effecten van overheidsingrijpen niet toe (zie kader 2.1).⁵

Kader 2.1 Externe effecten

Veel voorzieningen die met overheidsuitgaven bekostigd worden, kennen naast private effecten (het directe profijt op het niveau van het huishouden) ook zuiver publieke externe effecten, zoals de maatschappelijke baten van een hoogopgeleide bevolking en de aanwezigheid van een sociaal vangnet (weinig armoede, een productieve bevolking, actief burgerschap). Deze externe effecten, die we volgens de brede definitie als profijt van de overheid zouden kunnen zien, zijn moeilijk te kwantifice-

-
- 4 Stel dat de prijs die een student betaalt voor een wetenschappelijke studie op een vrije markt 20.000 euro zou bedragen. Als de overheid besluit 10.000 euro te bekostigen, kan de prijs die de onderwijsinstelling aan de student rekent zakken naar 10.000 euro. Echter, in het meest extreme geval kan de producent aannemen dat de vraag naar wetenschappelijke studies gelijk blijft wanneer hij 20.000 euro blijft rekenen en zichzelf de 10.000 euro overheidsbijdrage toe-eigent: de consumentenprijs verandert immers niet. Zolang de overheid geen accurate informatie heeft over de kosten van een wetenschappelijke studie, kan zij deze reactie niet adequaat ondervangen. In de praktijk nemen gedragsreacties wellicht niet dergelijke dramatische vormen aan, maar zij treden wel degelijk op.
 - 5 Anders gezegd houden we in dit rapport alleen rekening met de nulde-orde-effecten van het hypothetische alternatief waarin een voorziening naar de markt gebracht wordt. Effecten van de eerste orde (gedragsreacties van individuele marktpartijen) en tweede en hogere ordes (reacties van de gehele markt) laten we buiten beschouwing. Wij bepalen het profijt van de overheid dus ‘statisch’.

ren. In het verleden zijn hier aannames over gedaan, maar deze zijn vaak enigszins arbitrair (zie bv. Aaron en McGuire 1970). Voor een aantal overheidsuitgaven zijn dergelijke inschattingen in de literatuur wel concreter uitgewerkt; zo concludeert het CPB voor onderwijs op basis van een literatuurstudie dat de externe publieke effecten gelijk zijn aan de private effecten (Minne et al. 2007), terwijl het bureau schat dat de externe effecten van de zorg kleiner zijn dan de private effecten, maar het durft hier geen waarde aan te koppelen (Van der Horst et al. 2011). Gezien de moeilijkheden die gepaard gaan met het vaststellen van dergelijke externe effecten en de beperkte consensus die er momenteel in de literatuur over bestaat, laten we in deze studie de externe effecten van gebonden voorzieningen buiten beschouwing.

Wanneer we gedragsreacties buiten de analyse laten, kunnen we het profijt van overheidsuitgaven aan publieke voorzieningen concretiseren. We gaan er nu immers van uit dat wat de producent als prijs hanteert mét bekostiging vanuit de overheid, de marktprijs is (20.000 euro in het gegeven voorbeeld), wat daaropvolgend betekent dat de overheidsbijdrage het profijt van de overheid is (18.000 euro in het gegeven voorbeeld). Hierbij moet vermeld worden dat overheidsinkomsten uit gebruiksbelastingen (bv. btw en motorrijtuigenbelasting) een nadeel van de overheid genereren voor huishoudens: op de markt zouden zij deze belastingen immers niet hoeven te betalen. Wij behandelen dit nadeel als negatief profijt, vergelijkbaar in de toerekening, maar dan als negatief inkomen. Het profijt van de overheid is dus het saldo van het bedrag dat een gebruiker betaalt voor een voorziening en de waarde van de voorziening die hij inkoopt. Hier moet echter wel rekening gehouden worden met het feit dat de afbakening van een voorziening te allen tijde een keuze behelst. De zorgverzekering kunnen we streng afbakenen, omdat dit systeem in beginsel zichzelf bedruipt, waardoor het profijt scherp gemeten kan worden als het verschil tussen de waarde van de verzekerde zorg en de zorgtoeslag aan de ene kant, en de premies en het eigen risico aan de andere kant.⁶ Daarentegen is het bij bijvoorbeeld onderwijs, dat grotendeels uit inkomstenbelasting, btw-inkomsten, maar ook aardgasbaten (enz.) wordt gefinancierd, niet mogelijk om volledig in kaart te brengen wie er voor onderwijs betaalt: binnen de sector onderwijs is daardoor een groot nettoprofijt te verdelen. De sector vervoer is een omgekeerd voorbeeld, omdat er wel degelijk specifieke vervoersheffingen bestaan,⁷ en de overheidsinkomsten hieruit hoger zijn dan de overheidsuitgaven aan vervoer.⁸ In de sector vervoer is dus een nettonadeel te verdelen. In bovenstaande gevallen moet de lezer wel voor ogen houden dat tegenover het nettoprofijt of -nadeel, profijt en/of nadeel in andere sectoren staat. Indien mogelijk zetten wij altijd uitkeringen tegenover de bijbehorende premies, en overheidsuitgaven aan voorzie-

6 Het totale profijt in een dergelijk systeem is dus ook altijd 0, doordat het totaal van de eigen betalingen gelijk staat aan de ingekochte waarde. Wanneer er herverdeling plaatsvindt, hebben individuele huishoudens uiteraard wel profijt of nadeel.

7 Motorrijtuigenbelasting, bpm, parkeergelden, enz.

8 In de sectoren onderwijs en vervoer is dus het totale profijt netto positief respectievelijk negatief.

ningen tegenover de bijbehorende eigen bijdragen, en geven wij door middel van een saldering aan wie er binnen de beschreven sector netto profijt heeft. De lezer moet zich te allen tijde realiseren dat een omvattende afweging van het profijt en het nadeel van de overheid een volledig overzicht van alle sectoren behoeft (zie hiervoor hoofdstuk 11).

Aan wie rekenen we het profijt toe?

We rekenen het profijt van de overheid toe aan huishoudens. Dit is doorgaans de eenheid waarbinnen inkomsten en uitgaven gecoördineerd worden: een of twee kostwinners leveren inkomen uit arbeid of ontvangen een uitkering, en betalen hierover belasting. Uit dit inkomen wordt bijvoorbeeld onderwijs voor de kinderen betaald, evenals de vaste lasten met betrekking tot de woning, de premie van de zorgverzekering, enzovoort. De vraag is dan echter wel wat een huishouden is of, beter gezegd, wie een huishouden vormen. Vooral wanneer het studenten van 18 jaar en ouder betreft, is deze vraag moeilijk te beantwoorden: in hoeverre beheren deze studenten hun eigen inkomen en uitgaven, onafhankelijk van het ouderlijk huis, en in hoeverre verschilt dit voor uit- en thuiswonende studenten?

In eerder edities van Profijt van de overheid veronderstelden we dat alle 18-plussers een eigen huishouden vormden, ongeacht of ze uit- of thuiswonend waren. In deze editie wijken we hiervan af en veronderstellen we dat uitwonende studenten een eigen huishouden voeren, terwijl thuiswonende studenten onderdeel zijn van het huishouden van hun ouders. Deze definitie is ook leidend in de dataverzameling van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Aangezien uitwonende studenten in meerdere mate hun eigen financiën beheren (zij betalen huur en doen hun eigen inkopen; Nibud 2015) is deze aanpak inhoudelijk valide. Daarbij is zij praktisch en intuïtief, aangezien een huishouden in deze benadering in veel gevallen overlapt met een adres.⁹ Deze verandering van aanpak ten opzichte van eerdere edities betekent wel dat vergelijkingen van de verdelingen tussen deze en eerdere edities moeilijk zijn, zeker wanneer het om de onderste decielen gaat.

Een ander nadeel van deze benadering is dat zij wellicht niet-intuïtieve effecten heeft op de verdeling van het profijt. Zo valt te verwachten dat met deze benadering een groot deel van de overheidsuitgaven aan hoger onderwijs neerslaan in het laagste inkomensdeciël, waar zich veel uitwonende studenten bevinden, die in het algemeen een klein inkomen hebben. Omdat we aannemen dat bij afwezigheid van een overheidsbijdrage in veel gevallen de ouders van studenten de meerkosten van onderwijs voor hun rekening zullen nemen, reken we het profijt van de overheidsuitgaven aan onderwijs toe aan het ouderlijk huishouden van uitwonende studenten. In hoofdstuk 6 gaan we dieper in op de methode

9 Grof gezegd kijkt het CBS of er op één adres familiebanden zijn tussen de daar woonachtige personen en neemt het dit als basis voor de huishoudensvorm. Voor 7% van de huishoudens geeft deze aanpak geen uitsluitsel, omdat een of meer personen geen familiebanden heeft/hebben met minimaal een van de overige personen (ongetrouwde stellen zonder kinderen, studentenhuizen, enz.). Voor deze huishoudens wordt de samenstelling geschat op basis van achtergrondvariabelen (Harmsen en Israëls 2003).

die we gebruikt hebben om het profijt van uitwonende studenten aan hun ouders toe te rekenen.

2.3 Herverdeling en het inkomen van huishoudens

In deze studie staat het inkomen van huishoudens centraal en bestuderen we hoe overheidsingrijpen gepaard gaat met herverdeling van dat huishoudinkomen. Omdat de zaken die wij bespreken en de aannames die wij doen afhankelijk zijn van onze definitie van inkomen, gaan wij hieronder dieper in op de vraag wat inkomen is. Daarnaast bespreken we een aantal inkomensniveaus, te weten het primaire, het secundaire en het tertiaire inkomen, die belangrijke referentiepunten vormen in de analyse van herverdeling.

Inkomen

In essentie is het inkomen een maat voor de welvaart die een huishouden in deze studie geniet. Het inkomen kan in brede zin gemeten worden als de totale consumptie (van een huishouden in een jaar) vermeerderd met de groei of krimp van het vermogen van het huishouden in die periode (Smeeding en Weinberg 2001).¹⁰ Duidelijk is dat deze definitie in elk geval de gehele stroom van financiële middelen die het huishouden binnenkomt omvat (het meer intuïtieve concept van inkomen): op het moment van binnenkomen worden alle inkomsten immers toegevoegd aan het vermogen en blijven zij daar, of worden er weer aan onttrokken ten behoeve van consumptie. Inkomsten in natura en eigen productie (zelf het huishouden doen, producten uit eigen tuin consumeren, etc.) vergroten eveneens de consumptie van het huishouden, namelijk met de marktprijs van de binnengekomen of zelf geproduceerde goederen of diensten, omdat deze niet meer op de markt ingekocht hoeven te worden. Anders gezegd, deze goederen en diensten worden bij de totale consumptie opgeteld en vormen zodoende dus deel van het inkomen. Echter, vanwege databeperkingen nemen we de marktinkomsten in natura en uit eigen productie niet mee in het inkomensbegrip in deze studie. De inkomsten in natura die met overheidsgeld bekostigd zijn (i.e. het gebruik van voorzieningen), zijn daarentegen expliciet wel onderwerp van deze studie. Concreet rekenen we bijvoorbeeld het inkomen dat het gebruik in natura van onderwijs oplevert wel aan huishoudens toe, maar het inkomen dat een huishouden ontvangt uit het zelf doen van huishoudelijk werk niet.

Het primaire inkomen

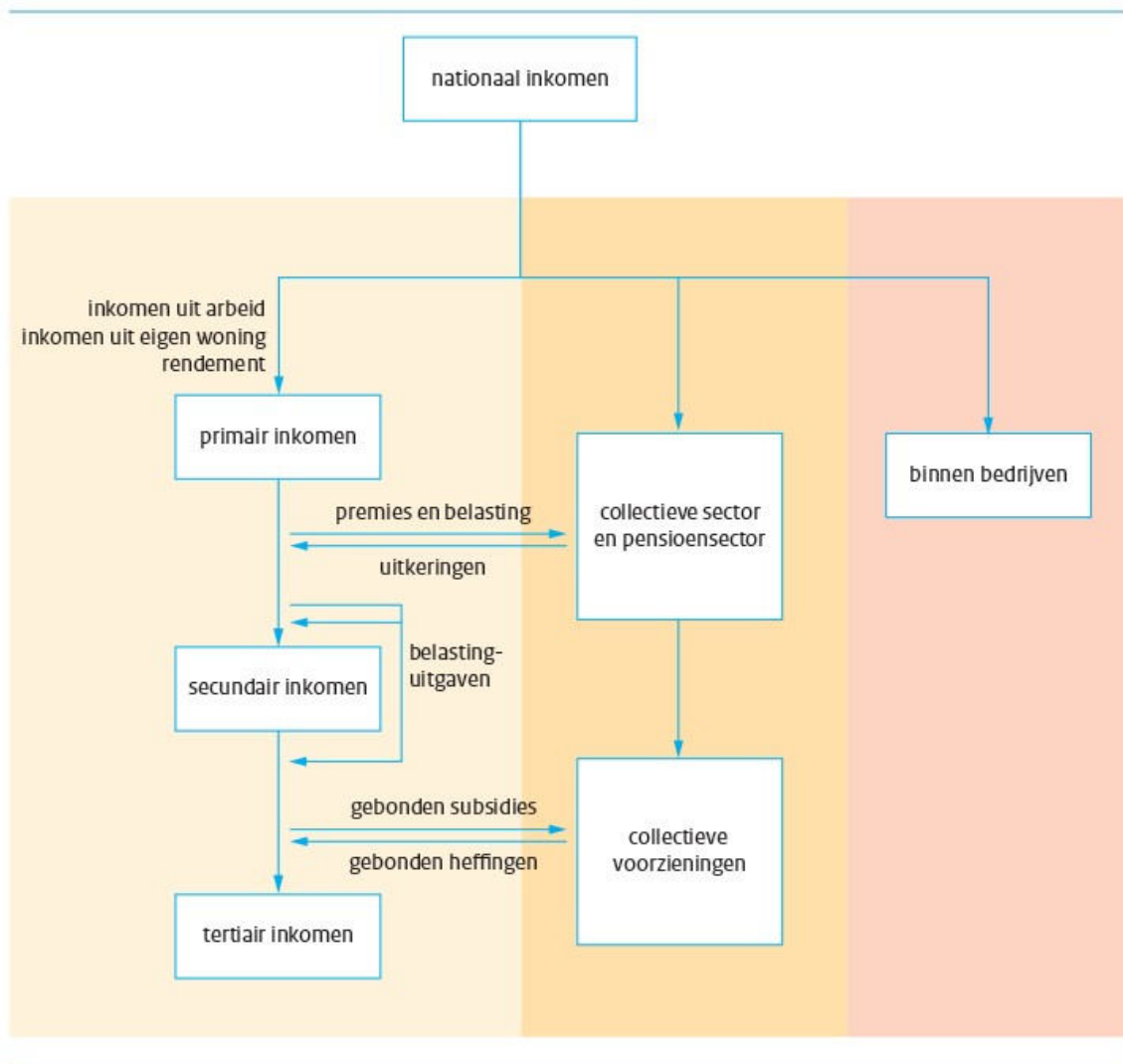
Aan de basis van de inkomensbegrippen die we in Profijt van de overheid hanteren, ligt het inkomen dat huishoudens op de markt verkrijgen voor het beschikbaar stellen van arbeid en kapitaal. Dit is het primaire inkomen (zie figuur 2.1). Het omvat het inkomen uit arbeid (waaronder ondernemerschap) en de eigen woning, en het inkomen uit vermogen

¹⁰ $I=c+\Delta v$, waarbij I het inkomen betreft, c de consumptie, en v het vermogen, in lijn met Haig (1921), Simons (1938), en Hicks (1943).

(rendement). Bij de bepaling van het primaire inkomen wijken we in Profijt van de overheid af van onze eerder gepresenteerde definitie van inkomen; we meten alleen het inkomen uit vermogen (e.g. dividend en rente), maar niet de vermogensmutaties, zoals koersrendement op aandelen en een mutatie van de waarde van de eigen woning. Deze zouden we volgens de definitie formeel als inkomen moeten beschouwen, maar door beperkingen in de data nemen we die niet direct waar. Enerzijds zijn mutaties in het totale vermogen van invloed op het consumptiegedrag van huishoudens en lijken zij dus een maat voor de welvaart te vormen (Van Es en Kranendonk 2014). Anderzijds betwijfelen auteurs of mutaties in het totale vermogen, zeker in het geval van beperkt liquide vermogen, relevant zijn voor het inkomen en de welvaart (Smeeding en Weinberg 2001).

Figuur 2.1

Overzicht van de herverdeling in Nederland



Het secundaire inkomen

Het primaire inkomen bedraagt voor werk- en vermogensloze huishoudens 0 euro. Omdat armoede doorgaans als sociaal onacceptabel wordt gezien (Vrooman 2009) en omdat huishoudens een aantal risico's lopen met betrekking tot hun primaire inkomen (werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, enz.), wordt door de overheid ingegrepen door middel van uitkeringen, premies en belastingen (Goudswaard en Caminada 2015). Wanneer we socialezekerheids- en pensioenuitkeringen optellen bij het primaire inkomen, de bijbehorende premies hier weer van aftrekken, evenals de belasting op inkomen, komen we op het secundaire inkomen.¹¹ Ook worden in het secundaire inkomen belastinguitgaven verrekend (zie kader 2.2). We houden hier nog geen rekening met toeslagen, zoals de huur- en de zorgtoeslag; deze plaatsen we in het tertiaire inkomen (zie onder), waarmee we afwijken van de door het CBS gehanteerde inkomensbegrippen (zie kader 2.3). Aangezien een deel van de belastingen en premies die in het secundaire inkomen worden afgedragen, ten gunste komen aan voorzieningen in het tertiaire inkomen, ligt het opgetelde secundaire inkomen van alle huishoudens in Nederland lager dan het primaire inkomen (zie tabel 2.1).

Al wijken wij op punten af van de CBS-definitie van besteedbaar inkomen, het secundaire inkomen zoals we dat hier beschrijven ligt dicht bij het inkomen dat huishoudens jaarlijks te besteden hebben. Daarmee ligt het aan de basis van veel maten voor de welvaart van het huishouden (zoals de koopkracht).

Kader 2.2 Belastinguitgaven

In de sfeer van de inkomstenbelasting doet de overheid belastinguitgaven en treft zij maatregelen die de belastinginkomsten beperken. Een belastinguitgave is een afwijking van de primaire heffingsstructuur; voorbeelden van een belastinguitgave zijn de zelfstandigenaftrek en de aftrek van gemaakte studiekosten.

In deze studie heffen wij boekhoudkundig de volledige inkomstenbelasting en keren de compensatie uit op het inkomensniveau waar we de maatregel plaatsen. Zo heffen we bij zelfstandigen de volledige inkomstenbelasting over hun inkomen en keren we het voordeel van de zelfstandigenaftrek weer uit in het secundaire inkomen. Analoog hieraan heffen we de volledige inkomstenbelasting over het inkomen van studenten en compenseren we hen in de tertiaire sfeer voor het feit dat zij lagere belasting verschuldigd waren wegens de studiekostenaftrek. Op vergelijkbare wijze heffen we in de secundaire sfeer belasting over het volledige inkomen uit de eigen woning, en verdisconteren we in de tertiaire sfeer het feit dat de overheid een lager forfaitair inkomen belast. De belastinguitgaven die verrekend worden in de secundaire sfeer zijn in tabel 2.1 zichtbaar als uitgaven op de inkomstenbelasting. De belastinguitgaven die verrekend worden in de tertiaire sfeer vertalen zich in

11 Aangezien de netto-inkomsten uit uitkeringen aan het vermogen toegevoegd worden of aangewend worden voor consumptie, worden zij aan het inkomen toegevoegd. Daar verplichte belastingen en premies niet onder consumptieve beslissingen vallen en geen vermogensmutatie teweegbrengen, vormen zij geen inkomen en dienen zij van het inkomen afgetrokken te worden.

een hogere inkomstenbelasting in de secundaire sfeer en in uitgaven op het gebied van wonen en onderwijs in de tertiaire sfeer.

Het tertiaire inkomen

Zoals we eerder al stelden, draagt elke eenheid consumptie bij aan het inkomen van het huishouden met de marktwaarde van die eenheid (Smeeding en Weinberg 2001). Bij voorzieningen waarbij de gebruiker de marktprijs betaalt, voegt dit niets toe en doet dit niets af aan het secundaire inkomen, evenmin als de aankoop van een product op de markt dat zou doen: de waarde is immers gelijk aan de betaalde prijs. De aankoop van een televisie voor 300 euro vermindert het inkomen met 300 euro (er wordt geld uitgegeven) en vergroot het weer met de waarde van de televisie, oftewel 300 euro op de vrije markt.

Wanneer de overheid een deel van de kosten van een voorziening draagt, consumeert het huishouden meer waarde dan de betaalde prijs en telt het overschot op bij het inkomen. Wanneer een huishouden bijvoorbeeld voor 2000 euro een opleiding inkoop die op de markt 20.000 euro waard is, vergroot het huishouden zijn inkomen met 18.000 euro. Terugverwijzend naar paragraaf 2.2 kunnen we dus stellen dat het huishoudinkomen vergroot wordt met het profijt dat een huishouden heeft van een gebruikte voorziening. Analooq hieraan komt nadeel van de overheid (bv. door btw) op mindering van het secundaire inkomen: wanneer een huishouden een goed of dienst inkoop en daarvoor meer dan de marktprijs betaalt, vermindert dit het inkomen van het huishouden. Ook in de tertiaire sfeer verrekenen we hiernaast nog een aantal belastinguitgaven (zie kader 2.2), specifiek in relatie tot gemaakte studiekosten en de eigen woning. Door alle genoemde mutaties op te tellen en af te trekken van het secundaire inkomen, krijgen we het tertiaire inkomen.

Het tertiaire inkomen is moeilijker intuïtief te duiden dan het secundaire inkomen, maar kan gezien worden als indicatief voor het verschil in welvaart tussen een samenleving waarin men van het secundaire inkomen alle gebruikte voorzieningen privaat moet inkopen, en een samenleving waarin voorzieningen publiek gefinancierd worden. Anders gezegd, een huishouden met een secundair inkomen van 50.000 euro is welvarender in een samenleving waar de overheid het onderwijs met 18.000 euro bekostigt (A), dan in een samenleving waar het huishouden het onderwijs van de kinderen geheel zelf moet inkopen (B) (zie ook Bruil 2015). Door het secundaire inkomen te vermeerderen met de overheidsbijdrage aan onderwijs in A en zo een tertiair inkomen te construeren, brengen we dit welvaartsverschil in kaart: het huishouden heeft in A immers 68.000 euro (tertiair) inkomen en in B 50.000 euro.

Kader 2.3 Andere inkomensbegrippen

In deze studie definiëren wij het secundaire inkomen als inkomensbegrip. Aangezien dit begrip niet vaak gehanteerd wordt, plaatsen we het hier kort in relatie tot het bruto-inkomen en het besteedbaar inkomen, die beide meer bekend zijn.

Het bruto-inkomen (zoals gehanteerd door het CBS) betreft het primaire inkomen, vermeerderd met de werkgevers- en instantiedelen van sociale premies, de uitkeringen in het kader van de sociale zekerheid, de huurtoeslag en de tegemoetkomingen voor studiekosten. In Nederland is een primair inkomen van 0 euro mogelijk, maar een bruto-inkomen van 0 euro in beginsel niet (een bruto nul-inkomen kan wel voorkomen wanneer een huishouden veel rentelasten heeft). Hoewel het bruto-inkomen volgens het CBS op het primair-secundairtraject ligt, bevat het bestanddelen die wij tertiair noemen, zoals de huurtoeslag en de studiefinanciering. Het besteedbaar inkomen (volgens het CBS) betreft het bruto-inkomen verminderd met het werknemersdeel van de sociale premies en de inkomstenbelasting. Aangezien het besteedbaar inkomen, net als het bruto-inkomen, gebonden toeslagen bevat die wij als tertiair beschouwen, ligt het besteedbaar inkomen van het CBS op ons secundair-tertiairtraject.

Primair, secundair en tertiair inkomen: een samenvatting

Huishoudens ontvangen dus in de eerste plaats al dan niet loon of winst en inkomen uit vermogen. Dit vormt het primaire inkomen. Over dit inkomen dragen zij sociale premies af en bovenop dit inkomen ontvangen zij sociale uitkeringen, mits zij aan bepaalde voorwaarden voldoen. Over deze optelling betalen zij inkomstenbelasting. Wat overblijft na de verrekening van deze inkomsten en afdrachten is het secundaire inkomen. Wanneer huishoudens het secundaire inkomen aanwenden voor consumptie, betalen zij een aantal gebonden afdrachten (BTW, accijns, enz.). Daarnaast kunnen huishoudens van dit secundaire inkomen een aantal door de overheid gesubsidieerde voorzieningen consumeren, zoals gezondheidszorg, ondersteuning, onderwijs, volkshuisvesting, sport, cultuur en recreatie, en vervoer. Het verschil tussen de waarde die deze diensten vertegenwoordigen en wat huishoudens voor de consumptie betalen – het gesubsidieerde deel – kunnen we bij het huishoudinkomen optellen. Het huishoudinkomen dat resulteert nadat we de gebonden afdrachten van het secundaire inkomen hebben afgetrokken en eventuele toeslagen (zorg, huur enz.) en het profijt van gebruik van gebonden voorzieningen erbij opgeteld hebben, noemen we het tertiaire inkomen.

Om inzicht te krijgen in de omvang van de herverdeling tussen het primaire, secundaire en tertiaire inkomen bespreken we in de volgende paragraaf de totale bedragen die herverdeeld worden over deze niveaus. Vervolgens gaan we dieper in op de manier waarop we het profijt in de tertiaire sfeer aan huishoudens toerekenen.

2.4 Het profijt van de overheid in 2014

De toegerekende overheidsuitgaven en inkomsten in de secundaire sfeer

Zoals gezegd wordt het primaire inkomen door middel van een scala aan premies, belastingen en uitkeringen herverdeeld tot het secundaire inkomen (zie ook figuur 2.1). In de secundaire sfeer groeperen we de premies en uitkeringen aan de hand van het risico dat zij pogen te ondervangen, onder de kopjes bestaanskosten, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, ouderdom, en zorg. De inkomstenbelasting bespreken we los, omdat zij moeilijk aan een specifiek risico te koppelen is, maar wel buitengewoon relevant is in de secundaire sfeer. In het tertiaire inkomen groeperen we het profijt dat huishoudens ondervangen naar het gebruik van voorzieningen in een zestal sectoren: gezondheidszorg, ondersteuning, onderwijs, wonen, sport, cultuur en recreatie, en vervoer.¹² Na de toerekening van het profijt in deze sectoren trekken we de uitgaven van huishoudens aan gebonden afdrachten weer van het inkomen af (BTW, accijns, enz.), om zo tot het tertiaire inkomen te komen.

In tabel 2.1 staan de toegerekende overheidsuitgaven en inkomsten in de secundaire en tertiaire sfeer weergegeven. De bedragen in de tabel geven een indicatie van de zwaarte van het overheidsingrijpen in bepaalde sectoren; zo zijn in de secundaire sfeer de zorg, ouderdom en de inkomstenbelasting de grootste posten, en in de tertiaire sfeer wederom de zorg, maar ook het onderwijs. Deze bedragen worden in de relevante hoofdstukken verder uitgesplitst naar onderliggende regelingen. De gebonden heffingen bespreken we grotendeels in hoofdstuk 10. De gebonden heffingen die betrekking hebben op de eigen woning en vervoer bespreken we echter in hoofdstuk 7 (wonen) en hoofdstuk 9 (vervoer). Bij het onderscheiden van regelingen gaan we pragmatisch te werk; we bespreken en beschrijven een regeling alleen wanneer er microgegevens beschikbaar zijn die informatie bieden over het gebruik ervan. Doorgaans beperken we ons tot regelingen waar meer dan 100 miljoen euro mee gemoeid is.

12 Deze indeling is gebaseerd op de 'Classification of the functions of government (Cofog)'-indeling. De Cofog-indeling is ontworpen door de Verenigde Naties om de overheidsactiviteiten ter bevordering van de welvaart van huishoudens, in te delen op een manier die een goede vergelijking over de tijd en tussen landen toestaat (UN 2000). Vooral omwille van vergelijkingen over de tijd, die we in deze publicatie op macroniveau maken en in toekomstige publicaties ook op microniveau, zoeken wij door middel van de Cofog-indeling aansluiting bij het stelsel van nationale rekeningen.

Tabel 2.1

Het totale inkomen van huishoudens in Nederland voor en na overdrachten in de secundaire en tertiaire sfeer, 2014 (x mld. euro)

		overheidsinkomsten en eigen bijdrage	overheids- uitgaven	saldo
	primair inkomen			376,3
secundaire sfeer	bestaanskosten		9,0	9,0
	werkloosheid ^b	-10,2	8,4	-1,8
	arbeidsongeschiktheid	-15,1	11,1	-4,0
	ouderdom	-57,9	75,4	17,5
	zorgpremies	-54,1		-54,1
	inkomstenbelasting	-61,8	3,4	-58,4
	overige overdrachten ^c		3,4	3,4
		-199,1	110,7	-88,4
	secundair inkomen			288,0
tertiaire sfeer	zorgverzekering	-3,1	41,9	38,8
	langdurige zorg	-1,8	19,8	18,0
	onderwijs	-1,7	33,3	31,7
	ondersteuning	-0,6	16,7	16,1
	wonen	-3,2	19,2	16,0
	sport, cultuur en recreatie		5,1	5,1
	vervoer	-9,3	6,9	-2,4
	gebonden heffingen	-28,7		-28,7
			-48,4	142,9
	tertiair inkomen			382,6

a De inkomsten van huishoudens komen overeen met de uitgaven van de overheid, en vice versa.

b In de categorieën werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en zorg betreffen de inkomsten en uitgaven eveneens de door uitkeringsinstanties betaalde premies. Deze salderen echter weg, omdat zij ook als inkomen toegerekend worden aan het huishouden. Ze zijn dus opgeteld bij de afdrachten en inkomsten, maar komen niet terug in het saldo.

c Het gaat hier om private overdrachten die wel secundair verrekend worden, bv. alimentatie. Deze rekenen we niet toe, maar geven we wel weer, om zo aan te sluiten bij de CBS-berekeningen van het inkomen van huishoudens.

Bron: CBS (IPO'14); CBS (StatLine); Rijksbegroting 2014

De toerekening van het profijt en nadeel in de tertiaire sfeer

In de secundaire sfeer observeren we direct hoeveel belasting en premies een huishouden betaalt en hoeveel het ontvangt aan uitkeringen; daarmee bepalen we dus de waarde van het nadeel en het profijt van de overheid. In de tertiaire sfeer observeren we niet direct hoeveel profijt van de overheid een huishouden ontvangt: er zijn geen data beschikbaar

waaruit blijkt dat een student in ons eerdergenoemde voorbeeld een overheidsbijdrage van 18.000 euro ontvangt voor het volgen van een opleiding. Wel weten we wie er in Nederland opleidingen volgen en hoeveel de overheid daar in totaal aan bijdraagt. Het tertiaire inkomen berekenen we dan door de overheidsuitgaven aan gebonden voorzieningen naar rato van het gebruik aan huishoudens toe te rekenen. In een maatschappij met 30.000 euro overheidsuitgaven aan onderwijs en slechts één huishouden A met twee kinderen (kind A1 en A2) en één huishouden B met één kind (kind B), rekenen we huishouden A 20.000 euro aan inkomsten toe en huishouden B 10.000 euro (vooropgesteld dat al deze kinderen hetzelfde onderwijs volgen). Een vergelijkbare methode hanteren we voor overheidsinkomsten: als dezelfde overheid de onderwijsuitgaven volledig uit de btw financiert en huishouden B tweemaal zoveel consumeert als huishouden A, rekenen we 10.000 euro van de overheidsinkomsten als afdrachten toe aan huishouden A en 20.000 euro aan huishouden B. In deze fictieve maatschappij vindt dus een sterke herverdeling plaats van B naar A: huishouden A heeft immers 20.000 euro profijt van onderwijs en maar 10.000 euro nadeel van de btw (10.000 euro profijt), terwijl voor huishouden B precies het omgekeerde geldt (10.000 euro nadeel). Hierbij doen we de aanname dat verbruikseenheden vergelijkbaar zijn in het beslag dat ze leggen op de overheidsuitgaven: schoolgaand kind A1 uit het voorbeeld gebruikt een even groot deel van de overheidsuitgaven aan onderwijs als schoolgaand kind A2, en evenveel als kind B. In het tertiaire inkomen rekenen we dus macrobedragen toe naar rato van het gebruik door huishoudens. Dit in tegenstelling tot het secundaire inkomen, waar we, zoals gezegd, met microbedragen werken.

Eén uitzondering: het profijt van de zorg

Bij de berekening van het profijt van de curatieve zorg kijken we naar het verschil tussen de premie die huishoudens betalen in het huidige collectieve stelsel en de premie die zij op de markt zouden betalen, in plaats van naar hun daadwerkelijke zorgconsumptie. Dit in tegenstelling tot de berekening op basis van gebruik die we voor de overige voorzieningen hanteren. Hoewel een berekening op basis van gebruik wellicht intuïtiever is dan een berekening op basis van een verzekerde waarde, gaat het eerste uit van een alternatieve maatschappij waarin afwezigheid van een overheid zou betekenen dat individuen hun eigen zorgkosten dragen. Het meer realistische alternatief is echter dat individuen zich op de markt verzekeren tegen een premie die in lijn is met hun risicoprofiel. Het profijt van de overheid zit hier dus in het feit dat de collectieve premie voor sommige groepen lager ligt dan de marktpremie, terwijl die voor andere groepen hoger ligt (dit laatste geeft dus een negatief profijt). Aangezien de overheid in het kader van de langdurige zorg in beginsel de niet of slecht verzekerbare zorg vergoedt, is het minder waarschijnlijk dat in een alternatieve maatschappij zonder overheid een verzekeringsmarkt tot stand komt. Daarom gebruiken we hier wel de zorgconsumptie als gebruiksindicator. Bij de zorgverzekering en de langdurige zorg is het tot slot belangrijk om te vermelden dat dit de enige voorzieningen zijn die deels secundair en deels tertiair worden verrekend: de premies voor de Zorgverzekeringswet (Zvw) en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten

(AWBZ) worden in het secundaire inkomen afgedragen (onder de post zorgpremies in tabel 2.1), waarna het profijt van de zorgverzekering en de langdurige zorg in het tertiaire inkomen wordt uitgekeerd, verminderd met het betaalde eigen risico voor de zorgverzekering en de eigen bijdrage voor de langdurige zorg (onder de posten zorgverzekering resp. langdurige zorg in tabel 2.1). Wel bespreken we in hoofdstuk 4 de premies en het profijt van de zorgverzekering als geheel, hetgeen we ook voor de langdurige zorg doen.

Eigen betalingen

Veel overheidsvoorzieningen kennen een eigen betaling. Bij gebruik van langdurige zorg betaalt de gebruiker een inkomensafhankelijke eigen bijdrage, bij gebruik van hoger onderwijs wordt collegegeld afgedragen, en bij gebruik van het openbaar vervoer wordt een deel van de rit zelf bekostigd. Aangezien het profijt van de overheid, in lijn met de vorige paragraaf, uitgedrukt wordt als het verschil tussen de eigen betalingen en de totale kosten van een voorziening, is het niet in alle gevallen nodig om de eigen bijdragen te bespreken: we zouden immers kunnen volstaan met het weergeven van de overheidsbijdrage. Echter, wanneer een eigen bijdrage centraal verplicht gesteld wordt, bespreken wij deze wel en zetten die af tegen het profijt. In dergelijke gevallen fungeert de eigen bijdrage immers als een gebonden heffing op de besproken voorziening en kan die dus gezien worden als nadeel van de overheid. Concreet gezien bespreken we de eigen bijdragen in de gezondheidszorg, de eigen bijdragen aan de maatschappelijke en juridische ondersteuning en de eigen bijdragen aan het middelbaar en hoger onderwijs.

2.5 Beschrijving en analyse van herverdeling

Volume- en deelname-effecten

In de hoofdstukken 3 tot en met 10 beschrijven we de verdeling van huishoudinkomens en afdrachten in de secundaire en tertiaire sfeer, zoals uiteengezet in de paragraaf 2.4. In die hoofdstukken presenteren we deze verdelingen naar decielen van het primaire en/of secundaire inkomen. Wanneer we bijvoorbeeld het profijt van regelingen voor werkloosheidsrisico's laten zien, doen we dit als gemiddeld bedrag per huishouden per deciel van het primaire én secundaire inkomen (zie toelichting in hoofdstuk 3). En wanneer we de verdeling van het profijt van onderwijs laten zien, tonen we dit als gemiddeld ontvangen bedragen per huishouden per deciel van het secundaire inkomen. De gepresenteerde verdeling, bijvoorbeeld een verdeling waarbij het profijt hoger is in hogere inkomensdecielen, wordt gevormd door drie zaken. Ten eerste is het mogelijk dat huishoudens in de hogere decielen gemiddeld groter zijn (een volume-effect), ten tweede

kunnen er in de hogere decielen meer personen uit de doelgroep aanwezig zijn¹³ (een doelgroepeffect), en ten derde kan in de hogere decielen een groter percentage van de doelgroep deelnemen aan de betreffende regeling (een deelname-effect). Wij doen geen veronderstellingen ten aanzien van de bedoelde doelgroep van beleid, en bespreken dien-tengevolge het doelgroep- en deelname-effect beide als deelname-effect. Aangezien wij de genoemde effecten relevant achten voor de uiteindelijke herverdeling, corrigeren wij het huishoudinkomen niet voor het aantal leden van het huishouden en/of hun leeftijd. Doorgaans behandelen wij bovenstaande zaken wel in de tekst, aan de hand van een relevante demografische verdeling. In tabel 2.2 geven wij nu het aantal huishoudens per deciel, het aantal personen per deciel, en de gemiddelde omvang van een huishouden per deciel. Waar relevant herhalen wij deze informatie in de hoofdstukken, of breiden die uit met verdelingen naar leeftijd.

Tabel 2.2

Aantal huishoudens^a en personen, naar decielen van het primaire en secundaire inkomen, 2014
(in absolute getallen)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
primair inkomen										
aantal huishoudens (x1000)	784	769	776	777	777	777	777	777	777	776
aantal personen (x1000)	1138	1041	1234	1330	1466	1597	1851	2155	2381	2535
gemiddeld aantal personen per huishouden	1,45	1,35	1,59	1,71	1,89	2,06	2,38	2,78	3,07	3,27
secundair inkomen										
aantal huishoudens (x1000)	777	776	777	776	777	777	777	777	777	777
aantal personen (x1000)	953	983	1270	1317	1460	1693	1966	2179	2373	2535
gemiddeld aantal personen per huishouden	1,23	1,27	1,64	1,70	1,88	2,18	2,53	2,81	3,06	3,26

- a De inkomensdecielen bevatten niet in alle gevallen even grote aantallen huishoudens. In de onderste twee decielen van het primaire inkomen is het verschil een gevolg van het feit dat alle nulinkomens in het eerste deciel zitten, ten koste van het aantal huishoudens in het tweede deciel. De overige verschillen zijn een gevolg van het feit dat weging relatief kleine aantallen dezelfde inkomens genereert, die net op de decielgrens kunnen liggen.

Bron: SCP (IAH'14)

13 In de hogere decielen kunnen meer meerderjarige kinderen aanwezig zijn, doordat zij vaker en meer bijdragen aan het huishoudinkomen dan minderjarige kinderen. Een mogelijk neveneffect hiervan is vervolgens dat de doelgroep van het hoger onderwijs zich concentreert in de hogere inkomensdecielen.

Herverdeling tussen en binnen inkomensgroepen

Vanuit het perspectief van het verkleinen van de inkomensongelijkheid is het van oudsher de vraag of herverdeling via publieke voorzieningen effectief en efficiënt is (Barry 1990; Korpi en Palme 1998). Immers, veelal gaat de herverdeling door dergelijke voorzieningen niet expliciet van huishoudens met een hoog inkomen naar huishoudens met een laag inkomen, of andersom, maar bijvoorbeeld van huishoudens met weinig kinderen naar huishoudens met veel kinderen (onderwijs), of van huishoudens zonder naar huishoudens met gezondheidsproblematiek (zorg). Dit kan gepaard gaan met structurele verschillen in het huishoudinkomen – zo zien we in tabel 2.2 dat huishoudens met een hoger inkomen gemiddeld groter zijn, i.e. meer kinderen hebben –, maar dat is niet altijd een gegeven.

Wanneer een regeling herverdeelt, gebeurt dit in essentie in twee los te onderscheiden fases. Ten eerste worden de oorspronkelijke huishoudinkomens aangevuld met de overdrachten die de regeling teweegbrengt. Ten tweede worden huishoudens in de nieuwe inkomensverdeling opnieuw gerangschikt naar hoogte van het inkomen. Het verschil in ongelijkheid tussen de originele inkomensverdeling en de verdeling na overdrachten, maar vóór herschikking, geeft een indicatie van de verticale herverdeling (ook wel ‘progressiviteit’) van een regeling (Lambert 1989). Wanneer de verdeling na overdrachten, maar vóór herschikking, aanmerkelijk minder ongelijk is dan de verdeling vóór overdrachten, betekent dit dat hogere inkomens er weinig inkomen bij krijgen en/of veel inleveren en lagere inkomens er veel inkomen bij krijgen en/of weinig inleveren. Het verschil in ongelijkheid tussen de inkomensverdeling na overdrachten, maar vóór herschikking, en de inkomensverdeling na herschikking, geeft een maat voor de totale horizontale herverdeling die de regel teweegbrengt (Lambert 1989).

Horizontale herverdeling geeft een indicatie van de mate waarin vergelijkbare inkomens ongelijke overdrachten genieten, wat op zijn beurt een inzicht biedt in de mate waarin inkomen een relevante factor is voor het gebruik van een regeling. Wanneer er veel horizontale herverdeling plaatsvindt, betekent dit dat huishoudens met gelijke inkomens verschillend van de regeling gebruik maken en dus ook dat het inkomen geen goede verklaring biedt voor dit gebruik. Op basis van de Gini-curves en coëfficiënten van de inkomensverdelingen die een gevolg zijn van de in deze publicatie besproken regelingen, kwantificeren we in hoofdstuk 11 deze verticale en horizontale herverdeling. Ook leggen wij het profijt uiteen voor verscheidene types huishoudens, zoals een eenoudergezin in de bijstand en alleenstaande ouderen. Wij komen hier uitgebreid op terug in hoofdstuk 11.

2.6 Gebruikte data

In deze studie maken we gebruik van een groot aantal databronnen. Het basisbestand voor Profijt van de overheid is het Inkomenspanelonderzoek van 2014 (IPO'14). Het IPO betreft een administratieve steekproef van huishoudens in Nederland. Hiervoor wordt uit diverse gegevensbestanden het verdiende inkomen, de ontvangen uitkeringen, de betaalde premies sociale verzekeringen (werknemersdeel, werkgeversdeel en instantie-deel), de betaalde loonbelasting inclusief aftrekposten, de ontvangen huurtoeslag, studie-financiering en zorgtoeslag samengevoegd tot één bestand. Anders gezegd bevat het IPO alle inkomensbestanddelen van het secundaire inkomen.

De databronnen die we gebruiken voor de bepaling van het tertiaire inkomen vallen in twee soorten uiteen. Waar mogelijk maken we gebruik van databestanden die integraal te koppelen zijn aan het IPO. Dit geldt voor het gebruik van zorg, ondersteuning en onderwijs. Voor de toerekening van het onderwijs koppelen we de registraties van leerlingen in de verschillende onderwijsvormen aan het IPO. Het toerekenen van het profijt van de Zorgverzekeringswet doen we op basis van registratiedata van iBMG die gebruikt worden voor de risicoverevening; het profijt van de langdurige zorg en maatschappelijke ondersteuning rekenen we toe op basis van de gebruiksregistraties van het Centraal Administratiekantoor (CAK), het profijt van arbeidsmatige ondersteuning op basis van data van het uwv, en het profijt van jeugdzorg op basis van registratiebestanden van zorgaanbieders die geleverd worden aan het CBS.

We hebben echter geen integrale data (= voor alle gebruikers) met betrekking tot het gebruik van huurwoningen in de sector volkshuisvesting, noch voor sport, cultuur en recreatie, vervoer en gebonden heffingen. Hier zullen we uit steekproefonderzoeken voor verschillende huishoudenstypen een verwachte waarde voor het gebruik moeten schatten met een model op basis van een aantal achtergrondvariabelen. Het profijt van de overheidsuitgaven in de sector sport, cultuur en recreatie imputeren we uitcultuur en recreatie imputeren we uit de door het CBS en SCP uitgevoerde Vrijetijdsomnibus (VTO). De toerekening van het profijt van volkshuisvesting maakt gebruik van registraties en het Woononderzoek Nederland (WoON), terwijl het profijt van de overheidsuitgaven aan openbaar vervoer wordt toegerekend op basis van het Onderzoek verplaatsingen in Nederland (OVIN). De overheidsinkomsten uit gebonden heffingen worden tot slot toegerekend op basis van het Budgetonderzoek (BO). Waar relevant worden de gebruikte databestanden in meer detail besproken in de bijpassende paragrafen.

Kader 2.4 Het IAH

Voor Profijt van de overheid hebben we de dataset Inkomen en afdrachten van huishoudens in 2014 (IAH'14) samengesteld. Hiertoe hebben we het Inkomenspanelonderzoek 2014 (IPO'14) gekoppeld aan de volgende registerdatasets:

- Risicoverevening naar kenmerken 2014
- CBS-registratie zorg met verblijf (zorgmvtab)
- CBS-registratie zorg zonder verblijf (gezzvtab)
- CAK-registratie hulpmiddelen en voorzieningen 2014
- CBS-registratie re-integratie door gemeenten (srg) 2014
- CBS Wsw-statistiek 2014
- CBS uuvtraaggtab 2014
- CBS-registratie jeugdzorg met en zonder verblijf
- CBS-registratie hlijktab 2014
- CBS-registratie grbstab 2014
- CBS-registratie bijstandsuitkeringenstatistiek 2012
- CBS-registratie inschrijvingen wpo (inschrwpotab) 2014
- CBS-registratie inschrijvingen wec (inschrwectab) 2014
- CBS-registratie onderwijsdeelnemers (onderwijsdeelnemerstab) 2014
- CBS-registratie onderwijsinschrijvingen (onderwijsinschrtab) 2014
- CBS-registratie motorrijtuigenpark
- WoON'15

Vervolgens hebben we aan deze data middels imputatie de volgende datasets gekoppeld:

- Vrijtijdsomnibus 2012 en 2014
 - Onderzoek verplaatsingen in Nederland 2014
 - Budgetonderzoek 2013
-

3 Sociale zekerheid in het secundaire inkomen

3.1 Redenen voor overheidsingrijpen in het primaire inkomen

Zoals we stelden in het inleidende hoofdstuk van deze publicatie is de meest basale bouwsteen van het huishoudinkomen het primaire inkomen: het inkomen dat personen ontvangen voor het beschikbaar stellen van arbeid en kapitaal op de markt. In het geval van werknemers bevat het primaire inkomen het loon, inclusief werkgeverspremies.¹⁴ In het geval van ondernemers bevat het primaire inkomen de winst uit het bedrijf. Voor beide groepen worden deze bestanddelen nog aangevuld met inkomen uit de eigen woning en het inkomen uit vermogen, waaronder aandelen en obligaties.

Een belangrijk deel van de Nederlandse bevolking ontvangt echter geen primair inkomen (zie ook figuur 3.1). Lang niet iedereen werkt immers, zij het als werknemer of ondernemer, en lang niet iedereen heeft voldoende vermogen. Al sinds de negentiende eeuw erkennen overheden op morele gronden het belang van het bieden van bestaanszekerheid¹⁵ (Vrooman 2009). Dit heeft ertoe geleid dat de Nederlandse overheid een stelsel van sociale zekerheid heeft opgezet met als oogmerk armoede en grote inkomenssterugval bij haar burgers te voorkomen (Barr 1992; Vrooman 2009).¹⁶ Een kenmerkende eigenschap van sociale zekerheid is dus dat het mensen tegen bepaalde risico's poogt te beschermen (Barr 1992; Goudswaard en Caminada 2015).¹⁷ Om te borgen dat burgers zonder (of met een laag) primair inkomen voldoende bestaanszekerheid hebben, ondersteunt de overheid hen door middel van uitkeringen die een bestaansminimum garanderen. Dit gebeurt met name middels de bijstand.¹⁸ Naast het voorkómen van armoede pogen overheden doorgaans eveneens via sociale verzekeringen te voorkomen dat mensen grote inkomenssterugval ervaren ten gevolge van zaken die op de markt individueel moeilijk te verzekeren zijn (Barr 1992; Veldkamp 1978; Wildeboer Schut et al. 2000). Bekende voorbeelden zijn de Werkloosheidswet (ww), de Ziektewet (zw), en de Wet werk en inkomen naar arbeids-

14 Loon in natura is in veel gevallen niet bekend in het Inkomenspanelonderzoek en wordt om die reden niet meegenomen in onze analyses.

15 Zie lid 1, artikel 20 van de Grondwet: 'De bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid.'

16 Hier hanteren we de enge definitie van sociale zekerheid, zoals gebruikt door Barr (1992), waarbij de sociale zekerheid dient om inkomensbescherming te bieden. Een ruimere definitie van sociale zekerheid zou stellen dat zij dient om te beschermen tegen *human damage* (ziekte, letsel, etc) en dus ook de zorg omvat, alsmede participatiemogelijkheden biedt (Vrooman 2009: 124).

17 Overigens kan hierover gediscussieerd worden: een eventueel basisinkomen zou onderdeel zijn van de sociale zekerheid, maar kenmerkt zich juist door het feit dat het niet aan een specifiek risico gebonden is (zie ook Vrooman 2009).

18 Geregeld in de Wet werk en bijstand (Wwb); per 1 januari 2015 is deze overgegaan in de Participatiewet.

vermogen (Wet wIA). Ook de aanvullende pensioenen leunen sterk op de verzekeringsgedachte, al speelt de overheid hier een aanmerkelijk kleinere rol in de uitvoering.¹⁹ In beginsel zijn er twee manieren te onderscheiden waarop de financiering van uitkeringen in de sociale zekerheid plaatsvindt. Zo wordt de bijstand gefinancierd uit de zogeheten algemene middelen, waarvan de inkomstenbelasting een belangrijke bron is.²⁰ Aangezien de uitkeringen in het kader van sociale verzekeringen, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de bijstand, gekoppeld zijn aan de inleg (het zgn. equivalentiebeginsel), worden zij doorgaans gefinancierd door middel van speciaal hiervoor bedoelde premies (Goudswaard en Caminada 2015; Veldkamp 1978). Hierbij kan weer een onderscheid gemaakt worden tussen werknemersverzekeringen, die geënt zijn op de arbeidsrelatie tussen werkgever en werknemer, en de volksverzekeringen, die voor alle ingezetenen van Nederland zijn. De eerste groep, waartoe bijvoorbeeld de Werkloosheidswet (ww) wordt gerekend, wordt gefinancierd door geoormerkte sociale premies die buiten de inkomstenbelasting vallen. De tweede groep, waartoe de AOW en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) gerekend worden, worden gefinancierd door geoormerkte premies die onderdeel zijn van de inkomstenbelasting. Hierbij merken we op dat dergelijke geoormerkte premies dikwijls afgeroomd of aangevuld worden; zo worden ww-premies gebruikt om de Ziektewet te financieren en worden de AOW-premies door het rijk aangevuld om de AOW te bekostigen.

Wanneer we alle uitkeringen, premies en belastingen bij het primaire inkomen optellen, verkrijgen wij het secundaire inkomen.²¹ In dit hoofdstuk bespreken wij eerst de verdeling van het primaire inkomen in Nederland in 2014 (§ 3.2). Vervolgens bespreken wij in paragraaf 3.3 hoe deze verdeling na herverdeling middels overdrachten in de sociale zekerheid en na inkomstenbelasting, overgaat in de verdeling van het secundaire inkomen. Daarbij onderscheiden wij regelingen in het kader van bestaansrisico's, werkloosheidsrisico's, ouderdomsrisico's, arbeidsongeschiktheidsrisico's, en de inkomstenbelasting. Bij de bespreking van de inkomensniveaus en de regelingen die de herverdeling verzorgen, volgen wij het traject van de fiscus: eerst beschrijven we het primaire inkomen, dan de uitkeringen en premies die het primaire inkomen herverdelen, daarna de inkomstenbelasting

19 De overheid borgt ook de toegankelijkheid van voorzieningen zoals zorg en onderwijs, wat we in een brede definitie van sociale zekerheid zouden kunnen betrekken. Deze zaken beschouwen wij hier als tertiair en bespreken we in de volgende hoofdstukken. In het voorliggende hoofdstuk richten we ons op ongebonden inkomensoverdrachten.

20 Andere belangrijke bronnen zijn de omzetbelasting (BTW) en andere gebonden heffingen die we later zullen behandelen. Verder worden de algemene middelen aangevuld met inkomsten uit deelnemingen, zoals de aardgasbaten.

21 Het secundaire inkomen onderscheidt zich van het bruto-inkomen doordat het naast uitkeringen ook afdrachten verdisconteert die niet in het bruto-inkomen zitten. Het secundaire inkomen onderscheidt zich van het besteedbare inkomen, doordat het een groot aantal toeslagen niet verdisconteert die niet in het besteedbare inkomen zitten. Zie hoofdstuk 1 voor een meer uitgebreide behandeling van de inkomensniveaus.

en tot slot het secundaire inkomen. Wanneer we de regelingen in het secundaire inkomen bespreken, bekijken wij deze vanuit de primaire- en de secundaire-inkomensverdeling. Het primaire inkomen is vanuit een herverdelingsperspectief de meest logische referentiepunt²² – de besproken regelingen bieden immers een vangnet voor het risico op inkomensverlies op de markt. De secundaire-inkomensverdeling is vanuit de belevingswereld van de burger de meer vanzelfsprekende zienswijze.

3.2 Het primaire inkomen

In hoofdstuk 2 gaven wij aan dat het primaire inkomen het inkomen is dat verworven wordt door het beschikbaar stellen van arbeid en kapitaal op de markt, voordat hier premies en belastingen over geheven zijn en voordat uitkeringen ontvangen zijn. Evident is dat het hier gaat om het loon, het inkomen uit onderneming en het inkomen uit vermogen, waarbij het inkomen uit vermogen negatief kan zijn wanneer deze met schuld gefinancierd wordt en er dus rente verschuldigd is. Het inkomen uit de eigen woning schatten we als de huur die de woning op de vrije markt opgebracht zou hebben (zie ook hoofdstuk 7). Ook het werkgeversdeel van de sociale premies beschouwen we als onderdeel van het primaire inkomen (zie ook figuur 2.1). Dit laatste doen we vanuit de redenering dat dit weliswaar door werkgevers afgedragen wordt, maar in essentie een beloning voor geleverde arbeid is; de werknemer had het gemoeide bedrag anders immers zelf moeten afdragen. Vervolgens trekken we deze premies in het secundaire inkomen weer af. Concreet veronderstellen wij dus dat in een alternatieve maatschappij waar de overheid geen rol speelt, het huishouden een hoger loon zou ontvangen, geen sociale premie zou afdragen, en hierdoor een hoger secundair inkomen zou hebben, maar van dit inkomen op de markt een sociale verzekering zou moeten kopen tegen inkomensverlies bij ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid.

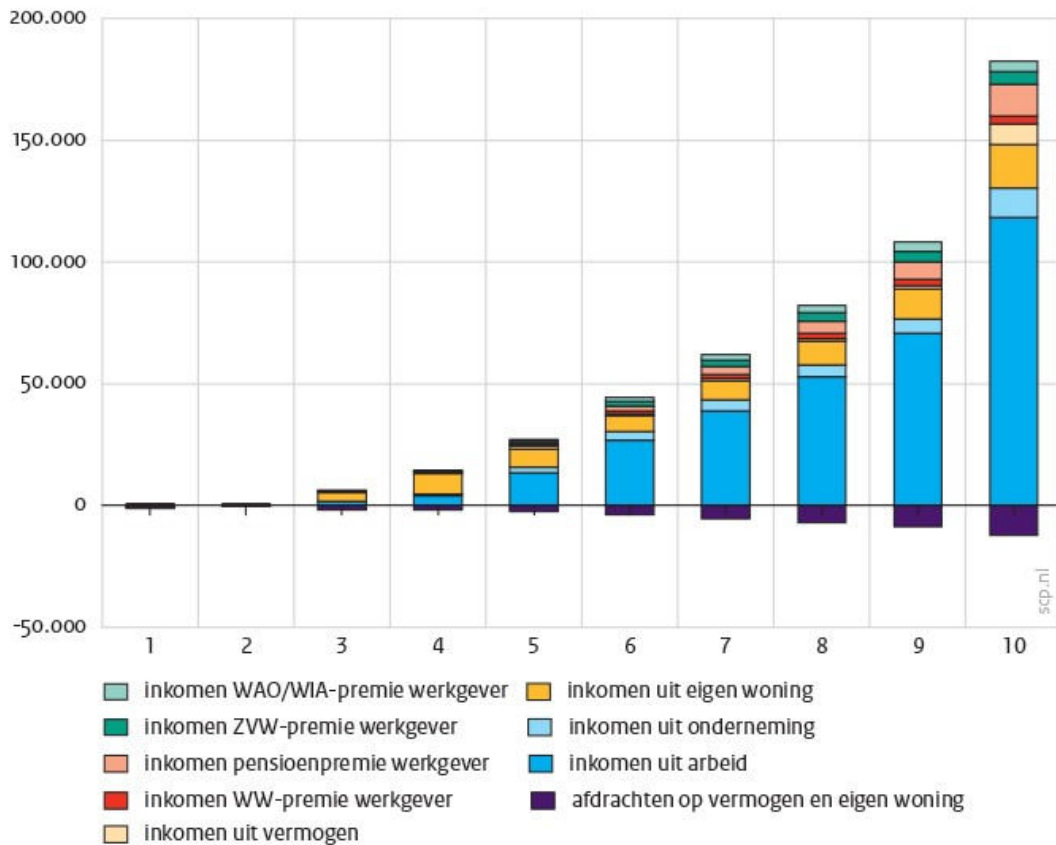
Strikt gezien zijn ook het inkomen in natura, het inkomen uit eigen productie (zelf het huishouden doen, producten uit eigen tuin consumeren, etc.), het inkomen uit verzwegen legale activiteiten en het inkomen uit (verzwegen) illegale activiteiten onderdeel van het primaire inkomen. Omdat het praktisch onhaalbaar is om in het kader van profijt laatstgenoemde zaken accuraat voor huishoudens te bepalen, zullen we deze buiten beschouwing laten. We beschrijven dus uitsluitend het financieel inkomen uit arbeid, vermogen en onderneming.

Met deze afbakening komen we op de in figuur 3.1 gepresenteerde verdeling en opbouw van het primaire inkomen in Nederland.

22 De primaire-inkomensverdeling is ook meer ‘exogeen’ dan de secundaire-inkomensverdeling, aangezien deze laatste gevormd wordt door de regelingen die we bespreken.

Figuur 3.1

De opbouw van het primaire inkomen, naar decielen van het primaire inkomen, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



Bron: SCP (IAH'14)

Er is een groot aantal huishoudens met een primair inkomen van nul; dit betreft vaak huishoudens bestaande uit louter gepensioneerden, maar ook arbeids- en vermogensloze huishoudens van nog niet pensioengerechtigde leeftijd.²³ In het eerste deciel bevinden zich eveneens huishoudens met een (groot) negatief inkomen, vaak bevolkt door minstens één zelfstandige. Verder valt op dat arbeid als bestanddeel van het primaire inkomen in relatieve omvang toeneemt met de hoogte van het primaire inkomen en dat het aandeel inkomen uit vermogen sterk toeneemt tussen het negende en tiende deciel. Hierbij moet overigens opgemerkt worden dat het hoogste deciel zeer scheef is verdeeld: dit deciel bevat ook extreem hoge inkomens, die vaak uit hoge vermogensinkomens bestaan.

23 Alle gemeten nulinkomens bevinden zich overigens in het eerste deciel, waardoor dit deciel meer observaties bevat dan het tweede deciel.

Ook tabel 3.1 laat goed zien dat het primaire inkomen scheef verdeeld is. Het bovenste deciel, dat slechts 15% van de mensen bevat (in 10% van de huishoudens), verdient 35% van het primaire inkomen. Deze scheefheid vermindert enigszins, maar blijft kwalitatief gelijk, wanneer we rekenschap nemen van het feit dat het leeuwendeel van het primaire inkomen wordt verdiend door mensen in de leeftijdscategorie van 18-64 jaar.

Tabel 3.1

De relevante demografische verdeling met betrekking tot het primaire inkomen, naar deciel, 2014 (in procenten)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	totaal
aandeel personen totaal	7	6	7	8	9	10	11	13	14	15	100
aandeel personen 18-64 jaar	6	3	6	5	8	11	13	15	16	17	100
aandeel primair inkomen	0	0	1	3	5	8	12	16	21	35	100

Bron: SCP (IAH'14)

3.3 Het secundaire inkomen

Doordat veel huishoudens geen primair inkomen verwerven en doordat het primaire inkomen van huishoudens door tegenslag weg kan vallen, bestaat er in Nederland een breed scala aan sociale regelingen die in dergelijke gevallen ondersteuning bieden. De financiering van en de uitkeringen in het kader van deze regelingen impliceren een herverdeling van het primaire inkomen tot het secundaire inkomen.

De overheidsuitgaven en -inkomsten in het secundaire inkomen

In tabel 3.2 staan de regelingen in het secundaire inkomen beschreven, waarvan we de inkomsten en uitgaven toerekenen aan huishoudens (zie ook kader 3.1 over de behandeling van verzekeringen in het secundaire inkomen).²⁴ Het gaat hier om de macrobedragen en niet om bedragen per huishouden. Wanneer een regeling uit geormerkte premies gefinancierd wordt, bespreken wij de inkomsten en uitgaven tezamen. Wanneer de inkomsten niet bij een specifieke regeling zijn weergegeven, wordt de regeling uit de algemene middelen gefinancierd. De zorgpremies verrekenen we in het secundaire inkomen

24 De gepresenteerde cijfers zijn de gewogen totalen uit het Inkomenspanelonderzoek. Deze totalen stroken in veel gevallen niet precies met de totalen op de rijksbegroting. Ten eerste is dit een gevolg van de uitvoeringskosten van regelingen, die in het IPO niet opgenomen zijn, maar bijvoorbeeld bij de bijstand rond de 20% van de totale uitgaven bedragen. Ten tweede kan dit een gevolg zijn van het feit dat het IPO een – weliswaar grote – steekproef is, waardoor er na weging altijd een afwijking ten opzichte van de daadwerkelijke waarde in de bevolking kan bestaan.

en geven wij daarom weer in tabel 3.2. Omdat de curatieve en langdurige zorg echter als zichzelf financierende gesloten systemen kunnen worden gezien, bespreken wij deze sectoren in hun geheel, dus inclusief premies, in hoofdstuk 4.

Tabel 3.2

Cumulatieve premies, belastingen, uitkeringen en aftrekposten van huishoudens in het secundaire inkomen, 2014 (x mln. euro)

	overheidsinkomsten ^a	overheidsuitgaven	saldo
bestaanskosten			
bijstand		4.960	
kinderbijslag		3.090	
kindgebonden budget		940	
		8.990	8.990
werkloosheid ^b			
Werkloosheidswet	-10.210	8.160	
wachtgeld		280	
	-10.210	8.440	-1.770
ouddagvoorziening			
Aow/Anw ^c	-21.990	33.620	
pensioen ^d	-35.860	41.760	
	-57.850	75.380	17.530
arbeidsongeschiktheid			
WAO/WIA	-15.120	9.770	
Ziektewet		1.390	
	-15.120	11.160	-3.960
zorg			
inkomensafhankelijke premie Zvw ^e	-21.640		
nominale premie Zvw	-14.670		
AWBZ	-17.740		
	-54.050		-54.050

Tabel 3.2
(Vervolg)

	overheidsinkomsten ^a	overheidsuitgaven	saldo
inkomstenbelasting			
inkomstenbelasting hypothetisch ^f	-61.340		
zelfstandigenaftrek		2.090	
giftenaftrek		330	
af trek tbv ziek kind		320	
af trek levensonderhoud kinderen		170	
	-61.340	2.910	-58.420 ^g
overige overdrachten			3.370
totaal			-88.290

- a De cumulatieve inkomsten van huishoudens komen overeen met de uitgaven van de overheid, en vice versa.
- b In de categorieën werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en zorg betreffen de inkomsten en uitgaven eveneens de door uitkeringsinstanties betaalde premies. Deze salderen echter weg, omdat zij ook als inkomen toegerekend worden aan het huishouden.
- c Het IPO bevat alleen informatie over de afgedragen premie ter bekostiging van de AOW en de Anw tezamen.
- d Het IPO bevat alleen gegevens voor de uitkeringen van collectieve en private pensioen-voorzieningen totaal, inclusief producten zoals levensverzekeringen.
- e Op de feitelijk betaalde premie van 22.440 miljoen euro is 800 miljoen euro in mindering gebracht vanwege de overheveling van de jeugd-ggz naar de jeugdzorg.
- f De hypothetische inkomstenbelasting betreft de inkomstenbelasting die geheven zou zijn als er geen belastinguitgaven gedaan zou worden (zie kader 2.2 in hoofdstuk 2), d.w.z. als er geen aftrekposten waren geweest en als de eigen woning fiscaal 'correct' behandeld zou zijn.
- g Dit bedrag betreft niet de feitelijk geheven inkomstenbelasting, maar de inkomstenbelasting die geheven zou zijn als het marktinkomen uit de eigen woning volledig belast was en gemaakte studiekosten niet fiscaal aftrekbaar waren. De belastinguitgaven die hiermee gemoeid zijn, verrekenen we in de tertiaire sfeer als onderdeel van respectievelijk volkshuisvesting en onderwijs.

Bron: CBS (IPO'14) SCP-bewerking

Kader 3.1 Verzekeringen in het secundaire inkomen

Doordat we van de regelingen in het secundaire inkomen doorgaans het uitgekeerde bedrag waarnemen, lijkt de toerekening van het gebruik eenvoudig: het ontvangen inkomen uit, bijvoorbeeld, de bijstand is immers simpelweg het ontvangen bedrag. Deze directe toerekening van het ontvangen bedrag doen we ook voor sociale verzekeringen (werkloosheid en arbeidsongeschiktheid), en niet op basis van het verschil tussen de betaalde premie en het verzekerde risico, zoals bij de zorgverzekering in de tertiaire sector. Het gaat hier immers om slecht verzekerbare risico's, hetzij door hoge correlatie in de resulterende risicoportefeuille (werkloosheid), hetzij door selectie-effecten (werkloosheid,

arbeidsongeschiktheid), waardoor de markt geen geschikt alternatief lijkt. Eenzelfde redenering geldt voor de AWBZ, die slecht verzekerbare zorg dekt (zie ook hoofdstuk 4 over de Zvw). De AOW rekenen we eveneens toe op basis van het ontvangen bedrag. Deze voorziening is weliswaar sec een (volks)verzekering, maar is zo sterk gericht op het bieden van bestaanszekerheid (i.t.t. het voorkomen van een inkomensschok) en is dermate universeel, dat een behandeling als uitkering ons inziens meer valide is.

Regelingen met betrekking tot bestaanskosten

Zoals de naam doet vermoeden, bieden regelingen in het kader van bestaanskosten hoofdzakelijk bestaanszekerheid. Qua type risico dat zij ondervangen zijn zij verwant aan regelingen in het kader van het risico op werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, de Werkloosheidswet (ww) respectievelijk de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA), maar zij onderscheiden zich hier op twee manieren van. Ten eerste zijn regelingen voor bestaanskosten niet gekoppeld aan de arbeidsrelatie, waardoor in beginsel elke Nederlandse burger er recht op heeft, mits hij aan eventuele overige criteria voldoet (e.g. een laag huishoudinkomen en vermogen). Ten tweede is het uitgangspunt van regelingen voor bestaanskosten, zoals gezegd, het voorkomen van armoede, waar de ww en de WIA als oogmerk hebben een terugval in het inkomen op te vangen. In de praktijk vertaalt dit laatste zich in het feit dat regelingen voor bestaanskosten een vast bedrag uitkeren, terwijl de ww en de WIA een percentage van het eerder verdiende loon uitkeren.²⁵

De belangrijkste regelingen voor bestaanskosten (in termen van het macrobedrag dat ermee gemoeid is) die we hier behandelen, zijn de bijstand, de kinderbijslag²⁶ en het kindgebonden budget,²⁷ alle gefinancierd uit de algemene middelen. De bijstand was in 2014 grotendeels geregeld via de Wet werk en bijstand (Wwb), maar ook in de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (Ioaw) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (Ioaz) (al gaat het hier om kleinere bedragen).²⁸ Het hoofddoel van de bijstand is het bieden van bestaanszekerheid; dit is de reden waarom bij de aanvraag van de bijstandsuitkering een inkomens- en vermogenstoets afgenomen wordt. Overigens kan de overheid huishoudens in specifieke gevallen tegemoetkomen met bijzondere bijstand, bijvoorbeeld bij incidentele grote, maar noodzakelijke uitgaven. De bijzondere bijstand zien

25 Per 1 juli 2014 ontvangt de uitkeringsgerechtigde in het tweede jaar van de uitkering een percentage van het minimumloon, waarmee de uitkering in wezen vlak is.

26 De kinderbijslag rekenen we tot de regelingen in het kader van bestaanszekerheid, omdat kinderen in beginsel een inkomen van o hebben en het geen gegeven is dat ouders altijd in de bestaanszekerheid van het kind kunnen voorzien.

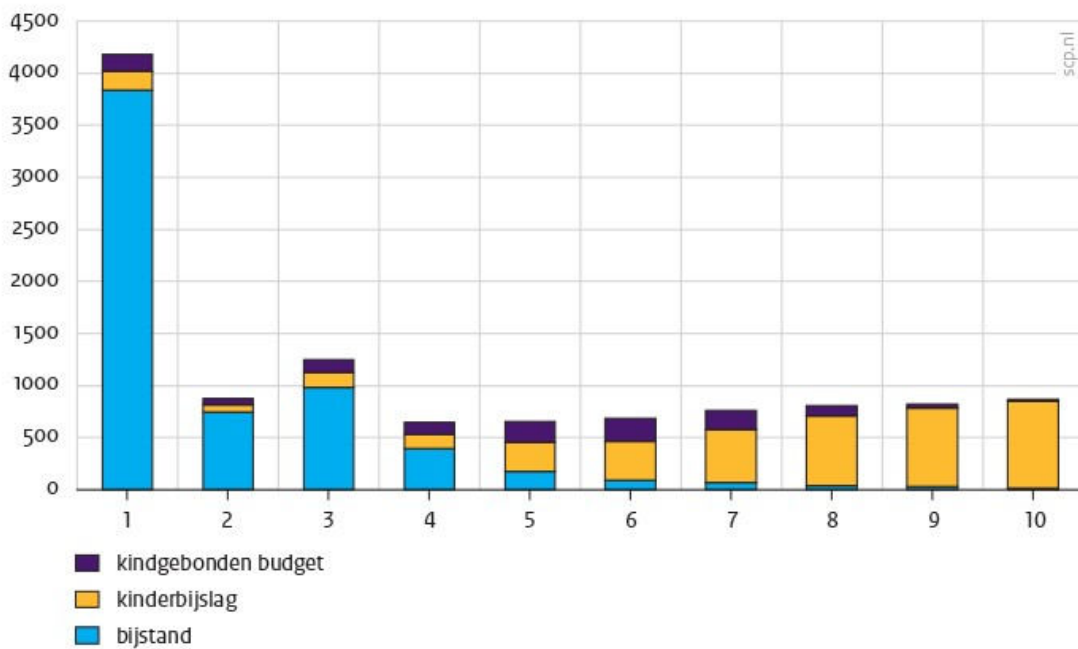
27 De kinderopvangtoeslag kan gezien worden als belangrijke derde poot van de kindregelingen. Deze regeling is echter gebonden aan het gebruik van kinderopvang; daarom rekenen wij die tot het tertiaire inkomen.

28 Per 1 januari 2015 zijn de Wwb, de Ioaw en de Ioaz geregeld in de Participatiewet.

wij als een voorziening in de tertiaire sfeer en rekenen wij toe in hoofdstuk 5. De kinderbijslag, geregeld in de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) is een universele tegemoetkoming, waarvan de hoogte gelijk is per kind. De kinderbijslag kan nog aangevuld worden met het inkomensafhankelijke kindgebonden budget, geregeld in de Wet op het kindgebonden budget (Wkb). De kinderbijslag ondersteunt burgers bij het dragen van de kosten van gezinsuitbreiding, terwijl het kindgebonden budget poogt te voorkomen dat huishoudens met een laag inkomen (door de komst van een kind) in een situatie van armoede terechtkomen. De overheidsuitgaven aan genoemde regelingen voor bestaanskosten staan als uitkeringen aan huishoudens weergegeven in tabel 3.2. De verdeling van het inkomen uit deze regelingen is weergegeven in figuur 3.2, per deciel van het primaire en secundaire inkomen.

Figuur 3.2a

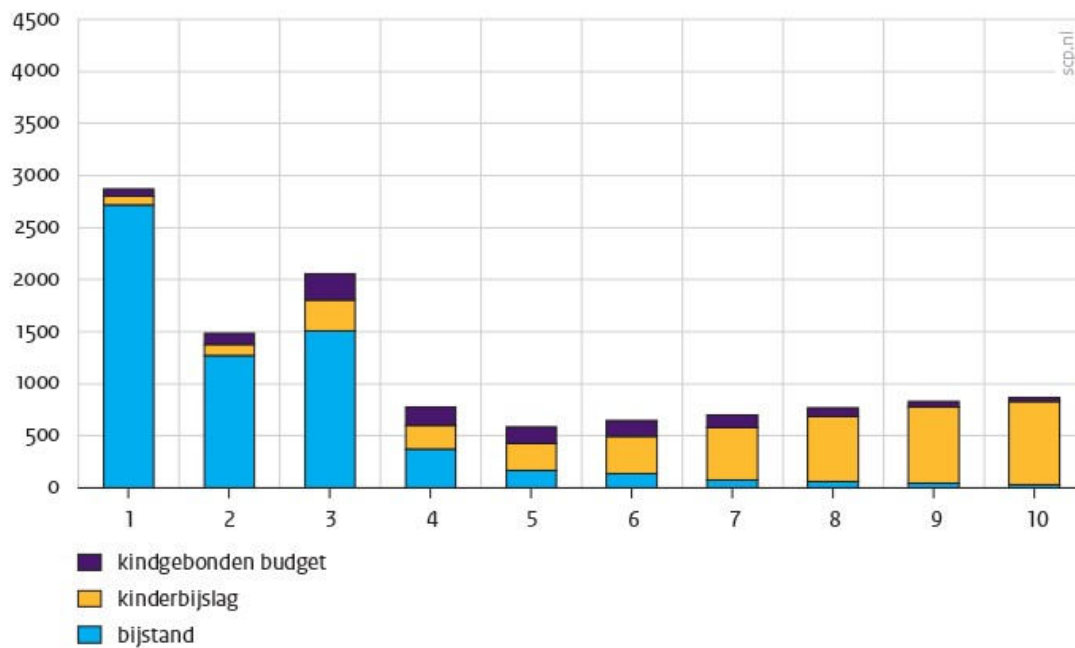
Het profijt van de overheidsuitgaven aan regelingen ter ondersteuning van de bestaanszekerheid, naar decielen van het primaire inkomen, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



Bron: SCP (IAH'14)

Figuur 3.2b

Het profijt van de overheidsuitgaven aan regelingen ter ondersteuning van de bestaanszekerheid, naar decielen van het secundaire inkomen, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



Bron: SCP (IAH'14)

Conform de functie van het bieden van bestaanszekerheid aan huishoudens die daar zelf niet in kunnen voorzien, is het profijt van de bijstand geconcentreerd in het laagste deciel van het primaire inkomen (zie ook tabel 3.3); het wordt daarmee gedomineerd door een deelname-effect ten gevolge van het inkomenscriterium (zie § 2.5 voor een bespreking van deelname- en volume-effecten). Ook wanneer we door middel van een telling van het aantal equivalente personen rekening houden met de schaalvoordelen van grotere huishouden (zie kader 3.2), blijft dit sterke deelname-effect in stand. Met het secundaire inkomen als referentie zien we ook dat veel huishoudens in het eerste deciel bijstand ontvangen, waarbij het vaak gaat om eenpersoonshuishoudens. Hier loopt het profijt echter ook uit in het tweede en derde deciel, doordat eenoudergezinnen in 2014 een hogere bijstand ontvingen dan eenpersoonshuishoudens en dientengevolge wat naar rechts verschoven in de verdeling. Dat er in hoge inkomensdecielen nog bijstand wordt ontvangen, is doorgaans een gevolg van het feit dat we met jaarinkomens werken: wanneer een huishouden bijvoorbeeld in januari 2014 bijstand ontving en de rest van het jaar werkte, kunnen dergelijke uitschieters voorkomen.

Kader 3.2 Equivalente personen

De kosten die een huishouden maakt, lopen op met het aantal personen in het huishouden. Het is echter niet zo dat een huishouden met vier personen ook viermaal zoveel kosten maakt als een eenpersoonshuishouden. Zoals bekend, gaat een grotere huishoudensomvang gepaard met schaalvoordelen: goederen en diensten kosten in veel gevallen voor een tweede gebruiker binnen een huishouden niet evenveel als voor de eerste gebruiker. Zo is voor een tweede persoon in het huishouden geen tweemaal zo grote woning nodig om hetzelfde woongenot te realiseren, omdat ruimtes gedeeld kunnen worden; ook verdubbelen doorgaans de woonlasten niet. Tevens kan er voor meer personen efficiënter ingekocht worden, zodat de kosten voor boodschappen per persoon lager uitvallen. Wanneer we voor deze schaalvoordelen corrigeren, komen we op het aantal 'equivalente personen'. Dit getal bevat de mate waarin een extra persoon in het huishouden qua kosten niet volledig meetelt. Zo heeft een huishouden met twee volwassenen slechts 1,4 maal zoveel uitgaven nodig om dezelfde levensstandaard te realiseren als een eenpersoonshuishouden.

Wanneer we in deze publicatie regelingen bespreken die sterk gerelateerd zijn aan deze schaalvoordelen, geven we naast het totale aandeel personen per deciel ook het totale aandeel equivalente personen per deciel. In de secundaire sfeer betreft het alle uitkeringsregelingen, omdat uitkeringen immers bedoeld zijn om in het levensonderhoud te voorzien en we dus kunnen veronderstellen dat een groter huishouden geen navenant hogere uitkering nodig heeft. Dit geldt ook voor de financiële ondersteuning (hoofdstuk 5), wonen (hoofdstuk 7) en de gebonden heffingen die op consumptieve uitgaven drukken (hoofdstuk 10).

Het profijt van de kinderbijslag loopt in zowel het primaire als het secundaire inkomen op met het huishoudinkomen, wat een gevolg is van het feit dat huishoudens met een hoger inkomen doorgaans meer kinderen hebben (zie tabel 3.1). Het kindgebonden budget is daarentegen een voorziening ter ondersteuning van huishoudens met een laag inkomen (deelname-effect), waarop door grotere huishoudens een groter beslag op gelegd wordt (volume-effect). Doordat de hoogte van de uitgekeerde bedragen en het aantal gebruikers in de middelste decielen hun optimum bereiken, kent het profijt van het kindgebonden budget een belvormig verloop en is het geconcentreerd in het vijfde tot en met zevende deciel van het primaire inkomen (figuur 3.2a). Daarentegen vormt het profijt van het kindgebonden budget vooral een belangrijk bestanddeel van huishoudens in het derde en vierde deciel van het secundaire inkomen (figuur 3.2b). Dit verschil tussen het primaire en secundaire inkomen wordt voor een belangrijk deel gevoed door de verschuiving van eenoudergezinnen naar de lagere decielen van het secundaire inkomen, wat op zijn beurt weer een gevolg is van het feit dat ouderen (zonder jonge kinderen) juist omhoog bewegen in het secundaire inkomen, ten gevolge van hun oudedagvoorziening (zie ook figuur 3.4).

Tabel 3.3

De relevante demografische verdeling met betrekking tot de regelingen voor bestaanskosten, 2014
(in procenten)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	totaal
primair inkomen											
aandeel personen totaal	7	6	7	8	9	10	11	13	14	15	100
aandeel equivalente personen	8	8	9	9	9	10	11	11	12	12	100
aandeel personen < 18 jaar	5	2	4	3	7	10	13	17	19	20	100
aandeel eenpersoons- huishoudens	18	16	15	12	12	12	8	5	2	1	100
aandeel eenoudergezinnen	14	6	11	10	17	16	12	8	4	3	100
aandeel paren met/zonder kinderen	4	5	6	9	8	9	11	14	17	17	100
aandeel bijstand	61	12	15	6	3	1	1	1	0	0	100
aandeel kinderbijslag	5	2	4	3	7	9	13	17	19	21	100
aandeel kindgebonden budget	13	5	10	9	17	18	15	8	3	1	100
secundair inkomen											
aandeel personen totaal	6	6	8	8	9	10	12	13	14	15	100
aandeel equivalente personen	8	8	9	9	9	10	11	12	12	12	100
aandeel personen < 18 jaar	2	3	7	6	7	9	13	16	18	19	100
aandeel eenpersoons- huishoudens	22	19	16	15	12	8	4	2	1	1	100
aandeel eenoudergezinnen	7	12	20	13	13	12	9	6	4	3	100
aandeel paren met/zonder kinderen	2	2	4	7	9	12	14	16	17	17	100
aandeel bijstand	43	20	24	6	3	2	1	1	1	0	100
aandeel kinderbijslag	2	3	7	6	6	9	13	16	18	20	100
aandeel kindgebonden budget	5	8	21	15	13	13	10	7	4	3	100

Bron: SCP (IAH'14)

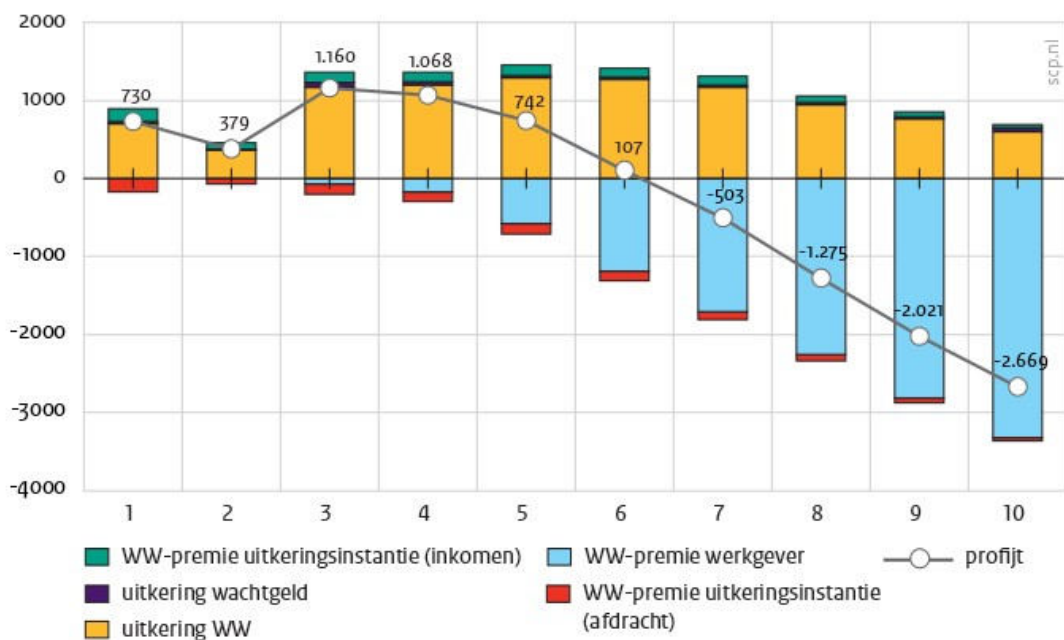
Regelingen met betrekking tot werkloosheidsrisico's

Regelingen met betrekking tot werkloosheidsrisico's ondervangen de inkomensterugval die optreedt zodra een werkende werkloos wordt. Aangezien de bestaande regeling, geregeld in de Werkloosheidswet (ww), onderdeel is van de arbeidsrelatie tussen werkgever en werknemer, vallen zelfstandigen hier buiten. Werkgever en werknemer dragen samen maandelijks een ww-premie af aan de uitvoeringsinstantie en de overheid vult het resulterende fonds aan tot kostendekkend niveau. Bij werkloosheid werd in 2014 in het kader van de ww eerst twee maanden 75% van het laatstverdiende loon uitgekeerd, gevolgd door

maximaal 36 maanden 70% van het laatstverdiende loon, afhankelijk van het arbeidsverleden. De ww-uitkering loopt niet lineair op met het inkomen, maar is gemaximeerd.²⁹ Het wachtgeld is een uitkering aan politici en bestuurders om de periode tot het betrekken van een nieuwe functie te overbruggen. De overheidsuitgaven aan de regelingen voor werkloosheid staan weergegeven in tabel 3.2 en de verdeling is weergegeven in figuur 3.3.

Figuur 3.3a

Het profijt van de overheidsuitgaven aan regelingen ter ondervanging van werkloosheidsrisico's, naar decielen van het primaire inkomen^a, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



a De punten op de zwarte lijn geven het netto profijt per deciel aan, i.e. het profijt (positieve overdrachten) verminderd met het nadeel (negatieve overdrachten). De lijn die deze punten verbindt visualiseert de vorm van de herverdeling.

Bron: SCP (IAH'14)

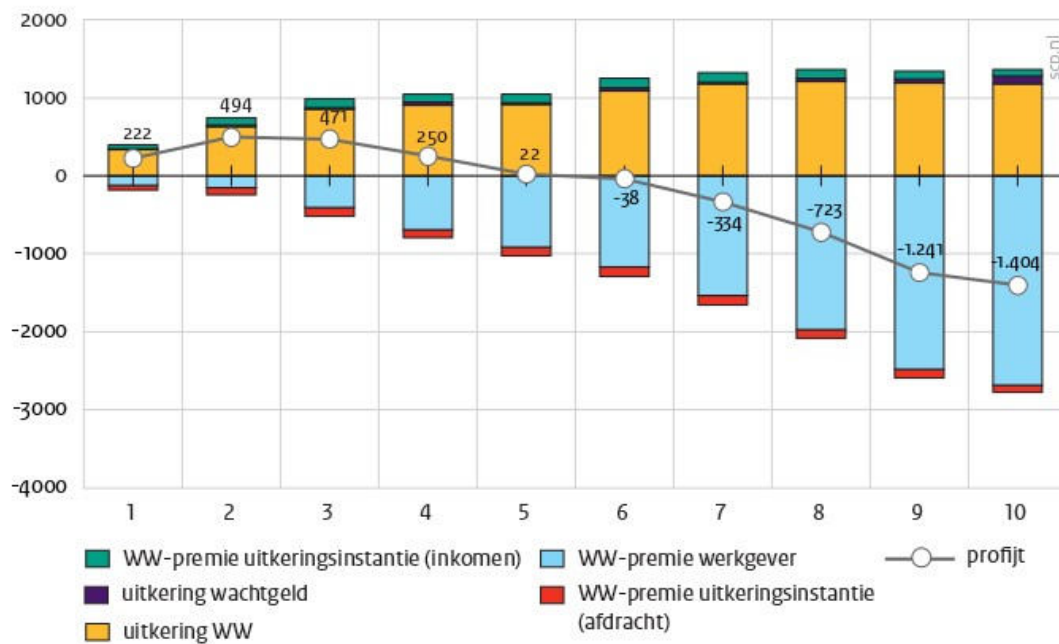
In de figuur tellen ww-premies die uitkeringsinstanties betalen voor burgers zowel positief als negatief mee in het secundaire inkomen. Ook al gebeurt de verrekening in veel gevallen buiten de burger om, we tellen deze premie eenmaal als inkomen voor de burger wanneer deze fictief door de uitkeringsinstantie aan hem wordt overgemaakt, en eenmaal als afdracht wanneer hij deze premie weer fictief aan de belastingdienst overmaakt. Deze bedragen zijn precies gelijk en salderen dus weg. De zwarte lijn in de grafiek geeft de

29 De ww is gemaximeerd tussen de 3193 euro (bij 75%) en 2983 euro (bij 70%) bruto per maand (per 1 januari 2013).

saldering aan van het profijt en het nadeel, en daarmee het nettoprofijt van regelingen in het kader van werkloosheidsrisico's per deciel.³⁰

Figuur 3.3b

Het profijt van de overheidsuitgaven aan regelingen ter ondervanging van werkloosheidsrisico's, naar decielen van het secundaire inkomen^a, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



a De punten op de zwarte lijn geven het netto profijt per deciel aan, i.e. het profijt (positieve overdrachten) verminderd met het nadeel (negatieve overdrachten). De lijn die deze punten verbindt visualiseert de vorm van de herverdeling.

Bron: SCP (IAH'14)

De uitkeringen in het kader van de ww zijn vrij gelijkmatig verdeeld over de decielen van het primaire inkomen, met een afloop in de hogere decielen. Opvallend is het lage profijt in het tweede deciel van het primaire inkomen. Dit lijkt te maken te hebben met het feit dat zich daar relatief weinig mensen met een leeftijd van 18-65 jaar bevinden (tabel 3.4), maar wel veel ouderen (zie tabel 3.5). In het secundaire inkomen zien we duidelijk de inkomensafhankelijkheid en de aftopping van de ww terug in een stijgend maar afvlakkend gemiddeld bedrag per huishouden in de hogere decielen. Hierbij valt op dat de ww-uitkering vrij goed in de pas loopt met het aandeel equivalente personen in decielen van het secundaire inkomen. Dit betekent dat ww-uitkeringen over de decielen heen

30 Anders gezegd: we verkrijgen de punten en bedragen op de zwarte lijn door simpelweg de positieve en negatieve balkjes bij elkaar op te tellen.

gemiddeld geen sterke neiging hebben koopkrachtverschillen tussen huishoudens te vergroten of verkleinen (op het niveau van individuele huishoudens heeft de ww uiteraard wel gevolgen voor koopkrachtverschillen).

De financiering van de ww komt duidelijk terecht bij de hogere decielen van zowel het primaire als het secundaire inkomen,³¹ waardoor het nettoprofiel in beide gevallen een dalende lijn toont, zij het beduidend sterker met het primaire inkomen als referentie. Zowel de uitkerings- als de premiekant kent in het primaire én het secundaire inkomen een duidelijk deelname-effect, wat het gevolg is van het feit dat alleen baanverlies toegang biedt tot de ww, wat sterk correleert met het huishoudinkomen.

Tabel 3.4

De relevante demografische verdeling met betrekking tot de regelingen voor bestaanskosten, 2014 (in procenten)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	totaal
primair inkomen											
aandeel personen totaal	7	6	7	8	9	10	11	13	14	15	100
aandeel equivalente personen	8	8	9	9	9	10	11	11	12	12	100
aandeel personen 18-64 jaar	6	3	6	5	8	11	13	15	16	17	100
uitkeringen ww en wachtgeld	8	4	13	13	13	13	12	10	8	6	100
premies werkloosheid	1	1	2	2	5	10	14	18	22	26	100
secundair inkomen											
aandeel personen totaal	6	6	8	8	9	10	12	13	14	15	100
aandeel equivalente personen	8	8	9	9	9	10	11	12	12	12	100
aandeel personen 18-64 jaar	8	5	6	7	8	10	12	13	15	16	100
uitkeringen ww en wachtgeld	4	7	9	10	10	11	12	12	12	13	100
premies werkloosheid	1	2	4	6	8	10	13	16	20	21	100

Bron: SCP (IAH'14)

31 Hierbij moet overigens wel bedacht worden dat huishoudens met een hoog inkomen met hun betaalde premies een verzekering tegen toekomstige werkloosheid inkopen, waardoor de herverdeling die we in figuur 3.3 zien over de levensloop minder geprononceerd zal zijn, ook als slechts een klein deel van hen werkloos wordt.

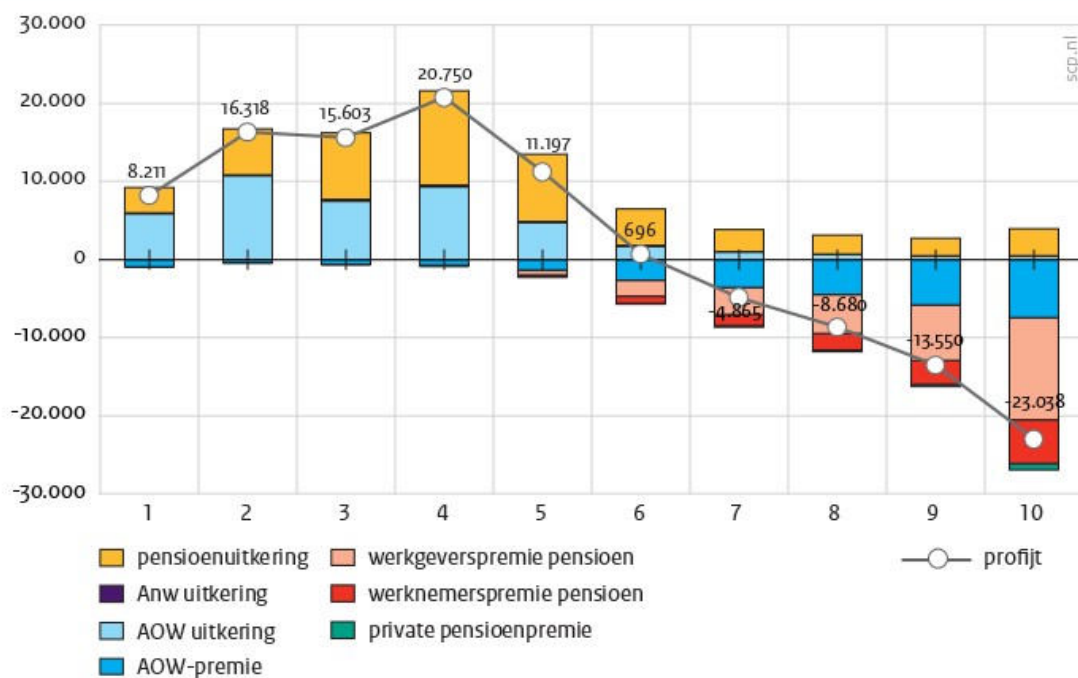
Regelingen met betrekking tot de oudedagvoorziening

De regelingen met betrekking tot de oudedagvoorziening die wij hier onderscheiden, ondervangen zowel het armoederisico dat ontstaat wanneer mensen te oud zijn om te werken, als het risico op een groot koopkrachtverlies dat ondanks armoedepreventie nog steeds kan ontstaan. Voor armoedepreventie onder ouderen is de Algemene Ouderdomswet (AOW) het meest bekend (ook wel eerstelijnerpensioen), maar ook de Algemene nabestaandenwet (Anw) dient dit doel. Beide zijn volksverzekeringen en worden deels gefinancierd vanuit de AOW/Anw-premie, die onderdeel is van de inkomstenbelasting (zie ook noot 20), en deels vanuit overheidsbijdragen uit de algemene middelen. De AOW/Anw is daarmee dus niet gekoppeld aan de arbeidsrelatie. Alle Nederlandse staatsburgers hebben bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd in beginsel recht op een AOW-uitkering. De hoogte hiervan is echter afhankelijk van de tijd die iemand in Nederland woonachtig is geweest, waarbij na vijftig jaar een volledig recht is opgebouwd. De Anw dient om armoede te voorkomen in de periode waarin een nabestaande na overlijden van de partner zelf nog geen recht heeft op een AOW-uitkering en een kind heeft van jonger dan 18 jaar of zelf arbeidsongeschikt is. Deze criteria voor de Anw dienen om vast te stellen dat de ontvanger geen andere mogelijke bron van inkomsten heeft.

Ter preventie van een grote terugval in het inkomen van ouderen dienen de pensioenregelingen in de tweede en derde pijler, waarbij de tweede pijler de collectieve beroeps-pensioensregelingen voor werknemers betreft, alsmede de voorzieningen in eigen beheer van directeuren-groootaandeelhouders (DGA's), en de derde pijler alle particuliere pensioenvoorzieningen. In beide pijlers draagt een werkende tijdens het werkende leven een doorgaans fiscaal vrijgestelde premie af aan een vermogensbeheerder (pensioenfonds in de tweede pijler en marktpartijen in de derde pijler), die het ingelegde kapitaal belegt en na de pensioengerechtigde leeftijd periodiek uitkeert. Het meest in het oog springende verschil hierbij is het feit dat de tweede pijler voor werknemers doorgaans verplicht is, terwijl zelfstandigen vrijwillig afdragen. Als doelstelling, of geadviseerde ambitie, in de tweede en derde pijler wordt vaak het aanvullen van de AOW tot ongeveer 70% van het gemiddelde loon over het werkende leven gegeven. Het toerekenen van het pensioen in de tweede en derde pijler is niet eenduidig en wordt in kader 3.3 uiteengezet. De uitgaven aan de regelingen in het kader van de oudedagvoorziening staan weergegeven in tabel 3.5 en de verdeling in figuur 3.4.

Figuur 3.4a

Het profijt van de overheidsuitgaven aan regelingen ter ondervanging van ouderdomsrisico's, naar decielen van het primaire inkomen^a, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)

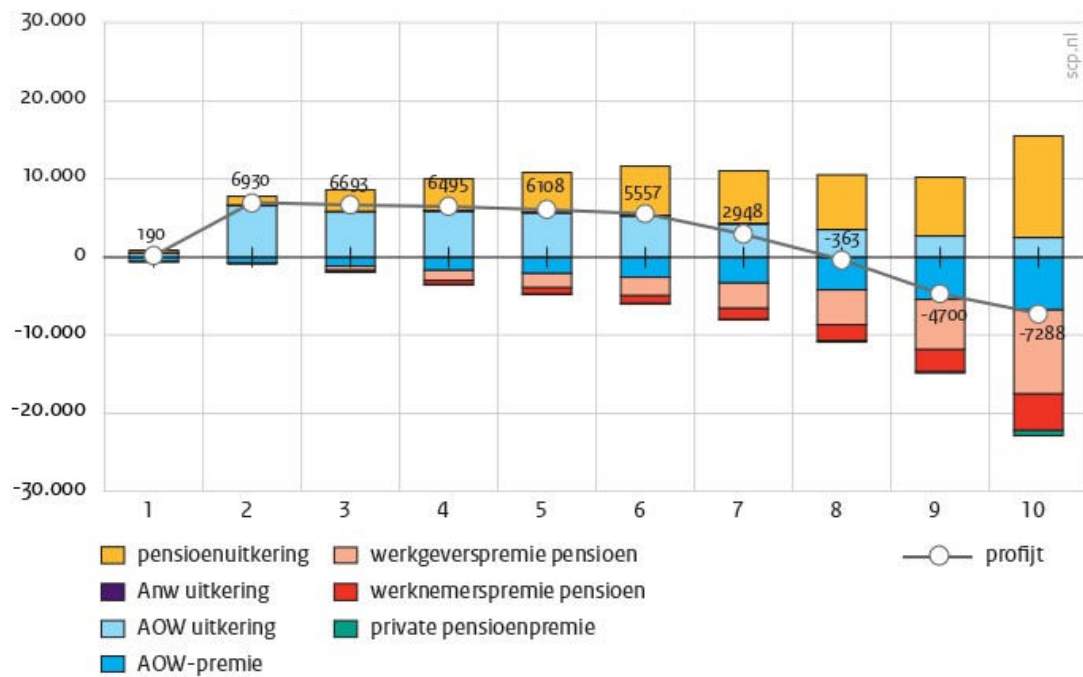


a De punten op de zwarte lijn geven het netto profijt per deciel aan, i.e. het profijt (positieve overdrachten) verminderd met het nadeel (negatieve overdrachten). De lijn die deze punten verbindt visualiseert de vorm van de herverdeling.

Bron: SCP (IAH'14)

Figuur 3.4b

Het profijt van de overheidsuitgaven aan regelingen ter ondervanging van ouderdomsrisico's, naar decielen van het secundaire inkomen^a, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



a De punten op de zwarte lijn geven het netto profijt per deciel aan, i.e. het profijt (positieve overdrachten) verminderd met het nadeel (negatieve overdrachten). De lijn die deze punten verbindt visualiseert de vorm van de herverdeling.

Bron: SCP (IAH'14)

Figuur 3.4a laat duidelijk het sterk herverdelende effect zien van de regelingen voor de ouderdagvoorziening in de richting van huishoudens met een laag of afwezig primair inkomen in het eerste tot en met het vierde deciel. Oudere huishoudens hebben immers doorgaans geen of slechts een klein primair inkomen en zullen zich dus in de laagste decielen van de primaire-inkomensverdeling bevinden, terwijl de inleg voor het stelsel ouderdagvoorziening betaald wordt door werkenden. De verdeling van de AOW, een vrijwel universele uitkering, volgt dan ook vrij precies de verdeling van het aandeel 65-plussers (zie tabel 3.5).

In het secundaire inkomen zijn de pensioenuitkeringen gelijkmatiger verdeeld, aangezien ouderen weliswaar geen of weinig primair inkomen hebben, maar door hun aanvullend pensioen sterk variërende secundaire inkomens genieten (zie tabel 3.5). In het secundaire inkomen is in figuur 3.4b daarbij goed te zien dat (oudere) huishoudens met een laag secundair inkomen doorgaans de AOW als voornaamste inkomstenbron hebben, terwijl het pensioen in de tweede en derde pijler relatief aan belang toeneemt bij ouderen met een groter secundair inkomen. De financiering van zowel de AOW als het pensioen

gebeurt middels premies die als een percentage van het loon afgedragen worden, waardoor deze toenemen met het primaire en secundaire inkomen.

Tot slot is goed te zien dat het eerste deciel van het secundaire inkomen voor een belangrijk deel door studenten wordt bevolkt, die uiteraard geen beroep doen op oudedagvoorzieningen. In zijn geheel kent ook de oudedagvoorziening een duidelijk deelname-effect ten gevolge van het inkomensverlies dat doorgaans optreedt bij pensionering.

Tabel 3.5

De relevante demografische verdeling met betrekking tot de regelingen voor oudedagvoorziening, 2014 (in procenten)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	totaal
primair inkomen											
aandeel personen totaal	7	6	7	8	9	10	11	13	14	15	100
aandeel equivalente personen	8	8	9	9	9	10	11	11	12	12	100
aandeel personen ≥ 65 jaar	13	23	18	23	12	5	3	2	1	1	100
aandeel uitkering AOW/Anw	14	25	18	22	11	4	2	2	1	1	100
aandeel uitkering pensioen	6	11	16	23	16	9	5	5	4	6	100
aandeel premie AOW	3	1	2	3	5	9	13	16	21	26	100
aandeel premie pensioen	0	0	0	0	2	7	11	16	23	42	100
secundair inkomen											
aandeel personen totaal	6	6	8	8	9	10	12	13	14	15	100
aandeel equivalente personen	8	8	9	9	9	10	11	12	12	12	100
aandeel personen ≥ 65 jaar	1	13	12	14	13	13	11	9	7	7	100
aandeel uitkering AOW/Anw	1	15	13	14	13	12	10	8	6	6	100
aandeel uitkering pensioen	0	2	5	8	9	12	12	13	14	24	100
aandeel premie AOW	2	2	4	6	7	9	11	15	19	24	100
aandeel premie pensioen	0	0	2	4	6	8	10	14	21	35	100

Bron: SCP (IAH '14)

Bij dit alles dient men te bedenken dat onze behandeling van de pensioenen in de tweede en derde pijler zeer sterk de omslagelementen in het stelsel benadrukt – de premies van huidige werkenden relateren we aan de pensioenuitkeringen van huidige ouderen – , terwijl de kapitaaldekking genegeerd wordt. Als we de tweede pijler zouden zien als de opbouw van een individueel vermogen, waarbij de inleg net als het vermogen belast moet worden terwijl de uitkering vrijgesteld moet zijn, zou de fiscale behandeling van deze vermogensopbouw er juist voor zorgen dat het profijt bij de werkenden in de bovenste decie-

len van het primaire inkomen terechtkomt, en het nadeel bij de ouderen in de onderste decielen (kader 3.3).

Kader 3.3 De toerekening van de pensioenen in de tweede en derde pijler

Het opgebouwde beroepspensioen in de tweede en derde pijler kan ideaaltypisch op twee manieren gezien worden, terwijl het zich in de praktijk ergens tussen deze twee polen in bevindt: het pensioen kan gezien worden als individueel vermogen of als sociale verzekering. Als we het zien als individueel vermogen, moeten we de vrijstelling van de premie voor de inkomstenbelasting en de vrijstelling van het vermogen voor de vermogensrendementsheffing als profijt toerekenen aan het huishouden, en moeten we de inkomstenbelasting bij uitkering toerekenen als nadeel. Het alternatieve scenario is hier immers dat het huishouden dit bedrag maandelijks op de markt spaart, in welk geval de premie na belasting betaald zou worden en het vermogen belast zou worden, maar de uitkering niet. Als we het pensioen daarentegen zien als sociale verzekering, behandelen we het gelijk aan de AOW. In dat geval rekenen we de betaalde premie toe als nadeel, terwijl we de uitkering als profijt toerekenen.

We zullen de pensioenen in de tweede en derde pijler hier toerekenen als ware zij een uitkering in het kader van een sociale verzekering, zoals de Werkloosheidswet. De redenering hierachter is drieledig. Ten eerste is het opbouwen van het pensioen in de tweede pijler voor werknemers verplicht en dus geen spaarbeslissing, waardoor deze ons inziens niet als vermogensmutatie in het inkomen gezien moet worden (zie de definitie van inkomen in hoofdstuk 2). Ten tweede veronderstellen wij dat huishoudens bij afwezigheid van een verplichtstelling in de tweede pijler geen of onvolledig pensioen zouden opbouwen, wat het verzekeringskarakter van het huidige stelsel onderstreept. Ten derde is het pensioen in de tweede pijler juridisch gezien geen vermogen, maar een aanspraak op een deel van het totale vermogen van een pensioenfonds, min of meer naar rato van het ingelegde bedrag.³² Als we deze redenering doortrekken, komt de vermogensvrijstelling ten goede aan het pensioenfonds (deze kan makkelijker aan de opgebouwde aanspraken voldoen) en is het in lijn met andere sociale verzekeringen om de premie niet te belasten, maar de uitkering wel. Een duidelijk verschil met echte sociale verzekeringen is dat de overheid een tekorten bij pensioenfondsen niet bijpast.

Regelingen met betrekking tot arbeidsongeschiktheidsrisico's

Wij onderscheiden hier drie regelingen die als doel hebben om de inkomenssterugval op te vangen die gepaard gaat met arbeidsongeschiktheid. De Ziektewet (zw) dient als inkomensondersteuning voor werkenden voor wie de loondoorbetaling bij ziekte door de werkgever niet (meer) van toepassing is. Doorgaans bedraagt de uitkering 70% van het laatstverdiende loon, al kan dit in bijzondere gevallen hoger zijn. De Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) wordt gefinancierd vanuit geoormerkte werkgevers- en

32 Gezien de nadruk op heldere eigendomsrechten in de tweede pijler in het SER-advies (2016), dat steun vond in de perspectiefnota die het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kort daarop naar de Kamer stuurde, houdt deze redenering in toekomstige berekeningen van het profijt mogelijk geen stand meer.

werknemerspremies en verzorgt de inkomensondersteuning van arbeidsongeschikte werknemers van wie de loondoorbetalingstermijn verstreken is. In beginsel is de hoogte van de wia gelijk aan die van de ww. Voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten is het echter mogelijk om het resterende arbeidsvermogen aan te wenden om het inkomen te verhogen. Dit betekent effectief dat de wia-uitkering bij participatie op de arbeidsmarkt met minder dan het verworven inkomen uit arbeid verlaagd wordt. De wia verving in 2004 de Wet Arbeidsongeschiktheid (wao), die sindsdien gesloten is voor nieuwe instroom. In 2014 werd er in het kader van beide wetten nog uitgekeerd, maar wij groeperen deze uitkeringen hier onder de wao/wia. Tot slot zijn er voor zelfstandigen private arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (aov's) beschikbaar. In beginsel heeft de overheid hier weinig bemoeienis mee, al zijn de premies fiscaal wel aftrekbaar en valt de uitkering onder de inkomstenbelasting. De premies van deze private aov's nemen wij in het ipo los waar, maar de uitkeringen zijn gegroepeerd met die van de wao/wia (tabel 3.6).

Tabel 3.6

De relevante demografische verdeling met betrekking tot de regelingen voor arbeidsongeschiktheidsrisico's, 2014 (in procenten)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	totaal
primair inkomen											
aandeel personen totaal	7	6	7	8	9	10	11	13	14	15	100
aandeel equivalente personen	8	8	9	9	9	10	11	11	12	12	100
aandeel personen 18-64 jaar	6	3	6	5	8	11	13	15	16	17	100
aandeel uitkeringen arbeidsongeschiktheid	22	9	13	11	11	10	9	7	5	3	100
aandeel premies arbeidsongeschiktheid	1	1	1	2	5	10	14	18	22	27	100
secundair inkomen											
aandeel personen totaal	6	6	8	8	9	10	12	13	14	15	100
aandeel equivalente personen	8	8	9	9	9	10	11	12	12	12	100
aandeel personen 18-64 jaar	8	5	6	7	8	10	12	13	15	16	100
aandeel uitkeringen arbeidsongeschiktheid	6	10	12	10	11	12	11	10	9	8	100
aandeel premies arbeidsongeschiktheid	1	2	4	6	7	9	12	16	19	23	100

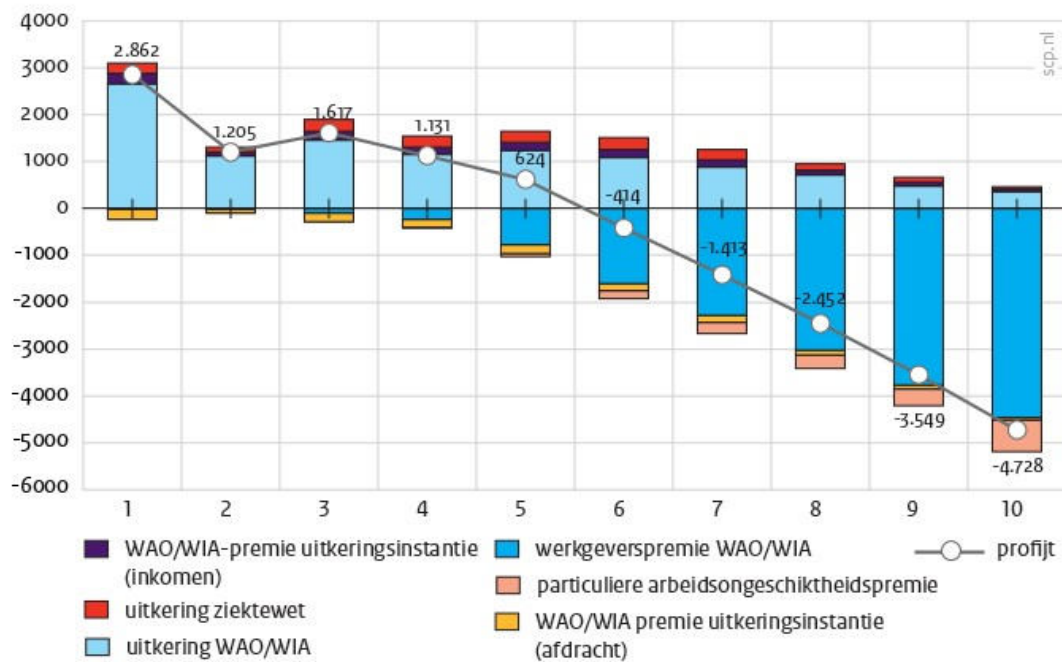
Bron: SCP (IAH'14)

Wanneer we figuur 3.5 en figuur 3.3 met elkaar vergelijken, zien we opvallende overeenkomsten tussen de verdeling van de wao/wia en die van de ww. Dit is eenvoudig te verkla-

ren door het feit dat arbeidsongeschiktheidsregelingen en werkloosheidsregelingen, hoewel zij andere groepen bedienen, vrijwel dezelfde situatie ondervangen, te weten die van baan- en inkomensverlies. Beide ondersteunen het inkomen van huishoudens met een primair inkomen van nul, en van meerpersoonshuishoudens met eventueel nog een tweede werkende. Ook de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen komen weinig terecht in het tweede deciel van de primaire-inkomensverdeling, doordat daar weinig mensen van werkende leeftijd aanwezig zijn. De ww en de wao/wia kennen daarnaast een vergelijkbare vervangingsratio, waardoor deze huishoudens na het ontvangen van een uitkering verplaatsen naar vergelijkbare decielen van het secundaire inkomen. Ook bij de regelingen in het kader van de arbeidsongeschiktheid zien we dan ook een sterk positief deelname-effect bij de premies en een negatief deelname-effect bij de uitkeringen.

Figuur 3.5a

Het profijt van de overheidsuitgaven aan regelingen ter ondervanging van arbeidsongeschiktheidsrisico's, naar decielen van het primaire inkomen^a, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)

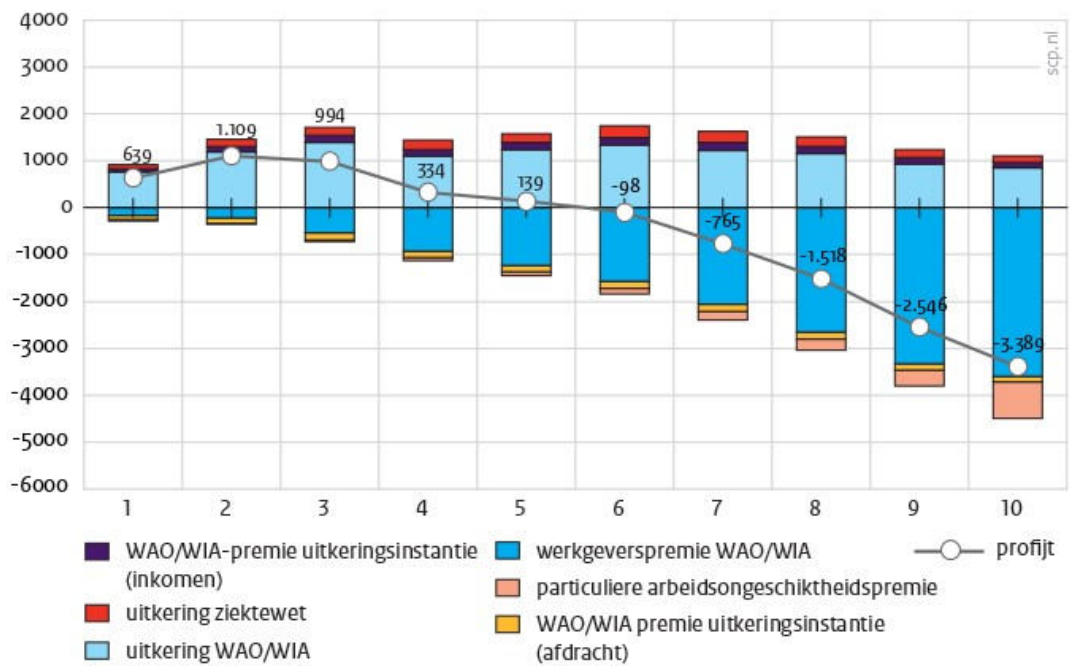


a De punten op de zwarte lijn geven het netto profijt per deciel aan, i.e. het profijt (positieve overdrachten) verminderd met het nadeel (negatieve overdrachten). De lijn die deze punten verbindt visualiseert de vorm van de herverdeling.

Bron: SCP (IAH'14)

Figuur 3.5b

Het profijt van de overheidsuitgaven aan regelingen ter ondervanging van arbeidsongeschiktheidsrisico's, naar decielen van het secundaire inkomen^a, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



a De punten op de zwarte lijn geven het netto profijt per deciel aan, i.e. het profijt (positieve overdrachten) verminderd met het nadeel (negatieve overdrachten). De lijn die deze punten verbindt visualiseert de vorm van de herverdeling.

Bron: SCP (IAH'14)

Aftrekposten en de inkomstenbelasting

De inkomstenbelasting is samen met de omzetbelasting (zie hoofdstuk 10) de belangrijkste bron van inkomsten voor de zogeheten algemene middelen, die door huishoudens wordt opgebracht. De inkomstenbelasting wordt geheven over het loon, de winst uit onderneming en het vermogen, na verdiscontering van uitkeringen en vrijgestelde premies. Volgens de primaire heffingsstructuur betaalt een persoon belasting over het inkomen uit arbeid en de eigen woning (box 1), boven op de toepasbare heffingskortingen (bv. de arbeidskorting, de algemene heffingskorting), waarbij binnen de eerste twee

schijven de AOW/Anw- en de AWBZ-premie geheven worden.³³ Over het inkomen uit kapitaal wordt in box 2 en box 3 belasting geheven.³⁴ De heffingskortingen rekenen we hier tot de primaire heffingsstructuur, waardoor wij de niet-betaalde belasting als gevolg van de heffingskortingen niet als profijt beschouwen.

In de inkomstenbelasting is een aantal aftrekposten benoemd, waarbinnen óf een vast bedrag óf gedane uitgaven afgetrokken kunnen worden, met als doel wenselijk geacht gedrag te bevorderen (Avram 2014). Deze aftrekposten genereren profijt van de overheid (figuur 3.6). Voor een groot aantal kleine aftrekposten is de datavoorziening gebrekkig, waardoor we ons hier beperken tot de grotere aftrekposten, te weten de zelfstandigenaftrek (ter bevordering van ondernemerschap), de giftenaftrek (ter bevordering van donaties aan goede doelen), de aftrek ziektekosten en de aftrek voor het levensonderhoud van kinderen (ter compensatie van bijzondere kosten) (commissie-Dijkhuizen 2013).^{35, 36}

33 De schijftarieven bedroegen in 2014 36,25% voor het inkomen tot 19.645 euro (schijf 1), 42% voor het inkomen tussen 19.645 en 56.531 euro (schijf 2 en 3) en 52% voor het inkomen boven de 56.531 euro (schijf 4). Doordat de AOW/Anw- en de AWBZ-premies besloten liggen in de tarieven van de eerste twee schijven en 28,15% bedragen, ging in de eerste schijf effectief 8,1% en in de tweede schijf 13,85% van het inkomen naar de algemene middelen. Voor mensen die een deel van 2014 recht hadden op Aow lagen de schijftarieven lager – zij dragen immers geen Aow-premie af –, maar was het deel van het inkomen dat geoormerkt was voor de algemene middelen gelijk.

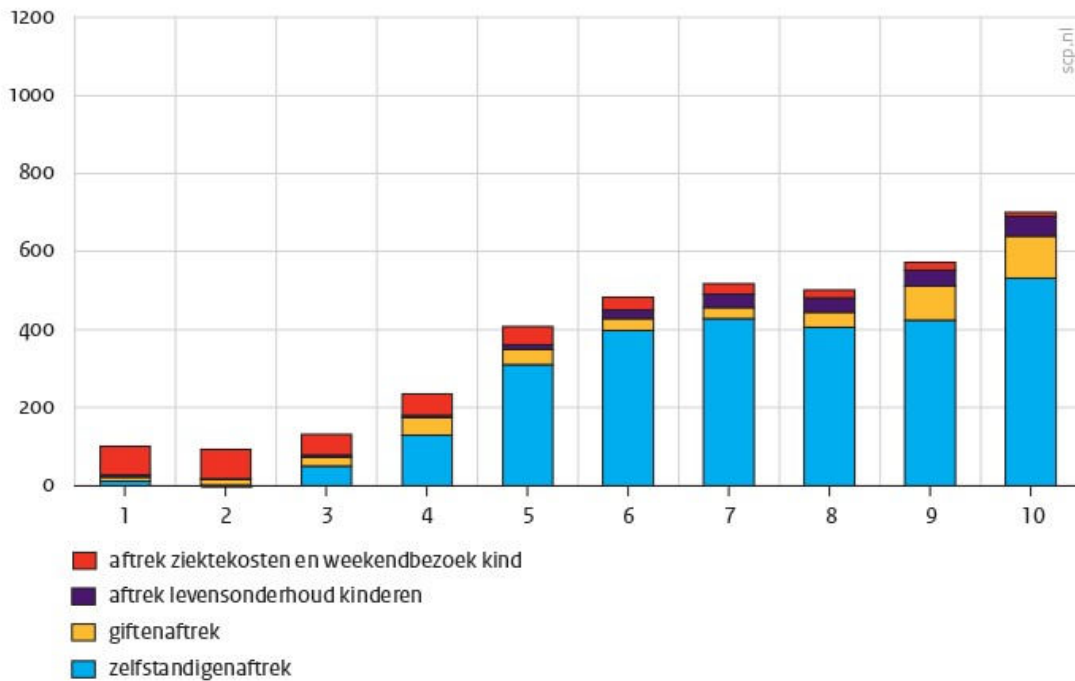
34 In box 2 betaalt men belasting over inkomen uit aanmerkelijk belang, waaronder dividendinkomen en verkoopwinst uit aandelen. In box 3 wordt 30% belasting geheven over een forfaitair inkomen van 4% uit het overige vermogen, boven het vrijgestelde deel (21.139 euro voor een alleenstaande).

35 De aftrek van verwervingskosten en de hypotheekrenteaftrek ontbreken in dit rijtje. Aangezien wij de eigen woning zien als een investeringsgoed, is het conform de primaire heffingsstructuur dat de rente op de financiering van deze investering afgetrokken kan worden van het belastbare inkomen. De aftrek van verwervingskosten behandelen wij op dezelfde wijze. Zie voor meer detail onze discussie over het profijt van volkshuisvesting in hoofdstuk 7.

36 Door de schijfstructuur van de inkomstenbelasting maakt het in sommige gevallen voor het profijt van een aftrekpost uit in welke volgorde we de posten aftrekken. Stel dat we van een inkomen van € 100.000 de eerste € 90.000 tegen 40% belasten en de laatste € 10.000 tegen 50%. Als we nu een eerste post van € 10.000 aftrekken, is het profijt hiervan € 5.000. Als we van het overgebleven belastbare inkomen van € 90.000 een tweede post aftrekken, is het profijt hiervan nog maar € 4.000. We veronderstellen geen volgordelijkheid in de aftrekposten: voor de inkomsten uit aftrekposten tellen we de afgetrokken bedragen op, berekenen we de niet-betaalde belasting, en verdelen we deze naar rato van het afgetrokken bedrag over de aftrekposten. Op deze manier trekken wij alle aftrekposten tegen hetzelfde tarief af, in plaats van een keuze te maken dat een huishouden bijvoorbeeld eerst de zelfstandigenaftrek tegen 52% aftrekt en de overige aftrekposten tegen 42%. Het huishouden maakt deze keuze immers zelf ook niet, waardoor elke aanname die wij zouden maken ten aanzien van de volgordelijkheid arbitrair zou zijn.

Figuur 3.6a

Het profijt van aftrekposten in de inkomstenbelasting, naar decielen van het primaire inkomen, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



Bron: SCP (IAH'14)

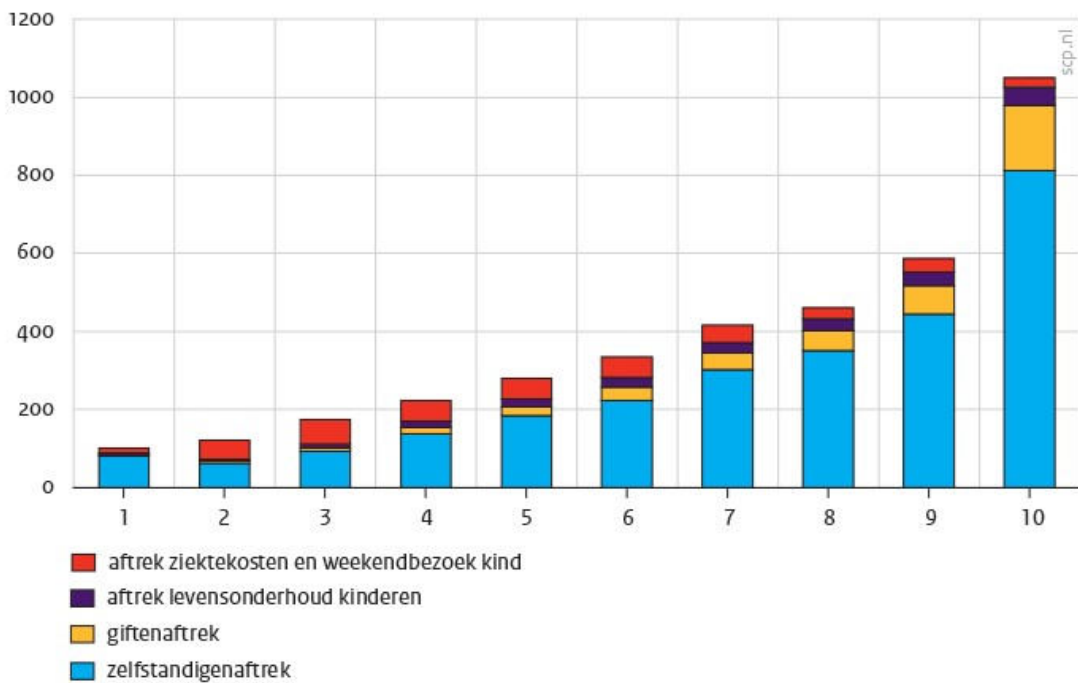
Het profijt van aftrekposten in de inkomstenbelasting loopt op met het primaire inkomen en het secundaire inkomen. In tegenstelling tot veel andere overdrachten in het secundaire inkomen, is er met betrekking tot de aftrekposten in het secundaire inkomen een sterker deelname-effect te zien dan in het primaire inkomen (zie tabel 3.7). Dit is een gevolg van de sterke relatie tussen de tarieven van de inkomstenbelasting, waarbinnen uitgaven afgetrokken kunnen worden, en het uiteindelijke secundaire inkomen. De oplopende trend geldt bij uitstek voor de zelfstandigenaftrek waarbij het ook om het grootste bedrag gaat.

Deze toename met het inkomen wordt gedreven door een groot gebruik in hogere decielen – en door het feit dat hogere decielen tegen hogere tarieven kunnen aftrekken. De uitzondering op de ogenschijnlijke regel is de aftrek voor ziektekosten. Aangezien deze aftrekpost voornamelijk door ouderen en arbeidsongeschikten wordt gebruikt, concentreren het gebruik en het profijt hiervan zich in de onderste twee decielen van de primaire-inkomensverdeling, en lopen zij gelijkmatig af met het secundaire inkomen (figuur 3.6a).

Hoewel het profijt van aftrekposten oploopt met het primaire en het secundaire huishoudinkomen, betreft het in vergelijking met de betaalde inkomstenbelasting vrij beperkte bedragen, zoals te zien is in figuur 3.7. In deze figuur gaat het om de pure belasting en niet om de AOW- en AWBZ-premies, die ook in de schijven van de inkomstenbelasting besloten liggen en in figuur 3.4 respectievelijk figuur 3.5 weergegeven worden.

Figuur 3.6b

Het profijt van aftrekposten in de inkomstenbelasting, naar decielen van het secundaire inkomen, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



Bron: SCP (IAH'14)

Tabel 3.7

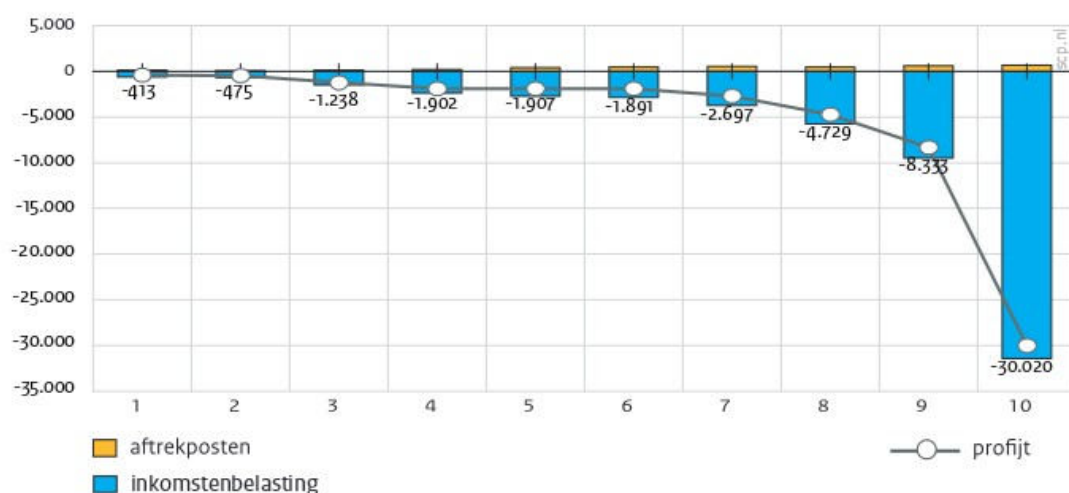
De relevante demografische verdeling met betrekking tot de inkomstenbelasting, 2014 (in procenten)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	totaal
primair inkomen											
aandeel personen totaal	7	6	7	8	9	10	11	13	14	15	100
aandeel equivalente personen	8	8	9	9	9	10	11	11	12	12	100
aandeel profijt aftrekposten	3	2	4	6	11	13	14	13	15	19	100
aandeel nadeel	1	1	2	4	4	5	6	9	16	51	100
inkomstenbelasting											
secundair inkomen											
aandeel personen totaal	6	6	8	8	9	10	12	13	14	15	100
aandeel equivalente personen	8	8	9	9	9	10	11	12	12	12	100
aandeel profijt aftrekposten	3	3	5	6	7	9	11	12	16	28	100
aandeel nadeel	1	1	1	2	4	5	7	10	17	53	100
inkomstenbelasting											

Bron: SCP (IAH'14)

Figuur 3.7a

De verdeling van de inkomstenbelasting en aftrekposten, naar decielen van het primaire inkomen^a, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)

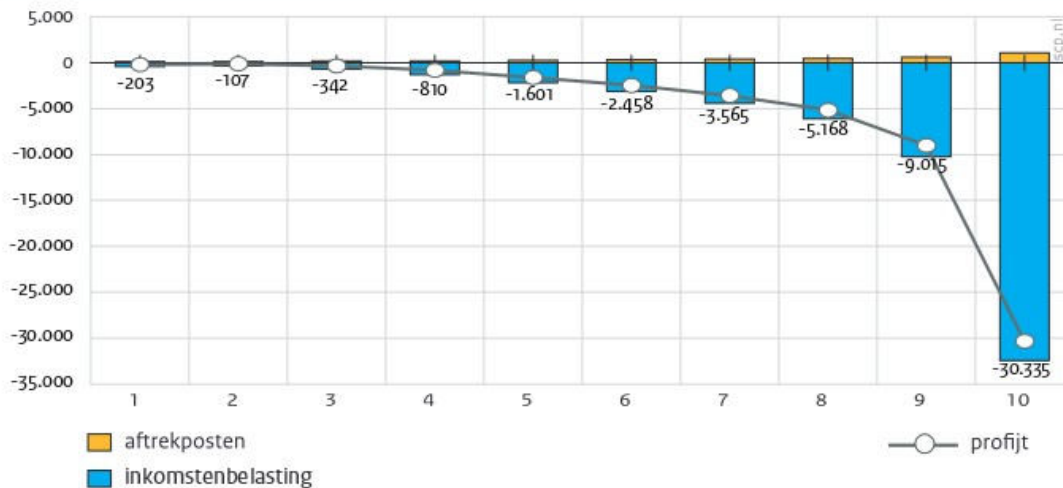


a De punten op de zwarte lijn geven het netto profijt per deciel aan, i.e. het profijt (positieve overdrachten) verminderd met het nadeel (negatieve overdrachten). De lijn die deze punten verbindt visualiseert de vorm van de herverdeling.

Bron: SCP (IAH'14)

Figuur 3.7b

De verdeling van de inkomstenbelasting en aftrekposten, naar decielen van het secundaire inkomen^a, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



- a De punten op de zwarte lijn geven het netto profijt per deciel aan, i.e. het profijt (positieve overdrachten) verminderd met het nadeel (negatieve overdrachten). De lijn die deze punten verbindt visualiseert de vorm van de herverdeling.

Bron: SCP (IAH'14)

De inkomstenbelasting wordt in belangrijke mate afgedragen door inkomens in het tiende deciel van het primaire en secundaire inkomen; dat deciel verzorgt respectievelijk 51% en 53% van de totale overheidsinkomsten uit inkomstenbelasting.

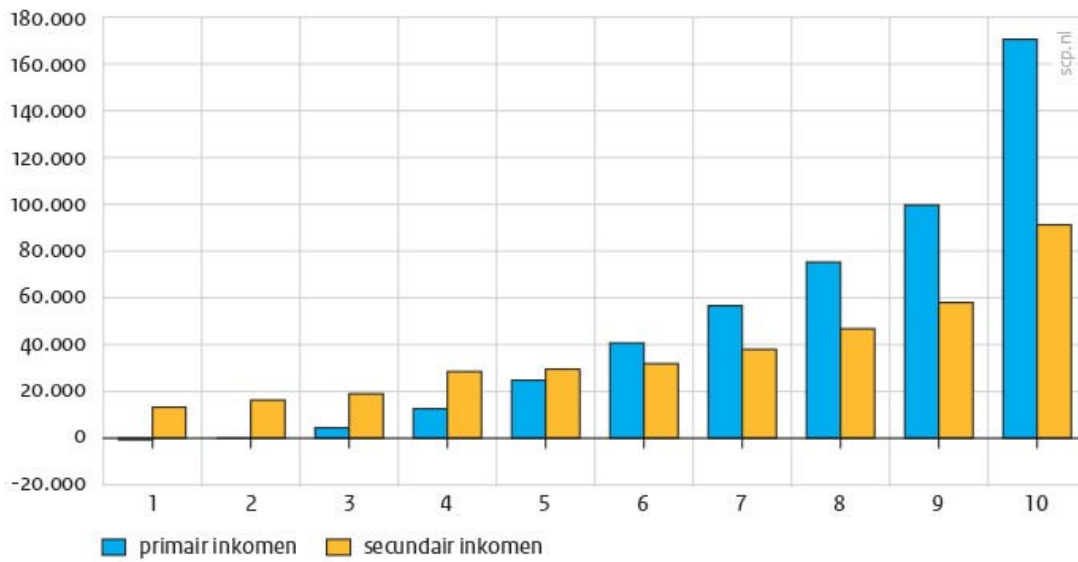
3.4 De inkomenseffecten van overdrachten in het secundaire inkomen

In figuur 3.8 zijn de primaire- en secundaire-inkomensverdelingen weergegeven naar decielen van het primaire inkomen. De herverdeling die plaatsvindt tussen deze twee inkomensniveaus laat zich zien als het verschil tussen beide verdelingen. Concreet betalen huishoudens in het zevende deciel bijvoorbeeld netto gemiddeld hun primaire inkomen (58.000 euro) minus hun secundaire inkomen (39.000 euro) aan de herverdeling in het secundaire inkomen³⁷ (19.000 euro in dit voorbeeld).

37 Het gaat hier dus om herverdelingen middels eerdergenoemde regelingen voor bestaanskosten, werkloosheid, ouderdom, arbeidsongeschiktheid en zorg, en de inkomstenbelasting verrekend met de aftrekposten.

Figuur 3.8

De primaire- en de secundaire-inkomensverdeling, naar decielen van het primaire inkomen, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



Bron: SCP (IAH'14)

In de weergegeven verdeling is goed de inkomensondersteunende werking van de herverdeling in het secundaire inkomen te zien: de hoogste vijf decielen dragen per saldo af, om de laagste vijf decielen per saldo te ondersteunen, waarbij het eindresultaat is dat de secundaire-inkomensverdeling aanzienlijk vlakker is dan de primaire-inkomensverdeling. Overigens valt op dat er in het secundaire inkomen netto meer afgedragen dan ontvangen wordt, wat een weerspiegeling is van de financieringsfunctie van de inkomstenbelasting en de zorggerelateerde premies voor voorzieningen in het tertiaire inkomen. De inkomensdecielen in figuur 3.8 geven echter geen informatie over het type huishouden dat zich op een bepaald inkomensniveau bevindt. Deze geven wij kort in kader 3.4.

Kader 3.4 Huishoudens in de secundaire-inkomensverdeling

In het eerste deciel van de secundaire-inkomensverdeling bevinden zich vooral uitwonende studenten en eenpersoonshuishoudens in de bijstand. Het tweede deciel laat zich meer kenmerken door ouderen met een Aow-uitkering en mogelijk een klein aanvullend pensioen; ook hier bevinden zich relatief veel eenpersoonshuishoudens, in een aantal gevallen met een bijstandsuitkering. In het derde deciel zit eveneens een redelijk aantal ouderen, maar hier bevindt zich daarnaast ook het merendeel van de eenoudergezinnen. Deze eenoudergezinnen gebruiken relatief veel bijstand en doen een relatief groot beroep op het kindgebonden budget. Ook bevat het derde deciel de eenpersoonshuishoudens die het minimumloon verdienen. In het vierde en vijfde deciel zitten nog steeds relatief veel oudere huishoudens. Hier begint echter ook de gemiddelde omvang van de huishoudens toe te nemen – meer kinderen, maar ook meer paren – en begint de activiteit op de arbeidsmarkt toe

te nemen. Vanaf het vijfde deciel neemt het aantal oudere huishoudens, eenpersoonshuishoudens en eenoudergezinnen duidelijk af ten gunste van huishoudens met meerdere kinderen, waarvan minimaal een lid actief is op de arbeidsmarkt. Hieris het inkomen uit arbeid ook vaak hoger dan tweemaal het minimumloon, wat aangeeft dat de werkenden in deze decielen in veel gevallen in hogere beroepsniveaus actief zijn.

3.5 Conclusie

Wanneer we op bovenstaande wijze het traject van het primaire naar het secundaire inkomen in ogenschouw nemen, lijkt dat op het eerste gezicht inderdaad bestaanzekerheid te bieden aan lage en nulinkomens en doet het dit op basis van het draagkrachtbeginsel, dat een centrale plaats inneemt in het Nederlandse beleid: de sterkste schouders dragen de zwaarste lasten. Mede door de sterke herverdelingsoperatie die plaatsvindt in het secundaire inkomen kent Nederland internationaal gezien een lage ongelijkheid van het besteedbare inkomen (Atkinson 2003; OECD 2014).

De enige uitgavenposten die in het secundaire inkomen evident afwijken van het draagkrachtbeginsel, zijn de aftrekposten in de inkomstenbelasting. Echter, aftrekposten zijn in beginsel ook niet bedoeld als onderdeel van een herverdelingsoperatie om huishoudens met een laag inkomen te ondersteunen, maar dienen om gewenst gedrag te stimuleren. Dat dit vaak het stimuleren van ondernemerschap betreft, maakt dat dit gewenste gedrag correleert met een relatief hoog primair en secundair inkomen – een relatie die door de schijfstructuur van de inkomstenbelasting nog versterkt wordt.

4 Gezondheidszorg

4.1 Redenen voor overheidsingrijpen in de gezondheidszorg

In dit hoofdstuk worden de overheidsuitgaven toegerekend die betrekking hebben op de gezondheidszorg. Die omvat voorzieningen die direct gericht zijn op herstel en instandhouding van de gezondheidstoestand van burgers. De curatieve zorg is gericht op behandeling en geneeskundig herstel, de langdurige zorg op verzorging en instandhouding van de gezondheidstoestand.

We kunnen bij de gezondheidszorg een onderscheid maken tussen drie typen risico's die mensen lopen: risico's die mensen zelf niet kunnen dragen en die niet goed verzekeraar zijn op een particuliere markt (bv. dementie), risico's die mensen zelf niet kunnen dragen, maar die wel verzekeraar zijn op een particuliere markt (bv. een hartaanval) en risico's die mensen zelf wel kunnen dragen en die ook verzekeraar zijn op een particuliere markt (bv. een bril of een behandeling door een orthodontist).

De reden waarom het eerste type risico niet goed verzekeraar is op de markt, is dat het risico op hoge kosten groot is, of doordat de gerelateerde premie in veel gevallen te hoog zou zijn. Daarbij komt dat de gerelateerde kosten dermate hoog zijn dat de burger ze niet zelf kan betalen, waardoor niet verzekeren eveneens geen goede optie is. De overheid grijpt hier hoofdzakelijk in vanuit een rechtvaardigheidsmotief: zorg moet voor iedereen beschikbaar zijn en de markt voorziet hier in dit geval niet in. Dit type risico – niet draagbaar en niet verzekeraar – wordt gedekt door een volksverzekering, namelijk de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ), vanaf 2015 de Wet langdurige zorg (Wlz). Het tweede type risico – niet draagbaar, maar wel verzekeraar – wordt gedekt door een verplichte verzekering, de Zorgverzekeringswet (Zvw), en het derde type risico wordt gedekt door aanvullende verzekeringen op de particuliere markt. Wanneer risico's wel verzekeraar zijn, beperkt de taak van de overheid zich tot het goed laten functioneren van de verzekeringsmarkt. Om selectie-effecten te voorkomen, stelt de overheid een verzekering verplicht en verbiedt zij verzekeraars om cliënten te weigeren (acceptatieplicht) en om te differentiëren naar geobserveerde kenmerken (verbod op premiedifferentiatie). Immers, zonder acceptatieplicht en verbod op premiedifferentiatie zouden verzekeraars mensen met een laag inkomen, oude mensen en mensen met bekende gezondheidsproblematiek een verzekering kunnen weigeren of hen aanzienlijk hogere premies kunnen laten betalen (onwenselijk vanuit een rechtvaardigheidsmotief). En zonder verplichtstelling zouden mensen met een lager risico op problematiek zich mogelijk niet laten verzekeren, waardoor eveneens de premies van mensen met een hoger risico zouden stijgen (selectie-effect). Het derde type risico – verzekeraar en draagbaar — behoeft vanuit het rechtvaardigheidsperspectief geen overheidsingrijpen en valt onder de (vrijwillige) aanvullende zorgverzekering. Deze is particulier georganiseerd en valt hierdoor buiten het profijt van de overheid.

4.2 De overheidsuitgaven aan gezondheidszorg

De zorg voor de volksgezondheid valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (vws). Het overgrote deel van de financiering loopt echter niet via het ministerie van vws, maar via de wettelijk geregelde ziektekostenverzekeringen: de Zvw voor de curatieve zorg en de Wlz voor langdurige zorg. In 2015 is de AWBZ voor een deel overgeheveld naar gemeenten en zorgverzekeraars (Zvw), en voor het overige deel overgegaan in de Wlz. Het deel dat naar gemeenten ging, betreft ondersteunende voorzieningen voor thuiswonende mensen met gezondheidsbeperkingen.

Deze voorzieningen komen in hoofdstuk 5 aan de orde. De wijkverpleegkundige zorg (verzorging en verpleging), die naar de zorgverzekeraars ging, wordt in het voorliggende hoofdstuk tot de langdurige zorg gerekend.

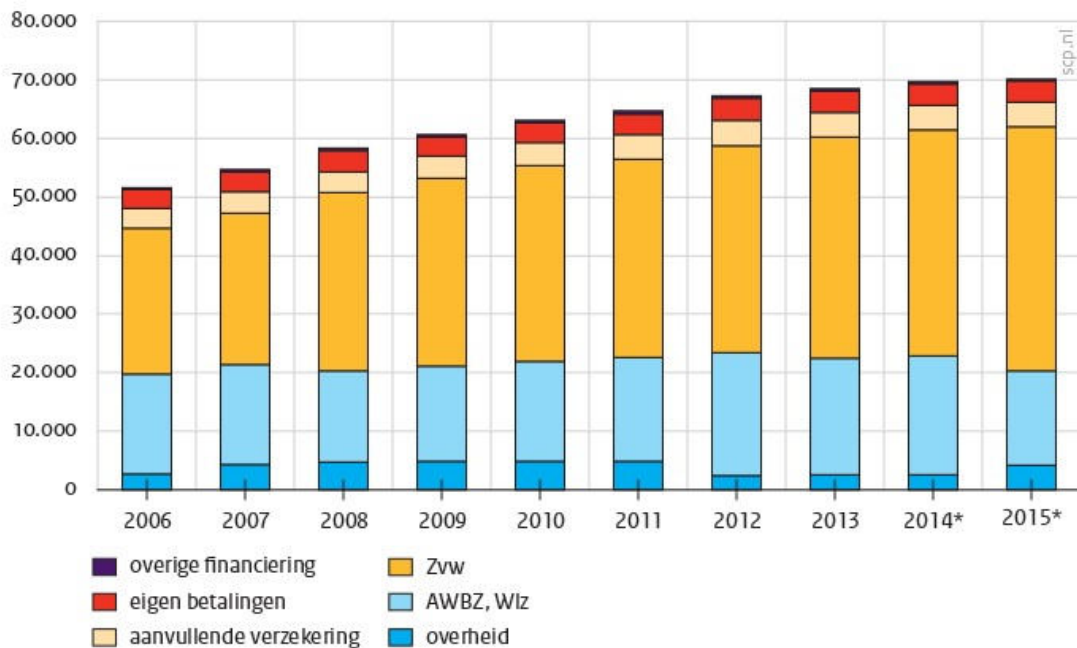
Aan zorg werd in 2014 bruto 64,3 miljard euro uitgegeven, waarvan we 61,7 miljard euro aan gebruikers toe kunnen rekenen. Met de gezondheidszorg is in totaal circa 45% van de totale bruto-uitgaven in de tertiaire-inkomenssfeer gemoeid. Het grootste deel van deze uitgaven heeft betrekking op de curatieve gezondheidszorg (41,9 miljard euro) en de rest op langdurige zorg (22,4 miljard euro). De uitgaven voor de verzekerde zorg (langdurige en curatieve zorg) vertonen een afvlakkende groei (figuur 4.1).³⁸

Het profijt van de zorguitgaven slaat neer in de tertiaire sfeer, maar de financiering ervan in de secundaire sfeer (zie ook hoofdstuk 2). Het profijt van de overheid wordt bij zowel de curatieve als de langdurige zorg vanuit de premiezijde verrekend in de secundaire-inkomenssfeer. Dit betekent dat de verschuldigde AWBZ/Wlz-premie en de inkomensafhankelijke en nominale Zvw-premie in mindering worden gebracht op het secundaire inkomen van huishoudens. De uitgaven voor zorgvoorzieningen worden daarentegen als tertiair inkomen toegevoegd aan het secundaire inkomen. Bij de curatieve zorg gebeurt dit middels de opgelegde solidariteit in de premiestelling en bij de langdurige zorg middels het gebruik van voorzieningen.

³⁸ De financiering van de overheid vertoont in 2012 een opvallende trendbreuk, die vermoedelijk te maken heeft met de overheveling van opleidingsgelden van de begroting van het ministerie van vws naar de zorgverzekeringen.

Figuur 4.1

De overheidsuitgaven aan zorg, in lopende prijzen, 2006-2014 (x mln. euro)



Bron: CBS (Zorgrekeningen) scp-bewerking

4.3 De curatieve zorg (Zvw)

De overheidsuitgaven aan curatieve zorg in 2014

De verzekering van de curatieve zorg is geregeld in de Zorgverzekeringswet (Zvw), die op 1 januari 2006 in werking is getreden. Deze wet is bedoeld om de toegang tot en de kwaliteit en doelmatigheid van de zorg te waarborgen middels een systeem van gereguleerde concurrentie. Belangrijke onderdelen van dit concurrentiemodel zijn de nominale premie en de risicoverevening. Omdat gezondheidsrisico's niet in de premies verdisconteerd mogen worden en verzekeraars gehouden zijn aan een acceptatieplicht, is een systeem van risicoverevening in het leven geroepen, die verzekeraars compenseert voor voorspelbare gezondheid gerelateerde kostenverschillen tussen verzekerden (ibMG 2013a; zie kader 4.1).

De belangrijkste premies ter financiering van de Zvw zijn de nominale premie (nagenoeg voor iedereen gelijk) en de inkomensafhankelijke premie (afhankelijk van het inkomen en betaald door werkgevers). Deze worden in beginsel door vrijwel alle burgers betaald. De betaalbaarheid van de zorg voor gebruikers wordt gewaarborgd middels de inkomensafhankelijke premie en een inkomensafhankelijke zorgtoeslag op de nominale premie. De inkomensafhankelijke premie zorgt ervoor dat de gehele Zvw gefinancierd wordt, zonder dermate hoge premies te hoeven heffen dat dit op individueel niveau onbetaalbaar wordt. De zorgtoeslag moet waarborgen dat de nominale premie ook voor lagere

inkomensgroepen betaalbaar is. Daarmee kent het stelsel een vorm van zowel risico-solidariteit (het pure verzekeringsprincipe) als inkomenssolidariteit (de inkomensafhankelijkheid van de financiering). Bovendien kent het stelsel ook nog een vorm van gezins-solidariteit, doordat de verzekeringspremie voor minderjarige kinderen door de rijksoverheid wordt betaald.

Het sluitstuk van de Zvw wordt gevormd door het eigen risico en de eigen betalingen die binnen dit eigen risico gedaan worden. Het eigen risico moet de burger prikkelen om bewust met de vraag naar zorg om te gaan, zodat de kosten van zorg op het macroniveau binnen de perken blijven (remfunctie), maar zonder dat de toegankelijkheid in het geding komt. Ook dragen de eigen betalingen die het gevolg zijn van het eigen risico bij aan de betaalbaarheid van de zorg voor de overheid (financieringsfunctie), al leggen zij minder gewicht in de schaal dan de nominale en inkomensafhankelijke premies (zie tabel 4.1). Overigens moet de overheid bij de keuze voor de hoogte van het eigen risico een afweging maken tussen de toegankelijkheid van de zorg en de betaalbaarheid ervan: een te hoog eigen risico kan leiden tot zorgmijding, terwijl een te laag eigen risico kan leiden tot te hoog oplopende kosten.

Zoals gezegd kent de Zorgverzekeringswet een verzekeringsplicht, een acceptatieplicht, een zorgplicht en een verbod op premiedifferentiatie op basis van gezondheidskenmerken. Bovendien is slechts een maximale korting van 10% toegestaan op de nominale basispremie die verzekeraars aanbieden. Deze korting kan alleen aan collectiviteiten worden aangeboden, niet aan individuele verzekerden.³⁹ De risicosolidariteit is vorm gegeven in de nominale basispremie (gemiddeld 1098 euro per persoon in 2014) in combinatie met een verplicht eigen risico (360 euro in 2014).⁴⁰ De inkomenssolidariteit komt tot uitdrukking in een inkomensafhankelijke premie (7,5% voor lonen en sociale uitkeringen en 5,5% voor winsten en pensioenen in 2014, tot een maximum van 3856 resp. 2776 euro) en een inkomensafhankelijke zorgtoeslag (oplopend tot maximaal 865 euro voor een alleenstaande en 1655 euro voor een paar in 2014).

39 Zorgverzekeraars kunnen met werkgevers en belangenorganisaties collectieve contracten afsluiten. In 2016 nam 67% van de Nederlanders deel aan een collectieve zorgverzekering die gemiddeld een korting bood van 7,8% op de prijs van de basisverzekering. Verzekeraars hebben met ruim 64.000 werkgevers en andere rechtspersonen collectieve overeenkomsten gesloten, waarbij bij 93% van het totaal aantal contracten de gemiddelde deelname slechts 23 personen bedroeg (bron: Zorgweb).

40 Het verplichte eigen risico geldt niet voor de huisartsenzorg (wel voor door de huisarts voorgeschreven medicijnen), de kraamzorg, de verloskundige zorg en de mondzorg voor verzekerden tot 22 jaar.

Kader 4.1 Financiering van de Zvw

Aangezien zorgverzekeraars een acceptatieplicht kennen en de premies niet mogen differentiëren naar kenmerken, worden verzekeraars gecompenseerd voor het verzekeren van slechte risico's tegen niet-rendabele premies. Deze compensatie vindt plaats via een systeem van risicoverevening voor verschillen in de samenstelling van de verzekerdenpopulatie.⁴¹ Jaarlijks bepaalt het ministerie van vws de totale door het CPB geraamde zorgkosten die in het kader van de Zvw moeten worden verevend. Dit zogenaamde macroprestatiebedrag Zvw kwam in 2014 uit op 39,8 miljard euro (incl. beheerskosten). De vaste zorgkosten voor ziekenhuiszorg worden niet verevend, maar verdeeld over de zorgverzekeraars op basis van aantallen verzekerden en historische vaste zorgkosten. Dit betekent dat een bedrag van 36,6 miljard euro wordt verevend op basis van vereveningsfactoren. Het macroprestatiebedrag voor de verzekeraars (39,8 miljard euro) wordt verrekend met de geraamde nominale premie (opbrengst 15,0 miljard euro) en de geraamde eigen betalingen per verzekerde (opbrengst 3,1 miljard euro), waardoor een bedrag van 21,8 miljard euro aan middelen via het zorgverzekeringsfonds aan de zorgverzekeraars kan worden overgemaakt.⁴² Het macroprestatiebedrag is exclusief de zorgkosten voor jeugdigen. Deze worden door de overheid betaald, waardoor jeugdigen ook geen eigen risico hebben.

Het vereveningsfonds moet uiteraard gevuld worden. De kosten van de Zvw worden langs vijf wegen gefinancierd, waarvan de belangrijkste de inkomensafhankelijke premie (betaald door werkgevers) en de nominale premie (betaald door huishoudens) zijn. Bij de nominale premie wordt een onderscheid gemaakt tussen de rekenpremie, die jaarlijks wordt vastgesteld door het ministerie van vws, en de door zorgverzekeraars in rekening gebrachte zorgpremie. Het verschil wordt de nominale opslagpremie genoemd. De gemiddelde zorgpremie was in 2014 lager dan de rekenpremie, waardoor voor huishoudens een voordeel van 310 miljoen euro resulteerde. De nominale premie wordt voor lagere inkomensgroepen deels gecompenseerd door de inkomensafhankelijke zorgtoeslag. Deze toeslag, die door de belastingdienst aan huishoudens wordt uitgekeerd, is daarom in tabel 4.1 in mindering gebracht op de nominale premie.

De rijksbijdrage voor de verzekering van kinderen, de vierde financieringsbron, wordt rechtstreeks gestort in het zorgverzekeringsfonds. Deze rijksbijdrage is als hypothetische risicopremie aan huishoudens toegerekend. Per kind komt het gemiddelde premiebedrag in 2014 uit op 725 euro (totale rijksbijdrage kinderen gedeeld door het aantal kinderen). De eigen betalingen vormen het sluitstuk van de financiering van de Zvw. De gemiddelde eigen betaling komt in 2014 uit op 230 euro per volwassene (eigen betalingen huishoudens gedeeld door aantal volwassenen). Het gemiddelde eigen

41 De risicoverevening vond in 2014 plaats op basis van drie afzonderlijke modellen, met elk verschillende risicokenmerken: het somatische model, het ggz-model en het eigenrisicomodel.

42 Dit betreft ex ante berekeningen. In de praktijk komt de gemiddelde nominale premie die zorgverzekeraars in rekening brengen niet overeen met de rekenpremie van het ministerie van vws. Het verschil wordt de opslagpremie genoemd. In 2014 kwam de rekenpremie uit op 1121 euro per polis en de opslagpremie op -23 euro per polis, waardoor de gemiddelde nominale premie uitkwam op 1098 euro per polis. Macro levert dit een voordeel op voor polishouders van circa 0,3 miljard euro. Daardoor komt de ex post macrosom van nominale premies met 0,3 miljard euro lager uit op 14,7 miljard euro. De gemiddelde eigen betaling komt uit op 230 euro per polishouder (18-plussers).

risico komt uit op circa 390 euro (som van verplicht en vrijwillig eigen risico). Dit betekent dat gemiddeld circa 58% van het eigen risico leidt tot een eigen betaling.⁴³

In 2014 liepen de uitgaven van de Zvw op tot een bedrag van 42,7 miljard euro, inclusief 0,8 miljard euro voor de jeugd-ggz (tabel 4.1). Daarvan valt 39,8 miljard euro onder het macroprestatiebudget voor de zorgverzekeraars. Van dat bedrag wordt 38.150 miljoen euro (90% van de totale kosten) direct besteed aan zorg en gaat 1690 miljoen euro (4% van de totale kosten) op aan beheerskosten voor de zorgverzekeraars (niet in tabel). Verder zijn er nog rechtstreekse uitgaven van het zorgverzekeringsfonds (5% van de totale kosten), die onder meer zijn bedoeld voor de financiering van de jeugd-ggz, opleidingen en voor de uitvoering van internationale verdragen. Er is een bedrag van 0,8 miljard euro aan Zvw-uitgaven in mindering gebracht op het totale budget vanwege de overheveling van de jeugd-ggz per 1 januari 2015 naar de Jeugdwet. Deze uitgaven worden toegerekend in paragraaf 5.5 van hoofdstuk 5 (Ondersteuning). Zij blijven hier derhalve buiten beeld. Ruim de helft van de Zvw-kosten (53%) werd in 2014 betaald uit inkomensafhankelijke premies. Daarnaast betalen huishoudens een nominale premie (35% van de kosten) en een eigen bijdrage (7% van de kosten). Huishoudens met lage inkomens worden hiervoor gecompenseerd middels de zorgtoeslag (9% van de kosten). Ten slotte draagt de rijksoverheid met 5% bij in de kosten van de zorg voor kinderen.

De toerekening en de verdeling van het profijt van curatieve zorg

Het profijt dat verbonden is met het omgaan van de overheid met zorgrisico's wordt in dit rapport op geheel verschillende wijzen toegerekend. De uitgaven voor langdurige zorg worden op basis van het zorggebruik aan huishoudens toegerekend, conform het profijt in de andere hoofdstukken (zie hiertoe § 4.4). Er is immers geen markt denkbaar waarop het risico op langdurige zorg verzekerd kan worden. Het overheidsoptreden is hier gericht op het beschikbaar stellen van zorgvoorzieningen voor mensen die hiervoor in aanmerking komen.

43 Het maximale eigen risico bedraagt 860 euro. De verzekeraar mag de verzekerden een optioneel eigen risico aanbieden (bovenop het verplichte eigen risico) van 100, 200, 300, 400 en 500 euro. Ongeveer 10,7% van de verzekerden heeft een vrijwillig eigen risico voor een extra bedrag van gemiddeld 396 euro bovenop het verplichte deel (bron: nza, <https://www.nza.nl/zorgonderwerpen/dossiers/zorgverzekering/cijfers-en-feiten>).

Tabel 4.1

De uitgaven aan en financiering van de Zorgverzekeringswet, 2014 (x mln. euro)

	overheids- inkomsten	overheids- uitgaven
uitgaven		
macroprestatiebedrag verzekerde zorg		39.840
wv. variabele kosten medisch-specialistische zorg		19.140
wv. kosten van overige medische prestaties		13.660
wv. kosten van geneeskundige ggz voor 18-plussers		3.740
wv. de vaste zorgkosten		3.290
rechtstreekse uitgaven zorgverzekeringsfonds		2.220
overige lasten zorgverzekeringsfonds		220
exploitatiesaldo		430
ggz-jeugd naar jeugdzorg		-800
totaal		41.910
financiering		
inkomensafhankelijke premies werkgevers	22.440	
nominale rekenpremie minus zorgtoeslag huishoudens	10.950	
zorgtoeslag huishoudens	4.030	
nominale opslagpremie huishoudens	-310	
rijksbijdrage kinderen 0-17 jaar	2.500	
eigen betalingen huishoudens vanwege eigen risico	3.100	
ggz-jeugd naar jeugdzorg	-800	
totaal	41.910	
totaal zorg excl. eigen betalingen	38.810	

Bron: vws (Financiering zorguitgaven 2016) SCP-bewerking

De risico's op zorg bij acute gezondheidsproblemen zijn wel verzekeraar op een particuliere markt. Het overheidsoptreden is hier gericht op het reguleren van deze verzekeringsmarkt, door het opleggen van risicosolidariteit, inkomenssolidariteit en gezinssolidariteit in de verzekering. Risicosolidariteit heeft betrekking op het feit dat mensen met lage gezondheidsrisico's (zoals jongeren) meebetalen aan de zorgkosten van mensen met hoge gezondheidsrisico's (zoals ouderen). Inkomenssolidariteit heeft betrekking op het feit dat hogere inkomens vanwege hun hogere draagkracht meer premie betalen dan lagere inkomens. Verder is er nog de gezinssolidariteit, waarbij de overheid de zorgpremie voor kinderen voor haar rekening neemt. Het verschil tussen de gereguleerde werkelijke premie en een premie die op een particuliere markt gevraagd zou worden, vormt de basis voor het profijt van de overheid.

Het totale profijt van de overheid is gelijk aan het verschil tussen de risicopremie die op de markt zou zijn gevraagd (verzekerde waarde) en de door de overheid gereguleerde premie (betaalde premie), inclusief de zorgtoeslag en de rijksbijdrage voor de zorgpremies van kinderen.⁴⁴ De eigen betaling vanwege het eigen risico wordt in mindering gebracht op de risicopremie. Het totale profijt van de zorgverzekering bestaat uit een secundaire component (zie tabel 3.2) en een tertiaire component (zie tabel 3.3). De secundaire component (negatief) bestaat uit de werkelijk betaalde premie (inkomensafhankelijk en nominaal) en de tertiaire component (positief) uit de risicopremie die op een vrije markt zou zijn gevraagd (verzekerde waarde). Deze risicopremie wordt aangevuld met de zorgtoeslag en de rijksbijdrage voor de zorgpremie van kinderen. De zorgtoeslag, die inkomensafhankelijk is, compenseert deels de nominale premie voor lagere inkomens.

We geven als voorbeeld voor de berekening van het totale profijt van de overheid het geval van een 50-jarige alleenstaande werkende moeder met één kind van 16 jaar. Haar risicopremie in een marktsituatie komt uit op een bedrag van circa 4000 euro (3200 euro voor haarzelf en 800 euro voor haar kind). Daarnaast heeft zij een verplicht eigen risico van 360 euro. Zij betaalt in dit voorbeeld via haar werkgever een inkomensafhankelijke premie van 1500 euro en zelf een nominale premie van 1000 euro, maar ontvangt ter compensatie een zorgtoeslag van 500 euro. Haar netto premie komt daarmee uit op $(1500 + 1000 - 500 =) 2000$ euro. Daarnaast betaalt zij vanwege het eigen risico een eigen bijdrage van 225 euro voor zorggebruik. De risicopremie voor haar kind wordt betaald door de rijksoverheid. Gemiddeld betaalt de rijksoverheid een bijdrage van 725 euro per kind. Het profijt van deze vrouw is $3200 - 2000 - 225 = 975$ euro voor haarzelf en $800 - 0 = 800$ euro voor haar kind, in totaal dus 1775 euro. Dat de gemiddelde bijdrage van de rijksoverheid voor een kind 725 euro bedraagt, maakt niet uit; de niet-betaalde marktconforme risicopremie voor haar kind van 800 euro is immers het profijt voor haar kind, omdat ze zelf geen premie voor het kind betaalt.

De marktconforme risicopremie wordt bepaald op basis van risicofactoren die internationaal gebruikelijk zijn. Uit de internationale literatuur blijkt dat risico's op zorgkosten (zorgrisico) voornamelijk worden gebaseerd op de leeftijd, het geslacht, de gezondheidstoestand, de sociaaleconomische status en de regio van de verzekerde (Foubister et al.

44 Ongeveer 330.000 personen zijn niet verzekerd (bron: Vektis). Hiermee wordt in de berekening van het profijt geen rekening gehouden.

2006; CESifo Dice 2004).⁴⁵ Merk op dat inkomen hier geen zelfstandige rol speelt. Het zorg-risico dat samenhangt met de gezondheidstoestand is door ons benaderd middels een schatting van de diagnosekostengroep (DKG), de farmaceutische kostengroep (FKG) en de hulpmiddelenkostengroep (HKG) waartoe een verzekerde hoort, alsmede het voorkomen van meerjarige hoge kosten.⁴⁶ In de risicovereveningssystematiek is ook de bron van inkomen van de verzekerde opgenomen. Dit is in internationaal verband een ongebruikelijke risico-indicator voor de bepaling van een marktconforme risicopremie. Deze factor is daarom buiten beschouwing gelaten. De marktconforme risicopremie correspondeert met de verzekerde waarde van de zorgrisico's.

De financiering van de zorgverzekering vindt overwegend plaats in de secundaire inkomenssfeer en bestaat uit inkomensafhankelijke premies, nominale premies en eigen betalingen van gebruikers. Daarnaast financiert de overheid de zorgkosten voor kinderen en compenseert een deel van de nominale premies middels een zorgtoeslag, maar deze worden gerekend tot de tertiaire inkomenssfeer. Huishoudens in de hogere inkomensgroepen leveren de grootste bijdrage aan de financiering van de Zvw (figuur 4.2 en tabel 4.2). De belangrijkste factor hierin is de inkomensafhankelijke premie, die aanzienlijk toeneemt naarmate het huishoudinkomen stijgt, als gevolg van de inkomensafhankelijkheid en de grotere omvang van huishoudens in de hogere decielen. De toenemende huishoudensomvang is ook de reden dat de nominale premies toenemen in de hogere decielen: deze premies zijn in beginsel immers gelijk voor alle gebruikers van de Zvw. Ook de eigen betalingen nemen toe met het huishoudinkomen. Dit is deels het gevolg van het feit dat huishoudens met een hoger inkomen gemiddeld groter zijn. Hierbij moet worden opgemerkt dat de eigen betalingen in figuur 4.2 niet zijn gebaseerd op waarnemingen maar op schattingen afkomstig van het risicovereveningsmodel van IBMG (2013b). Bij deze schatting is uitgegaan van het minimaal verplichte eigen risico van 360 euro. Met het feit

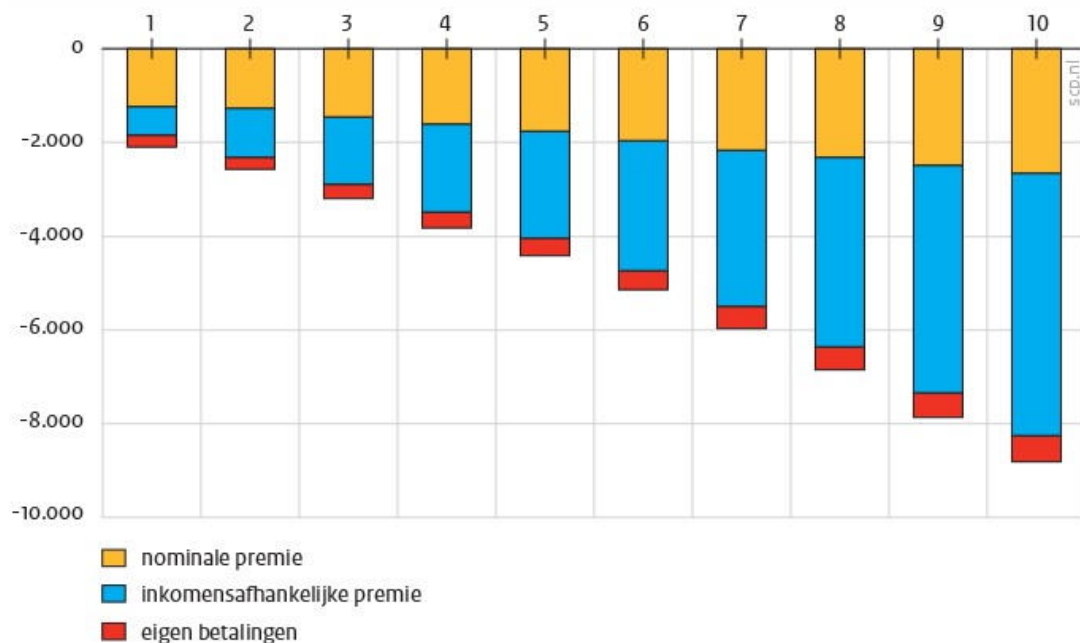
45 In sommige landen mogen verzekeraars hun premie baseren op de ingeschatte gezondheidsrisico's (Oostenrijk, Polen, Portugal, Turkije, Slowakije, Turkije, Verenigd Koninkrijk). Vaak zijn er beperkingen en mag alleen gedifferentieerd worden op basis van leeftijd (soms alleen studenten en kinderen), geslacht en/of geografisch gebied. In vs zijn alle drie risico's toegestaan. Soms is alleen differentiatie toegestaan op basis van leeftijd bij toetreding (Australië). Soms is de toegestane variatie aan marges gebonden (Mexico), soms is differentiatie verboden (Canada). Vaak wordt ook gekeken naar de medische conditie (bv. Nederland vroeger, Verenigd Koninkrijk). Leeftijdsgedifferentiatie kan in de vs per jaar plaatsvinden, maar boven 65 jaar is het vaak één tarief (CESifo Dice 2004).

46 Bij de diagnosekostengroep (DKG) gaat het om diagnoses voor chronische aandoeningen, die zijn ingedeeld in vijftien homogene groepen van oplopende somatische kosten en vijf homogene groepen van oplopende psychische kosten. Bij de farmaceutische kostengroep (FKG) gaat het om medicijnen voor chronische ziekten en aandoeningen als diabetes, reuma, kanker, alzheimer, hartfalen, aids, depressies en psychosen. Hiervan worden 23 somatische en zeven psychische groepen onderscheiden. Bij de hulpmiddelenkostengroep (HKG) gaat het om vier typen: infuuspompen, katheters, gewone stoma's en luchtpijpstoma's.

dat huishoudens met een hoger inkomen vaker voor een hoger eigen risico kiezen is dus geen rekening gehouden (zie ook CPB 2016b). Daar staat tegenover dat de geschatte eigen betalingen veel schever zijn verdeeld dan de verzekerde waarde van de zorgrisico's (zie figuur 4.3).

Figuur 4.2

Financiering van de zorgverzekering in de secundaire sfeer naar type, naar decielen van het secundaire inkomen, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)

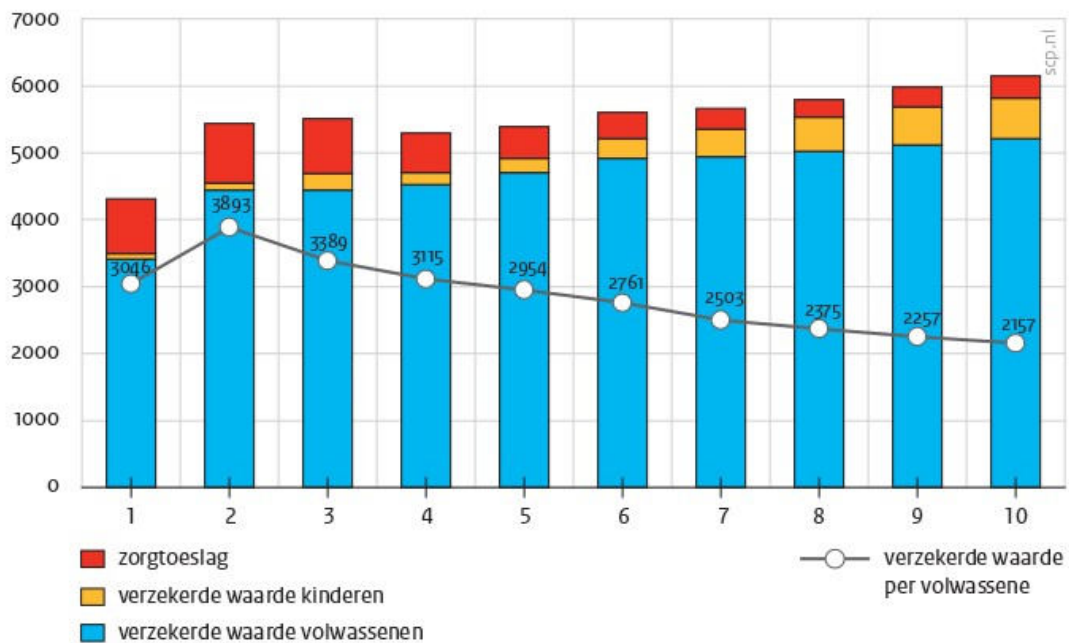


Bron: SCP (IAH'14)

De verzekerde waarde van de zorgrisico's is op macroniveau gelijk aan de som van inkomensafhankelijke en nominale premies. De waarde van de risicopremie per verzekerde is gebaseerd op de risicovereveningssysteematiek en staat hiermee model voor een marktconforme premie. De zorgtoeslag biedt een gedeeltelijke inkomensafhankelijke compensatie voor de door verzekerden verschuldigde premie. De rijksbijdrage voor zorgpremies van kinderen biedt op premieniveau een volledige compensatie voor de zorgkosten van kinderen. Samen met de risicopremie voor volwassenen vormen de zorgtoeslag en de rijksbijdrage (ter compensatie van de risicopremie voor kinderen) het tertiaire profijt van de zorgverzekering (figuur 4.3).

Figuur 4.3

Profijt van de zorgverzekering in de tertiaire sfeer naar decielen van het secundaire inkomen, 2014
(gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



Bron: SCP (IAH'14)

De verzekerde waarde van de zorgrisico's voor volwassenen vertoont een betrekkelijk vlak verloop. Dit komt omdat bij de lagere inkomensgroepen het gezondheidsrisico groot is (zie de lijn 'verzekerde waarde per volwassene'), maar bij de hogere inkomensgroepen meer personen per huishouden zijn verzekerd. Alleen de laagste inkomensgroep vormt een uitzondering door het hoge aandeel studenten.

De zorgtoeslag komt grotendeels ten goede aan de lagere inkomens en compenseert in de laagste decielen een aanzienlijk deel van de afgedragen nominale premies. Opmerkelijk is dat hogere inkomens ook nog betrekkelijk veel zorgtoeslag ontvangen. Dit houdt in belangrijke mate verband met het feit dat inwonende 18-plussers verantwoordelijk zijn voor de kosten van hun eigen zorgverzekering en bij geringe inkomsten (zoals bij studenten) recht hebben op een zorgtoeslag, ongeacht het inkomen van hun ouder(s). De rijksbijdrage voor kinderen komt vooral de hogere inkomens ten goede, omdat zij nu eenmaal meer kinderen hebben.

Kader 4.2 Profijt definities samengevat

Risicosolidariteit:	(risicopremie – doorsneepremie)
Inkomenssolidariteit:	(doorsneepremie – betaalde premie) + zorgtoeslag
Gezinssolidariteit:	rijksbijdrage kinderpremies
Profijt:	(risicopremie – betaalde premie) + zorgtoeslag + rijksbijdrage kinderpremies

Het totale profijt van de overheid van de zorgverzekering wordt gevormd door het saldo van het profijt in de tertiaire inkomenssfeer minus de betaalde premie in de secundaire inkomenssfeer. Zoals gezegd kan het totale profijt van de Zvw worden opgedeeld in drie verschillende vormen van solidariteit, te weten risicosolidariteit, inkomenssolidariteit en gezinssolidariteit (zie kader 4.2). Om te bepalen waaruit de verschillende vormen van solidariteit bestaan, is eerst een gemiddelde premie bepaald voor iedere verzekerde in Nederland: de doorsneepremie. Dit is een vast bedrag van 2294 euro per verzekerde. Hierbij zijn de eigen betalingen buiten beschouwing gelaten. Het verschil tussen de marktconforme risicopremie en de doorsneepremie noemen we de risicosolidariteit. In dit verschil komt immers het effect van het groeperen van goede en slechte risico's naar voren – financieel gezien in het voordeel van de laatste en in het nadeel van de eerste.

De inkomenssolidariteit is bepaald als het verschil tussen de doorsneepremie voor volwassenen en de werkelijk betaalde premie, zowel de nominale als de procentuele premie, vermeerderd met de zorgtoeslag. Hierin komt immers tot uitdrukking in welke mate mensen hun eigen premie dragen.

De gezinssolidariteit is gelijkgesteld aan de doorsneepremie voor minderjarige kinderen op basis van de rijksbijdrage. De doorsneepremie verschilt weinig van de risicopremie voor kinderen omdat de zorgkosten weinig naar leeftijd en geslacht verschillen, met uitzondering van de pas geborenen (0-jarigen) die circa drie keer meer aan zorgkosten vergen dan overige jeugdigen (iBMG 2013b).⁴⁷

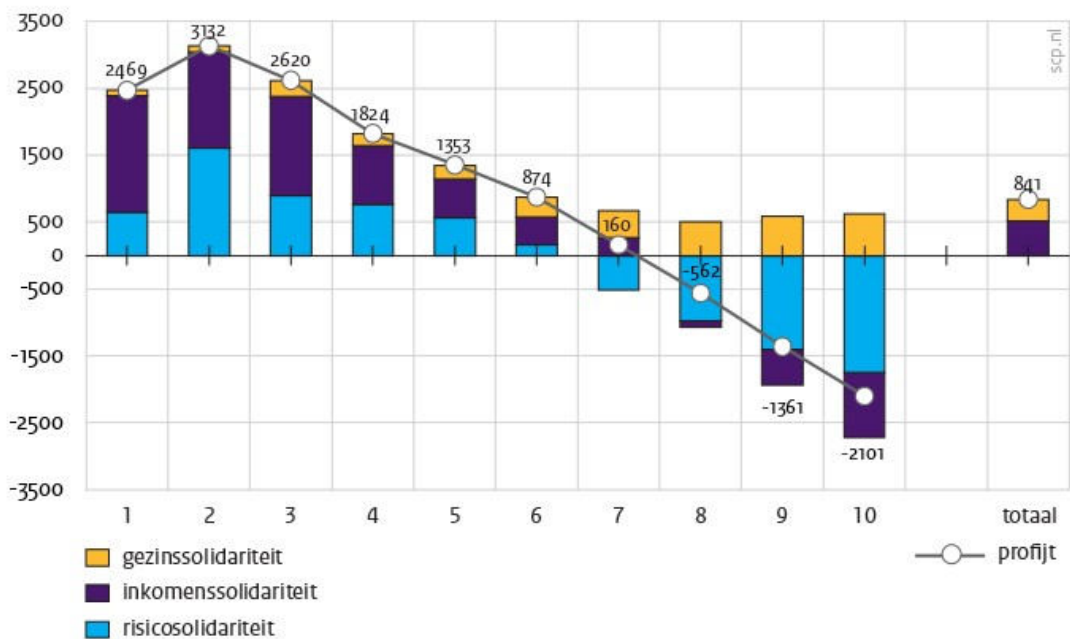
Als de betaalde zorgpremies in de secundaire sfeer worden gesaldeerd met de verzekerde waarde van de zorgrisico's en de zorgtoeslag en rijksbijdrage in de tertiaire sfeer, ontstaat een beeld van het totale profijt dat huishoudens hebben van de Zorgverzekeringswet (figuur 4.4). Het profijt is daarbij opgedeeld in de drie genoemde vormen van solidariteit. De eigen betalingen (en de daarop betrekking hebbende zorguitgaven) blijven hierbij buiten beeld omdat dit marktconforme bijdragen van gebruikers zijn waarbij geen elementen van solidariteit zijn betrokken. De bedragen in de kolom 'totaal' hebben betrekking op de zorgtoeslag (saldo inkomenssolidariteit) en de rijksbijdrage voor de zorgpremies van kin-

47 De gezinssolidariteit omvat twee aspecten: een risicoaspect en een vergoedingsaspect. Het risicoaspect van kinderen is gerekend tot de risicosolidariteit; het vergoedingsaspect is gelijkgesteld aan de doorsneepremie voor kinderen en komt voor rekening van het Rijk. Het verschil tussen de risicopremie en de doorsneepremie van kinderen is zeer gering (maximaal 6% op decielniveau).

deren (gezinssolidariteit). De risicosolidariteit – als verschil tussen risicopremie en doorsneepremie – saldeert per definitie tot nul.

Figuur 4.4

Het profijt van de zorgverzekering, naar decielen van het secundaire inkomen^a, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



a De punten op de zwarte lijn geven het netto profijt per deciel aan, i.e. het profijt (positieve overdrachten) verminderd met het nadeel (negatieve overdrachten). De lijn die deze punten verbindt visualiseert de vorm van de herverdeling.

Bron: SCP (IAH'14)

Figuur 4.4 toont dat per saldo lagere inkomensgroepen profiteren van de solidariteit in het zorgstelsel en de hogere inkomensgroepen nadeel ondervinden. Zowel de risicosolidariteit als de inkomenssolidariteit dragen hiertoe bij. Bij de lagere inkomensgroepen domineert de inkomenssolidariteit, bij de hogere inkomens de risicosolidariteit. Bij de tweede inkomensgroep, met veel ouderen (zie ook tabel 4.2), zijn risico- en inkomenssolidariteit van gelijke orde. Dat evenwicht tussen risico- en inkomenssolidariteit geldt ook voor de 4^e en 5^e inkomensgroep. De gezinssolidariteit komt vooral ten goede aan huishoudens met hogere inkomens omdat daar nu eenmaal meer kinderen zijn. Dit beeld wordt bevestigd wanneer we de belangrijkste profijten en nadelen van de Zvw afzetten tegen de relevante demografie (tabel 4.2). Het hoge gebruik van de zorgtoeslag bij de lage inkomens en de hoge deelname aan de inkomensafhankelijke premie bij de huishoudens met een hoog inkomen illustreren de inkomenssolidariteit; daarnaast weerspiegelen de afwezigheid van een deelname-effect bij de nominale premie (al is er uiter-

aard wel een volume-effect) en de lager dan verwachte verzekerde waarde voor volwassenen in de hoogste decielen de risicosolidariteit. De gezinssolidariteit komt tot uiting in het volume-effect bij het profijt van de verzekerde waarde van kinderen.

Tabel 4.2

De relevante demografische verdeling met betrekking tot de curatieve zorg, naar decielen van het secundaire inkomen, 2014 (in procenten)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	totaal
aandeel personen > 17 jaar	7	7	8	8	9	10	11	12	13	14	100
aandeel personen < 18 jaar	5	2	4	3	7	10	13	17	19	20	100
aandeel personen > 64 jaar	1	13	12	14	13	13	11	9	7	7	100
aandeel profijt verzekerde waarde kinderen	2	3	7	6	7	9	13	16	18	19	100
aandeel profijt verzekerde waarde volwassenen	7	10	10	10	10	11	11	11	11	11	100
aandeel profijt zorgtoeslag	16	17	16	12	9	8	6	5	6	6	100
aandeel nadeel inkomensafhankelijke premie	2	4	5	7	8	10	12	14	17	20	100
aandeel nadeel nominale premie	7	7	8	8	9	10	11	12	13	14	100

Bron: SCP (IAH'14)

4.4 De langdurige zorg (AWBZ/Wlz)

De overheidsuitgaven aan langdurige zorg in 2014

De langdurige zorg bestaat uit voorzieningen die verzorging bieden aan mensen met langdurige gezondheidsproblemen. Hoewel in dit rapport de uitgaven in 2014 aan huishoudens worden toegerekend, wordt hierbij niet de afbakening van de langdurige zorg conform de AWBZ gevolgd. Er is gekozen voor een functionele afbakening van langdurige zorg, als zijnde de zorg voor mensen die dagelijks intensieve zorg of toezicht nodig hebben. Deze zorg is vanaf 2015 grotendeels geregeld in de Wet langdurige zorg (Wlz) en betreft zorg die geleverd wordt aan mensen met ernstige lichamelijke, psychische of verstandelijke beperkingen. Tot de langdurige zorg wordt ook de wijkverpleegkundige zorg gerekend, die tot 1 januari 2015 onder de AWBZ viel, maar sindsdien via de Zorgverzekeringswet wordt verstrekt. Voorzieningen die niet direct op de gezondheidstoestand zijn gericht maar op het zelfstandig functioneren, worden tot de (maatschappelijke) ondersteuning gerekend. Hiervoor zijn gemeenten verantwoordelijk. Alle hulp en zorg voor jeugdigen, ook de zorg die vanaf 2015 onder de Wlz valt, wordt gerekend tot de jeugdzorg. Deze zorg wordt toegerekend in hoofdstuk 5 (Ondersteuning). Bij de langdurige zorg is

het profijt van de overheid gelijk aan de kosten die aan de verstrekking van een voorziening zijn verbonden, minus de eigen bijdrage van gebruikers voor de kosten van verblijf. Ongeveer de helft van de langdurige zorg betreft intramurale of wijkverpleegkundige verzorging en verpleging, en ongeveer een kwart betreft gehandicaptenzorg (tabel 4.3).

Tabel 4.3

De uitgaven aan en financiering van de langdurige zorg,^a 2014 (x mln. euro)

	overheids inkomsten	overheids- uitgaven	waarvan AWBZ/Wlz	waarvan Zvw
intramurale geestelijke gezondheidszorg		600	500	100
intramurale gehandicaptenzorg		5.000	4.900	200
intramurale verzorging en verpleging		7.700	7.700	
wijkverpleegkundige zorg		3.000		3.000
overige intramurale zorg		3.400	3.400	
overige extramurale zorg ^b		900	900	
overige zorg		400	400	
pgb		1.300	1.300	
eigen bijdragen AWBZ-voorzieningen	-1.800		-1.800	
AWBZ-premies	-17.700		-17.700	
totaal	-19.500	20.600		
waarvan toegerekend		18.000		

a Volgens de afbakening van de Wlz 2015.

b De overige extramurale zorg, de overige zorg en de pgb's rekenen wij vanwege databeperkingen niet toe. Het betreft extramurale Wlz-zorg voor cliënten die niet in aanmerking komen voor gedecentraliseerde voorzieningen (Wmo 2015) of de wijkverpleegkundige zorg (Zvw).

Bron: CBS (Monitor langdurige zorg) SCP-bewerking

Daarbij is rekening gehouden met het feit dat een deel van de pgb-gelden aan deze voorzieningen wordt besteed. Het leeuwendeel van de financiering van de langdurige zorg komt voor rekening van de AWBZ (85%). De rest komt voor rekening van de Zvw en bestaat overwegend uit wijkverpleegkundige zorg. De totale netto-uitgaven komen uit op 20,6 miljard euro; hierbij is rekening gehouden met een netto-opbrengst van 1,8 miljard euro aan betaalde eigen bijdragen. De totale AWBZ-uitgaven kwamen in 2014 uit op 24,6 miljard euro, maar hierin zijn ook de uitgaven voor voorzieningen begrepen die per 1 januari 2015 zijn overgeheveld naar de gemeenten, waaronder de begeleiding en kortdurend verblijf. De financiering van de langdurige zorg bestaat grotendeels uit AWBZ-

premies⁴⁸ die huishoudens betalen en eigen bijdragen die gebruikers betalen. Bij de eigen bijdrage voor langdurige zorg gelden dezelfde overwegingen als bij het eigen risico in de zorgverzekering: zij dienen als remgeld en ter financiering van de zorg, maar mogen in beginsel de toegankelijkheid van de zorg niet belemmeren. In tegenstelling tot de zorgverzekering, is dit in de langdurige zorg deels opgelost door de eigen bijdrage inkomensafhankelijk te maken.

Bij zowel de uitgaven als de inkomsten is alleen dat deel in de berekening van het profijt betrokken dat verbonden is met de geselecteerde voorzieningen voor langdurige zorg.

De toerekening en de verdeling van het profijt van langdurige zorg

De verdeling van het profijt van langdurige zorg is weergegeven in figuur 4.5. Als gebruikscriteria voor alle intramurale zorg hanteren we het aantal dagen dat relevante zorgzwaartepakketten (ZZP) geleverd zijn aan een persoon, rekening houdend met (rekenkundig gezien: 'vermenigvuldigd met') de kosten van het gemoeide zorgzwaartepakket per persoon per jaar.⁴⁹ Vanwege beperkingen in de datavoorziening hebben we overige intramurale zorg niet adequaat aan huishoudens toe kunnen rekenen. Omdat het in veel gevallen gaat om zorg die gekenmerkt wordt door een verouderde ZZP-classificatie, ligt het in de rede dat het in veel gevallen in de praktijk om intramurale ggz, intramurale gehandicaptenzorg, intramurale verzorging en verpleging, of wijkverpleegkundige zorg gaat. Om die reden hebben wij de overheidsuitgaven aan intramurale zorg naar rato toegerekend aan gebruikers van deze vier soorten zorg.

Het profijt van de langdurige zorg heeft een negatieve relatie met het inkomen, ongeacht de regeling die we bezien: inkomens in het tweede deciel hebben het meest profijt van de overheid, en dit profijt neemt af met het toenemen van het inkomen. Overigens kan het grote gebruik van langdurige zorg in de lagere decielen niet eenduidig oorzakelijk geïnterpreteerd worden: aan de ene kant is het weliswaar goed mogelijk dat mensen met lage inkomens minder gezond zijn, bijvoorbeeld door de fysiek zwaardere beroepen die zij uitoefenen of door een minder gezonde levensstijl (Bijl et al. 2015), maar aan de andere kant leidt een lange periode van ongezondheid ook vaak tot het verlies van inkomen.

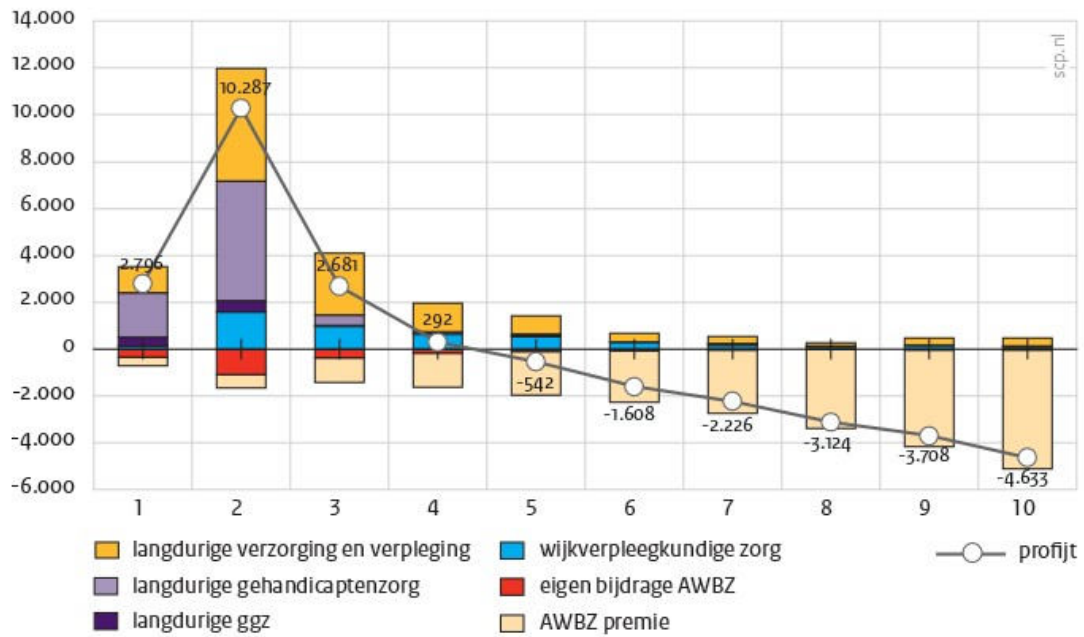
De afname van het inkomen die het gevolg is van pensionering en van de verslechterde gezondheid die in die levensfase dikwijls optreedt, zijn hier natuurlijk ook uitermate relevant. Gehandicapten, zeker als zij in instellingen wonen, hebben sowieso weinig kans op een maatschappelijke carrière met een hoog inkomen. Zij zullen daarom vaak in de lagere inkomensdecielen te vinden zijn.

48 De AWBZ-premie is inclusief een rijksbijdrage, namelijk de bijdrage in de kosten van de kortingen (BKK). In 2014 werd het AWBZ-fonds gevoed met 25,1 miljard euro aan middelen, waarvan 18,8 miljard euro aan AWBZ-premies, 4,1 miljard euro aan BKK-gelden en 2,1 miljard euro aan eigen bijdragen van gebruikers (Van Strien en Bhageloe-Datadin 2015).

49 Zie voor de kosten van de ZZP's <http://mlzstatline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=40031NED&D1=a&D2=a&D3=0&D4=19&HDR=T%2cG3&STB=G2%2cG1&VW=D>

Figuur 4.5

Het profijt van de langdurige zorg, naar decielen van het secundaire inkomen^a, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



a De punten op de zwarte lijn geven het netto profijt per deciel aan, i.e. het profijt (positieve overdrachten) verminderd met het nadeel (negatieve overdrachten). De lijn die deze punten verbindt visualiseert de vorm van de herverdeling.

Bron: SCP (IAH'14)

De eigen bijdragen volgen een vergelijkbaar patroon als het profijt, zij het in minder sterke mate.⁵⁰ Dit is een gevolg van het grotere volume van het gebruik van langdurige zorg in de lagere decielen en de hogere eigen bijdragen in de hogere decielen (de eigen bijdrage is immers inkomensafhankelijk). Wanneer we figuur 4.5 completeren met de betaalde AWBZ-premies, zien we dat inkomens in de hoogste vijf decielen nettobetalers zijn aan de langdurige zorg, terwijl inkomens in de laagste vijf decielen netto-ontvangers zijn. Hierbij wordt het nettoprofijt in de lage decielen enigszins gedrukt door de hogere eigen bijdragen.

De verdeling van het profijt van uitgaven aan langdurige zorg en van het nadeel van de eigen bijdragen loopt sterk in de pas met de verdeling van ouderen, en met name 80-plussers. Er is echter wel een duidelijk deelname-effect te zien in de lage inkomens-decielen. Hier bevinden zich weliswaar meer ouderen dan in de hogere decielen, maar het

50 De eigen bijdragen zijn bepaald op basis van inkomensgegevens uit 2014. In de praktijk gebruikte het CAK bij de berekening van de eigen bijdrage in 2014 echter de gegevens uit 2012, tenzij het inkomen in 2014 lager was dan in 2012. Dit kan het beeld iets vertekenen.

profijt is evenzo hoger dan op basis van die concentratie verwacht zou worden. Ook het profijt van de vormen van langdurige zorg die minder duidelijk aan leeftijd gerelateerd zijn, zoals de gehandicaptenzorg en de ggz, is sterker in de onderste decielen geconcentreerd dan op basis van de verdeling van personen verwacht zou worden. Dit is een gevolg van de relatieve zwaarte van de gezondheidsproblematiek aldaar en de reeds genoemde wisselwerking met het (verlies van) inkomen. In lijn met het rechtvaardigheidsmotief valt te verwachten dat de financiering van het leeuwendeel van de langdurige zorg, middels de AWBZ-premie, voor rekening komt van huishoudens met een hoog inkomen. Dit is ook duidelijk te zien in tabel 4.4.

Tabel 4.4

De relevante demografische verdeling met betrekking tot de curatieve zorg, naar decielen van het secundaire inkomen, 2014 (in procenten)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	totaal
aandeel personen totaal	6	6	8	8	9	10	12	13	14	15	100
aandeel personen > 64 jaar	1	13	12	14	13	13	11	9	7	7	100
aandeel personen > 79 jaar	2	24	20	15	12	9	6	5	4	4	100
aandeel profijt verpleegkundige zorg	3	34	21	14	11	6	4	2	3	2	100
aandeel profijt ggz	37	49	6	0	5	1	2	0	1	0	100
aandeel profijt gehandicaptenzorg	26	65	6	1	1	0	0	0	0	0	100
aandeel profijt verzorging en verpleging	9	40	22	10	7	3	3	1	2	3	100
aandeel nadeel awbz-premies	2	3	4	7	8	10	12	15	18	22	100
aandeel nadeel eigen bijdragen	16	47	17	7	5	3	2	1	1	2	100

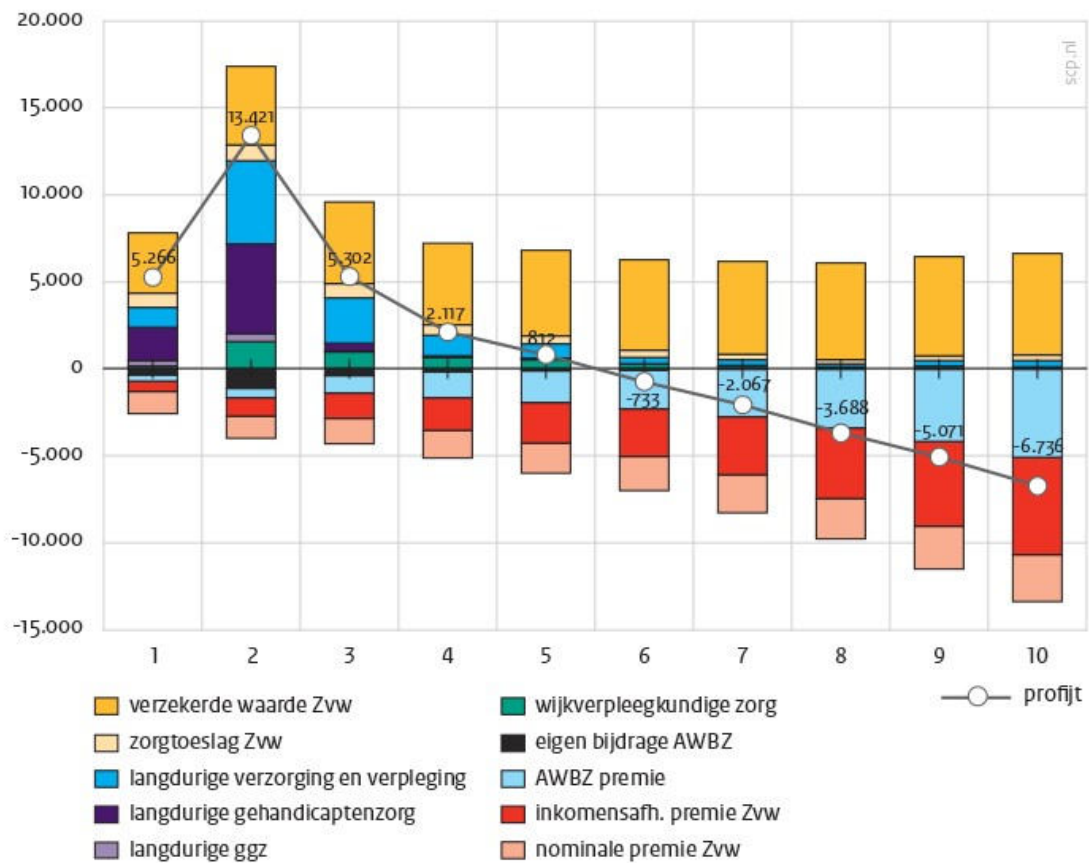
Bron: SCP (IAH'14)

4.5 De inkomenseffecten van gezondheidszorg

In figuur 4.6 is de totale herverdeling middels regelingen in de gezondheidszorg weergegeven. Duidelijk is ook hier de sterke herverdeling van hoog naar laag inkomen die in het stelsel besloten ligt: het tweede deciel ontvangt meer nettoprofijs van zorg dan het eerste en het derde tot en met vijfde deciel bij elkaar, en de overige decielen dragen netto bij. Overigens wordt het eerste deciel bevolkt door veel studenten (zie ook hoofdstuk 2), waardoor hier de zorgkosten en de verzekerde waarde relatief laag zijn. De herverdeling is het sterkst in de langdurige zorg, doordat ook de huishoudens in de hoge decielen nog een behoorlijke verzekerde waarde in de Zvw vertegenwoordigen.

Figuur 4.6

Het profijt van de gezondheidszorg, naar decielen van het secundaire inkomen^a, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



a De punten op de zwarte lijn geven het netto profijt per deciel aan, i.e. het profijt (positieve overdrachten) verminderd met het nadeel (negatieve overdrachten). De lijn die deze punten verbindt visualiseert de vorm van de herverdeling.

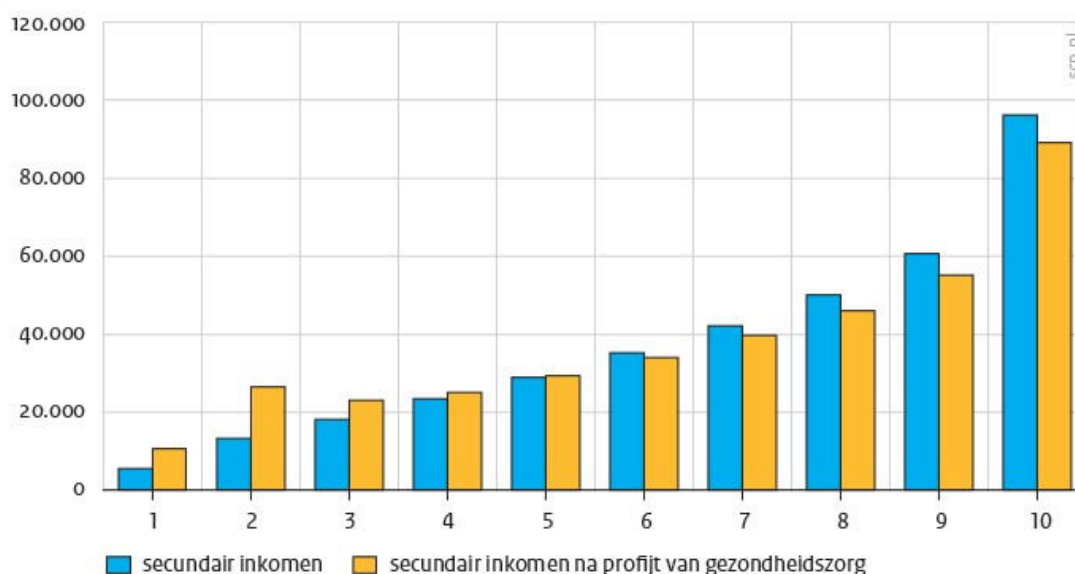
Bron: SCP (IAH'14)

Figuur 4.7 geeft de welvaartstoename ten gevolge van het profijt van de gezondheidszorg weer. Hierbij moeten we overigens opmerken dat de Zvw- en AWBZ-premies niet in deze welvaartstoename verdisconteerd zijn. Zij zijn immers al in het secundaire inkomen zelf verdisconteerd en daarmee dus in de resulterende welvaartsverdeling na het profijt van de gezondheidszorg. In figuur 4.7 valt vooral op dat de combinatie van de herverdeling naar huishoudens met een laag inkomen en de omvang van de zorguitgaven zorgt voor een behoorlijke toename van de welvaart in de onderste decielen van de secundaire-inkomensverdeling. De herverdeling is dermate groot dat het tweede deciel na herverdeling ten gevolge van de gezondheidszorg een grotere welvaart geniet dan het derde deciel. Dit betreft wel de welvaart die nauw gedefinieerd is aan de hand van het inkomen: aangezien het hier in veel gevallen om huishoudens met leden met zware gezondheids-

problematiek gaat, kunnen we ons afvragen of deze huishoudens zichzelf wel als welvarend zien.

Figuur 4.7

De secundaire-inkomensverdeling voor en na verrekening van profijt van de zorg, naar decielen van het secundaire inkomen, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



Bron: SCP (IAH'14)

4.6 Conclusie

Wanneer we de secundaire financiering en de tertiaire verstrekking van de zorgvoorzieningen samen, zoals hierboven, als gesloten systemen beschouwen, zien we dat ze herverdelen van huishoudens met een hoog inkomen naar huishoudens met een laag inkomen. Dit sluit aan bij recent onderzoek van het Centraal Planbureau naar de financiering van de zorg op de lange termijn (Wouterse et al. 2016) en geeft context aan de roep om afschaffing van het eigen risico in de Zvw vanuit solidariteitsoverwegingen: er vindt in de Zvw door middel van het verbod op premiedifferentiatie, de verplichtstelling, de inkomensafhankelijke premie en de zorgtoeslag al herverdeling plaats van hoog naar laag inkomen, en van gezond naar ongezond. Het eigen risico dient in essentie om de balans te waarborgen tussen de toegankelijkheid van de zorgverzekering voor burgers en de betaalbaarheid ervan voor de overheid (zowel als directe financiering, als in de hoedanigheid van remgeld). Een afweging over de juiste hoogte van het eigen risico heeft dus vooral behoefte aan duidelijke inzichten in de relatie tussen de hoogte van het eigen risico en de mijding van zorg.

Vanwege de wederkerige relatie tussen de gezondheidstoestand van mensen en hun verdienpotentieel, moet de herverdeling die we in dit hoofdstuk vinden, genuanceerd gezien

worden: de lage inkomens waar in 2014 naar herverdeeld wordt, zouden mogelijk middeninkomens zijn geweest als ze niet door een tegenvallende gezondheid arbeidsongeschikt of werkloos waren geworden en daardoor in een lagere inkomensgroep waren terechtgekomen. Hier hebben we in het kader van profijt van de overheid echter geen empirisch bewijs voor, maar het ligt in de rede dat gezondheidsproblemen tot een inkomensterugval kunnen leiden. Verder is het belangrijk om op te merken dat een aanzienlijk deel van de herverdeling van huishoudens met een hoog inkomen naar huishoudens met een laag inkomen een herverdeling is van werkende naar gepensioneerde huishoudens. De sterk statische herverdeling, op één moment in de tijd, die we in dit hoofdstuk hebben gezien, zal over de levenscyclus van mensen navenant lager zijn. Elk individu kan immers de pech hebben om ziek te worden, en vrijwel elk individu zal op hogere leeftijd, wanneer het inkomen meestal lager ligt, een beroep doen op sectoren van de gezondheidszorg.

5 Ondersteuning

5.1 Redenen voor overheidsingrijpen in de ondersteuning

In dit hoofdstuk worden de overheidsuitgaven die betrekking hebben op ondersteuning aan huishoudens toegerekend. Onder ondersteuning worden alle activiteiten verstaan die ertoe bijdragen dat mensen zelfstandig kunnen (blijven) wonen en participeren in de samenleving. Immers, de participatie kan beperkt worden door problemen die mensen hebben in de praktijk van het dagelijks leven. Dit kunnen gezondheidsproblemen zijn, maar ook financiële of juridische problemen, of problemen met de opvang en opvoeding van kinderen. Tot de ondersteuning wordt niet alleen de maatschappelijke ondersteuning gerekend die bijvoorbeeld de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015) biedt, maar ook de ondersteuning van personen die moeilijk zelf aan werk kunnen komen (arbeidsmatige ondersteuning), de hulp aan jeugdigen en hun gezin bij opvoed- en opgroeioproblemen (gezinsondersteuning), de opvang van kinderen voor mensen die werken (eveneens gezinsondersteuning) en de juridische ondersteuning in de vorm van rechtsbijstand. Ook de financiële ondersteuning die voorziet in de kosten van bestaan (zoals de bijzondere bijstand) wordt in dit hoofdstuk aan gebruikers toegerekend. Bij het overheidsingrijpen op het gebied van ondersteuning staat doorgaans het rechtvaardigheidsmotief voorop. De overheid heeft zichzelf in de Grondwet immers als taak gesteld om bestaanszekerheid te bieden en de toegang tot werkgelegenheid, volksgezondheid en rechtsbijstand te borgen (zie ook hoofdstuk 2). De financiële ondersteuning past evident bij het bieden van bestaanszekerheid, terwijl maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg raken aan de volksgezondheid, arbeidsmatige ondersteuning en kinderopvang aan de toegang tot werkgelegenheid, en juridische ondersteuning aan de toegang tot rechtsbijstand.

Meer recentelijk zet de overheid in het kader van de participatiesamenleving sterk in op de deelname van mensen aan de maatschappij. Deze ontwikkeling lijkt een ambigue relatie met de ondersteuning te hebben: enerzijds is arbeidsmatige ondersteuning – in de vorm van ondersteuning bij het vinden van werk – in het kader van de Participatiewet een manier om de door de overheid gewenste participatie te bewerkstelligen, maar anderzijds wordt op de andere gebieden, met name de maatschappelijke ondersteuning, juist meer van burgers zelf verwacht en verschuift een deel van de taken van de overheid naar de burger. Omdat het rechtvaardigheidsmotief vooropstaat, wordt voor ondersteunende voorzieningen vaak een inkomensafhankelijke eigen bijdrage gevraagd: het borgen van de toegang tot voorzieningen voor huishoudens met een laag inkomen verbiedt immers niet het, mogelijk vanuit een financieringsmotief, vragen van een wat hogere bijdrage aan hogere inkomens.

5.2 De overheidsuitgaven aan ondersteuning

Voordat we ingaan op de regelingen die de overheid treft in het kader van ondersteuning, geven we een overzicht van de historische uitgaven aan de gehele sector. Echter, door de decentralisaties in het sociale domein in 2015 is het voor een aantal voorzieningen niet goed mogelijk de historische ontwikkeling van de overheidsuitgaven in beeld te krijgen. Dit betreft met name de begeleiding en ondersteuning thuis en het beschermd wonen, die per 1 januari 2015 zijn overgeheveld van de AWBZ naar de Wmo 2015, en de ggz- en AWBZ-zorg voor jongeren, die per 1 januari 2015 zijn overgeheveld naar de Jeugdwet. Samen namen deze voorzieningen in 2014 circa 37% van de totale overheidsuitgaven voor ondersteuning voor hun rekening. Deze uitgaven staan in figuur 5.1 weergegeven voor het jaar 2014, maar dus niet voor voorgaande jaren.⁵¹

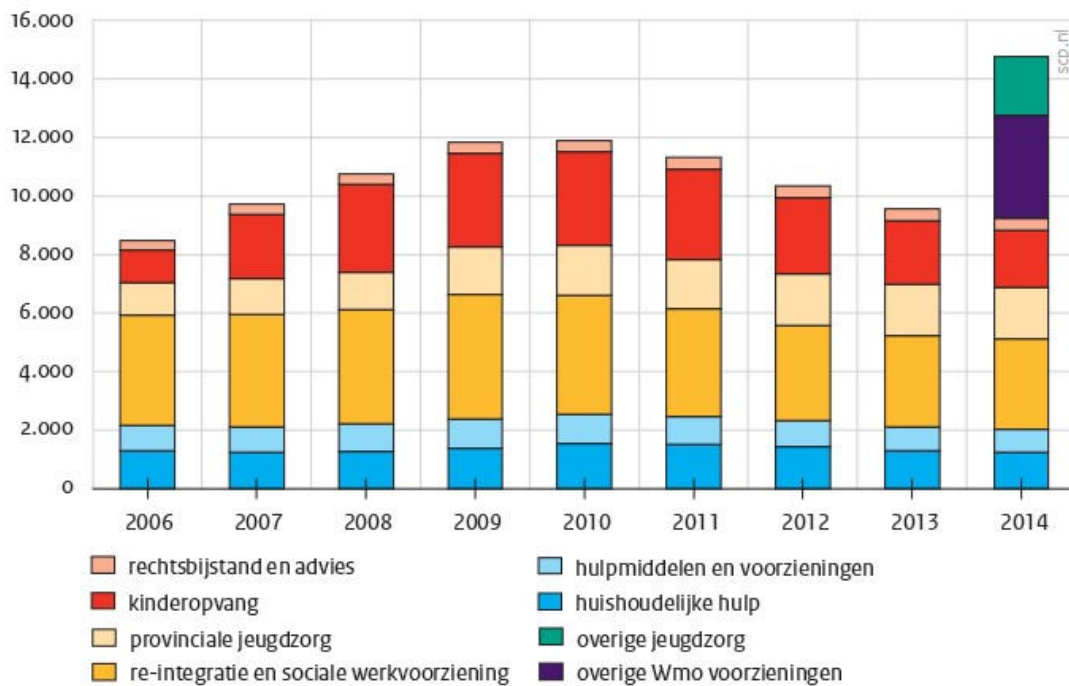
Voor 63% van de totale overheidsuitgaven voor ondersteuning zijn wel historische uitkomsten beschikbaar (figuur 5.1). Uit deze cijfers blijkt dat de totale uitgaven tot 2009, met gemiddeld +12% per jaar, een sterk stijgend verloop kennen, rond 2010 stabiliseren, en daarna, met gemiddeld -6% per jaar, dalen. Opvallend is dat deze beweging zich bij nagenoeg alle ondersteunende voorzieningen heeft voltrokken, maar de dakvormige trend wordt het meest gedomineerd door de kinderopvang (vooral in de beginperiode) en de re-integratievoorzieningen (vooral in de eindperiode) (zie ook Bijl et al. 2015).

Aan ondersteuning wordt in 2014 een brutobedrag van 16,7 miljard euro toegerekend aan gebruikers van deze voorzieningen. Een kleine 40% van de totale uitgaven voor ondersteuning heeft een gezinsachtergrond en eveneens een kleine 40% een maatschappelijke achtergrond; ongeveer 20% van de totale uitgaven heeft een arbeidsmatige achtergrond. De juridische en financiële ondersteuning zijn beperkt tot enkele procenten van de totale uitgaven voor ondersteuning.

51 Beschermd wonen en ondersteuning thuis vallen in figuur 5.1 onder de overige Wmo-voorzieningen

Figuur 5.1

De overheidsuitgaven aan ondersteuning, in lopende prijzen, 2006-2014 (x mln. euro)



Bron: CBS en vws (SCP-bewerking)

5.3 Maatschappelijke ondersteuning

De overheidsuitgaven aan maatschappelijke ondersteuning in 2014

Tot de maatschappelijke ondersteuning worden alle maatwerkvoorzieningen gerekend die in het kader van de Wmo worden verstrekt. Dit zijn voorzieningen die op de behoeften en mogelijkheden van een persoon zijn toegesneden en waarvoor een individuele beschikking door de gemeente is afgegeven (bv. begeleiding en ondersteuning thuis, hulp bij het huishouden en beschermd wonen). Voor deze voorzieningen betalen gebruikers een inkomensafhankelijke eigen bijdrage. Daarentegen zijn algemene voorzieningen toegankelijk voor de gehele bevolking of bepaalde groepen in de bevolking, waarvoor geen individuele beschikking van de gemeente nodig is. De gemeente kan weliswaar een algemene financiële bijdrage vragen, maar deze mag niet afhankelijk zijn van het inkomen. Bij algemene voorzieningen kan het gaan om collectief vervoer, collectieve dagbesteding

en activiteiten of diensten die in een buurt- of wijkcentrum worden aangeboden.⁵² Aangezien de registratie van het gebruik van vervoersdiensten gebrekkig is, rekenen wij deze hier niet toe aan gebruikers. Ook de maatschappelijke opvang is onderdeel van de maatschappelijke ondersteuning. Daarnaast worden in het kader van de Wmo middelen beschikbaar gesteld voor algemene welzijnsvoorzieningen, waaronder het sociaal-cultureel werk. De maatschappelijke opvang en het sociaal-cultureel werk blijven in deze rapportage echter buiten beeld, omdat hiervoor geen gegevens over individueel gebruik beschikbaar zijn.

De maatschappelijke ondersteuning, volgens de afbakening van de Wmo 2015,⁵³ vergde in 2014 een nettobedrag van circa 5570 miljoen euro (tabel 5.1).⁵⁴ Dit is het resultaat van een bedrag van 6100 miljoen euro aan bruto-uitgaven en 530 miljoen euro aan eigen bijdragen. Begeleiding en ondersteuning thuis besloegen circa 40% van de uitgaven, gevolgd door beschermd wonen (24%), hulp bij het huishouden (22%) en hulpmiddelen en diensten (14%). Wanneer de uitgaven voor maatschappelijke opvang en sociaal-cultureel werk worden meegerekend, ontstaat een totaalbudget van circa 8,0 miljard euro (cijfer voor 2015, vws internetbericht Wmo budget). Dit betekent dat circa 70% van de totale Wmo-uitgaven in de toerekening van het profijt van de overheid zijn betrokken.

De toerekening en de verdeling van het profijt van maatschappelijke ondersteuning

De toerekening van de uitgaven voor maatschappelijke ondersteuning vindt plaats op basis van CAK-gegevens, die in het IAH gekoppeld zijn aan de gegevens m.b.t. het secundaire inkomen. Het gebruik wordt hierbij vastgesteld op basis van het aantal uren zorg (hulp bij het huishouden), het aantal dagdelen zorg (begeleiding en dagopvang) en het al dan niet gebruik maken van de voorziening (hulpmiddelen en diensten en beschermd wonen).

52 Voor collectief vervoer geven de gemeenten vaak ook een beschikking of vervoerspas af. Deze kan worden gebruikt voor een regiotaxi, een taxibusje of wijkbus. De gemeente betaalt het vervoersbedrijf voor de vervoerskosten en de gebruikers betalen doorgaans een tarief dat gebruikelijk is voor een vergelijkbare ov-dienst. Hier wordt geen inkomensafhankelijke eigen bijdrage gevraagd en deze vervoersdiensten blijven buiten de administratie van het CAK; hierdoor is de datavoorziening gebrekkig.

53 De ondersteuning thuis en het beschermd wonen waren vóór 2015 in de AWBZ geregeld. Vanwege de overheveling naar de Wmo zijn de betrokken overheidsuitgaven afgesplitst van de uitgaven voor langdurige zorg en onder het kopje maatschappelijke ondersteuning in 2014 toegerekend aan huishoudens.

54 Hoewel de rijksoverheid vanaf 2015 flink heeft bezuinigd op de uitgaven voor huishoudelijke hulp en begeleiding, wijken de uitgaven voor de genoemde ondersteunende voorzieningen in 2015 naar verhouding minder af van die in 2014 door een groot aantal compenserende maatregelen, waaronder de huishoudelijke hulptoelage, een budget voor een zorgvuldige transitie, een budget voor zorgvernieuwing, een compensatie vanwege het Begrotingsakkoord 2014 en een compensatie voor mantelzorgondersteuning (vws (2014), Internetbericht verdeling Macrobudget Wmo 2015 en vws (2015) Kamerbrief toekomstvaste langdurige zorg en ondersteuning).

Tabel 5.1

De uitgaven aan en financiering van maatschappelijke ondersteuning, 2014 (x mln. euro)

	eigen bijdragen		saldo
	huishoudens	overheidsuitgaven	
begeleiding en ondersteuning thuis	110	2290	2180
hulp bij het huishouden	310	1550	1240
beschermd wonen	70	1430	1360
hulpmiddelen en diensten	40	830	790
totaal	530	6100	5570

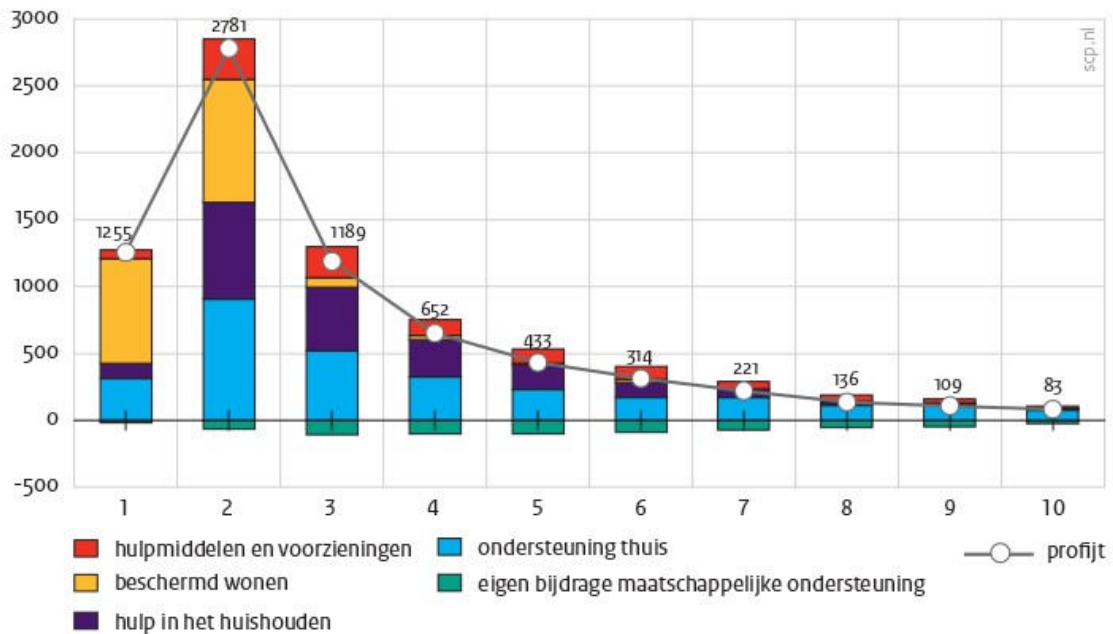
Bron: vws en CBS (SCP-bewerking)

Het profijt van de overheidsuitgaven aan maatschappelijke ondersteuning kent een duidelijke piek in het tweede deciel, waarna het afloopt naar de hogere decielen (figuur 5.2). Dit is kwalitatief vergelijkbaar met de verdeling van het profijt van de langdurige zorg (zie hoofdstuk 4), mede doordat het hier vaak om dezelfde doelgroep gaat.

Bij de verdeling van maatschappelijke ondersteuning bestaat een kwalitatief onderscheid tussen verschillende regelingen. Het profijt van beschermd wonen is sterk geconcentreerd in de laagste decielen, terwijl het profijt van de huishoudelijke hulp, naast een piek bij het tweede deciel, ook in de middelste decielen terecht komt, maar nauwelijks in de hoge. De ondersteuning thuis en de hulpmiddelen en voorzieningen lopen weliswaar af met het inkomen, maar kennen toch een meer gelijk verloop over de inkomensdecielen. De totale eigen bijdragen lopen vanaf het derde deciel af met het inkomen, zij het vlakker dan het gebruik. De mechanismen die de verdeling van het profijt van langdurige zorg kunnen duiden (zie hoofdstuk 4) kunnen ook als verklaring dienen voor het afnemende profijt van maatschappelijke ondersteuning bij hogere inkomens. Immers, bij maatschappelijke ondersteuning hebben huishoudens met een laag inkomen een hoger risico op een slechte gezondheid, en bij langdurige zorg zorgt een slechtere gezondheid voor een lager inkomen.

Figuur 5.2

Het profijt van maatschappelijke ondersteuning, naar decielen van het secundaire inkomen^a, 2014
(gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



a De punten op de zwarte lijn geven het netto profijt per deciel aan, i.e. het profijt (positieve overdrachten) verminderd met het nadeel (negatieve overdrachten). De lijn die deze punten verbindt visualiseert de vorm van de herverdeling.

Bron: SCP (IAH'14)

De demografische achtergrond voor de verschillende vormen van maatschappelijke ondersteuning verschilt. Zo worden de huishoudelijke hulp, en hulpmiddelen en voorzieningen vooral door ouderen afgenomen, terwijl de ondersteuning thuis en beschermd wonen ook bredere leeftijdsgroepen bedienen (tabel 5.2). In het tweede deciel zitten veel ouderen met een laag secundair inkomen. Hier bevindt zich echter een nog veel sterkere concentratie van het profijt van huishoudelijke hulp en hulpmiddelen en voorzieningen, wat doet vermoeden dat ouderen met een laag inkomen een veel grotere deelname kennen dan ouderen met een hoger inkomen. Mogelijk hebben deze ouderen ook deels een lager inkomen door gezondheidsproblematiek die tevens om een groot gebruik van ondersteuning vraagt. Afgezet tegen het totaaldeel personen van 18 jaar of ouder zien we ook een hoge deelname in de lagere decielen bij ondersteuning thuis en, afgezet tegen de verdeling van 18-64-jarigen, ook bij beschermd wonen. Dit bevestigt de sterke relatie tussen het inkomen en gebruik van ondersteuning.

De inkomensafhankelijkheid van de eigen bijdrage komt tot uiting in een vlakker verloop: in de lagere decielen wordt minder eigen bijdrage afgedragen dan we op basis van de ver-

deling van 65-plussers (of op basis van de verdeling van het profijt van verschillende vormen van langdurige zorg) zouden verwachten, terwijl de verdeling in hogere decielen, uitgezonderd het tiende deciel, vrij netjes het volume volgt. De eigen bijdrage is dus gelijk verdeeld dan op basis van het gebruik verwacht zou worden, hetgeen aansluit bij het rechtvaardigheidsmotief. Het lage gebruik onder huishoudens met een hoog inkomen is mogelijk een gevolg van de inkomensafhankelijke eigen bijdrage: voor maatschappelijke ondersteuning zijn er vaak private alternatieven beschikbaar, of alternatieven binnen het sociale netwerk van de betrokkene. De verwachting is dat het prikkeffect dat uitgaat van de eigen bijdrage het sterkst is bij de voorzieningen waar alternatieven het meest voorhanden zijn, zoals de begeleiding en ondersteuning thuis, de huishoudelijke hulp en de hulpmiddelen en voorzieningen. Hier zien we inderdaad sterke deelname-effecten.

Tabel 5.2

De relevante demografische verdeling met betrekking tot de maatschappelijke ondersteuning, naar decielen van het secundaire inkomen, 2014 (in procenten)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	totaal
aandeel personen ≥ 65 jaar	1	13	12	14	13	13	11	9	7	7	100
aandeel personen ≥ 18 jaar	7	7	8	8	9	10	11	12	13	14	100
aandeel personen 18-64 jaar	6	3	6	5	8	11	13	15	16	17	100
aandeel profijt hulp in het huishouden	6	36	24	14	9	6	3	1	1	0	100
aandeel profijt hulpmiddelen en voorzieningen	6	28	21	11	10	9	5	5	3	2	100
aandeel profijt ondersteuning thuis	11	31	18	11	8	6	6	4	4	3	100
aandeel profijt beschermd wonen	43	50	4	2	0	1	0	0	0	0	100
aandeel nadeel eigen bijdragen	3	10	16	15	15	13	11	8	7	4	100

Bron: SCP (IAH'14)

5.4 Arbeidsmatige ondersteuning

De overheidsuitgaven aan arbeidsmatige ondersteuning in 2014

Tot de arbeidsmatige ondersteuning worden alle voorzieningen gerekend voor personen die zijn aangewezen op ondersteuning door de overheid om aan werk te komen. De belangrijkste voorzieningen zijn re-integratievoorzieningen die in 2014 door gemeenten in het kader van de Wet werk en bijstand (Wwb) werden verstrekt, de sociale werkplaatsen die in het kader van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) voor mensen met arbeidsbeperkingen beschikbaar zijn, en de re-integratietrajecten en uitvoeringskosten van het uww. Per 1 januari 2015 is de Wet werk en bijstand (Wwb) overgegaan in de Participatiewet

en is de Wsw afgesloten voor nieuwe instroom. Voor personen die voorheen waren aangewezen op de Wsw is met de werkgevers een banenafpraak gemaakt over plaatsing en (gesubsidieerde) begeleiding van personen met arbeidsbeperkingen; tevens is vanaf 1 januari 2017 aan gemeenten de verplichting opgelegd om voor personen met zeer gering duurzaam arbeidsvermogen een voorziening beschut werk in te richten.

De totale uitgaven voor arbeidsmatige ondersteuning kwamen in 2014 uit op een bedrag van 3660 miljoen euro, waarvan 2390 miljoen euro voor sociale werkvoorziening, 715 miljoen euro voor gemeentelijke re-integratievoorzieningen, 555 miljoen euro voor re-integratietrajecten via het uwv (tabel 5.3).

Tabel 5.3

De uitgaven aan arbeidsmatige ondersteuning, 2014 (x mln. euro)

	overheidsuitgaven
sociale werkvoorziening: specifieke uitkering rijksoverheid	2390
participatiebudget gemeenten: re-integratievoorzieningen	715
uitvoeringskosten uwv	365
re-integratietrajecten uwv	190
totaal	3660

Bron: Divosa en BZK (Onderhoudsrapport specifieke uitkeringen (osu))

Gemeenten hebben in 2014 van het rijk een participatiebudget van 694 miljoen euro ontvangen, maar ze hebben 765 miljoen euro uitgegeven, waarvan circa 50 miljoen euro voor educatie (hier niet toegerekend). De exploitatie van de sociale werkvoorziening vergde in 2014 een bedrag van 3310 miljoen euro (bron: Cedris). Dit betekent dat ruim 70% van de sociale werkvoorziening uit de specifieke uitkering van het rijk wordt gefinancierd. De overige middelen (30%) verkrijgen de sociale werkbedrijven uit detachering van medewerkers en dienstverlening door medewerkers.⁵⁵ Overigens bevat het toegerekende bedrag niet de lonen van werknemers in de sociale werkvoorziening: deze lonen zijn onderdeel van het primaire inkomen van deze werknemers. De uitgaven die het uwv doet voor arbeidsmatige ondersteuning liepen in 2014 op tot een bedrag van 555 miljoen euro. Er werd dat jaar door het uwv ruim 190 miljoen euro besteed aan re-integratietrajecten voor werkloze en arbeidsongeschikte uitkeringsontvangers, en 365 miljoen euro aan daar-

55 Op de gemeenterekeringen van het CBS (StatLine) staat een iets hoger bedrag voor arbeidsmatige ondersteuning (3.460 miljoen euro) dan in tabel 5.3 is vermeld (3.105 miljoen euro: 2.390+715 miljoen), maar daarin zijn ook nog ongespecificeerde uitgaven begrepen die betrekking hebben op educatie en inburgering.

bij betrokken uitvoeringskosten. De uitvoeringskosten van re-integratie zijn niet beperkt tot de inkoop van re-integratietrajecten, maar hangen ook samen met de besteding van het re-integratiebudget en de individuele begeleiding van personen die langer werkloos of werkzoekend zijn. Ongeveer de helft van de uitvoeringskosten houdt verband met inkoop en uitvoering van re-integratietrajecten en de andere helft met individuele begeleiding van langdurig (> 3 maanden) werklozen en werkzoekenden.

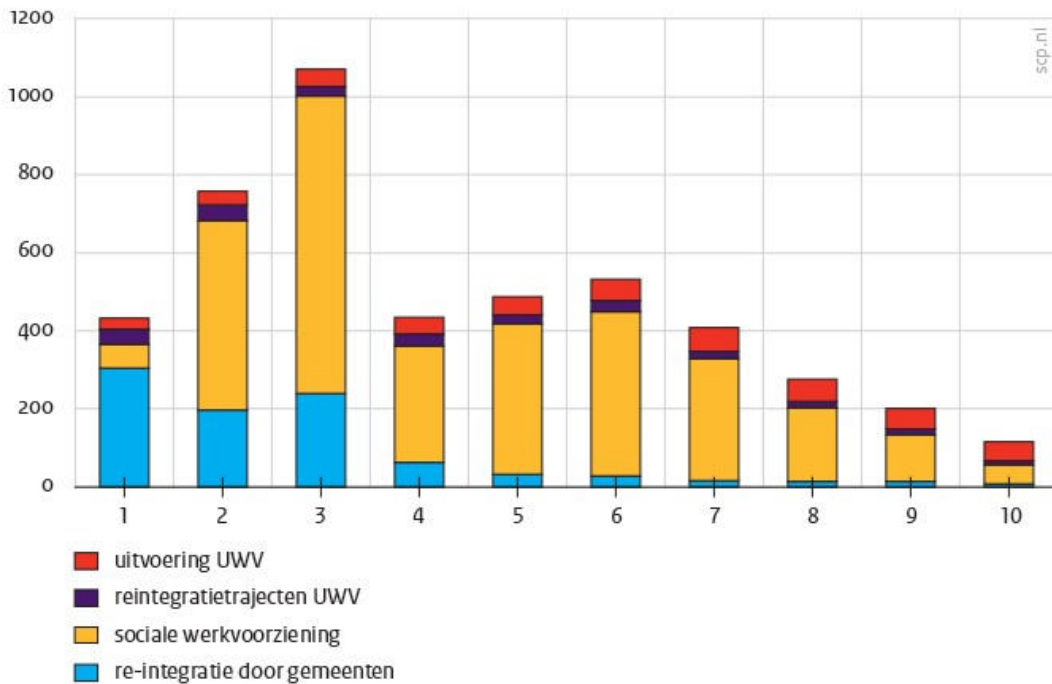
De toerekening en de verdeling van het profijt van arbeidsmatige ondersteuning

Het profijt van de sociale werkvoorziening is toegerekend op basis van de registraties die door het CBS worden beheerd, waarbij het aantal maanden dat een persoon in 2014 in de Wsw werkzaam was dient als gebruiksindicator. De re-integratie door gemeenten is toegerekend op basis van de gemeentelijke administraties. Hier is het aantal en de duur van de door personen genoten re-integratietrajecten gebruikt bij de toerekening van het profijt. Het gebruik van re-integratietrajecten die door het UWV werden ingekocht, is toegerekend aan de hand van het aantal gevolgde trajecten per persoon, terwijl we de uitvoeringskosten hebben toegerekend aan alle ontvangers van een uitkering in het kader van de Werkloosheidswet (ww). Registratiedata met betrekking tot het gebruik van re-integratietrajecten zijn beschikbaar gesteld door het UWV, en het al dan niet ontvangen van een ww-uitkering is geregistreerd in het Inkomenspanelonderzoek (IPO).

Het profijt van de overheidsuitgaven aan gemeentelijke re-integratievoorzieningen komt grotendeels terecht in de onderste inkomensdecien, met pieken in het eerste en het derde deciel (figuur 5.3). Dit is een gevolg van het feit dat eenpersoonshuishoudens met een bijstandsuitkering, of niet-uitkeringsgerechtigden, zich met name in het eerste deciel bevinden, terwijl meerpersoonshuishoudens met minimaal een bijstandsuitkering zich vaak in of rond het derde deciel bevinden. De overheidsuitgaven aan sociale werkvoorziening kennen een piek in het derde deciel en concentreren zich vervolgens weer in het zesde en zevende deciel. Dit weerspiegelt allereerst het feit dat werknemers in de sociale werkvoorziening in veel gevallen het minimumloon verdienen, wat ze in het geval van een eenpersoonshuishouden in het derde deciel plaatst. Daarnaast weerspiegelen de kleinere pieken in de hogere decien niet alleen de grotere omvang van deze huishoudens – grotere huishoudens hebben in veel gevallen naast het inkomen van de werkende in de sociale werkvoorziening nog een of meer, vaak hogere, inkomens –, maar ook het feit dat de lonen die in de sociale werkvoorziening worden verdiend nog een behoorlijke variabiliteit vertonen. In sommige gevallen gaat het om meervoudig beperkte werknemers die niet meer dan minimumloon kunnen verdienen, maar in andere gevallen gaat het ook om werknemers met een lichte beperking, die op hoger niveau kunnen werken.

Figuur 5.3

Het profijt van arbeidsmatige ondersteuning, naar decielen van het secundaire inkomen, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



Bron: SCP (IAH'14)

Aangezien de meest waarschijnlijke gebruikers van regelingen met betrekking tot arbeidsmatige ondersteuning mensen van werkende leeftijd zijn, zetten wij het profijt van deze regelingen af tegen de verdeling van 18-64-jarigen (tabel 5.4). In alle gevallen wordt de verdeling gekenmerkt door duidelijke deelname-effecten: het profijt is duidelijk anders verdeeld dan we op basis van de demografie zouden verwachten. Dit is het sterkst bij de re-integratie door gemeenten, waar het profijt zich concentreert in de laagste decielen, wat te maken heeft met het feit dat het hier vaak mensen met een bijstandsuitkering betreft (zie ook de verdeling van het profijt van bijstand in hoofdstuk 3). Bij de verdeling van het profijt van re-integratie-inspanningen door het uwv zien we eenzelfde verloop, zij het wat minder geprononceerd. Het profijt van de sociale werkvoorziening kent eveneens duidelijke deelname-effecten, al concentreert dit zich in de lage middendecielen. Het profijt van de uitvoeringskosten van het uwv volgt duidelijker het volume, doordat dit gekoppeld is aan het gebruik van een ww-uitkering, wat op zijn beurt gekoppeld is aan het loon voor werkloosheid en dus aan het inkomensdeciel van de voormalig werkende.

Tabel 5.4

De relevante demografische verdeling met betrekking tot de arbeidsmatige ondersteuning, naar decielen van het secundaire inkomen, 2014 (in procenten)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	totaal
aandeel personen 18-64 jaar	6	3	6	5	8	11	13	15	16	17	100
aandeel profijt re-integratie gemeenten	33	21	26	7	4	3	2	2	2	1	100
aandeel profijt sociale werkvoorziening	2	16	25	10	12	14	10	6	4	2	100
aandeel profijt re-integratie-trajecten uwv	16	17	10	13	9	11	8	7	6	4	100
aandeel profijt uitvoeringskosten uwv	6	7	10	9	10	12	13	12	11	10	100

Bron: SCP (IAH'14)

5.5 Gezinsondersteuning

De overheidsuitgaven aan gezinsondersteuning

Als onderdeel van de gezinsondersteuning reken we de overheidsuitgaven aan jeugdhulp en kinderopvang toe. De jeugdhulp is bedoeld voor jeugdigen en hun gezinnen die te maken hebben met opgroei- en opvoedproblemen of situaties waarin kinderen zich niet veilig kunnen ontwikkelen. Naast de jeugdhulp zijn er ook de jeugdbescherming en de jeugdreclassering, waarbij sprake is van gedwongen maatregelen. Bij jeugdbescherming dwingt de rechter middels een maatregel gedeeltelijk toezicht af (ondertoezichtstelling) of volledig toezicht (voogdij). Jeugdreclassering kan worden afgedwongen als een jeugdige in aanraking is geweest met de politie middels een proces-verbaal. De vrijwillige en gedwongen jeugdhulp vormen samen de jeugdzorg. Ten slotte is er nog een kleine Wlz-post voor jeugdigen. Deze voorziening is niet opgenomen in de Jeugdwet, maar wordt hier wel toegerekend, omdat de langdurige zorg in hoofdstuk 4 is beperkt tot 18-plussers. Voor de jeugdzorg hoeven, in tegenstelling tot andere vormen van zorg of ondersteuning, geen eigen bijdragen worden betaald.

De overheidsuitgaven aan kinderopvang betreffen overwegend de kinderopvangtoeslag. Deze is bedoeld om werken (en studeren) van partners in een gezin met jonge kinderen mogelijk te maken. De toeslag is afhankelijk van het aantal werkuren van de partner met de minste werkuren en het inkomen van het huishouden: hogere inkomens ontvangen een lagere toeslag. De kinderopvangtoeslag wordt direct door de belastingdienst aan de ouder(s) overgemaakt. Naast de kinderopvangtoeslag dragen gemeenten nog in bescheiden mate bij aan de kosten van kinderopvang voor mensen met een laag inkomen.

De jeugdzorg, volgens de afbakening van de nieuwe Jeugdwet, vergde in 2014 een bedrag van circa 3740 miljoen euro (tabel 5.5, weergegeven bedragen minus het Wlz-deel). Ruim de helft van deze totale uitgaven werd in 2014 gefinancierd vanuit de zorgverzekeringen, een kleine 40% betreft de doeluitkering van het ministerie van vws voor provinciale jeugdzorg en een kleine 10% de doeluitkering van het ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J) voor jeugdbescherming en jeugdreclassering.⁵⁶

Tabel 5.5

De overheidsuitgaven aan gezinsondersteuning, 2014 (x mln. euro)

jeugdzorg	3920
Zvw: geestelijke gezondheidszorg	800
AWBZ: zorg met verblijf	240
AWBZ: begeleiding zonder verblijf	950
vws: provinciale jeugdhulp en jeugdzorg-plus	1420
V&J: jeugdbescherming en jeugdreclassering	340
Wlz: zorg voor jeugdigen	180
kinderopvang	1950
toeslagen rijk	1720
subsidies gemeenten	230
totaal jeugdzorg en kinderopvang	5870

Bron: CBS (StatLine); vws (afgerond op tientallen)

De toerekening en de verdeling van het profijt van gezinsondersteuning

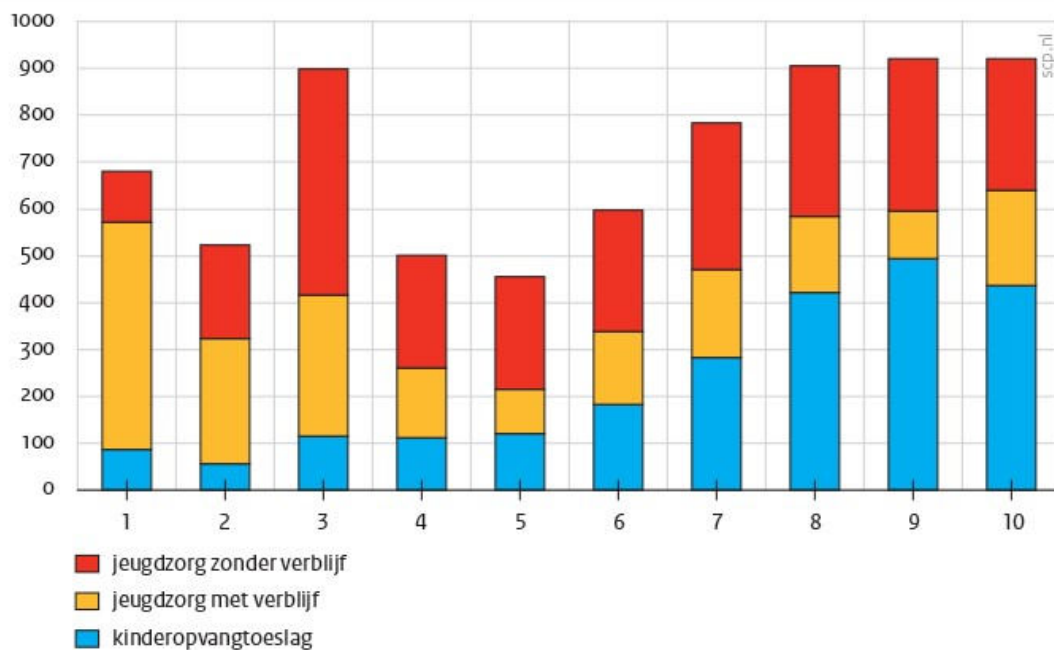
De toerekening van de jeugdzorg is gedaan op basis van CBS-registraties met betrekking tot jeugdzorg met en zonder verblijf, waarbij wij als gebruiksindicator het aantal dagen hebben gehanteerd dat kinderen in een huishouden gebruik hebben gemaakt van jeugdhulp, gewogen met de zwaarte van de zorg. De tweedeling tussen jeugdzorg met en zonder verblijf hanteren we hier ook bij de bespreking van de resultaten. De toerekening van de kinderopvangtoeslag kon direct vanuit het IPO, op basis van het ontvangen bedrag. Het totale profijt van jeugdzorg en kinderopvang vertoont een wat grillig verloop en varieert tussen ruim 400 euro (vijfde deciel) en circa 900 euro per jaar (derde deciel en de drie hoogste decielen) (figuur 5.4 en tabel 5.6). De dip in het tweede deciel hangt er vooral mee samen dat deze huishoudens veel minder kinderen onder de 18 jaar hebben. De grilligheid wordt verder vooral veroorzaakt door verschillen in het profijt van jeugdzorg. Jeugdzorg met verblijf is duidelijk het hoogst in het eerste deciel (600 euro), lager in het tweede en derde deciel (rond de 300 euro) en minder dan 200 euro in de volgende decie-

⁵⁶ Op het beschikbare budget voor jeugdzorg wordt in de periode 2015-2017 geleidelijk een korting toegepast, die oploopt tot 450 miljoen euro in 2017.

len. Er is duidelijk samenhang met sociaaleconomische kenmerken, zoals ook aangegeven in Ras et al. (2014), wat tot uiting komt in een negatief deelname-effect wanneer we aannemen dat jeugdzorg vooral ten goede komt aan 4-17-jarigen (huishoudens met een laag inkomen maken relatief veel gebruik van deze voorziening). Jeugdzorg zonder verblijf ligt juist lager in de eerste twee decielen (150 tot 200 euro), hoog in het derde deciel (450 euro) en tussen de 230 en 320 euro bij de hogere decielen. Hier lijken de deelname en het volume enigszins tegen elkaar in te bewegen. Bij kinderopvang is het beeld regelmatig oplopend, met kleine afwijkingen in het eerste en tiende deciel. De regeling voor kinderopvang biedt de grootste toeslagen voor huishoudens met een laag inkomen, maar het gebruik van kinderopvang loopt juist op met het inkomen, wat te zien is aan het feit dat het profijt van de kinderopvangtoeslag in de hogere decielen hoger is dan het aandeel 0-11-jarigen. De arbeidsparticipatie is onder deze huishoudens relatief hoog, en daardoor ook het aantal afgenomen uren kinderopvang.

Figuur 5.4

Het profijt van gezinsondersteuning, naar decielen van het secundaire inkomen, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



Bron: SCP (IAH'14)

Tabel 5.6

De relevante demografische verdeling met betrekking tot de gezinsondersteuning, naar decielen van het secundaire inkomen, 2014 (in procenten)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	totaal
aandeel personen 4-17 jaar	2	3	8	6	6	9	12	15	18	21	100
aandeel personen 0-11 jaar	3	3	7	6	7	10	13	17	18	18	100
aandeel profijt jeugdzorg met verblijf	28	13	15	6	4	7	9	7	4	7	100
aandeel profijt jeugdzorg zonder verblijf	5	7	16	9	8	9	11	12	12	10	100
aandeel profijt kinderopvangtoeslag	4	2	5	5	5	8	12	18	21	19	100

Bron: SCP (IAH'14)

5.6 Juridische ondersteuning

De overheidsuitgaven aan juridische ondersteuning

Rechtsbijstand is een voorziening die toegankelijke rechtshulp biedt voor rechtzoekenden. De rechtsbijstand kent drie niveaus van verstrekking: de zogenaamde nulde lijn, waarbij rechtshulp via digitale kanalen wordt geleverd en rechtzoekende burgers zoveel mogelijk zelf hun rechtsproblemen oplossen (bv. via de Rechtwijzer); de zogenaamde eerste lijn, waarbij burgers informatie en advies kunnen krijgen over hun rechtsprobleem (het Juridisch Loket), en de zogenaamde tweede lijn, waarbij daadwerkelijk rechtsbijstand wordt geboden aan mensen die dit niet (geheel) kunnen betalen (de toevoeging).

De inkomensafhankelijke eigen bijdrage moet volgens de Raad voor Rechtsbijstand (RvR) een afgewogen keuze mogelijk maken bij een serieus rechtsprobleem. De toegevoegde advocaat ontvangt een vaste vergoeding, die afhankelijk is van de gemiddelde tijdsbesteding voor een bepaald rechtsprobleem. In sommige bijzondere situaties is geen eigen bijdrage verschuldigd, zoals bij personen die gedwongen opgenomen zijn in een gevangenis of psychiatrische kliniek, nabestaanden van ernstige delicten en asielzoekers. Verder kan er bij een doorverwijzing van het Juridisch Loket naar de rechtsbijstand een korting op de bijdrage gegeven worden.

In 2014 werd door de overheid een bedrag van 390 miljoen euro aan rechtsbijstand uitgegeven, waarvan het leeuwendeel (92%) aan toevoegingen (tabel 5.7).

Tabel 5.7

De uitgaven aan juridische ondersteuning, 2014 (x mln. euro)

	eigen bijdragen huishoudens	overheidsuitgaven	saldo
reguliere toevoegingen		359	395
rechtsbijstand			
wv. strafrecht		137	
wv. familie- en personenrecht		53	
wv. asiel- en vreemdelingenrecht		44	
wv. overig recht		125	
overige toevoegingen		8	8
rechtsbijstand			
Juridisch Loket		23	23
eigen bijdragen	-64		
totaal	-64	390	326

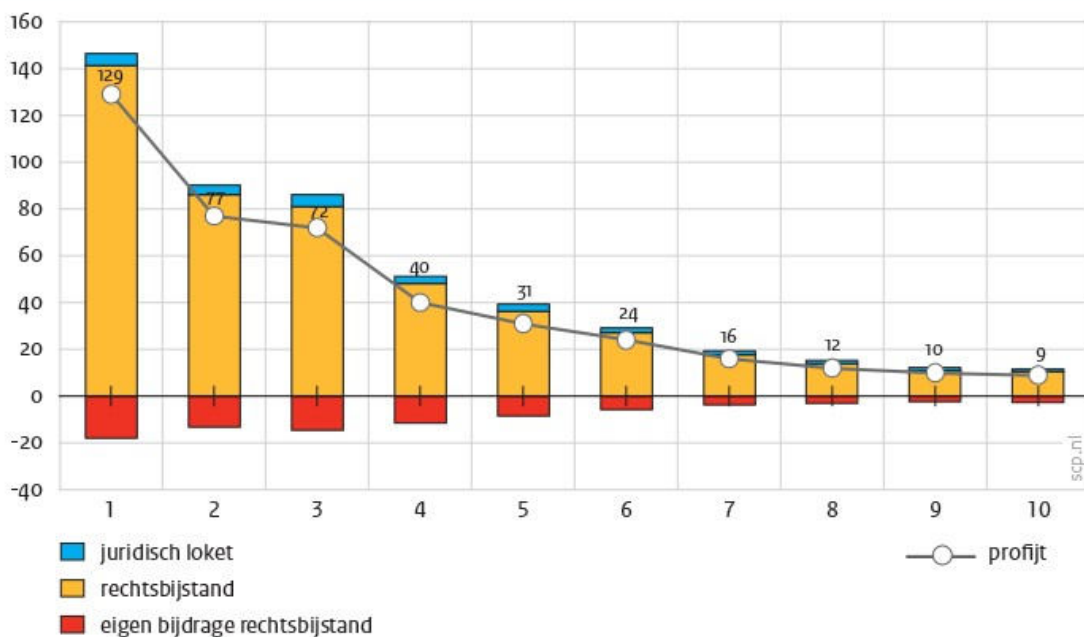
Bron: RvR (Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2014); V&J (begroting 2016)

De toerekening en de verdeling van het profijt van juridische ondersteuning

Het profijt van de juridische ondersteuning is berekend op basis van registraties door de Raad voor Rechtsbijstand, waarbij we het aantal toevoegingen en bezoeken aan het Juridisch Loket als gebruiksindicator hebben gehanteerd. De eigen bijdragen hebben we gesimuleerd op basis van het bij ons bekende verzamelinkomen en door de raad gehanteerde inkomenscriteria, met kortingen voor mensen die door het Juridisch Loket zijn doorverwezen (figuur 5.5 en tabel 5.8)

Figuur 5.5

Het profijt van juridische ondersteuning, naar decielen van het secundaire inkomen^a, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



a De punten op de zwarte lijn geven het netto profijt per deciel aan, i.e. het profijt (positieve overdrachten) verminderd met het nadeel (negatieve overdrachten). De lijn die deze punten verbindt visualiseert de vorm van de herverdeling.

Bron: SCP (IAH'14)

Het profijt van juridische ondersteuning concentreert zich in de laagste decielen van het secundaire inkomen, wat een duidelijk deelname-effect weerspiegelt ten gevolge van inkomenscriteria voor de toegang tot rechtsbijstand: mensen met een laag inkomen maken relatief veel gebruik. Wel bestaat er een doorloop tot in de hogere decielen. Deze doorloop is verrassend, omdat alleenstaanden met een verzamelinkomen boven de 25.600 euro en meerpersoonshuishoudens met een verzamelinkomen boven de 36.100 euro in beginsel niet in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Hierbij moet echter opgemerkt worden dat onze definitie van het secundaire inkomen niet geheel overlapt met het verzamelinkomen (het cumulatieve belastbare inkomen in box 1, 2 en 3) en wij de eigen bijdrage gesimuleerd hebben. De eigen betalingen volgen grotendeels het gebruik, waarbij de lokale piek in het derde deciel de inkomensafhankelijkheid van de eigen bijdrage weerspiegelt, maar zij zijn gelijkmatiger verdeeld als gevolg van de inkomensafhankelijkheid.

Tabel 5.8

De relevante demografische verdeling met betrekking tot de juridische ondersteuning, naar decielen van het secundaire inkomen, 2014 (in procenten)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	totaal
aandeel personen 18-64 jaar	6	3	6	5	8	11	13	15	16	17	100
aandeel profijt juridische ondersteuning	31	19	17	9	7	5	4	3	2	2	100
aandeel nadeel juridische ondersteuning	18	14	18	11	10	8	7	5	5	4	100

Bron: SCP (IAH'14)

5.7 Financiële ondersteuning

De overheidsuitgaven aan financiële ondersteuning

Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 en 3 is armoedepreventie een van de kerntaken van de sociale zekerheid (Barr 1992; Vrooman 2009). Naast de directe inkomensoverdrachten die de overheid hiertoe in het leven heeft geroepen, subsidieert de overheid een aantal diensten of uitgaven ter ondersteuning van de bestaanszekerheid van huishoudens, wanneer hun inkomenssituatie daarom vraagt. Het gaat hierbij doorgaans om diensten of uitgaven waar huishoudens juridisch gezien toe verplicht zijn, of uitgaven die noodzakelijk worden geacht, maar niet altijd direct vanuit het inkomen van het huishouden te bekostigen zijn. Onder de juridisch verplichte uitgaven die de overheid subsidieert vallen hier de gemeentelijke heffingen en de heffingen van lokale autoriteiten als het waterschap. Deze kunnen worden onderscheiden in heffingen ter bekostiging van gemeentelijke of bovengemeentelijke diensten en belastingen voor het genereren van gemeentelijke inkomsten. Tot de bekostigingsheffingen behoren onder meer het reinigingsrecht en de afvalstoffenheffing ter financiering van de gemeentelijke afvalinzameling, de rioolheffing voor onderhoud en exploitatie van de riolering, de zuiveringsheffing voor het zuiveren van het afvalwater, en de watersysteemheffing voor het beheer van het oppervlaktewater. Tot de inkomstenheffingen ter algemene financiering van gemeentelijke diensten behoort onder meer de onroerendezaakbelasting voor huishoudens met een eigen woning. De hoogte van de bedragen is doorgaans per gemeente of waterschap bepaald en gedifferentieerd naar omvang van het huishouden, eventueel naar het watergebruik in het geval van de rioolheffing en naar de woz-waarde in het geval van de onroerendezaakbelasting. Door deze constructie kan het voorkomen dat deze heffingen huishoudens met een laag inkomen onder de armoedegrens duwen, in welk geval de gemeente over kan gaan tot kwijtschelding. De gemeente bepaalt van welke belastingen kwijtschelding mogelijk is. Bij de kwijtschelding van lokale heffingen is de gemeente gehouden aan normen die zijn vastgelegd in de Uitvoeringsregeling Invorderingswet. Daarin is de betalingscapaciteit

vastgelegd die bepalend is voor de hoogte van de kwijtschelding. De gemeenten kunnen bij de bepaling van de betalingscapaciteit uitgaan van hogere kosten van bestaan (100%) dan landelijk in aanmerking worden genomen (90%).

De overheid ondersteunt ook huishoudens financieel wanneer zij vanwege hun inkomenspositie niet in staat zijn om noodzakelijke (grote) uitgaven te doen, zoals het vervangen van de wasmachine of het doen van medische uitgaven. Dit doet de overheid middels de bijzonderebijstandsuitkering, die een huishouden indien nodig kan aanvragen bij de gemeente. In het kader van de bijzondere bijstand subsidieert de overheid dus direct de consumptie van huishoudens, waarmee zij het huishoudinkomen vergroot.

Tabel 5.9 toont de toegerekende bedragen aan kwijtscholden heffingen en uitgekeerde bijzondere bijstand. Het bedrag aan bijzondere bijstand komt uit de *Rapportage bijzondere bijstand* van het CBS (Lalta en Slager 2015); het bedrag aan kwijtscholden heffingen hebben we bepaald op basis van microgegevens uit het WoON'15, waarin de tarieven voor gemeentelijke heffingen en kwijtscheldingen zijn opgenomen. Dit bedrag kan afwijken van het kwijtscholden bedrag in 2014, waar geen gegevens over beschikbaar waren.⁵⁷

Tabel 5.9

De uitgaven aan financiële ondersteuning, 2014 (x mln. euro)

	overheidsuitgaven
bijzondere bijstand	395
kwijtschelding lokale heffingen	267
totaal	662

Bron: Lalta en Slager (2015); BZK/CBS (WoON'15) SCP-bewerking

De toerekening en de verdeling van het profijt van financiële ondersteuning

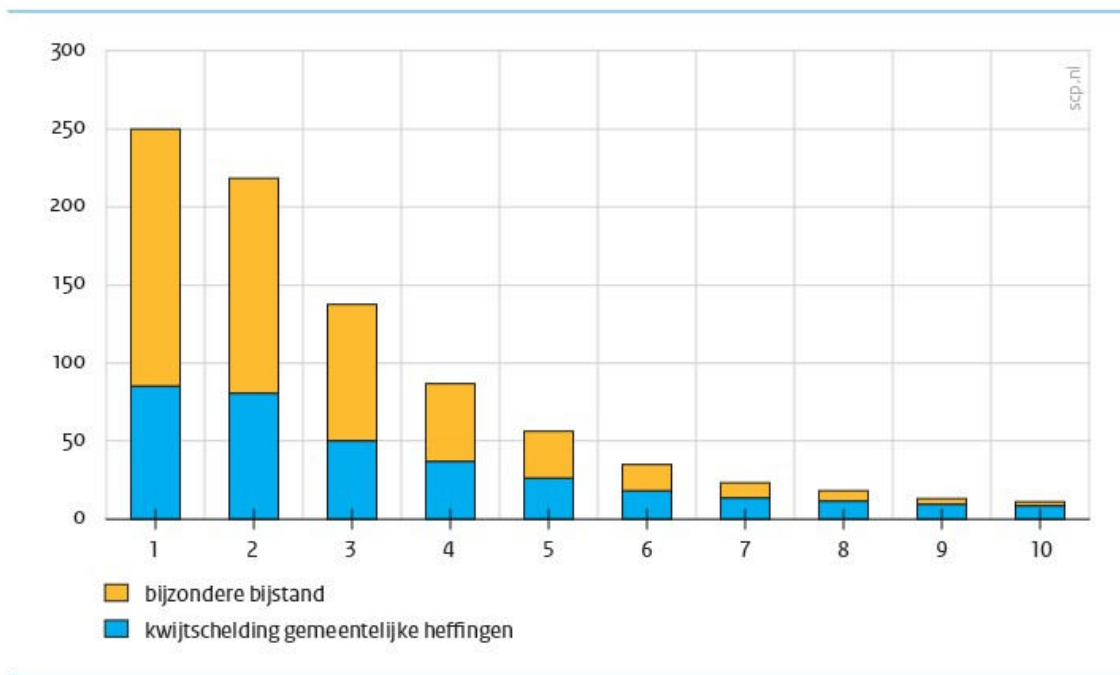
Het profijt van de bijzondere bijstand hebben wij toegerekend op basis van de busregistratie (Bijstandsuitkeringenstatistiek), waarvan in 2012 de laatste versie gepubliceerd is. De verdeling van 2012, waarvan we verwachten dat die redelijk stabiel is gebleven, gebruiken we om het totale bedrag voor 2014 mee toe te rekenen aan huishoudens. Het profijt van de kwijtscheldingen hebben we, zoals gezegd, toegerekend op basis van de gemeentelijke tarieven en het al dan niet ontvangen van kwijtschelding, zoals aangegeven in WoON'15.

⁵⁷ Volgens de vereniging van leidinggevendenden in het sociaal domein Divosa bedroeg het budget voor de bijzondere bijstand in 2014 720 miljoen euro, maar het CBS bepaalde voor dezelfde periode 395 miljoen euro aan uitgaven, exclusief de langdurigheidstoelage (Lalta en Slager 2015).

Het profijt van de bijzondere bijstand en de kwijtschelding van de lokale heffingen komt hoofdzakelijk in de lagere inkomensdecielen terecht (figuur 5.6 en tabel 5.10). Net als bij de rechtsbijstand zien we hier wat verloop naar de hogere decielen; dit heeft met de gehanteerde inkomensbegrippen te maken.

Figuur 5.6

Het profijt van financiële ondersteuning, naar decielen van het secundaire inkomen, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



Bron: SCP (IAH'14)

Tabel 5.10

De relevante demografische verdeling met betrekking tot de financiële ondersteuning, naar decielen van het secundaire inkomen, 2014 (in procenten)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	totaal
aandeel equivalente personen	8	8	9	9	9	10	11	12	12	12	100
aandeel profijt kwijtschelding heffingen	25	24	15	11	8	5	4	3	3	2	100
aandeel profijt bijzondere bijstand	32	27	17	10	6	3	2	1	1	1	100

Bron: SCP (IAH'14)

De hoge deelname in de lage decielen is gezien de aard van de regelingen niet verwonderlijk. Hier houden we, door het aantal equivalente personen te bepalen, rekening met de mate waarin grotere huishoudens schaalvoordelen kunnen realiseren in hun uitgaven.⁵⁸

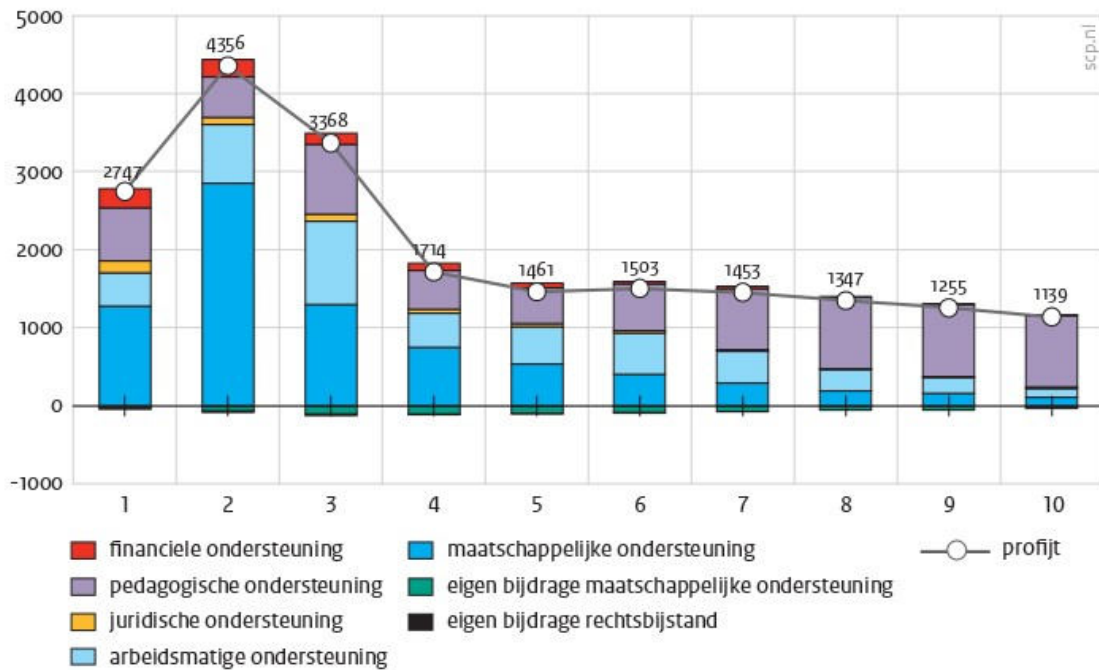
5.8 De inkomenseffecten van ondersteuning

Het profijt van de ondersteuningsuitgaven kent een sterke piek in de lage decielen. Wel valt op dat er ook in de hogere decielen nog een behoorlijk profijt terecht komt, wat in belangrijke mate een gevolg is van de kinderopvangtoeslag en de overheidsbijdrage aan jeugdzorg zonder verblijf (figuur 5.7).

58 Een grotere huishoudensomvang gaat gepaard met schaalvoordelen: goederen en diensten kosten in veel gevallen voor een tweede gebruiker binnen een huishouden niet evenveel als voor de eerste gebruiker. Zo hoeft een tweede persoon in het huishouden geen tweemaal zo grote woning om hetzelfde woongenot te realiseren, omdat ruimtes gedeeld kunnen worden, en ook verdubbelen dientengevolge de woonlasten doorgaans niet. Wanneer we voor deze schaalvoordelen corrigeren, komen we op het aandeel 'equivalente personen'. Dit getal bevat de mate waarin een extra persoon in het huishouden qua woongenot en -lasten niet volledig meetelt: een huishouden met twee volwassenen heeft een 1,4 maal zo grote woning nodig om hetzelfde woongenot te realiseren als een eenpersoonshuishouden, waardoor deze twee volwassenen dus voor 1,4 meetellen.

Figuur 5.7

Het profijt van ondersteuning, naar decielen van het secundaire inkomen^a, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



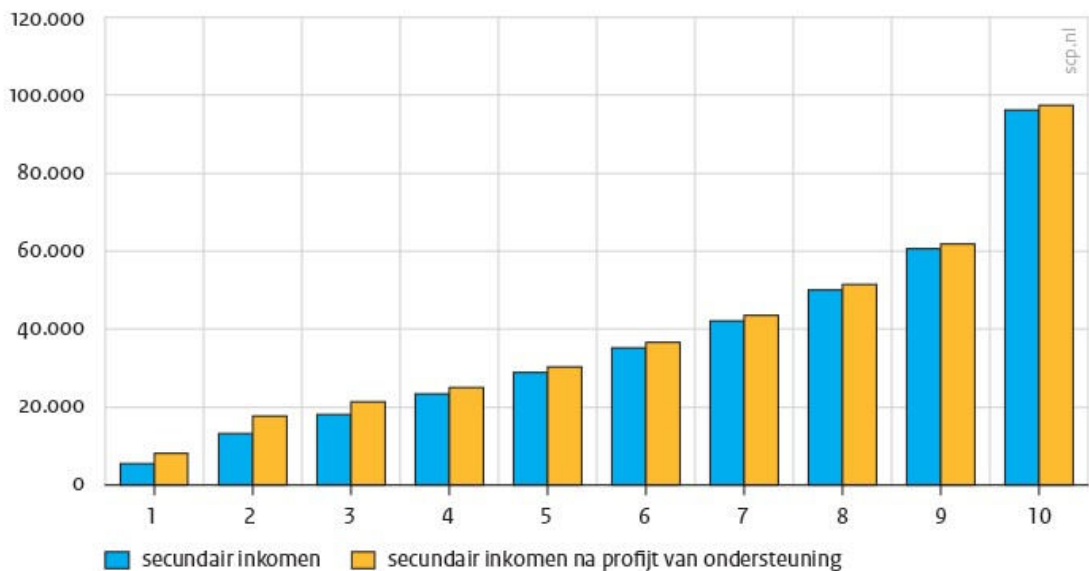
a De punten op de zwarte lijn geven het netto profijt per deciel aan, i.e. het profijt (positieve overdrachten) verminderd met het nadeel (negatieve overdrachten). De lijn die deze punten verbindt visualiseert de vorm van de herverdeling.

Bron: SCP (IAH'14)

Wanneer we het profijt van ondersteuning optellen bij het secundaire inkomen, krijgen we een idee van de inkomensstoeiname ten gevolge van de overheidsuitgaven aan ondersteuning. Figuur 5.8 laat zien dat ondersteuning per saldo een nivellerende werking op de secundaire-inkomensverdeling heeft, wat, gezien de sterke neiging tot concentratie in de lagere decielen die we door het hoofdstuk heen zagen, geen verassing mag heten. Vooral de lagere inkomens hebben dus profijt van ondersteunende voorzieningen, zeker als we de welvaartstoeiname als proportie van het secundaire inkomen bezien. De inkomensverdeling wordt hierdoor iets vlakker.

Figuur 5.8

De secundaire-inkomensverdeling voor en na verrekening van het profijt van ondersteuning, naar decielen van het secundaire inkomen, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



Bron: SCP (IAH'14)

5.9 Conclusie

In dit hoofdstuk bespraken wij regelingen die als doel hebben om mensen te ondersteunen bij het deelnemen aan de maatschappij, wanneer zichzelf of leden van hun huishouden dat om fysieke, psychische of financiële redenen niet meer volledig kunnen.

Met betrekking tot dat laatste criterium, zien we dat financiële ondersteuning in de vorm van de bijzondere bijstand en de kwijtschelding van gemeentelijke heffingen, en juridische ondersteuning in de vorm van rechtsbijstand, inderdaad bij de financieel kwetsbare huishoudens terecht komen. Dit geldt eveneens voor de maatschappelijke ondersteuning, al is de interpretatie daar iets anders, doordat ouderdom en een slechte gezondheid samen gaan met een beperkte verdien capaciteit. Het profijt van arbeidsmatige ondersteuning en jeugdzorg kent een meer gelijk verloop over de inkomensverdeling, voornamelijk doordat het gebruik van sociale werkvoorziening enige verdien capaciteit impliceert en doordat de ouders van jeugdigen in de jeugdzorg niet noodzakelijkerwijs een laag huishoudinkomen hebben. Alleen het profijt van de kinderopvangtoeslag kent een duidelijk positief verloop met het huishoudinkomen, als gevolg van het feit dat deze huishoudens doorgaans meer kinderen hebben en ook een hogere deelname laten zien. Weliswaar hebben voorzieningen in het kader van de ondersteuning lang niet in alle gevallen als expliciet doel om financieel kwetsbare huishoudens te ondersteunen, maar zij komen desalniettemin vaak bij huishoudens met een laag inkomen terecht.

6 Onderwijs

6.1 Redenen voor overheidsingrijpen in het onderwijs

Een belangrijk deel van de overheidsuitgaven in de tertiaire sfeer gaat naar onderwijs, wat overeenstemt met de waarde die de samenleving hecht aan toegankelijk en goed onderwijs. Het onderwijs wordt gezien als grondrecht en de leerplicht moet verzekeren dat alle Nederlanders ten minste tot hun zestiende levensjaar aan het onderwijs deelnemen. Ten eerste biedt onderwijs mogelijkheden tot sociale mobiliteit: vanuit een meritocratische gedachte zou een intelligent kind uit een lager opgeleid huishouden door middel van het onderwijs kunnen doorstromen naar een hoger opleidingsniveau en een hogere inkomensgroep. Ten tweede genereert een hoger opleidingsniveau van de bevolking positieve externe effecten: het verhoogt de economische productiviteit en de gezondheid van de bevolking, en bevordert de mondigheid en participatie van burgers, die nodig zijn voor een goed functionerende democratie (Dronkers 2011; Goderis en Woittiez 2015).

Veel kosten van het onderwijs voor het individu bevinden zich in het heden, terwijl de rendementen zich pas in de toekomst materialiseren, wat ertoe kan leiden dat burgers het individuele nut van onderwijs onderschatten.⁵⁹ In het lager en voortgezet onderwijs wordt het mogelijke gevolg hiervan, een lage deelname, ondervangen door de leerplicht.

Een directe consequentie hiervan is dat dit type onderwijs gratis is voor huishoudens: een leerplicht en een eigen bijdrage zouden op gespannen voet met elkaar staan, zeker omdat het onderwijs een sociaal grondrecht is. In het middelbaar beroeps- en hoger onderwijs, waar geen leerplicht geldt, wordt het risico op een te lage deelname deels verzacht door overheidsingrijpen, dat de prijzen van onderwijs laag houdt. Een andere reden voor overheidsingrijpen is dat marktprijzen van opleidingen geen rekening houden met (zich mogelijk in de toekomst manifesterende) collectieve externe effecten van onderwijs, zoals economische groei, burgerparticipatie, enzovoort. Deze externe effecten zijn niet te verwaarlozen, maar zouden niet volledig verwerkt worden in een marktprijs van onderwijs (Aaron en McGuire 1970; Van der Horst et al. 2011; Minne et al. 2007). Door de prijs laag te houden faciliteert de overheid de totstandkoming van deze wenselijke externe effecten. Dat de overheid onderwijs subsidieert en het dus (ver) onder de marktprijs aangeboden kan worden, neemt een deel weg van de financiële barrières voor deelname die anders zouden bestaan voor kinderen uit huishoudens met een laag inkomen. Echter, niet alle barrières voor een succesvolle onderwijs carrière zijn financieel: het onderwijssysteem kan in de praktijk leiden tot de reproductie van sociale ongelijkheid, doordat kinderen van hoogopgeleide ouders de ‘regels van het spel’ op scholen beter begrijpen (Bourdieu en Passeron 1990). Het bestendigen van sociale ongelijkheid lijkt steeds meer een risico in

59 Mensen hebben de neiging tot *hyperbolic discounting* – ze overschatten het nut van consumptie in het heden en onderschatten het nut van consumptie in de toekomst (Laibson 1997).

het Nederlandse onderwijssysteem, dat een vroege en vrij permanente selectie van leerlingen naar niveau hanteert (Van de Werfhorst en Mijs 2010).

6.2 Overheidsuitgaven aan onderwijs

In Nederland, evenals in veel andere landen waar de overheid bijdraagt aan de financiering van het onderwijs, vindt het leeuwendeel van de financiering plaats via directe bekostiging (Lowry 2016). Daarnaast kan de overheid bijdragen met beurzen voor onderwijsinstellingen en met vormen van financiële ondersteuning voor studenten. De dominantie van directe bekostiging geldt voor zowel het lager, middelbaar als hoger onderwijs, met dien verstande dat de balans in het hoger onderwijs verschuift naar directe financiële ondersteuning van studenten. Ook zijn in het hoger onderwijs de overheidsuitgaven aan onderzoekscontracten zeker niet te verwaarlozen, maar aangezien deze uitgaven in de eerste plaats ten goede komen aan onderzoek en slechts indirect aan onderwijs, rekenen wij deze hier niet toe. Als deze contracten commerciële tarieven hanteren, genereren zij daarnaast overigens ook geen profijt.

De eigen bijdrage aan het onderwijs stijgt naarmate men hoger komt in het onderwijs; zo is er in het regulier basisonderwijs en voortgezet onderwijs geen eigen bijdrage, terwijl voor een mbo-opleiding in het schooljaar 2013/14 circa 1090 euro per jaar in rekening werd gebracht (voor leerlingen van 18 jaar en ouder; minderjarige leerlingen betalen geen lesgeld) en voor een hbo- of wetenschappelijke opleiding circa 1835 euro. Dit wordt echter weer deels gecompenseerd door het feit dat kinderen uit huishoudens met een laag inkomen een aanvulling op de basisbeurs kunnen krijgen als zij een mbo-, hbo- of wo-opleiding willen volgen.⁶⁰

Lage inkomens in het beroeps- en voortgezet onderwijs werden in 2014 in de scholing ondersteund door de inkomensafhankelijke Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (wtros), die als doel de waarborging van de financiële toegankelijkheid van het onderwijs heeft. De regeling is van toepassing op (ouders van) leerlingen in het voortgezet onderwijs of minderjarige leerlingen in het mbo. Binnen deze regeling kunnen de ouders van kinderen van 17 jaar en jonger een toelage krijgen om bijvoorbeeld de kosten van lesmateriaal en/of vervoer te dekken, of kunnen leerlingen van 18 jaar en ouder voor vergelijkbare zaken zelf een toelage krijgen. Studenten kunnen daarnaast gemaakte studiekosten aftrekken van hun inkomen in de regeling fiscale compensatie studiekosten.

60 Per 1 september 2015 is het sociale leenstelsel ingevoerd, waarbij de basisbeurs afgeschaft is en vervangen door een lening tegen gunstige voorwaarden. Omdat lage inkomens vanwege risicoaversie minder bereid zijn te lenen dan hoge inkomens, is voor lage inkomens ook in het nieuwe systeem een beurs beschikbaar.

Om in het basisonderwijs tegemoet te komen aan mogelijke leerachterstanden van kinderen met laagopgeleide ouders, is er extra geld beschikbaar in de zogeheten gewichtenregeling. Scholen met een concentratie van kinderen met laagopgeleide ouders hebben binnen deze regeling recht op een tegemoetkoming van de overheid, om daarmee de intensievere begeleiding van deze kinderen te bekostigen.⁶¹ Buiten het reguliere basisonderwijs, het voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs bestaan er specifieke onderwijsvormen voor kinderen met fysieke beperkingen, stoornissen en gedragsproblemen. Kinderen van basisschoolleeftijd met relatief lichte problematiek kunnen terecht in het speciale basisonderwijs, waarbij zij extra begeleiding of aanpassingen aan de leeromgeving krijgen op een school voor regulier basisonderwijs.⁶² Voor kinderen in deze leeftijdsklasse met zwaardere problematiek bestaat het speciaal onderwijs, waarbij kinderen les krijgen op speciale scholen gericht op cluster 1 (blind en slechtziend), cluster 2 (doof en slechthorend), cluster 3 (gehandicapt en langdurig ziek) of cluster 4 (stoornissen en gedragsproblemen). Kinderen van middelbareschoolleeftijd met dergelijke beperkingen kunnen terecht in het voortgezet speciaal onderwijs, met vergelijkbare clusterscholen op middelbareschoolniveau.⁶³

Figuur 6.1 toont de ontwikkeling van de onderwijsuitgaven in lopende prijzen sinds 2004. Over de gehele linie zijn de overheidsuitgaven toegenomen, al geldt dit sterker voor het middelbaar en hoger onderwijs (incl. studiefinanciering) dan voor het lager onderwijs. Dit is deels een gevolg van het toegenomen prijspeil, maar voornamelijk van een toegenomen deelname aan het middelbaar en hoger onderwijs (CBS 2016b).

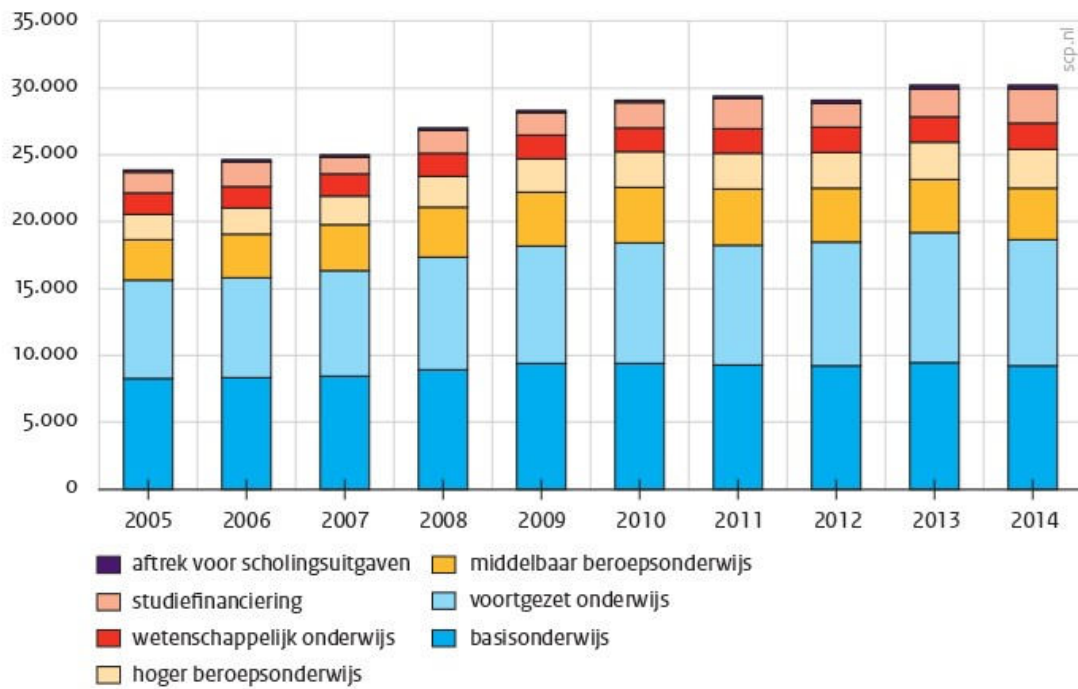
61 Kinderen van ouders met maximaal basisonderwijs of (v)so-zmlk wordt een gewicht van 1,2 toegekend, kinderen van ouders met maximaal lbo/vbo, praktijkonderwijs of vmbo basis- of kaderberoepsgerichte leerweg, wordt een gewicht van 0,3 toegekend, en kinderen van hoger opgeleide ouders krijgen gewicht 0. Wanneer het cumulatieve gewicht van alle leerlingen meer dan 6% van het aantal leerlingen bedraagt, krijgt de school tegemoetkoming over het schoolgewicht hoger dan die 6%, met een plafond van 80%. Deze tegemoetkoming wordt aangevuld met extra tegemoetkoming voor zogeheten impulsgebieden (postcodegebieden met veel lage inkomens en hoge werkloosheid). De gewichtenregeling nemen wij mee in de analyse, de regeling impulsgebieden niet.

62 Deze instellingen vallen dan ook – net als kinderen in het reguliere basisonderwijs – onder de Wet op het primaire onderwijs (wpo).

63 Kinderen in het (voortgezet) speciaal onderwijs vallen onder de Wet op de expertisecentra (wec).

Figuur 6.1

De overheidsuitgaven aan onderwijs, in lopende prijzen, 2004-2014 (x mln. euro)



Bron: CBS (StatLine)

In tabel 6.1 zijn de overheidsbijdragen aan de onderwijsvormen in 2014 gedetailleerd weergegeven. In de volgende gevallen betreffen de overheidsuitgaven de lumpsumfinanciering aan onderwijsinstellingen, vermeerderd met de apparaatskosten: het basisonderwijs en de gewichtenregeling, het speciaal basisonderwijs, het speciaal onderwijs, het voortgezet onderwijs, het voortgezet speciaal onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs, de daarbinnen beschikbare leer-werkregelingen, het voortgezet onderwijs voor volwassenen (vavo), het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs. De overheidsuitgaven aan de studiefinanciering, de tegemoetkoming schoolkosten en de fiscale compensatie studiekosten betreffen het totale uitgekeerde bedrag in 2014.

6.3 De toerekening van het profijt van onderwijs

Het gebruik van onderwijs

Om het profijt van de overheid van de financiering van onderwijsinstellingen uit te rekenen, rekenen we de in tabel 6.1 weergegeven bedragen voor overheidsuitgaven toe op basis van het gebruik. In het basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs, het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs is gebruik op het niveau van het huishouden gedefinieerd als het aantal kinderen uit het huishouden in het desbetreffende

onderwijs in 2014.⁶⁴ In de overige onderwijsvormen is gebruik gedefinieerd als het aantal maanden dat een leerling in 2014 een bepaalde onderwijsvorm heeft genoten.⁶⁵ In het regulier basisonderwijs nemen we de zogeheten gewichtenregeling mee. Hiertoe bepalen we het effectieve gewicht van het kind op basis van het gewicht dat het heeft gekregen, gecorrigeerd voor de concentratie gewichtenleerlingen binnen zijn basisschool⁶⁶ (zie ook noot 3). In het mbo bepalen we separaat het profijt van de overheidsbijdragen aan leerwerkbedrijven ter financiering van leer-werktrajecten. We kunnen niet uitgaan van de kosten die per individuele leerling worden gemaakt, doordat er geen gegevens beschikbaar zijn over de verschillen tussen leerlingen in termen van contacturen met docenten of materiaal.

Om het profijt van de studiefinanciering, de tegemoetkoming schoolkosten en de fiscale compensatie voor studiekosten te berekenen, rekenen we het macrobedrag toe op basis van het ontvangen bedrag op microniveau.⁶⁷ De ontvangen studiefinanciering en tegemoetkoming scholingskosten is geregistreerd in het Inkomenspanelonderzoek (IPO). De ontvangen fiscale compensatie (i.e. de niet-betaalde belasting) voor gemaakte scholingskosten berekenen we aan de hand van het in het IPO geobserveerde afgetrokken bedrag en het schijftarief waartegen dit bedrag afgetrokken kon worden. Hier rekenen we het macrobedrag toe op basis van de berekende niet-betaalde belasting.

64 Bij onderwijs is het gebruikelijk om gegevens binnen schooljaren te verzamelen, bijvoorbeeld 2013/'14. In dit onderzoek zijn in het lager onderwijs echter gemiddelden over het kalenderjaar 2014 gebruikt.

65 Hierbij hebben we ons beperkt tot twaalf maanden gebruik voor leerlingen die na de zomervakantie in dezelfde onderwijsvorm bleven, zeven maanden voor leerlingen die na de zomervakantie uitstroomden of ander onderwijs gingen volgen, en vijf maanden voor instromers en leerlingen die voor de zomervakantie ander onderwijs volgden. In het mbo, de vavo en het hoger onderwijs hebben we voorts rekening gehouden met verschillen in gebruik en eigen bijdragen tussen extranei, en deeltijd- en duaalstudenten. Voor het mbo rapporteert ocv dat de kostenverhouding tussen bol-vol-tijd, bol-deeltijd en bbl 7,9 : 3,6 : 5,1 bedraagt. Voor het hoger onderwijs is de inschatting dat een deeltijdstudent vijf jaar doet over een vierjarige opleiding, waardoor we met een deeltijdfactor van 0,8 werken. Aangezien extranei geen onderwijs aan de instelling volgen, rekenen we hun geen profijt toe.

66 Het effectieve gewicht van een kind tellen we op bij het gebruik zonder gewicht: een kind dat geen gebruik maakt van de gewichtenregeling heeft hierdoor een gebruik van 1, terwijl een kind met een effectief gewicht van x een gebruik van 1 plus x heeft. We bepalen het totale bedrag dat een school ontvangt aan de hand van de concentratie gewichtenleerlingen op de betreffende school, waarna we het gemoeide bedrag toerekenen aan de gewichtenleerlingen op die school. We nemen hier dus aan dat de toelagen in het kader van de gewichtenregeling geen profijt genereren voor de school- en klasgenoten van de gewichtenleerling.

67 Als we veronderstellen dat de rente op het leningdeel van de studiefinanciering lager is, zouden we het verschil tussen deze rentes toe moeten rekenen als profijt van de overheid. Vanwege de gebrekkige datavoorziening en de aanvullende werkzaamheden die dit zou vereisen, blijft dit in dit rapport buiten beschouwing.

Tabel 6.1

De uitgaven aan en financiering van het onderwijs, 2014 (x mln. euro)

	eigen bijdragen	overheidsuitgaven	saldo
regulier basisonderwijs		8.870	8.870
gewichtenregeling		340	340 ^a
speciaal basisonderwijs		460	460 ^{bc}
speciaal onderwijs		790	790 ^b
voortgezet onderwijs		8.390	8.390
voortgezet speciaal onderwijs		1.050	1.050
middelbaar beroepsonderwijs	-350	4.050	3.700
leer-werken in het mbo		290	290
volwassenen voortgezet onderwijs		60	60
hoger beroepsonderwijs	-800	3.690	2.900
wetenschappelijk onderwijs (excl. onderzoek)	-510	2.460	1.940
studiefinanciering		2.520	2.520
tegemoetkoming schoolkosten		80	80
fiscale compensatie studiekosten		290	290
totaal	-1.660	33.340	31.680
waarvan toegerekend			31.680

- a De uitgaven aan de gewichtenregeling worden door de overheid niet apart gerapporteerd. Dit bedrag hebben we gedestilleerd uit de totale uitgaven aan basisonderwijs, op basis van het totale gewicht van de basisschoolgaande bevolking.
- b Een complicatie treedt op bij de toerekening van de overheidsuitgaven aan het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs. Voor deze onderwijsvormen rapporteert de overheid alleen het cumulatief. Dit bedrag hebben we hier op basis van de verwachte gemiddelde verhouding tussen de kosten van een sbo- en een so-leerling verdeeld over de twee onderwijsvormen.
- c Aangezien we geen indicatoren hebben voor het gebruik van leerlinggebonden financiering ('rugzakjes'), rekenen we de overheidsuitgaven in het speciaal (basis)onderwijs uitsluitend toe aan kinderen op speciale scholen, en niet aan kinderen die door middel van leerlinggebonden financiering in het reguliere basisonderwijs begeleid worden.

Bron: CBS (StatLine, maatwerktabel)

Uitwonende studenten

Als we eenvoudigweg de overheidsuitgaven aan het hoger onderwijs aan private huishoudens zouden toerekenen, zou een significant deel van deze uitgaven in het eerste inkomensdecil neerslaan: ruwweg zou het hier gaan om 50% van de uitgaven aan wetenschappelijk onderwijs en 23% van de uitgaven aan hbo. Dit is een gevolg van het feit dat uitwonende studenten een eigen huishouden vormen met een zeer laag huishoudinkomen. Het ligt echter in de lijn der verwachting dat ouders een belangrijk deel van de extra kosten zouden dragen, die zouden ontstaan als de overheid zich (gedeeltelijk) terugtrekt uit de financiering van het hoger onderwijs. Hierdoor kunnen we stellen dat een

belangrijk deel van het profijt van de overheidsuitgaven aan onderwijs bij de ouders neerslaat, ook als de student uit huis woont en een eigen huishouden voert.

Om het profijt van de overheidsuitgaven aan onderwijs op valide wijze toe te rekenen, plaatsen we uitwonende studenten bij de toerekening administratief terug in het ouderlijk huishouden. Aan deze wijze van berekenen refereren wij als de ouderlijkhuishoudenvariant (zie kader 6.1). Deze variant hanteren we alleen voor de overheidsuitgaven aan onderwijs, zoals ook aangegeven in hoofdstuk 2.

Kader 6.1 Ouderlijkhuishoudenvariant (OHV)

In deze editie van Profijt van de overheid maken we voor alle niet-onderwijssectoren een onderscheid tussen uit- en thuiswonende studenten: we gaan ervan uit dat het profijt van de overheidsuitgaven aan zorg, de zorgverzekering, sport, cultuur en recreatie, volkshuisvesting en vervoer en het nadeel van de overheidsinkomsten uit verbruiksbelasting bij thuiswonende studenten grotendeels aan de ouders toekomt, terwijl dit bij uitwonende studenten aan de student zelf toekomt. Dit omdat de eerste groep in grotere mate meelift op het inkomen en de uitgaven van de ouders dan de laatste groep (Nibud 2015). Bij onderwijs gaan we ervan uit dat het profijt van de overheidsuitgaven bij zowel uit- als thuiswonende studenten bij het ouderlijk huishouden terecht komt, onder de aanname dat het vaak de ouders zijn die het onderwijs van hun kinderen bekostigen.

In de praktijk hebben we door middel van het kind-ouderbestand van het CBS bepaald wat de familiebanden zijn van personen die in 2013 in het IPO opgenomen waren. Voor het doel van deze studie hielden we toen drie groepen over: uitwonende kinderen in het IPO van wie de ouders niet in het IPO zaten (groep 1), ouders in het IPO van wie de uitwonende kinderen niet in het IPO zaten (groep 2), en uitwonende kinderen en hun ouders van wie beider huishoudens in het IPO zaten (groep 3; we zouden verwachten dat deze groep verwaarloosbaar klein was, maar doordat het CBS in het verleden het IPO heeft aangevuld met gezinsleden van al aanwezige personen, ging het hier om aanzienlijke aantallen). Groep 1 hebben we voor de toerekening van de onderwijsuitgaven uit de berekening gelaten, in de aanname dat de uitwonende studenten in groep 2 een vergelijkbare groep vormen met de uitgesloten groep 1. Tot slot hebben we het onderwijsgebruik van de studenten in groep 2 en groep 3 aan het ouderlijk huishouden toegerekend.

Informatie over de studiefinanciering, de tegemoetkoming studiekosten en de fiscale compensatie voor studiekosten hadden we, in tegenstelling tot het onderwijsgebruik, alleen in het IPO beschikbaar. Hierdoor was bovenstaande wijze van berekening niet mogelijk, omdat de ontvangen bedragen van de uitwonende kinderen buiten het IPO niet bekend waren. De ontvangen bedragen voor groep 2 hebben we in deze gevallen geïmputeerd op basis van de ontvangen bedragen naar achtergrondkenmerken in groep 3.

6.4 De verdeling van het profijt van onderwijs

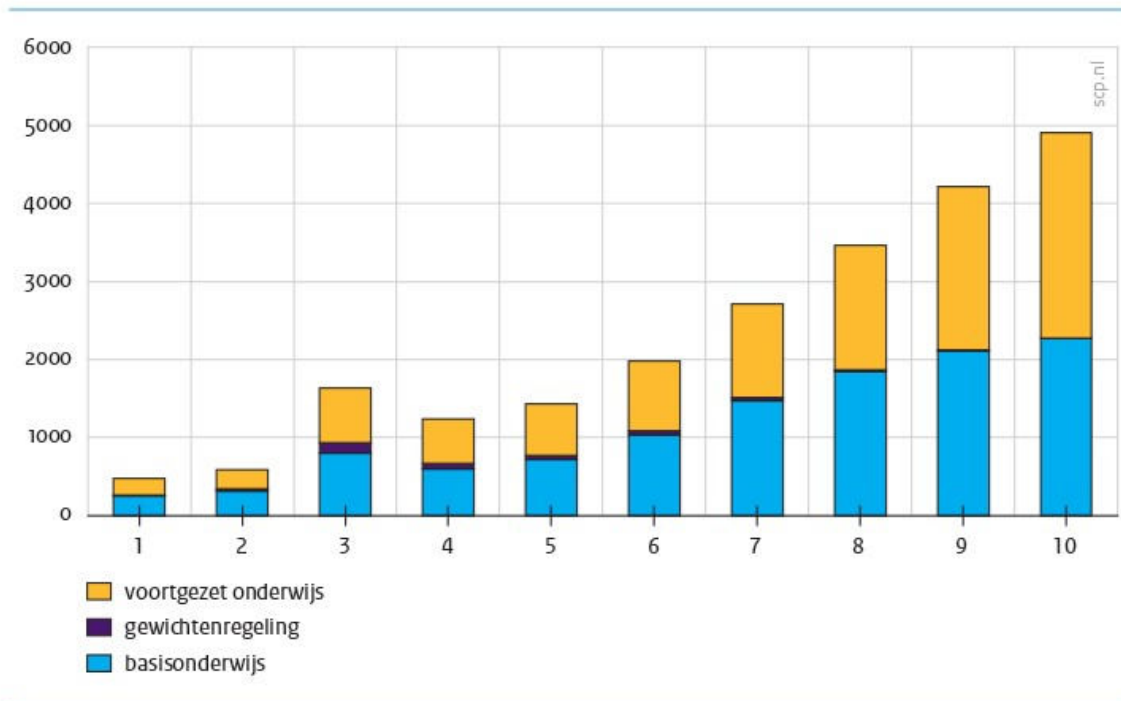
Het profijt van het leerplichtig onderwijs

Het profijt van het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs loopt op met het secundaire huishoudinkomen (figuur 6.2), wat hoofdzakelijk een gevolg is van het feit dat huishoudens met een hoger inkomen ook doorgaans meer kinderen hebben (volume-effect).

Gezien de leerplicht van alle leerlingen in het basisonderwijs en het merendeel van de leerlingen in het voortgezet onderwijs, vertaalt meer kinderen in een huishouden zich direct in een groter gebruik. Er zijn zowel bij het basisonderwijs als het voortgezet onderwijs in tabel 6.2 dan ook nauwelijks deelname-effecten te ontdekken. Het profijt van de gewichtenregeling bevindt zich grotendeels in het derde en vierde deciel en loopt vanaf daar af met het inkomen. Deze concentratie van het profijt van de gewichtenregeling bij huishoudens met kinderen met een laag inkomen is te verwachten bij een regeling die gericht is op kinderen van laagopgeleide ouders: huishoudens in de lagere decielen hebben immers weinig kinderen en huishoudens in de hogere decielen zullen dikwijls zo hoog opgeleid zijn dat hun kinderen niet voor een gewicht in aanmerking komen. Inderdaad zien we bij de gewichtenregeling in tabel 6.2 een aflopende deelname in de hogere decielen. Opvallend is in alle gevallen de piek in het derde inkomensdeciël, waar zich veel minderjarige kinderen bevinden, vaak in eenoudergezinnen (hier is dit niet weergegeven, maar zie tabel 3.3 ‘aandeel een oudergezinnen’ onder ‘secundair inkomen’ en kader 3.4 in hoofdstuk 3).

Figuur 6.2

Het profijt van het voortgezet onderwijs, het basisonderwijs en de gewichtenregeling, naar decielen van het secundaire inkomen, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



BRON: SCP (IAH'14)

Tabel 6.2

De relevante demografische verdeling met betrekking tot leerplichtig onderwijs, naar decielen van het secundaire inkomen, 2014 (in procenten)

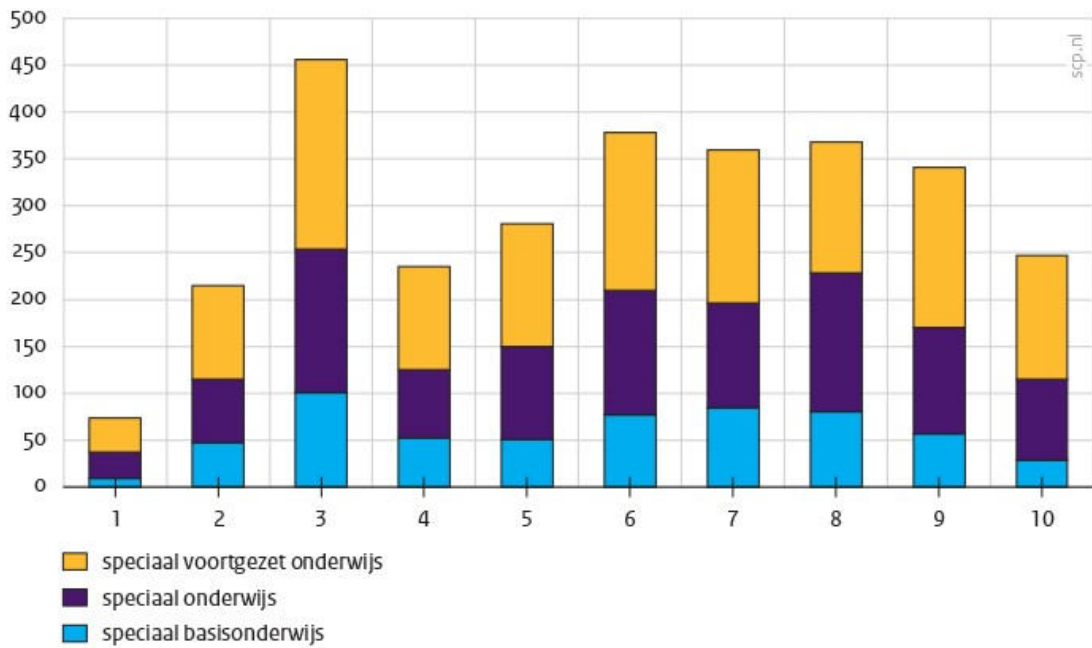
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	totaal
aandeel personen 4-11 jaar	2	3	8	5	6	9	13	16	18	19	100
aandeel personen 12-17 jaar	2	2	8	6	6	8	11	15	19	23	100
aandeel profijt basisonderwijs	2	3	7	5	6	9	13	16	18	20	100
aandeel profijt gewichtenregeling	5	7	32	17	13	10	8	4	2	1	100
aandeel profijt voortgezet onderwijs	2	2	6	5	6	8	11	15	19	25	100
aandeel profijt sbo	2	8	18	8	9	13	14	14	9	5	100
aandeel profijt so	3	7	16	7	9	12	12	15	11	9	100
aandeel profijt vso	3	6	16	8	10	12	12	11	13	10	100

Bron: SCP (IAH'14)

Het profijt van de speciale onderwijsvormen (speciaal onderwijs, speciaal basisonderwijs, speciaal voortgezet onderwijs) verloopt grillig over de inkomensverdeling, en is geconcentreerd in het derde, zesde, zevende en achtste deciel (tabel 6.2 en figuur 6.3). Deze verdeling lijkt een gevolg van een hoge prevalentie van beperkingen en eenoudergezinnen in het derde deciel en een oplopend aantal kinderen in hogere decielen. Alle vormen van speciaal onderwijs lijken desondanks een negatief deelname-effect te kennen. Hier zien we mogelijk een effect van de sociaaleconomische status (SES) van de ouders: ouders met een hoge SES zullen wellicht via de opvoeding of via het uitoefenen van druk op scholen, hun kinderen binnen het reguliere onderwijs kunnen houden, ondanks eventuele beperkingen. Daarnaast speelt mogelijk de overdraagbaarheid van beperkte leervaardigheden via het genotype en de opvoeding een rol: de eventuele beperkte leervaardigheden van ouders zorgen er mogelijk voor dat de ouders niet meer dan een middeninkomen kunnen bemachtigen en hun kinderen tevens een verhoogd risico op beperkte leervaardigheden lopen (EPCO 2010; Mulder et al. 2009).

Figuur 6.3

Het profijt van speciaal-onderwijsvormen, naar decielen van het secundaire inkomen, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



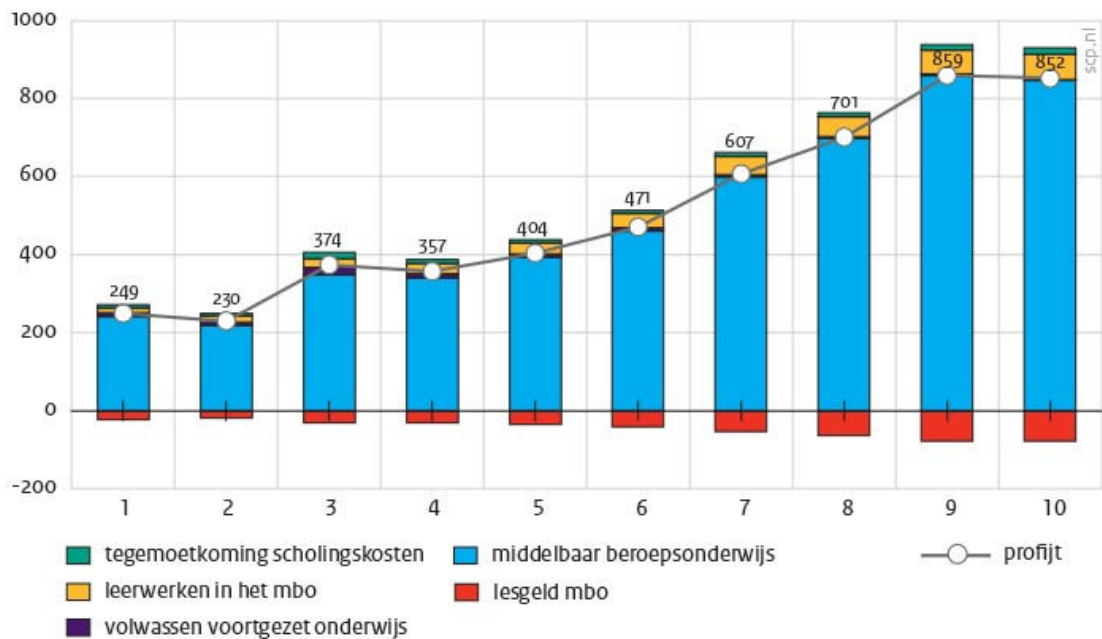
Bron: SCP (IAH'14)

Het profijt van het middelbaar beroepsonderwijs

Het profijt van het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs loopt, zoals we zullen zien, op met een toenemend huishoudinkomen (figuur 6.4). Helaas kunnen wij deze bevinding, door beperkingen van de data, niet naast relevante demografische verdeling houden. Wij beschikken namelijk niet over een indicatie van de leeftijd van de niet-onderwijsvolgende leden van onze ohhv-huishoudens. In de komende paragrafen moeten we dus volstaan met een meer kwalitatieve duiding van de gepresenteerde verdelingen.

Figuur 6.4

Het profijt van het middelbaar beroepsonderwijs, voortgezet onderwijs voor volwassenen en de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten, naar decielen van het secundaire inkomen³, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



a De punten op de zwarte lijn geven het netto profijt per deciel aan, i.e. het profijt (positieve overdrachten) verminderd met het nadeel (negatieve overdrachten). De lijn die deze punten verbindt visualiseert de vorm van de herverdeling.

Bron: SCP (IAH'14)

Het totale profijt van de onderzochte regelingen in het middelbaar beroepsonderwijs neemt toe met het huishoudinkomen. Dominant zijn hier de directe uitgaven aan mbo-instellingen, waarvan het profijt vrij lineair oploopt met het huishoudinkomen. Dit is in elk geval deels een gevolg van het grotere aantal kinderen per huishouden in de hogere decielen. De verwachting is daarbij dat de deelname in de hoogste en laagste decielen iets lager is dan in het midden, al kunnen we dit hier niet kwantificeren (maar zie Pommer et al. 2011). De uitgaven aan leerwerken volgen die van de directe uitgaven aan mbo-instellingen, wat aangeeft dat het profijt van de overheidsuitgaven aan leerbedrijven gerelateerd is aan het gebruik van mbo en er geen duidelijke neiging bestaat bij hogere of lagere inkomens om de opleiding van de kinderen meer of minder op leerwerken te richten (d.m.v. een keuze voor bol of bbl). Het profijt van de overheidsuitgaven aan het voortgezet onderwijs voor volwassenen valt bij de lage middeninkomens, wat een deelname-effect doet vermoeden. De tegemoetkoming scholingskosten kent tot slot een enigszins golvende verdeling over de inkomensdecielen. Vermoedelijk is de piek bij het derde en vierde deciel een gevolg van de inkomenseis voor het ontvangen van een aanvullende toelage,

terwijl de piek bij het negende en tiende deciel een volume-effect op de basistoelage weerspiegelt. De eigen bijdrage aan het mbo loopt in de pas met de verdeling van het profijt, wat een gevolg is van het feit dat de eigen bijdrage niet inkomensafhankelijk is en gelijk oploopt met het gebruik.

Zoals gezegd hebben mbo-deelnemers recht op studiefinanciering. Omdat het hier slechts om circa 10% van de totale overheidsuitgaven aan studiefinanciering gaat (CBS 2016c), presenteren we de volledige studiefinanciering als onderdeel van het hoger onderwijs.⁶⁸

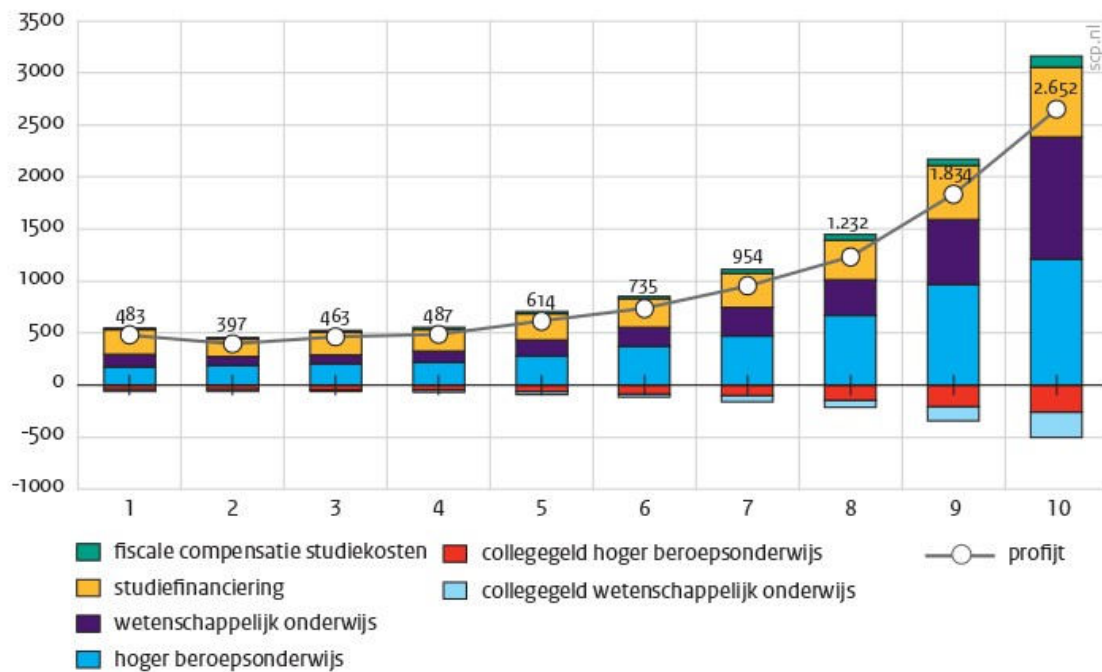
Het profijt van het hoger onderwijs

Het profijt van de overheidsuitgaven aan het hoger onderwijs (het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs) loopt sterk op met het inkomen: het negende en tiende deciel ontvangen 45% van de totale uitgaven (figuur 6.5). Deze steile curve is een gevolg van een gecombineerd positief volume-effect, dat nog versterkt wordt door een deelname-effect: niet alleen hebben hogere inkomens meer kinderen die tot de mogelijke doelgroep van het hoger onderwijs behoren, maar ook zijn deze kinderen eerder geneigd aan het hoger onderwijs deel te nemen (CBS 2016d; Herweijer en Josten 2014; Inspectie 2016). Het sterke deelname-effect dat we in het hbo en het wetenschappelijk onderwijs vermoeden, zien we minder terug in de profijtverdeling van de studiefinanciering. We lijken een volume-effect te zien in de vorm van een stijging naar inkomensniveau, terwijl de aanvullende beurs voor huishoudens met een laag inkomen een hoge deelname doet vermoeden onder die huishoudens. Dit geldt niet voor de fiscale compensatie voor studiekosten, waar een sterke stijging duidt op zowel een volume- als een deelname-effect. Het deelname-effect zou een gevolg zijn van het feit dat huishoudens met een hoog inkomen doorgaans meer studiekosten maken alsook van hun hogere deelname aan het hoger onderwijs, het beter geïnformeerd zijn over de aftrekbaarheid van bepaalde kosten, en het tegen een hoger tarief kunnen aftrekken daarvan.

68 De toerekening op het niveau van het huishoudens klopt hiermee gewoon.

Figuur 6.5

Het profijt van het hoger onderwijs, naar decielen van het secundaire inkomen^a, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



a De punten op de zwarte lijn geven het netto profijt per deciel aan, i.e. het profijt (positieve overdrachten) verminderd met het nadeel (negatieve overdrachten). De lijn die deze punten verbindt visualiseert de vorm van de herverdeling.

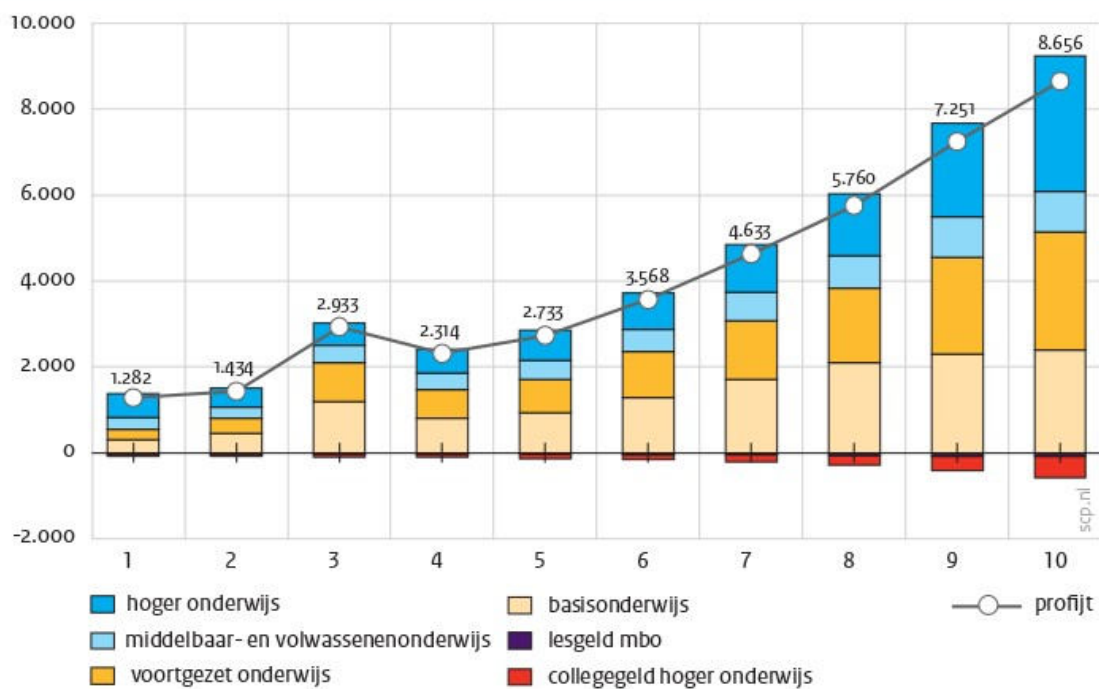
Bron: SCP (IAH'14)

6.5 De inkomenseffecten van onderwijs

Wanneer we uiteindelijk de gehele verdeling van het profijt van het onderwijs bezien, wordt duidelijk dat de onderwijsuitgaven sterk herverdelen naar de hogere inkomens, met een lokale piek bij de eenoudergezinnen in het derde deciel (figuur 6.6). Aangezien er met het onderwijs slechts relatief kleine eigen bijdragen gemoeid zijn, die voor elk huishouden kleiner zijn dan het ontvangen profijt, is het netto-effect van het onderwijsprofijs voor alle decielen positief. Hoewel het merendeel van het profijt van onderwijs in absolute zin bij de hogere inkomensdecielen terecht komt, biedt het voor huishoudens in het eerste deciel de grootste relatieve aanvulling op het inkomen (24% in het eerste deciel t.o.v. ongeveer 10% in de overige decielen).

Figuur 6.6

Het profijt van onderwijs, naar decielen van het secundaire inkomen^a, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)

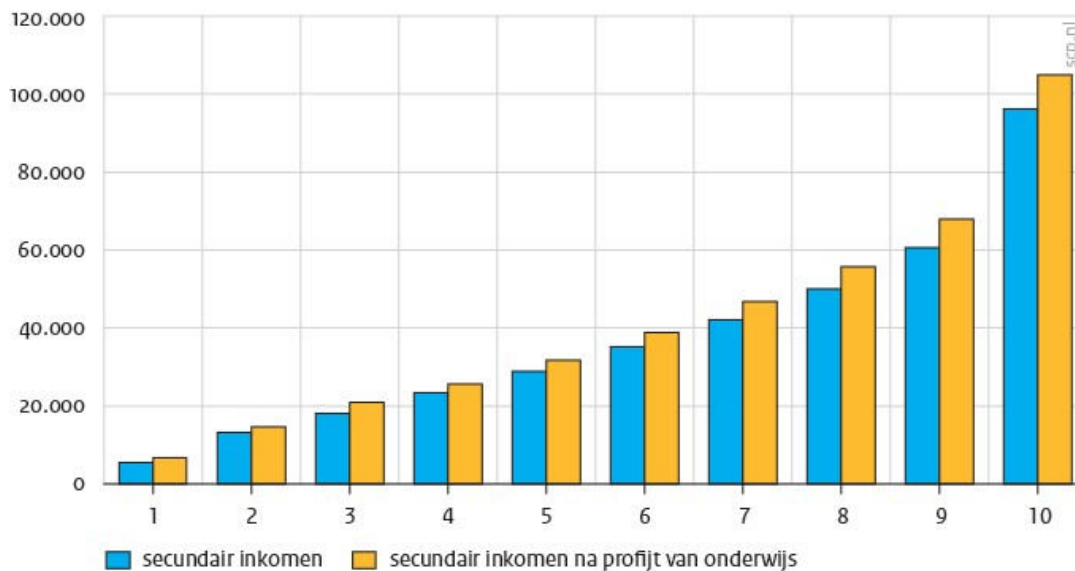


a De punten op de zwarte lijn geven het netto profijt per deciel aan, i.e. het profijt (positieve overdrachten) verminderd met het nadeel (negatieve overdrachten). De lijn die deze punten verbindt visualiseert de vorm van de herverdeling.

Bron: SCP (IAH'14)

Figuur 6.7

De secundaire-inkomensverdeling voor en na verrekening van profijt van onderwijs, naar decielen van het secundaire inkomen, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



Bron: SCP (IAH'14)

6.6 Conclusie

Het profijt van de overheidsuitgaven aan lager en middelbaar onderwijs volgt nauwgezet de verdeling van het aantal kinderen per huishouden. Hoewel we het hier niet kunnen kwantificeren, vermoeden we op basis van andere data (CBS 2016d), eerder onderzoek (Van de Werfhorst en Mijs 2010; Pommer et al. 2011) en figuur 6.5 dat het hoger onderwijs een sterke deelname kent onder (kinderen van) huishoudens met een hoog inkomen. Als dit deelname-effect een gevolg is van een betere toegang tot hoger onderwijs voor huishoudens met een hoog inkomen, ligt hier mogelijk een taak voor de overheid om de toegang voor lagere inkomens te verbeteren. Er zijn hier immers omvangrijke externe effecten en gevolgen voor sociale mobiliteit in het geding: een hoog opleidingsniveau van de bevolking bevordert de mondigheid en participatie van burgers, en heeft positieve gevolgen voor de gezondheid en arbeidsproductiviteit (Dronkers 2011; Goderis en Woittiez 2015, Van der Minne et al. 2007).

Aangezien de middengroep oververtegenwoordigd is in het middelbaar beroepsonderwijs, maar ondervertegenwoordigd in het hoger onderwijs, is de kernvraag voor de overheid of deelname aan het hoger onderwijs de genoemde externe effecten meer teweegbrengt dan deelname aan het middelbaar beroepsonderwijs. Wanneer we kijken naar deelname aan politieke activiteiten (mondigheid) of lidmaatschappen van verenigingen (sociale participatie), lijkt dit inderdaad het geval te zijn (o.b.v. data voor 2006: CBS 2016e; zie ook Van Houwelingen en Dekker 2015). Wel zijn de verschillen in deelname enigszins

afhankelijk van de activiteit of het type vereniging en hebben we geen duidelijk bewijs voor een oorzakelijke relatie. Ook zijn hoger opgeleiden gemiddeld gezonder dan middelbaar opgeleiden, al is, wanneer we kijken naar de levensverwachting, dit verschil bij mannen opvallender dan bij vrouwen (Kooiker en Croezen 2015).

Aan de andere kant kunnen we ons afvragen of het vanuit een productiviteitsperspectief wenselijk is als de middeninkomens in toenemende mate aan het hoger onderwijs gaan deelnemen: een belangrijk deel van de werkgelegenheid is immers op middelbaar niveau en er is behoefte aan middelbaar geschoolde arbeidskrachten. Vanuit de niet-arbeidsmarktgerelateerde externe effecten lijkt een grotere deelname van middeninkomens aan het hoger onderwijs dus wenselijk, maar vanuit het perspectief van de arbeidsmarkt is dit geen gegeven.

Een verandering met mogelijk ingrijpende gevolgen voor de toegang tot en deelname aan het hoger onderwijs is het sociale leenstelsel geweest. Hiervan is wel de verwachting geuit dat het kinderen uit huishoudens met een lagere sociaaleconomische status zou ontmoedigen deel te nemen aan het hoger onderwijs. Hoewel een verkenning van de gedragsreacties niet evident in die richting wees (Turkenburg et al. 2013), dient het effect van het sociale leenstelsel op de deelname van lagere en middeninkomens wel degelijk in de gaten gehouden te worden.

7 Wonen

7.1 Redenen voor overheidsingrijpen op de woningmarkt

De woningmarkt is in veel landen onderwerp van overheidsingrijpen. In het algemeen kunnen de volgende argumenten worden onderscheiden die ingrijpen op de woningmarkt motiveren (zie bv. Ras et al. 2006, die Barr 1993, citeert). Een goede kwaliteit van woningen genereert externe effecten. Niet alleen is een goede kwaliteit van belang voor de bewoners, maar zij verhoogt ook het welzijn van anderen in de directe woonomgeving en zorgt ervoor dat de buurt niet achteruitgaat. Daarnaast zullen in een volkomen vrije markt huishoudens met lage of tijdelijke inkomens minder gemakkelijk een woning van een aanvaardbaar niveau kunnen betalen, wat leidt tot een rechtvaardigheids- of verdelingsmotief. Tot slot kunnen huishoudens het belang van een goede woning onderschatten. Wie een laag inkomen of opleidingsniveau heeft, moet wonen afwegen tegen andere basisbehoeften. Dan kan een vereist minimum aan het niveau van woningen (bv. veiligheid, isolatie) in combinatie met regelingen voor betaalbaarheid helpen. Van deze drie lijken de rechtvaardigheidseffecten het meest relevant op de woningmarkt; de externe effecten en onderschatting lijken van veel minder belang (Ter Rele en Van Steen 2001).

Volgens de Grondwet dient de overheid de aanwezigheid van voldoende woongelegenheden te bevorderen (Staatsblad 2002: art. 22). Het voormalige ministerie van Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer (VROM 1989) hanteerde het algemene beleidsuitgangspunt dat elke ingezetene moet kunnen beschikken over een adequate woning tegen een betaalbare prijs. Daarom wordt wel gesproken van de 'ijzeren driehoek': beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit van wonen. In zijn 'Integrale visie op de woningmarkt' (TK 2010/2011) gaf het vorige kabinet in 2010 te kennen dat deze doelstellingen nog steeds overeind staan, maar dat de onderliggende maatschappelijke opgaven veranderd zijn. Er wordt gewezen op het creëren van meer keuzemogelijkheden voor middengroepen en lagere inkomens op de woningmarkt, het beter benutten van het maatschappelijke vermogen van woningcorporaties, het op gang houden van de investeringen op de woningmarkt en het verbeteren van de kwaliteit van de woon- en leefomgeving. Ook wordt gewezen op nieuwe uitdagingen als gevolg van demografische, ecologische en economische ontwikkelingen (resp. vergrijzing, klimaat en crisis).

Naast de steun vanuit de overheid wordt de eigen woning ook op een aantal wijzen belast. Alle eigenaar-bewoners die hiervoor geen kwijtschelding hebben gekregen, dragen onroef-

rendezaakbelasting (ozb) af aan de gemeente.⁶⁹ Deze dient ter financiering van gemeentelijke taken en de tarieven worden dan ook op dat niveau vastgesteld. Met de tarieven kan enige inkomenspolitiek gevoerd worden: een hoog ozb-tarief in combinatie met lage (vaste) gemeentelijke heffingen nivelleert, terwijl lage ozb-tarieven en hoge gemeentelijke heffingen denivellerend werken. De gemeenten hebben met de rijksoverheid wel een maximale jaarlijkse tariefstijging afgesproken, de zogenaamde macronorm. Deze norm is echter niet (wettelijk) afdwingbaar. Naast de ozb dragen huishoudens overdrachtsbelasting en btw af bij de koop van een bestaand huis respectievelijk een nieuwbouwwoning. Beide belastingen vormen financieringsbronnen voor het rijk.

7.2 Overheidsuitgaven aan en -inkomsten uit wonen

De overheid wendt haar invloed aan op een flink aantal onderdelen van de woningmarkt. Naast de financiële instrumenten die in dit onderzoek aan de orde komen (zoals de huurtoeslag en de fiscale behandeling van de eigen woning) en de invloed van regelgeving (zoals de huurprijsbescherming), is er ook invloed via bestemmingsplannen (resultierend in rantsoenering van nieuwbouwgrond en gevolgen voor de prijs van die grond). Wij zullen hier echter, conform de aanpak in deze studie, alleen kijken naar financiële overdrachten tussen overheid en huishoudens in verband met het wonen en de invloed van regelgeving. Het aspect van de beïnvloeding van de grondprijs komt hierin wel indirect terug, doordat bij nieuwbouwprojecten voor sociale huur de grond vaak goedkoper is dan voor commerciële huur of koop.

De gebonden overdrachten rondom het wonen verlopen voor huurders en eigenaar-bewoners langs strikt gescheiden paden. De fiscale regelingen rond het eigenwoningbezit worden uitgevoerd door het ministerie van Financiën. Het gaat hier om de vaststelling van het eigenwoningforfait, dat lager is dan de realistische huurwaarde; het verschil tussen het eigenwoningforfait en de realistische huurwaarde is het huurwaardevoordeel. Ook de saldoregeling eigenwoningforfait bij de aftrek van kleine of afwezige hypotheekrenten (aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld) vindt plaats onder gezag van het ministerie van Financiën. Het gaat hier om situaties waarin de betaalde hypotheekrente lager is dan het eigenwoningforfait, waardoor per saldo geen aftrek maar bijtelling zou moeten plaatsvinden bij de belastingheffing. Dit vindt echter niet plaats, om de financiering van de eigen woning met eigen middelen te bevorderen.

Ook de huurtoeslag wordt door het ministerie van Financiën uitgekeerd, eveneens via de belastingdienst. De beleidsverantwoordelijkheid voor de huurtoeslag ligt echter bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), waar het woningmarkt-

⁶⁹ In feite dragen huurders via de huur ook indirect bij aan zakelijke lasten van verhuurders, waaronder de onroerendezaakbelasting. De zakelijke lasten van verhuurders worden in dit rapport echter tot de sector bedrijven gerekend.

beleid is ondergebracht. Op het gebied van huurwoningen is er verder regelgeving die de maximale huur regelt voor woningen met een huur onder de liberalisatiegrens (bijna 700 euro per maand in 2014) en regelgeving voor de jaarlijkse huurverhoging. Door deze regelgeving en het beleid van de woningcorporaties om de huurprijs lager vast te stellen dan mogelijk is bij commerciële verhuur, ontstaat een voordeel dat hier is aangeduid met 'huurprijsbescherming'.

Eigenaar-bewoners

Ongeveer 60% van de Nederlandse huishoudens is in 2015 eigenaar van de woning, een aandeel dat (na langdurige groei) vanaf 2009 min of meer stabiel is (Blijie et al. 2016). De regelingen voor eigenaar-bewoners komen voort uit een fiscale visie op de eigen woning als inkomensbron, maar worden inhoudelijk veelal uitgelegd als regelingen ter bevordering van het eigenwoningbezit. Eigenwoningbezit geeft volgens de woonvisie van het kabinet (TK 2010/2011) bewoners de vrijheid om de woning aan te passen aan veranderende woonwensen. Voorts zou het eigenwoningbezit bijdragen aan het opbouwen van eigen vermogen en meer zelfredzaamheid, en een verbetering van de leefbaarheid in buurten en wijken. Vermogensvorming kan in combinatie met het aangaan van schulden echter ook leiden tot vermogensrisico's. Dit was duidelijk zichtbaar tijdens de financiële crisis; op het hoogtepunt was bij meer dan 30% van de woningeigenaren de hypotheekschuld groter dan de marktwaarde van hun woning: de woning stond onder water. Naast het persoonlijke risico bij inkomensdaling of renteherziening door de bank, leverde dit ook een vermindering van de doorstroming op de woningmarkt op, doordat mensen gegijzeld werden door de woningmarktomstandigheden. Dat was op de keper beschouwd een extern effect van de beslissing om te kopen met een (hoge) hypotheek. De overheid heeft, na jaren waarin de regelingen voor eigenaar-bewoners al op diverse punten strikter werden, besloten om vanaf 2013 een aflossingseis toe te voegen aan de hypotheekrenteaftrek, namelijk dat men de hypotheek in maximaal dertig jaren minimaal annuïtair aflost. De eis geldt alleen voor nieuwe gevallen. Dit moet de kans op onder water staan verminderen en daarnaast het budgettaire beslag van de regeling op de overheidsfinanciën verkleinen.

Huurders

Zo'n 30% van de woningen is een huurwoning van een woningbouwcorporatie en nog eens 10% wordt verhuurd door particuliere verhuurders. Een deel van die laatste groep woningen betreft voorheen zelf bewoonde woningen in de verkoop die, zolang ze nog niet verkocht zijn, tijdelijk worden verhuurd.

De financiële regelingen voor huurders zijn vooral bedoeld om huishoudens met een laag inkomen een betaalbare en kwalitatief goede woning te bieden, via een te ontvangen toeslag en via maximering van de huur: de huurprijsbescherming. Sociale verhuurders (met name woningbouwcorporaties) ontvangen door de huurprijsbescherming weliswaar lagere huren, maar daar staat tegenover dat ze nieuwbouwwoningen tegen een geredu-

ceerde prijs kunnen kopen en over vermogen beschikken door de cumulatie van subsidiestromen in het verleden.

De huurtoeslag biedt huishoudens met lagere inkomens de mogelijkheid een goede woning op betaalbare wijze te huren. Ongeveer 30% van de huurders ontvangt de toeslag, die in het algemeen toeneemt naarmate het inkomen lager en de huur hoger is. Hiernaast legt de overheid dus beperkingen op aan de huurniveaus en (jaarlijkse) huurstijging van woningen met een huur beneden de liberalisatiegrens (bijna 700 euro per maand in 2014). De huur is dan gemaximeerd volgens een puntensysteem, waarin vooral kenmerken van de woningen een rol spelen. Daarnaast is de huurstijging beperkt tot 4% in 2014. Deze mag bij hogere inkomens wel hoger liggen, tot hooguit 6,5% bij inkomens boven de 43.602 euro (volgens de definitie van het inkomen voor de huurtoeslag). De woningen met een huur beneden de liberalisatiegrens zijn veelal corporatiewoningen, maar er zijn ook corporatiewoningen boven de grens (waar geen huurprijsbescherming geldt), en omgekeerd bestaan er ook particuliere woningen onder de grens waarvoor de regeling van toepassing is.

De huurprijsbescherming vormt impliciet een gebonden overdracht, al wordt er niet concreet een bedrag uitgekeerd en is ook niet meteen duidelijk dat de overheid deze financiert. Dat het een gebonden overdracht betreft, volgt uit de verbondenheid met het huren in combinatie met het huurniveau dat lager is dan in een marktsituatie. De gemiddelde markthuur van een woning ligt in 2014 op 5,6% van de woz-waarde, terwijl de gemiddelde feitelijke huur van woningen onder de liberalisatiegrens op circa 4,8% ligt.⁷⁰ De financiële betrokkenheid van de overheid ligt, zoals gemeld, in de gereduceerde prijs van nieuwbouwwoningen en de cumulatie van subsidiestromen in het verleden.

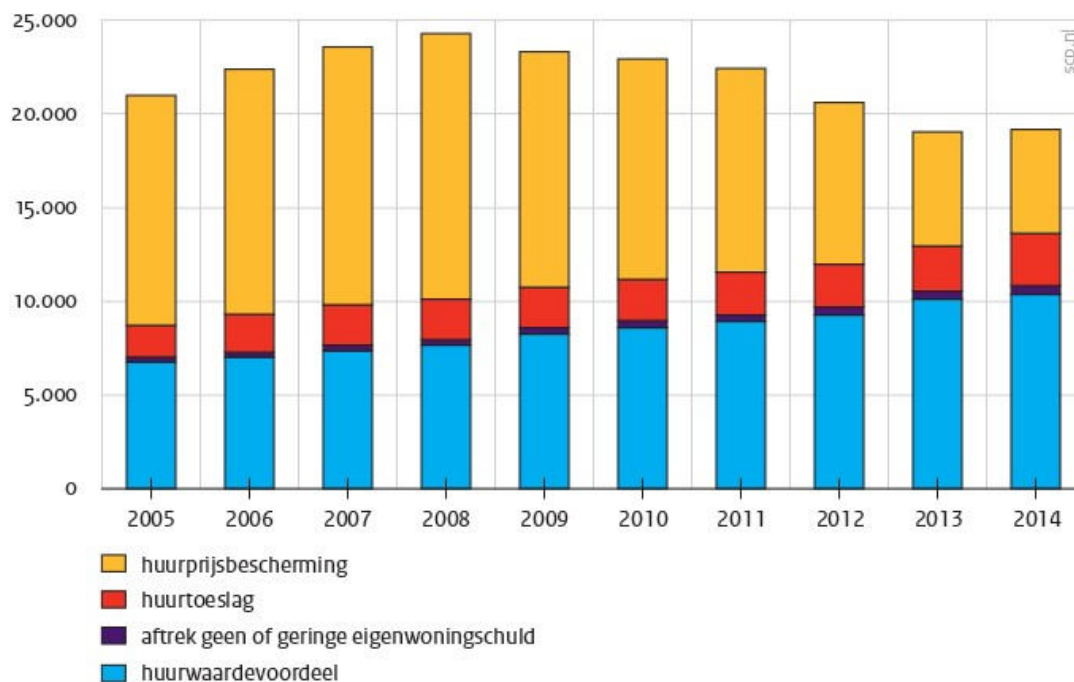
Het totale overheidsingrijpen op het gebied van wonen

De overheidsuitgaven voor wonen zijn de afgelopen jaren sterk gedaald (figuur 7.1). De belangrijkste oorzaak is de sterke stijging van de huurprijzen bij een gelijktijdige daling van de woz-waarde van huurwoningen. De daling van de woz-waarde betekent namelijk dat de (theoretische) markthuur van de woningen ook daalt. Hierdoor is het voordeel uit de bescherming van huurprijzen (het verschil tussen de huurprijs en de markthuur) vanaf 2009 sterk afgenomen. Het huurwaardevoordeel en de huurtoeslag vertonen wel een stijgend verloop. Dat geldt in 2014 ook voor de aftrek geen of geringe eigenwoningschuld.

70 Berekend op basis van WoON'15.

Figuur 7.1

De overheidsuitgaven aan wonen, in lopende prijzen, 2005-2014 (x mln. euro)

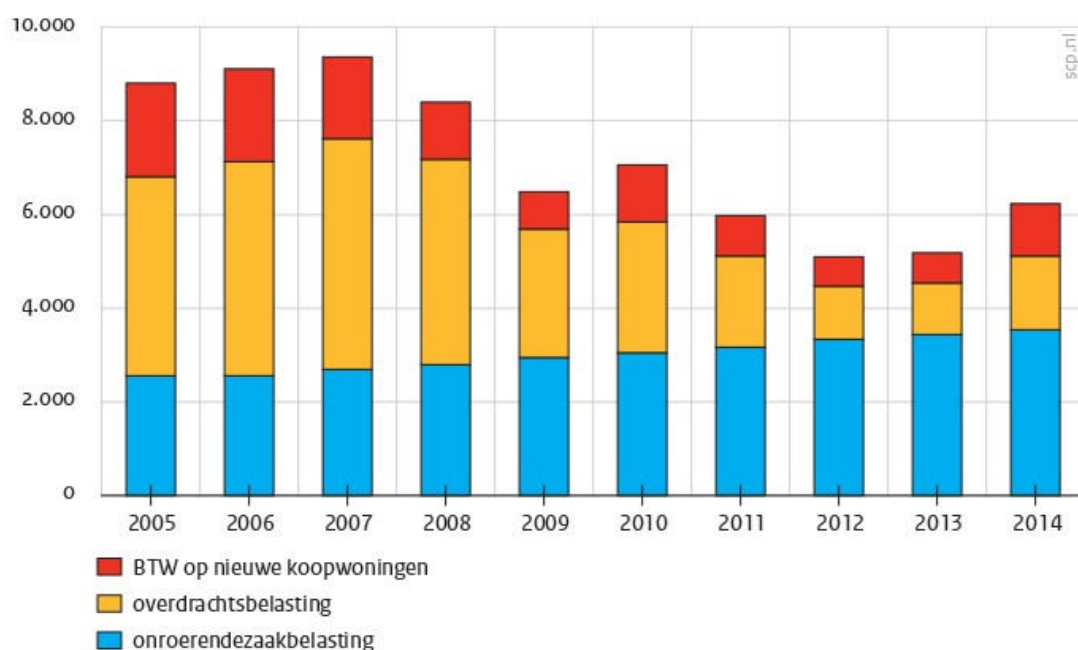


Bron: CBS (StatLine) en CBS (WoOn'15); SCP-bewerking

De overheidsinkomsten van de heffingen op het gebied van volkshuisvesting zijn weergegeven in figuur 7.2. De belastingen die gerelateerd zijn aan de waarde van verkochte woningen weerspiegelen de daling van de waarde van verkochte koopwoningen na de financiële crisis, terwijl de overdrachtsbelasting in de beschreven periode ook nog verlaagd is, van 6% naar 2% van de aankoopprijs van de woning. In tegenstelling tot de heffingen op de koop van een woning toont de onroerendezaakbelasting een gestage lijn omhoog. De tarieven zijn blijkbaar zodanig gesteld dat de opbrengst steeg, ook tijdens de daling van de woz-waarden in de economische crisis. Overigens was het niet mogelijk om met terugwerkende kracht de onroerendezaakbelasting en de overdrachtsbelasting te scheiden in een huishoudensdeel en een deel dat door bedrijven werd afgedragen. In figuur 7.2 staan dan ook de totalen gegeven, al rekenen we later in dit hoofdstuk voor 2014 alleen met de bedragen die door huishoudens werden afgedragen.

Figuur 7.2

De overheidsinkomsten uit wonen (incl. bedrijven), in lopende prijzen, 2005-2014 (x mln. euro)



Bron: CBS (Nationale rekeningen), eigen berekeningen op basis van Monitor nieuwe koopwoningen (VROM: MNW 2014)

7.3 Toerekening van het profijt van overheidsregelingen op de woningmarkt

Eigenaar-bewoners

Vaak wordt het effect van de hypotheekrenteaftrek gezien als het voordeel dat eigenaar-bewoners hebben van de regelingen rond de eigen woning. Dit gaat echter voorbij aan het principe van het eigenwoningforfait, waarbij de wetgever ervan uitgaat dat de eigenaar een fictief inkomen uit de eigen woning geniet dat moet worden opgeteld bij zijn inkomen uit box 1 (werk en woning). Bovendien kan het voordeel pas worden beoordeeld als een standpunt is ingenomen over de referentiepositie van de eigen woning in de fiscaliteit. Daarbij gaat het erom of men de eigen woning als consumptie, vermogen of investering ziet. Uiteraard is de eigen woning in het algemeen voor eigen consumptie (woning) bedoeld, maar zij vormt voor de meeste huishoudens tevens een investering door de grote hoeveelheid geld en de verwervingsperiode, die vaak dertig jaar duurt.

Globaal zijn drie posities mogelijk. De eigen woning zou allereerst kunnen worden gezien als een consumptiegoed. In dat geval zou de woning buiten de inkomstenbelasting vallen, zou de hypotheekrente niet meer aftrekbaar zijn (negatief effect) en zou het eigenwoningforfait komen te vervallen (positief effect). Dit is veel ongunstiger dan de huidige regeling, omdat de aftrek veel hoger is dan de bijtelling. Het andere uiterste zou zijn om de eigen woning tot vermogen te rekenen. In dat geval zou de woning (gesaldeerd met de uit-

staande hypotheekschuld) in box 3 van de inkomstenbelasting ondergebracht moeten worden, en daar tegen het geldende tarief (2014: 1,2%) moeten worden aangeslagen. Ook dit is veel ongunstiger dan de huidige regeling, waarin de woning in box 1 wordt behandeld. Daarom wordt in voorstellen voor deze variant doorgaans de heffingsvrije voet verhoogd.

We volgen hier, net als in eerdere edities van de Profijt-serie, een tussenweg door net als de fiscus de woning te zien als een inkomstenbron, waarvan alle inkomsten en lasten verrekend worden in box 1 (belastbaar inkomen uit werk en eigen woning). Als inkomen telt dan een (uiteraard fictieve) nettohuurwaarde, en als last de betaalde hypotheekrente.⁷¹ Dat er nu toch profijt kan ontstaan, komt door een verschil in inschatting van de nettohuurwaarde van de woning. De fiscus stelt deze op een laag niveau vast (in 2014 bedroeg het eigenwoningforfait 0,7% van de woz-waarde⁷²), waardoor de eigen woning per saldo (bijtelling eigenwoningforfait en aftrek hypotheekrente) voor de meeste eigenaar-bewoners tot een belastingvoordeel leidt. Dit houdt in dat de eigen woning een inkomensbron in box 1 'werk en woning' is die structureel verlies oplevert. Bij inkomen uit onderneming tolereert de fiscus jarenlange aftrek van verliezen niet, wat de fiscale behandeling van de eigen woning tot een bijzonderheid maakt. Door de saldoregeling bij geen of geringe eigenwoningsschuld ontstaan er ook nooit positieve inkomsten uit de eigen woning, waardoor de eigen woning bij de fiscus nooit positieve inkomsten oplevert.

De brutomarkthuurl (zie kader 7.1) van een woning bedraagt in 2014 gemiddeld 5,6% van de woz-waarde. Dit zijn de bruto-inkomsten, waar lasten van de eigen woning tegenover staan. Na aftrek van correcties voor leegstand (0,09%), zakelijke lasten (0,32%), kosten van regulier onderhoud (1,03%) en afschrijving (0,83%) resteert een nettohuurwaarde van 3,35% van de woz-waarde, wat hoger is dan de fiscale bijtelling. Er is dus een voordeel voor eigenwoningbezitters, doordat de fiscus een laag eigenwoningforfait (meestal 0,7%) in rekening brengt, lager dan de nettomarkthuurl (3,35%) die de woning op de huurmarkt zou opbrengen. Bij de meeste eigenaar-bewoners bedraagt het profijt daarmee 2,65% van de woz-waarde en neemt het in absolute zin dus toe met de waarde van de woning. We interpreteren dit voordeel (10,4 miljard euro in 2014) als bevordering van eigenwoningbezit en noemen dit het huurwaardevoordeel. In voorgaande edities van Profijt van de overheid viel het huurwaardevoordeel aanzienlijk lager uit. Dit was omdat in deze edities het profijt gelijk werd gesteld met 40% van de nettomarkthuurl vanwege de bevordering

71 De nettohuurwaarde resulteert uit de brutohuurwaarde na aftrek van de zakelijke lasten (belastingen en heffingen), de kosten van regulier onderhoud en de afschrijvingen.

72 Er gelden in 2014 lagere niveaus voor woningen met een woz-waarde tot 75.000 euro (ongeveer 1% van alle koopwoningen) en hogere niveaus voor woningen met een woz-waarde vanaf 1.040.000 euro (minder dan 0,5% van alle koopwoningen).

van het eigenwoningbezit.⁷³ In deze editie wordt het totale verschil tussen de markthuur en fiscale huur in aanmerking genomen voor de berekening van het profijt van de overheid. De aftrek van de hypotheekrente staat in deze benadering overigens niet ter discussie. Dit betreft immers (financierings)kosten die verband houden met de verwerving van inkomen uit eigenwoningbezit.

Kader 7.1 De markthuur

De basisgedachte voor het bepalen van de markthuur van woningen is dat deze volgt uit een relatie met de woz-waarde op een bepaald moment in de tijd. In Nederland is het grootste deel van de woningmarkt gereguleerd. Alleen het geliberaliseerde deel van de huurmarkt (woningen met een huur boven de liberalisatiegrens van bijna 700 euro per maand; 6% van alle woningen in 2015) heeft met geen of weinig regelingen te maken, maar moet zich wel staande houden als alternatief voor de gesubsidieerde eigen woningen en de sociale huurwoningen.

Binnen de WoON-onderzoeken (WoonOnderzoek Nederland) hebben we de huren van woningen in het geliberaliseerde segment geconfronteerd met hun woz-waarde. In WoON'15 is de gemiddelde verhouding tussen huur en woz-waarde 5,6%. Landelijk gezien is de verhouding wel kleiner bij hogere verkoopwaardes. Dit kan deels komen doordat bij grote huurwoningen het aanbod van vergelijkbare koopwoningen groot en financieel aantrekkelijker is. In de berekeningen zijn we daarom toch uitgegaan van een vaste verhouding tussen markthuur en woz-waarde.

Een andere mogelijke manier om de markthuur te bepalen is via het rendement dat verhuurders moeten zien te halen op hun investering. Het CPB gebruikte in zijn modellen voor 2005 aanvankelijk een te behalen percentage van 5,7%, maar heeft dit later bijgesteld naar 4,0%. De ontwikkelingen in huren en verkoopwaardes van woningen zijn sinds 2005 zodanig geweest dat ze goed in lijn liggen met de waardes uit WoON'12 en WoON'15. Als we de ontwikkelingen doortrekken, volgt voor zowel 2014 als 2015 een huur/woz-verhouding van 5,6%.

Recent onderzoek van het CPB (Möhlmann en Groot 2016) gaat uit van een huurschatting op de huurwoningen in WoON'15 die het meest onder marktcondities worden verhuurd. Hier wordt de huur gezien als een vast bedrag (kosten voor o.a. onderhoud en bedrijfsvoering) dat wordt geschat op ruim 6000 euro, plus 1,9% van de woz-waarde. Het is mogelijk dat dit veel zwakkere verband met de woz-waarde te maken heeft met de invloed van overheidsregelingen, vooral met de huurtoeslag (die hogere huur bij woningen met een lage woz-waarde faciliteert) en regelingen voor koopwoningen (die huurwoningen met een hoge woz-waarde minder aantrekkelijk maken, en daarom mogelijk tot een lagere huur leiden). Wanneer we uit zouden gaan van de uitkomsten van het CPB-onderzoek blijft de U-vorm van het profijt van wonen globaal intact (zie § 7.4), maar komt het profijt in de twee hoogste decielen wel duidelijk lager te liggen.

73 Deze 40% was gebaseerd op een nota van het ministerie van Financiën over de fiscale behandeling van de eigen woning (Pommer en Jonker 2003: 45). Zie ook TK (1992/1993: 13 e.v.).

Met betrekking tot de eigen woning zijn er naast het 'te lage' eigenwoningforfait nog twee regelingen te onderscheiden. Zo bestaat sinds 2005 de al genoemde regeling bij geen of een kleine eigenwoningschuld (Wet Hillen). Deze houdt in dat de bijtelling van het eigenwoningforfait minder wordt of komt te vervallen als de af te trekken hypotheekrente kleiner is dan de bijtelling. In het bijzonder vervalt de bijtelling als de hypotheekschuld geheel afgelost is. Op deze manier wordt voorkomen dat de eigen woning ertoe leidt dat men per saldo meer belasting betaalt.⁷⁴ Het effect ervan wordt vanwege de omvang (470 miljoen euro in 2014) apart gerapporteerd, onder de titel 'aftrek geen of geringe eigenwoningschuld'.

Daarnaast is er nog een regeling die de aftrek van hypotheekrente vermindert voor zover deze plaatsvindt in de hoogste belastingsschijf. Het aftrektarief wordt vanaf 2014 in stapjes van 0,5 procentpunt verlaagd van 52% tot uiteindelijk 38% in 2041. In 2014 is het effect nog gering, met een aftrekpercentage van 51,5% en een macronadeel van 40 miljoen euro voor eigenaar-bewoners. Dit effect is verdisconteerd in het huurwaardevoordeel.

Evenals bovenstaande regelingen rekenen we de heffingen op de koop en het gebruik van een eigen woning toe op basis van WoON'15. Bij de onroerendezaakbelasting gaan we hierbij uit van de gemeentelijke tarieven en (indien van toepassing) kwijtschelding. De btw op nieuwe koopwoningen en de overdrachtsbelasting op bestaande woningen bepalen we op basis van de waarde van de gekochte woning en het moment van aankoop.

Huurders

De toerekening van de huurtoeslag is eenvoudig, omdat deze toeslag bekend is binnen het gegevensbestand dat we gebruiken (Inkomenspanelonderzoek, IPO). Het voordeel van de huurprijsbescherming is een benadering waarbij we de feitelijke huur relateren aan de theoretische markthuurlen op basis van de woz-waarde. Hierbij is het markthuurlen een algemeen nationaal gemiddelde (zie kader 7.1).

In totaal leidt de betrokkenheid van de overheid bij wonen tot een voordeel van bewoners dat in 2014 opliep tot 19,2 miljard euro (tabel 7.1). Daar staat een nadeel tegenover van 3,2 miljard euro aan belastingen en heffingen, waardoor per saldo een profijt van 16,0 miljard euro resulteert.

74 Hiermee wordt dus expliciet uitgesloten dat de eigen woning als inkomstenbron ooit een positieve (en dus belastbare) netto-opbrengst voor de fiscus heeft.

Tabel 7.1

De overheidsuitgaven aan en -inkomsten uit wonen, 2014 (x mln. euro)

	overheidsinkomsten	overheidsuitgaven	saldo
eigenaren			
huurwaardevoordeel		10.350	10.350
af trek geen of geringe eigenwoningsschuld		470	470
onroerendezaakbelasting	-1.420		-1.420
BTW op nieuwe koopwoningen	-1.130		-1.130
overdrachtsbelasting	-640		-640
totaal eigenaren	-3.190	10.820	7.630
huurders			
huurtoeslag		2.810	2.810
huurprijsbescherming		5.530	5.530
totaal huurders		8.340	8.340
totaal alle huishoudens	-3.190	19.160	15.970

Bron: CBS (StatLine) en CBS WoON'15, SCP-bewerking; CBS (Nationale rekeningen), eigen berekeningen op basis van Monitor nieuwe koopwoningen (VROM: MNW'14)

Het profijt van eigenaar-bewoners kwam uit op een bedrag van 7,6 miljard euro, dankzij een gunstige fiscale behandeling van de eigen woning afgezet tegen de gerelateerde heffingen, en het profijt van huurders kwam uit op een bedrag van 8,3 miljard euro, dankzij huurprijsverlagende regelingen.

7.4 De verdeling van het profijt van wonen

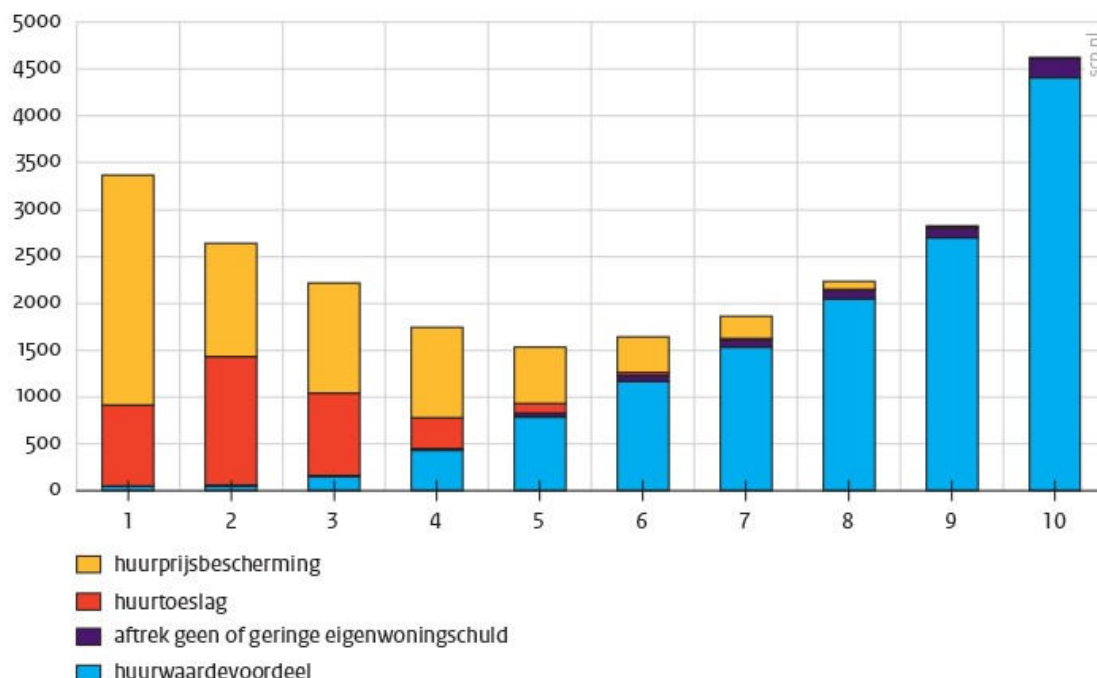
Het profijt dat huishoudens hebben van de regelingen rond het wonen vertoont een U-vormig verloop, met een uitschieter in het tiende deciel (figuur 7.3). Hoofdverantwoordelijk hiervoor zijn de huurprijsbescherming en de huurtoeslag in de lagere decielen, en het huurwaardevoordeel in de hogere decielen. De huurtoeslag kent het grootste profijt in het tweede deciel, waarschijnlijk doordat huurwoningen van huishoudens in het eerste deciel een lagere huur hebben en daardoor een kleinere huurtoeslag opleveren. De huurprijsbescherming is in het eerste deciel wel veruit het grootst, waarschijnlijk om dezelfde reden: de huren zijn daar erg laag in vergelijking met de markthuur die deze woningen zouden kunnen opbrengen. Het huurwaardevoordeel slaat vooral neer bij de hoogste inkomensgroepen. Zij wonen vaker in een koopwoning, die bovendien vaker een hoge woz-waarde heeft. De aftrek geen of geringe eigenwoningsschuld (Wet Hillen), die profijt

biedt aan huiseigenaren met een (bijna) afbetaalde hypotheek, heeft een veel kleinere bijdrage en loopt grotendeels gelijk op met het huurwaardevoordeel.

Achter de decielverschillen gaan ook verschillen in andere kenmerken van huishoudens schuil. Deze zijn niet weergegeven, maar worden hier kort besproken. Naar huishoudtype bezien hebben paren (evt. met kinderen) het meeste voordeel van het huurwaardevoordeel, en eenoudergezinnen en eenpersoonshuishoudens het meeste voordeel van huurtoeslag en/of huurprijsbescherming. Naar leeftijd van de kostwinner zien we een omgekeerd U-vormig verloop van het huurwaardevoordeel, een met de leeftijd oplopend profijt van de aftrek geen of geringe eigenwoningschuld, een licht U-vormig verloop bij de huurtoeslag en vanaf 35 jaar een met de leeftijd oplopend profijt van huurprijsbescherming, met daarnaast hoge niveaus bij huishoudens tot 30 jaar. In het algemeen volgen deze verbanden de inkomenspatronen, behalve bij de aftrek geen of geringe eigenwoningschuld, waar hogere leeftijd en afbetaling van de woning een grotere rol spelen.

Figuur 7.3

Het profijt van wonen, naar decielen van het secundaire inkomen, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



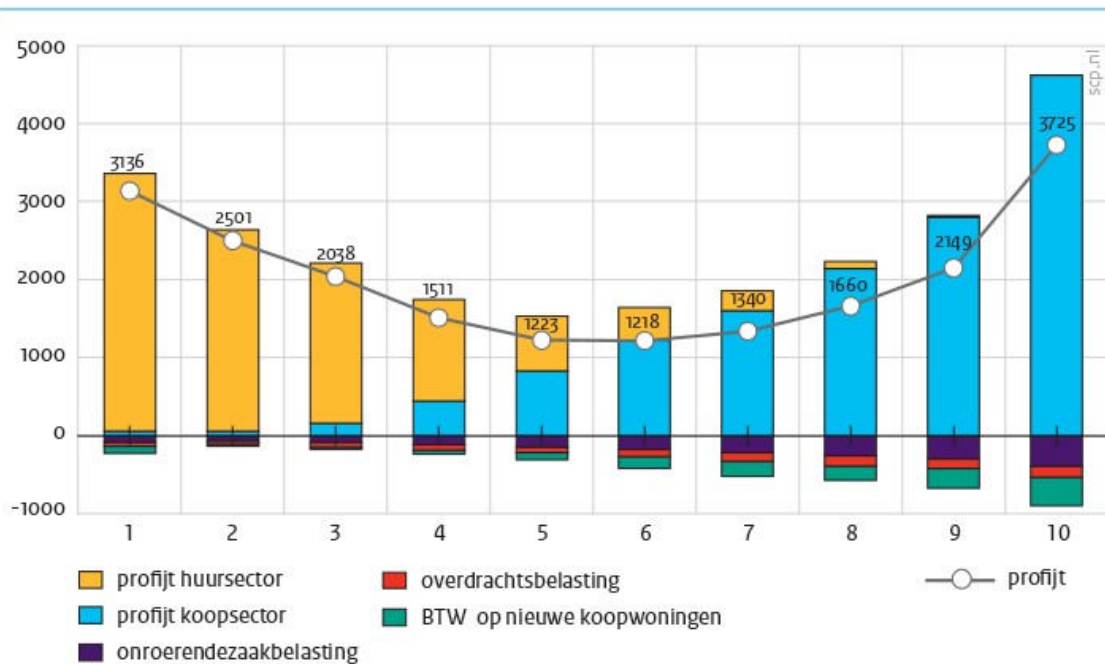
Bron: SCP (IAH'14)

Het profijt van de overheid blijft U-vormig, ook nadat de woongebonden heffingen in mindering zijn gebracht op de overheidsuitgaven voor huur- en koopwoningen

(figuur 7.4) Het gaat daarbij om de onroerendezaakbelasting, de btw op nieuwe koopwoningen en de overdrachtsbelasting.

Figuur 7.4

De overheidsuitgaven en -inkomsten voor volkshuisvesting, naar decielen van het secundaire inkomen^a, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



a De punten op de zwarte lijn geven het netto profijt per deciel aan, i.e. het profijt (positieve overdrachten) verminderd met het nadeel (negatieve overdrachten). De lijn die deze punten verbindt visualiseert de vorm van de herverdeling.

Bron: SCP (IAH'14)

Het gemiddelde nettoprofijt is het hoogst in de laagste en hoogste inkomensgroep (3140 resp. 3730 euro per huishouden). De middeninkomens zijn met een gemiddeld nettoprofijt van 1220 euro per huishouden aanzienlijk minder bedeed.

De kosten van wonen lopen op met het aantal personen in elk huishouden. Dat aantal kan dus als het potentiële bereik (volume) worden gezien, maar het is niet zo dat een huishouden met vier personen ook viermaal zoveel kosten moet maken voor hetzelfde woongenot. Zoals bekend gaat een grotere huishoudensomvang gepaard met schaalvoordelen: goederen en diensten kosten in veel gevallen voor een tweede gebruiker binnen een huishouden niet evenveel als voor de eerste gebruiker. Zo hoeft een tweede persoon in het huishouden geen tweemaal zo grote woning voor hetzelfde woongenot, omdat ruimtes gedeeld kunnen worden. Wanneer we voor deze schaalvoordelen corrigeren, komen we op het aandeel equivalente personen (zie kader 3.2). Dit getal drukt de

mate uit waarin een extra persoon in het huishouden qua woongenot en -lasten niet volledige meetelt: een huishouden met twee volwassenen heeft een 1,4 maal zo grote woning nodig om hetzelfde woongenot te realiseren als een eenpersoonshuishouden. De twee volwassenen in tabel 7.2 tellen dus voor 1,4.

Tabel 7.2

De relevante demografische verdeling met betrekking tot wonen, naar decielen van het secundaire inkomen, 2014 (in procenten)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	totaal
aandeel personen totaal	6	6	8	8	9	10	12	13	14	15	100
aandeel equivalente personen	8	8	9	9	9	10	11	12	12	12	100
aandeel profijt koopsector	1	1	2	4	7	10	12	15	19	30	100
aandeel profijt huursector	33	26	19	11	6	3	2	1	0	0	100
aandeel nadeel woonheffingen	8	5	5	7	8	10	12	13	14	18	100
aandeel totaal wonen	19	15	11	8	6	5	6	7	8	14	100

Bron: SCP (IAH'14)

Het profijt van wonen wordt voor een deel verklaard door het volume-effect (equivalent aantal personen), maar er is duidelijk ook een deelname-effect aanwezig (tabel 7.2).

Wanneer we het profijt per equivalent persoon zouden bepalen, zou het gemiddelde profijt in het hoogste deciel lager zijn dan dat in het laagste deciel. Het U-vormig verloop blijft in stand, maar nu blijken de vierde tot en met negende decielen alle een lager dan gemiddeld profijt te hebben.

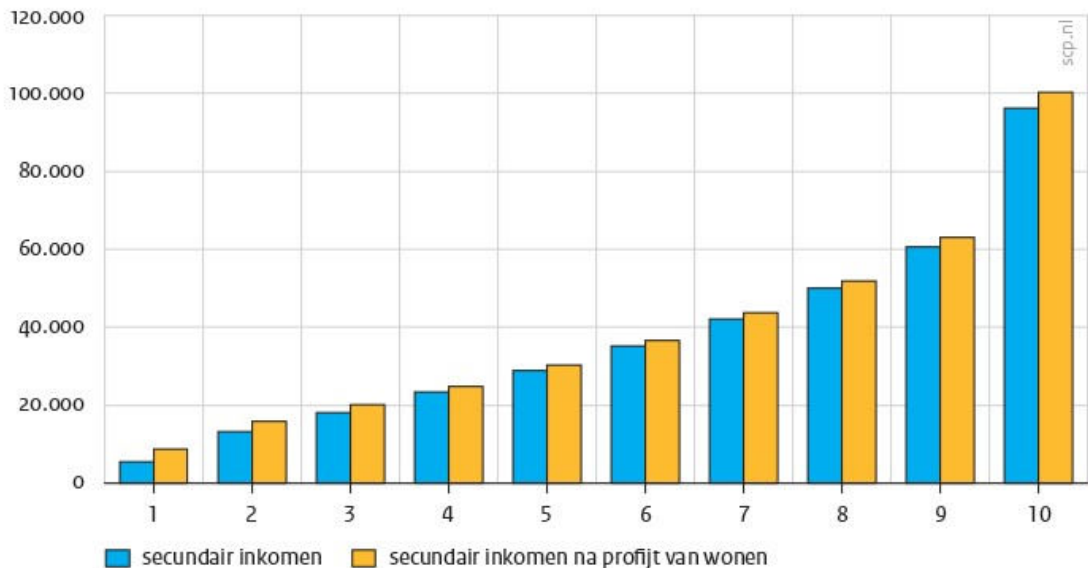
Het profijt van wonen komt tot uitdrukking in beleid voor de bescherming van huurders (lagere inkomens) en de bevordering van het eigenwoningbezit (in beginsel niet gericht op een bepaalde inkomensgroep). De deelname in het profijt van koopregelingen is bij hogere inkomens duidelijk hoger (tot 30% in het hoogste deciel), maar het nadeel door woonheffingen is daar ook hoger (oplopend tot 18%). Per saldo komt een aanzienlijk deel van het totale woonprofijt terecht bij lagere inkomens, een relatief klein deel bij midden- en wat hogere inkomens, en weer een groter deel bij de hoogste inkomens (tiende deciel). Het profijt van wonen is gemeten zonder te oordelen over wat redelijk of voldoende is in relatie tot de behoefte aan wonen. Dat iedereen ergens woont, betekent nog niet per definitie dat de regelingen rond het wonen effectief zijn. Met andere woorden, we hebben in dit onderzoek niet vastgesteld of woningen voor iedereen geschikt en betaalbaar zijn. Het is mogelijk dat het profijt niet toereikend is voor een aantal huishoudens, maar omgekeerd ook dat het profijt soms groter is dan noodzakelijk. Dit is echter onderwerp van ander onderzoek.

7.5 De inkomenseffecten van wonen

Wanneer we het profijt van wonen optellen bij het secundaire inkomen, krijgen we de welvaartseffecten van de overheidsuitgaven aan wonen te zien. Hierbij laten we het profijt van alle andere voorzieningen buiten beschouwing. Door het profijt van wonen verandert de secundaire-inkomensverdeling zichtbaar (figuur 7.5). In alle decielen stijgt het inkomen, maar de stijging is duidelijk groter in de laagste en hoogste decielen.

Figuur 7.5

De secundaire-inkomensverdeling voor en na verrekening van profijt van wonen, naar decielen van het secundaire inkomen, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



Bron: SCP (IAH'14)

7.6 Conclusie

Het kabinet wil meer evenwicht op de woningmarkt en denkt daarbij vooral aan de positie van de middeninkomens (TK 2010/2011). Daarom wil het kabinet het aanbod voor de middeninkomens uitbreiden, zowel in de (middeldure) huursector als in de (goedkopere) koopsector. In dit hoofdstuk lieten we zien dat het overheidsingrijpen op het gebied van volkshuisvesting inderdaad vooral profijt genereert aan de onderkant van de inkomensverdeling wanneer het huurders betreft, en aan de bovenkant wanneer het kopers betreft. Wat vooral opvalt, is dat inkomens in het vijfde en zesde deciel (samen met het zevende deciel behorend tot de middeninkomens) aanmerkelijk minder profijt hebben dan inkomens aan de uitersten van de verdeling. Dit is een gevolg van het feit dat deze middeninkomens doorgaans een te hoog inkomen hebben om in de sociale sector te huren en daardoor weinig profijt hebben van de huurprijbsbescherming, maar een te laag inkomen

hebben om een huis met een hoge woz-waarde te kopen, waardoor ze weinig profijt hebben van de gunstige fiscale behandeling van de eigen woning. Ook in 2014 is het profijt in het tiende deciel het hoogst, en het verschil met het negende deciel is veel groter dan in 2007 (zie Pommer et al. 2011). De woningmarkt voor middeninkomens is, ondanks gemiddelde niveaus van minimaal 1200 euro profijt per huishouden, weinig betaalbaar en toegankelijk (zie bv. Schilder en Conijn 2015). De vraag kan worden gesteld of de regelingen tezamen meerwaarde hebben boven een algemene woonsubsidie. Zo'n subsidie kan huishoudens meer keuzevrijheid bieden op de woningmarkt en zou meer gericht kunnen worden op de middeninkomens. Daarbij speelt dan uiteraard ook een overgangsproblematiek, vooral bij aangegane verplichtingen voor de langere termijn.

8 Sport, cultuur en recreatie

8.1 Redenen voor overheidsingrijpen op het gebied van sport, cultuur en recreatie

Twee motieven zijn dominant bij het overheidsingrijpen op het gebied van sport, cultuur en recreatie: investeringen op dit gebied bevorderen de gezondheid van burgers en hun betrokkenheid bij de maatschappij (externe effecten), en burgers zijn geneigd het individuele nut van activiteiten op dit gebied te onderwaarden. Het eerste motief spreekt op het gebied van sport voor zichzelf: een sportende en fysiek gezonde bevolking zal naar verwachting minder chronische ziekten ontwikkelen, wat een besparing op de zorgkosten impliceert (Tiessen-Raaphorst 2015). De positieve collectieve externe effecten kunnen gezien worden als een macromanifestatie van het deel van het nut dat op individueel niveau ondergewaardeerd wordt (het tweede motief). Omdat sport geld kost en vermoeiend is, zullen mensen minder sport consumeren dan wellicht goed voor hen is, minder fysiek gezond zijn dan anders het geval zou zijn, en de mogelijke sociale contacten missen die in verenigingsverband opgedaan worden (Wirtz et al. 2012).

Op het gebied van cultuur speelt voornamelijk het onderschattingsmotief. De overheid stelt dat culturele uitingen een niet te verwaarlozen rol spelen in de persoonlijke en creatieve ontwikkeling van mensen, en in de productie en reproductie van maatschappelijke waarden en symbolen (ocw 2013). Omdat individuen geneigd zijn deze waarden te onderschatten, mede omdat kunst en cultuur als hoogdrempelig ervaren kunnen worden, bevordert de overheid middels financiële ondersteuning de consumptie en productie van culturele uitingen. Overigens verliest het argument van nutsonderschatting bij een hoger opleidingsniveau van de bevolking enigszins aan kracht – een hoger opgeleide bevolking wordt verondersteld haar preferenties beter te kennen dan een laagopgeleide bevolking –, wat mogelijk de discussie omtrent de bezuinigingen op deze sector gevoed heeft (Van den Broek 2012).

Op het gebied van recreatie (waaronder we parken en andere plaatsen voor openluchtrecreatie scharen) speelt het feit dat de voorziening vrijwel zuiver collectief is een grote rol als motief voor overheidsingrijpen. In veel gevallen zijn mensen moeilijk uit te sluiten van bezoek aan een natuurpark of is het heffen van een entreeprijs onpraktisch.

8.2 Overheidsuitgaven aan sport, cultuur en recreatie

De belangrijkste spelers op het gebied van sport zijn de gemeenten, het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (vws)⁷⁵ (Tiessen-Raaphorst 2015) en in mindere mate de provincies. De uitgaven aan sport lopen voor het overgrote deel (95%) via de gemeenten, terwijl het rijk (bij hoofde van het ministerie van vws) en de provincies het overige deel voor hun rekening nemen.⁷⁶ Bij de uitgaven aan sport onderscheiden we de overheidsuitgaven aan sportraden en verenigingen, aan sportaccommodaties en aan groene sportvelden (gras en kunstgras). De overheidsuitgaven aan openbaar groen en openlucht-recreatie betreffen de gemeentelijke uitgaven in het kader van de aanleg en het onderhoud van parken, plantsoenen en tuinen, maar ook aan volksfeesten en in het kader van de bevordering van toerisme.

De overheidsuitgaven die we in de sector cultuur aan huishoudens toerekenen, vallen uiteen in uitgaven aan openbare bibliotheken, musea en oudheidkunde, en kunst en vorming. In het verleden rekenden we ook de uitgaven aan de publieke omroep toe, maar hier is helaas geen adequate bron meer voor beschikbaar. Het leeuwendeel van de uitgaven aan cultuur wordt gedaan door gemeenten, terwijl provincies bij musea en oudheidkunde, en kunst een kleinere, maar niet te verwaarlozen rol spelen. De grootste uitgavenpost van het rijk op dit gebied zijn de uitgaven aan de culturele basisinfrastructuur (bis) op de balans van het ministerie van ocw, die als doel hebben om instellingen op het gebied van podiumkunsten, beeldende kunsten, film, musea, letteren en bibliotheken, architectuur, vormgeving, nieuwe media, en cultuureducatie voor de duur van vier jaar te financieren.⁷⁷

75 De toegerekende subsidies vanuit vws voor gehandicaptensport, een veilig sportklimaat, sport en bewegen in de buurt, en verantwoord sporten en bewegen, lopen via het noc*nsf. De compensatie voor de energiebelasting van sportclubs verschijnt eveneens bij vws op de balans en wordt ook toegerekend.

76 De genoemde verhoudingen zijn vastgesteld op basis van de uitgaven voor de culturele basisinfrastructuur op de begroting van ocw, de gemeentelijke rekeningen (in te zien via het systeem Informatie voor derden, iv3) en provinciale rekeningen.

77 Op <http://www.ocwincijfers.nl/cultuur-media/inhoud/cultuur-algemeen/culturele-basisinfrastructuur-bis> publiceert ocw de aantallen subsidies en bijbehorende bedragen naar sector. Aangezien deze cijfers momenteel pas voor 2013 zijn gepubliceerd, zullen we met deze verdeling van uitgaven werken, wat tot slechts minimale onzuiverheid zou moeten leiden, aangezien de lopende subsidies voor de periode 2013-2016 verstrekt zijn.

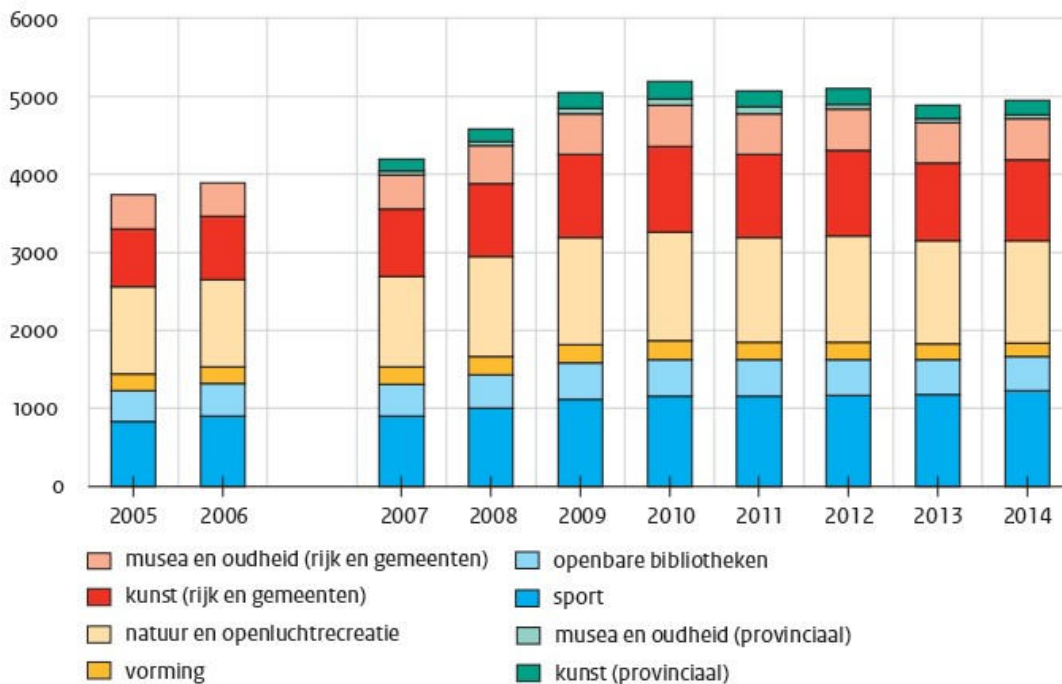
Openbare bibliotheken ontvangen het leeuwendeel van hun collectieve inkomsten van gemeenten (96%) en het overige deel (4%) vanuit de BIS-uitgaven van het rijk.⁷⁸ De overheidsuitgaven aan musea en oudheidkunde betreffen zowel de uitgaven aan musea met een nationaal en lokaal bereik, als de uitgaven aan archieven, monumenten en archeologische opgravingen. Deze uitgaven zijn grotendeels verdeeld tussen de gemeenten (47%) en het rijk (41%, hoofdzakelijk middels de BIS-uitgaven), terwijl de provincies een kleiner deel bijpassen (12%). De uitgaven aan kunst betreffen de beoefening en de bevordering van de beeldende kunsten, de podiumkunsten, de filmkunsten en de scheppende kunsten, maar ook uitgaven aan manifestaties en evenementen, en de beschikbaarstelling van schouwburgen, concertgebouwen, enzovoort. Deze uitgaven liggen voor 70% bij de gemeenten, voor 15% bij de provincies en voor 15% bij het rijk, wederom grotendeels via de BIS-uitgaven. De uitgaven aan vorming hebben betrekking op de exploitatie van kunstinstellingen voor niet-vakopleidingen, waaronder muziekscholen, toneelscholen en dansonderwijs. Op het gebied van vorming zijn alleen de gemeenten financiële spelers van formaat.⁷⁹

De ontwikkeling van de overheidsuitgaven aan sport, cultuur en recreatie in lopende prijzen staat weergegeven in figuur 8.1. Daarin is te zien dat de uitgaven aan sport, cultuur en recreatie toenamen tot en met 2010, waarna ze daalden. Deze ontwikkeling is een gevolg van de bezuinigingsronde in de nasleep van de financiële crisis, toen mede vanuit een ideologisch oogpunt vooral de overheidsuitgaven aan cultuur (oudheid, kunst, vorming en het bibliotheekwezen) onder druk stonden (Van den Broek 2012).

78 Het bibliotheekwezen wordt voor een overig klein deel gefinancierd door de provincies. Aangezien dit deel op de provinciale rekeningen niet beargumenteerd te scheiden is van de post sociaal en cultureel werk en ontwikkeling, rekenen we deze uitgaven niet toe aan het gebruik van bibliotheken.

79 Overigens zijn ook de gemeentelijke uitgaven enigszins vertekend, doordat zij ook de uitgaven aan overige vorming bevatten, zoals in het kader van emancipatiebeleid, bewustwordingsprojecten m.b.t. de derde wereld en de activiteiten rond dodenherdenking, waar wij geen gebruiksindicatoren voor hebben en die we niet van de gemeentelijke uitgaven kunnen scheiden.

Figuur 8.1

De overheidsuitgaven aan sport, cultuur en recreatie, in lopende prijzen, 2004-2014^{ab} (x mln. euro)

- a De provinciale uitgaven aan kunst en oudheid zijn vanaf 2007 beschikbaar. Het ontbreken van deze uitgaven voor 2004-2006 is weergegeven door middel van de lege ruimte op de horizontale as.
- b Door beperkingen in de beschikbaarheid van de data voor voorgaande jaren ontbreken in deze grafiek de rijksuitgaven aan musea en oudheidkunde die buiten de BIS vallen, evenals de rijksuitgaven aan sport en het bibliotheekwezen. Alleen de rijksuitgaven aan musea buiten de BIS betreffen een significant bedrag (ongeveer 120 miljoen euro in 2014).

Bron: CBS (2016a); Rijksbegroting 2014 (SCP-bewerking)

8.3 De toerekening van het profijt van de overheidsuitgaven aan sport, cultuur en recreatie

De overheidsuitgaven aan sport kunnen op basis van de gemeentelijke rekeningen worden uitgesplitst in een post sport en een post groene sportvelden. Dit houdt in dat we de uitgaven aan groene sportvelden toerekenen aan de beoefenaars van veldsporten (hierbij is veldvoetbal de dominante categorie), waarbij we het gebruik definiëren als het aantal bezoeken als beoefenaar aan een groen sportveld door leden van het huishouden.⁸⁰

80 We meten uitsluitend het aantal bezoeken en niet de totale tijd die doorgebracht wordt op het veld: door het gebruik van deze indicator onderschatten we het profijt van sportuitgaven van mensen die minder frequent, maar wel langere tijd een sportveld bezoeken (e.g. toernooien). Er is echter geen moverende reden om aan te nemen dat de duur van het gebruik correleert met het inkomen.

De uitgaven aan sport in het algemeen splitsen we in een post sportaccommodaties en een post sportclubs en raden, waarbij we uitgaan van de bevinding dat de uitgaven aan accommodaties in het verleden redelijk consistent 80% van de sportuitgaven bedroegen (Tiessen-Raaphorst 2015).⁸¹ De uitgaven aan accommodaties rekenen we toe op basis van het aantal bezoeken aan overdekte sportaccommodaties. De uitgaven aan sportclubs en raden rekenen we toe aan huishoudens op basis van het aantal lidmaatschappen van een vereniging. Hier zal er vaak op individueel niveau overlap met de andere categorieën bestaan; zo heeft een (veld)voetballer in verenigingsverband profijt van de overheidsuitgaven aan groene velden en aan sportverenigingen. De uitgaven aan openbaar groen en openluchtrecreatie rekenen we toe op basis van het aantal bezoeken aan natuur en parken.

De overheidsuitgaven aan openbare bibliotheken rekenen we toe op basis van het aantal bezoeken aan bibliotheken, en de uitgaven aan musea en oudheidkunde rekenen we toe op basis van het aantal bezoeken aan musea, archeologische opgravingen en archieven. De uitgaven aan kunst rekenen we toe op basis van het aantal bezoeken aan kunstuitingen, zoals beeldende kunst, zangkunst en dans. De uitgaven aan vorming rekenen we tot slot toe op basis van het aantal cursusaanmeldingen bij vormende verenigingen, zoals zangscholen, dansscholen, enzovoort.

Tabel 8.1 geeft een overzicht van de overheidsuitgaven aan sport, cultuur en recreatie. De gebruiksindicatoren in deze paragraaf zijn geïmputeerd op de IPO-data, vanuit de Vrijetijdsomnibus (zie kader 8.1).

Tabel 8.1

De overheidsuitgaven sport, cultuur en recreatie, 2014 (x mln. euro)

	overheidsuitgaven 2014
sportclubs en raden	260
groene sportvelden	250
sportaccommodaties	770
openbaar groen en openluchtrecreatie	1310
openbare bibliotheken	460
musea en oudheidkunde	700
kunst	1210
vorming	170
totaal	5130

Bron: CBS (2016a); Rijksbegroting 2014 (SCP-bewerking)

81 Sinds 2012 nemen gemeenten de posten sportaccommodaties, en sportclubs en raden niet meer afzonderlijk op de balans op.

Kader 8.1 Imputatie uit de Vrijtijdsomnibus (VTO)

Voor het bepalen van het gebruik van sport, cultuur en recreatie gebruiken we de Vrijtijdsomnibus (VTO). Deze is opgezet na het beëindigen van het Aanvullend voorzieningengebruik onderzoek (AVO) om ontwikkelingen in kernindicatoren voor sport- en cultuurbeleid mee vast te stellen. Het onderzoek bestaat uit de kernthema's cultuurparticipatie en sportbeoefening, waarbij de interesse in, bezoek aan en beoefening van sport en cultuur centraal staat.⁸² De steekproef wordt op persoonsniveau getrokken door het CBS en beslaat de Nederlandse bevolking van 6 jaar en ouder. We gebruiken de VTO's uit 2012 en 2014, omdat we zo het aantal observaties vergroten en beter kunnen imputeren. Het nadeel is dat het waargenomen gebruik dus ook een gemiddelde is van beide jaren. Aangezien er weinig veranderd is in het gebruik van sport, cultuur en recreatie, vinden wij dit een acceptabele uitruil (zie Thiessen-Raaphorst en Van den Broek 2016).

Hoewel het technisch mogelijk is om de VTO aan het IPO te koppelen (in beide is immers het geanonimiseerde BSN geregistreerd), heeft dit door de relatief kleine omvang van beide steekproeven geen zin: aangezien het IPO en de VTO willekeurig getrokken zijn en slechts een klein deel van de Nederlandse bevolking beslaan, zijn er bijzonder weinig overlappende observaties. Om de gebruiksideatoren uit de VTO toch over te zetten in het IPO, hebben we deze met behulp van multiële imputatie geïmputeerd op basis van een aantal achtergrondvariabelen en modellen die rekening houden met het feit dat we steeds bezoeken, aanmelding of lidmaatschappen tellen.

8.4 De verdeling van het profijt van sport, cultuur en recreatie

Het profijt van de overheidsuitgaven aan sport en recreatie

Het profijt van de overheidsuitgaven aan sport, en openbaar groen en openluchtrecreatie neemt als geheel toe met het secundaire huishoudinkomen. Wel is er een licht verhoogd profijt te zien in het eerste deciel, wat een gevolg is van het aandeel sportende studenten. Overigens zal het totale sportgebruik van studenten nog hoger liggen, aangezien zij ook vaak op sportaccommodaties van de universiteit of hogeschool zullen sporten. Deze rekenen wij hier niet toe, omdat dergelijke accommodaties bekostigd worden uit de onderwijsuitgaven en dus besloten zitten in het profijt van de overheidsuitgaven aan het hoger onderwijs.

Als we aannemen dat openbaar groen en openluchtrecreatie leeftijdsonafhankelijk genoten wordt, zien we dat de verdeling van het profijt vrij direct de verdeling van het totaal aantal personen per deciel volgt (tabel 8.2). De stijgende trend in figuur 8.2 lijkt hiermee een volume-effect. Vooral 4-64-jarigen zullen vermoedelijk gebruik maken van sportaccommodaties, groene sportvelden en sportverenigingen.⁸³ Met deze verdeling als refe-

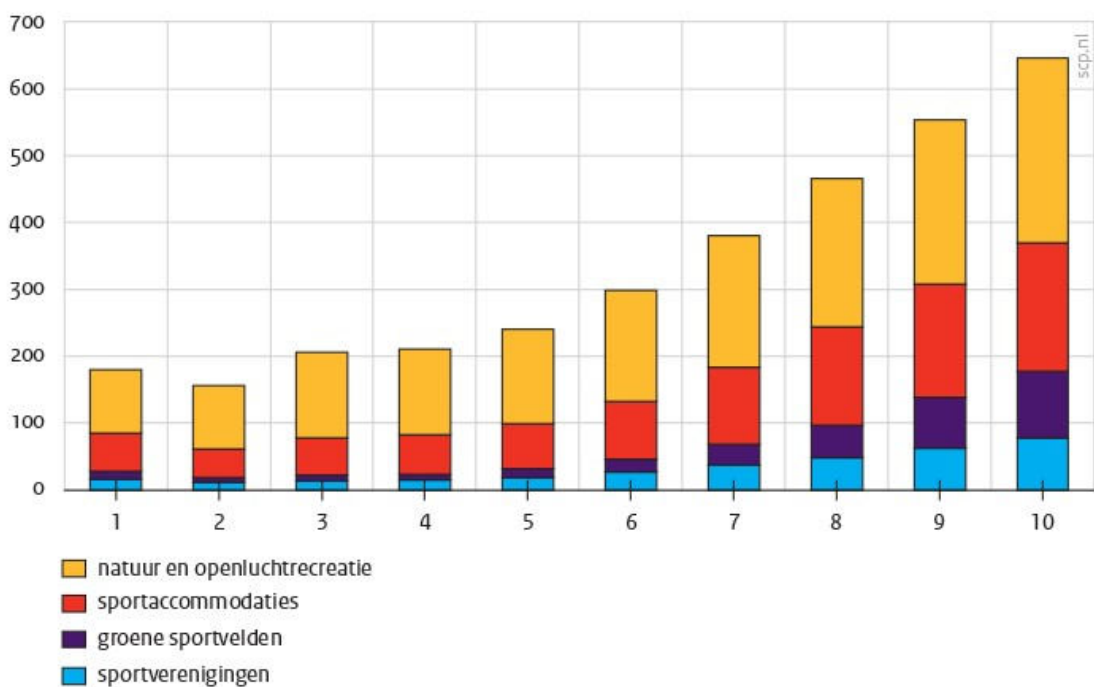
82 http://www.scp.nl/Onderzoek/Bronnen/Beknopte_onderzoeksbeschrijvingen/Vrijtijdsomnibus_VTO

83 In *Rapportage sport 2014* bekijken de auteurs het sportgebruik onder 12-79-jarigen. Gezien het veelvoorkomende lidmaatschap van jonge kinderen van (vaak gesubsidieerde) sportverenigingen, plaatsen wij de leeftijdsgrens lager.

rentie lijkt er in tabel 8.2 een deelname-effect naar voren te komen: wanneer we de sport-categorieën optellen, zien we dat de hoogste drie decielen meer sport gebruiken dan op basis van hun demografische kenmerken verwacht zou worden. Dit geldt overigens nog sterker wanneer we de minder restrictieve aanname doen dat sporten niet leeftijdsgebonden is.⁸⁴ Het gevonden deelname-effect zou onder andere een gevolg kunnen zijn van het feit dat hoogopgeleiden meer sporten dan laagopgeleiden. Daarbij lijkt deze kloof te groeien als gevolg van het feit dat meer hoogopgeleiden sinds 2004 aan sport zijn gaan doen, terwijl de deelname onder laagopgeleiden gelijk bleef (Tiessen-Raaphorst 2015).

Figuur 8.2

Het profijt van sport en recreatie, naar decielen van het secundaire inkomen, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



Bron: SCP (IAH'14)

84 Mensen van ouder dan 65 jaar sporten nog dikwijls, maar dit betreft in overgrote mate fitness, dat doorgaans niet gesubsidieerd is (zie ook Tiessen-Raaphorst 2015).

Tabel 8.2

De relevante demografische verdeling met betrekking tot sport en openbaar groen en openluchtrecreatie, naar decielen van het secundaire inkomen, 2014 (in procenten)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	totaal
aandeel personen totaal	6	6	8	8	9	10	12	13	14	15	100
aandeel personen 4-65 jaar	7	4	7	7	8	9	12	14	16	17	100
aandeel profijt sport	5	4	5	5	6	8	11	15	19	22	100
aandeel profijt openbaar groen	6	6	8	8	8	10	12	13	15	16	100

Bron: SCP (IAH'14)

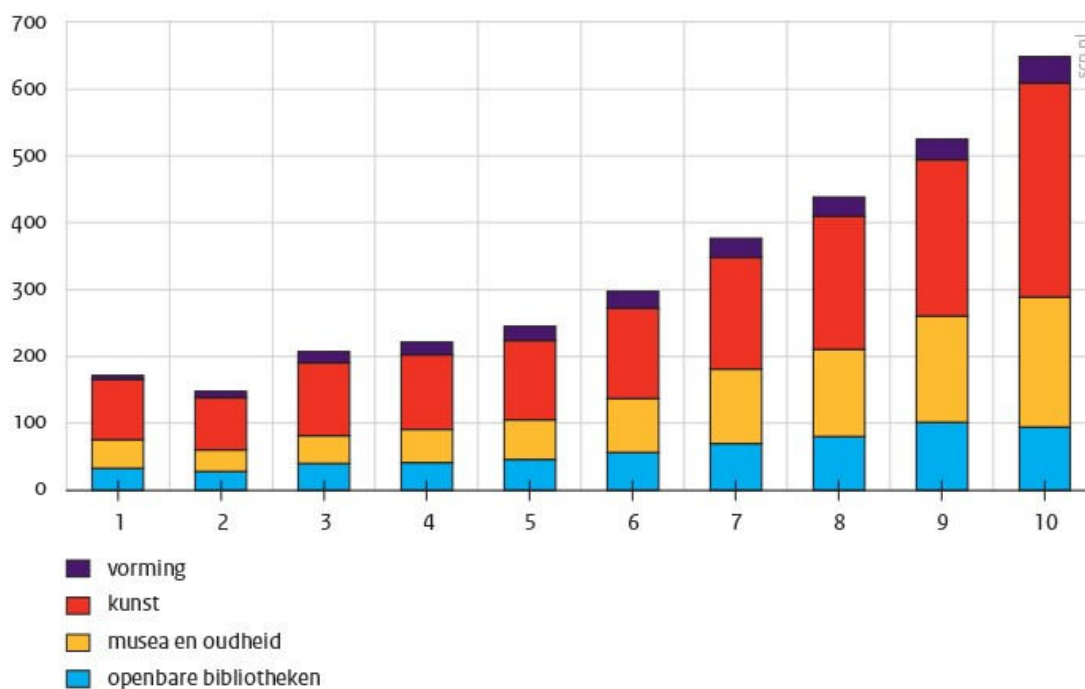
Het profijt van de overheidsuitgaven aan cultuur

Bij kunst, vorming, openbare bibliotheken, en musea en oudheidkunde zien we een verdeling die lijkt op de verdeling die we zojuist zagen bij sport: het profijt neemt toe met het huishoudinkomen. In figuur 8.3 en tabel 8.3 zien we dat de verdeling van het profijt van openbare bibliotheken weliswaar stijgt met het huishoudinkomen, maar dit lijkt vrijwel geheel een volume-effect: mensen van 4 jaar en ouder, de meest waarschijnlijke gebruikers van openbare bibliotheken, zijn oververtegenwoordigd in de hogere decielen en het profijt stijgt navenant. Een vergelijkbaar volume-effect zien we bij het profijt van vorming, dat wel enigszins oververtegenwoordigd is in het hoogste deciel en iets ondervertegenwoordigd in de laagste decielen. De verdeling van het profijt van kunst en musea wordt gekenmerkt door een deelname-effect: de hoogste decielen hebben meer profijt van kunst en musea dan we op basis van de relevant demografische verdeling zouden verwachten.

Leden van huishoudens met een hoog inkomen lijken per persoon dus vaker musea en kunstuitingen te bezoeken dan huishoudens met een laag inkomen, terwijl dit bij vorming en openbare bibliotheken minder het geval is. Uit eerder onderzoek bleek overigens dat laagopgeleiden wel minder vaak een bibliotheek bezoeken dan hoogopgeleiden, maar dat deze relatie zich – in tegenstelling tot bij kunst, en musea en oudheid – niet vertaalt in een relatie met huishoudinkomen (Tiessen-Raaphorst en Van den Broek 2016).

Figuur 8.3

Het profijt van cultuur, naar decielen van het secundaire inkomen, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



Bron: SCP (IAH'14)

Tabel 8.3

De relevante demografische verdeling met betrekking tot openbare bibliotheken, kunst, musea en vorming, naar decielen van het secundaire inkomen, 2014 (in procenten)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	totaal
aandeel personen totaal	6	6	8	8	9	10	12	13	14	15	100
aandeel personen > 4 jaar	6	6	8	8	9	10	12	13	14	15	100
aandeel profijt bibliotheken	6	5	7	7	8	10	12	14	17	16	100
aandeel profijt kunst	6	5	7	7	8	9	11	13	15	20	100
aandeel profijt musea	5	4	5	6	7	9	12	15	18	22	100
aandeel profijt vorming	3	4	7	8	9	11	13	12	14	18	100

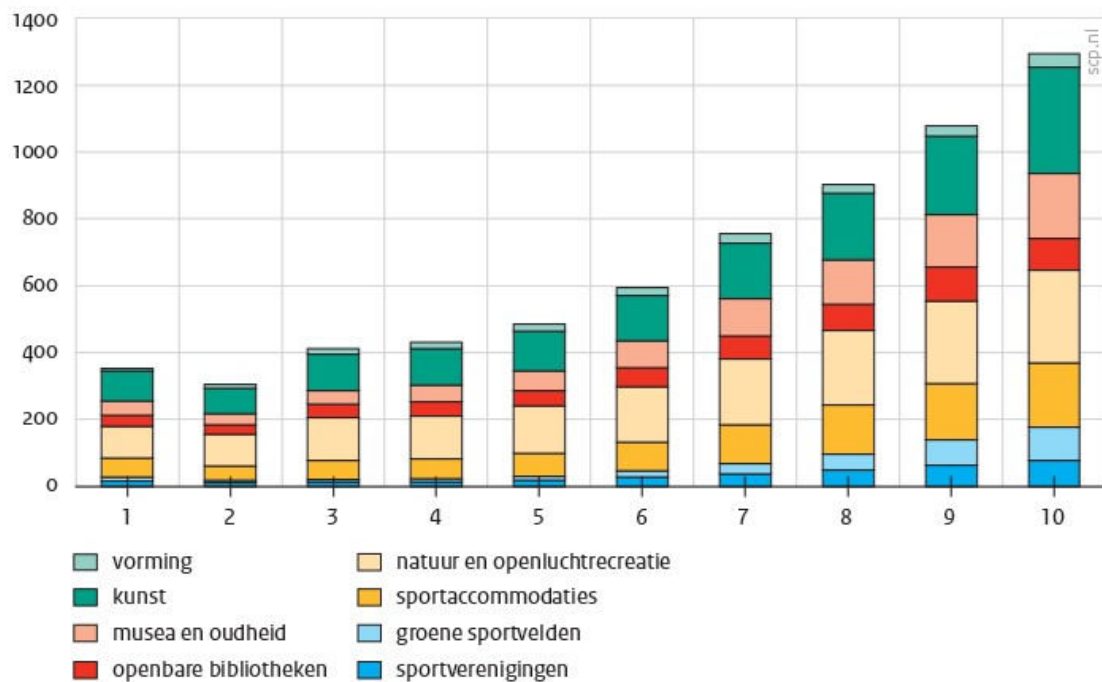
Bron: SCP (IAH'14)

Als geheel is te zien dat het profijt van de overheid in de sector sport, cultuur en recreatie in belangrijke mate bij huishoudens met een hoog inkomen terecht komt (figuur 8.4). Dit komt ten dele doordat deze huishoudens groter zijn (in alle gevallen) en ten dele doordat

huishoudens met een hoog inkomen per persoon meer gebruik maken van sport, cultuur en recreatie (in het geval van sport, kunst en musea).

Figuur 8.4

Het profijt van sport, cultuur en recreatie, naar decielen van het secundaire inkomen, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



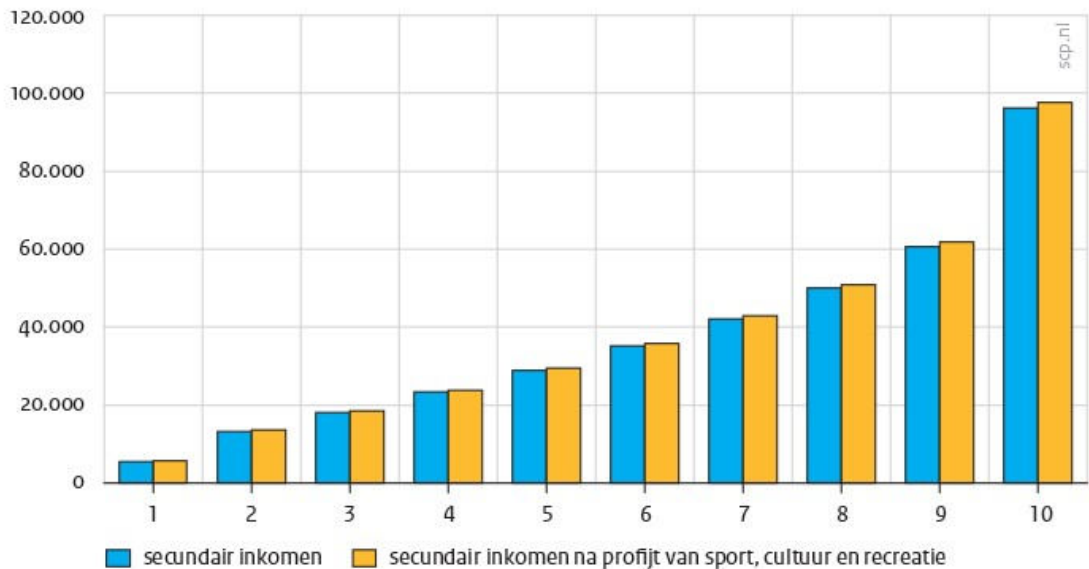
Bron: SCP (IAH'14)

8.5 De inkomenseffecten van sport, cultuur en recreatie

Wanneer we het profijt van de overheidsuitgaven aan sport, cultuur en recreatie optellen bij het secundaire inkomen, valt direct op dat de mutatie op het secundaire inkomen vrij gering is. Dit is uiteraard een gevolg van het feit dat er in de sectoren sport, cultuur en recreatie slechts een klein bedrag omgaat vergeleken met het secundaire inkomen. Ook in figuur 8.5 zien we dat huishoudens met een hoog inkomen in absolute zin het meest profijt hebben van de overheidsuitgaven aan sport, cultuur en recreatie, terwijl de relatieve aanvulling op het inkomen in het onderste deciel het grootst is: 7% voor het eerste deciel, tegenover circa 2% in de overige decielen.

Figuur 8.5

De secundaire-inkomensverdeling voor en na verrekening van profijt van sport, cultuur en recreatie, naar decielen van het secundaire inkomen, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



Bron: SCP (IAH'14)

8.6 Conclusie

De verdeling van het profijt van sport, cultuur en recreatie is scheef richting huishoudens met een hoger inkomen. Voor zover dit slechts een resultante is van het feit dat deze huishoudens groter zijn, mag verwacht worden dat dit geen sterke invloed heeft op de gepercipieerde verdeling van de welvaart. Als de hogere inkomens ook daadwerkelijk een groter gebruik per persoon genieten dan de lagere of middeninkomens, kan de toegankelijkheid van cultuur en sport, of de mate waarin deze sectoren de voorkeuren van de gehele bevolking bedienen, ter discussie gesteld worden (zie Neelands et al. 2015 voor een vergelijkbare constatering in het Verenigd Koninkrijk).

Hierbij is de diagnose wel cruciaal: hebben lage en middeninkomens een gebrekkige toegang of een andere voorkeur? Als een gebrekkige toegang het gevolg is van financiële beperkingen, ligt het in de rede dat de overheid haar bijdrage aan sport, cultuur en recreatie vergroot. Als het aanbod aan sport, cultuur en recreatie niet aansluit bij de voorkeuren van lage en middeninkomens, is het vergroten van de overheidsbijdrage minder effectief en zou beleid er wellicht op gericht moeten zijn om het aanbod aan te passen aan de voorkeuren van lage en middeninkomens. Dit met als randvoorwaarde dat ook een aangepast aanbod de persoonlijke en creatieve ontwikkelingen van mensen zou moeten stimuleren, evenals de productie en reproductie van maatschappelijke waarden en symbolen (ocw 2013). Indien sport, cultuur en recreatie de voorkeuren van lage en middeninkomens beperkt bedienen, kan het idee ontstaan dat uitgaven in deze sector vooral de welvaren-

den bevoordelen, terwijl de uitgaven juist bedoeld zijn om de toegang voor iedereen te borgen. Zoals gezegd in paragraaf 8.1, lag een dergelijk sentiment niet ver onder de oppervlakte bij de discussies over bezuinigingen in de culturele sector in de nasleep van de financiële crisis.

9 Vervoer

9.1 Redenen voor overheidsingrijpen op het gebied van vervoer

In dit hoofdstuk worden de overheidsuitgaven voor vervoer toegerekend aan gebruikers van openbaar vervoer en van de openbare weg. De beleidsverantwoordelijkheid voor verkeer en vervoer ligt bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM). De overheid is om een aantal redenen betrokken bij de ontwikkeling en financiering van verkeer en vervoer. In de eerste plaats is er een groot economisch belang gemoeid bij een goede fysieke infrastructuur, met een goede bereikbaarheid van bedrijfs- en woonlocaties, waaronder parkeervoorzieningen. In de Structuurvisie infrastructuur en ruimte Nederland is het streven vastgelegd om Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en verkeersveilig te maken (IenM 2012). Door een verdere ontwikkeling van het wegennet, het spoorwegennet en het vaarwegennet moet de economische dynamiek worden versterkt. Met het oog op een efficiënte inrichting is het monopolistische karakter van de vervoersinfrastructuur ook een argument om dit in handen van de overheid te leggen.

Een andere reden voor overheidsoptreden bij de medebekostiging van het verkeer en vervoer betreft de ongewenste externe milieueffecten die het verkeer heeft op het klimaat en de natuurlijke omgeving enerzijds en de leefbaarheid in en bereikbaarheid van stedelijke gebieden anderzijds. Het openbaar vervoer moet een belangrijke bijdrage leveren aan de bestrijding van deze milieueffecten.

Ten slotte is vanuit het rechtvaardigheidsmotief openbaar vervoer ook van belang om de participatie mogelijk te maken van bevolkingsgroepen die door financiële, fysieke of persoonlijke omstandigheden niet of onvoldoende in staat zijn om het vervoer zelf te organiseren.

9.2 Overheidsuitgaven aan vervoer

De betrokkenheid van de overheid blijkt onder meer uit allerlei uitgaven die worden gedaan voor het landelijk vervoer per spoor, het lokale en regionale vervoer per bus, tram en metro, en de aanleg en het onderhoud van verkeerswegen.⁸⁵ De overheidsuitgaven voor vervoer komen niet alleen aan huishoudens ten goede, maar ook aan bedrijven. Bedrijven hebben profijt door zelf gebruik te maken van de openbare weg (goederenvervoer) of door het gebruik van de openbare weg of het openbaar vervoer van hun werknemers bij het produceren of leveren van goederen en diensten.

Het openbaar vervoer is zowel landelijk als regionaal georganiseerd. Het landelijk openbaar vervoer wordt verzorgd door ProRail (infrastructuur) en de Nederlandse Spoorwegen (vervoersdiensten). Het regionaal en stedelijk vervoer wordt verzorgd door de provincies

85 Vaarwegen en luchtverkeer blijven hier om praktische reden buiten beschouwing.

en enkele stadsgewesten. De ns is in 1995 weliswaar verzelfstandigd, maar is nog geheel in handen van de rijksoverheid. Wel verloor de ns met de verzelfstandiging het totale alleenrecht op vervoersdiensten op het spoor. Bovendien gingen het beheer en onderhoud van de railinfrastructuur in 2003 over naar ProRail.⁸⁶ De ns ontvangt geen overheidsbijdrage in de kosten van het vervoer per spoor. Wel ontvangt ProRail van rijkswege een subsidie voor het in stand houden van een goed functionerende landelijke spoorweginfrastructuur (ProRail 2015).⁸⁷ In 2014 ontving ProRail 1670 miljoen euro van het rijk. Hiervan werd circa 47% ingezet voor het beheer van het spoorwegennet, circa 37% voor de aanleg van nieuwe spoorlijnen en circa 16% voor zogenaamde apparaatskosten.⁸⁸ Een deel van deze apparaatskosten komt ook ten goede aan het onderhoud en de aanleg van spoorweginfrastructuur voor personenvervoer en is derhalve opgenomen in de berekening van het profijt. Het regionaal en stedelijk openbaar vervoer was in 2014 in handen van 19 ov-autoriteiten, waarvan 12 provincies en 7 stadsgewesten.⁸⁹ Deze financieren het openbaar vervoer middels de brede doeluitkering (BDU) verkeer en vervoer (Ape/MuConsults 2008) die ze van het rijk ontvangen. Daarnaast hebben gemeenten in 2014 nog circa 270 miljoen euro uit hun algemene middelen uitgegeven aan lokaal openbaar vervoer.

In 2014 heeft het ministerie van IenM een bedrag van 2,0 miljard euro beschikbaar gesteld aan de ov-autoriteiten voor de uitvoering van regionaal verkeer- en vervoerbeleid (IenM 2014). De regio's Amsterdam, Rotterdam en Den Haag zijn vrij in de besteding van deze middelen voor verkeer- en vervoerstaken, maar de overige regio's dienen hiertoe concrete plannen in te leveren die zijn vastgelegd in beleids- of bestedingsplannen. Het ministerie van IenM bevordert de fysieke bereikbaarheid niet alleen door openbaar vervoer, maar ook door de aanleg en onderhoud van verkeerswegen. Daartoe behoren zowel autowegen als fiets- en wandelpaden, alsmede verkeers- en parkeervoorzieningen. Het grootste deel van deze taken wordt uitgevoerd en gefinancierd door lokale overheden, voornamelijk gemeenten (circa 55%) en provincies (circa 15%). Het rijkswegennet komt voor rekening van de rijksoverheid, die daarmee circa 30% van de kosten van aanleg en onderhoud van verkeerswegen voor haar rekening neemt. Deze rijksuitgaven zijn opgenomen in het Infrastructuurfonds (TK 2014/2015). In 2014 werd een bedrag van 6,8 miljard euro aan publieke middelen besteed aan aanleg en onderhoud van verkeerswegen.

86 Op enkele regionale spoortrajecten worden vervoersdiensten uitgevoerd door andere bedrijven, vergund via regionale aanbestedingen. Met de gebruikte gegevens kon echter geen rekening worden gehouden met het onderscheid tussen spoorvervoerders.

87 ProRail heeft drie kerntaken: het beschikbaar stellen van capaciteit voor vervoerders, het beheren en onderhouden van de infrastructuur en het uitbreiden en vernieuwen van het spoor en de stations.

88 De apparaatskosten van ProRail hebben betrekking op operationele zaken (dienstverlening aan vervoerders, verkeersleiding, ICT-diensten, vermogensbeheer) en aansturing van projecten van derden (zoals aanbesteding en inkoop).

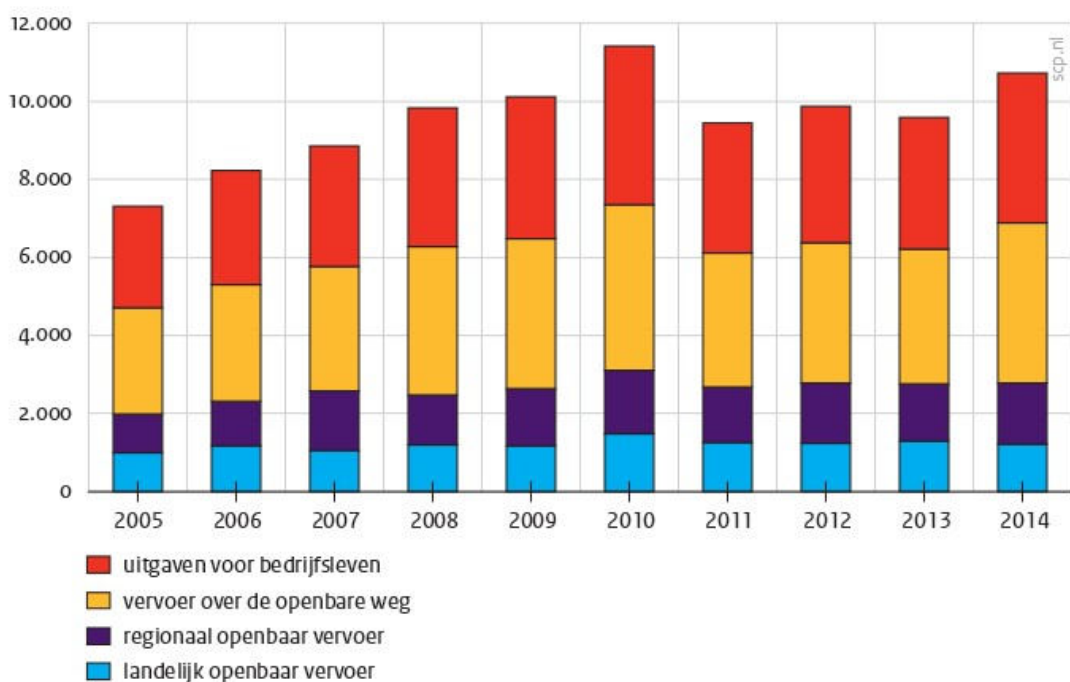
89 Vanaf 2015 zijn er 18 ov-autoriteiten, doordat Haaglanden en Rotterdam zich verenigd hebben in de metropoolregio Rotterdam Den Haag.

Daarnaast is circa 20% van de BDU voor verkeer en vervoer besteed aan de openbare weg (400 miljoen euro). Deze BDU-uitgaven zijn toegevoegd aan de eerdergenoemde uitgaven van het rijk en de lokale overheden aan openbare wegen, waardoor het totale bedrag dat jaarlijks aan openbare wegen wordt uitgegeven uitkomt op 7,2 miljard euro.

Vanaf 2005 zijn de totale overheidsuitgaven voor verkeer en vervoer betrekkelijk sterk gestegen, van 7,3 miljard euro in 2005 naar 11,4 miljard euro in 2010 (figuur 9.1). Dit komt neer op een gemiddelde uitgavenstijging van 9,3% per jaar bij een gemiddelde inflatie van 1,5% per jaar. De sterke stijging van de overheidsuitgaven in 2010 houdt verband met de invoering van de Crisis- en herstelwet in 2009, waarbij extra gelden zijn vrijgemaakt en regels zijn versoepeld, opdat bouwbedrijven via infrastructurele werken voldoende werk behielden tijdens de economische crisis. In 2011 zijn de overheidsuitgaven weer teruggegaan naar een niveau dat past bij de situatie voor het begin van de crisis in 2008. Pas in 2014 vertonen de uitgaven weer enige groei van betekenis.

Figuur 9.1

De overheidsuitgaven^a aan vervoer, in lopende prijzen, 2005-2014 (x mld. euro)



a Splitsing van uitgaven voor huishoudens en bedrijven op basis van de voor 2014 berekende verhoudingsgetallen voor de drie onderscheiden uitgavencategorieën.

Bron: CBS (StatLine); Jaarverslagen Infrastructuurfonds en ProRail (diverse jaren)

Burgers hebben niet alleen te maken met het profijt van de overheidsuitgaven voor verkeer en vervoer, maar ook met heffingen die door de overheid worden opgelegd voor het gebruik van de openbare weg. Naast de motorrijtuigenbelasting voor de toegang tot openbare wegen, gaat het hierbij ook om belastingen op de aanschaf van motorvoertuigen (bpm), accijnzen op het gebruik van brandstoffen voor de aandrijving van motorvoertuigen en de parkeerbelasting. De parkeerbelasting wordt door gemeenten geheven voor het parkeren van voertuigen op publieke parkeervoorzieningen en voor het verkrijgen van een vergunning om voertuigen te parkeren op daarvoor aangewezen plaatsen.

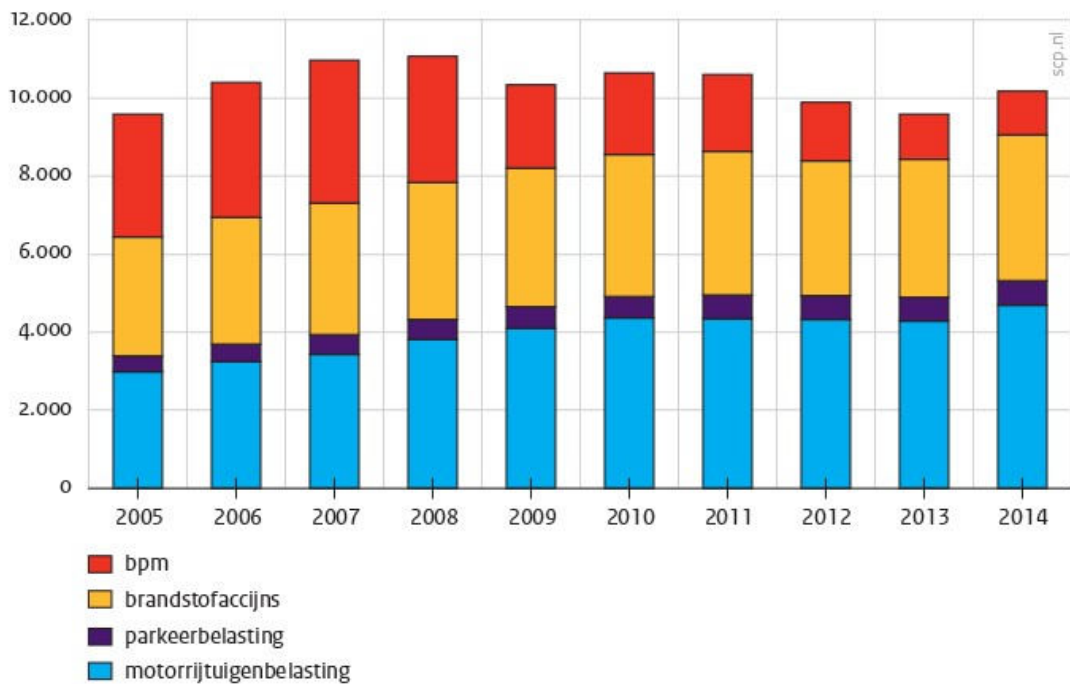
De motorrijtuigenbelasting (ook wel wegebelasting genoemd) is afhankelijk van het type, gewicht, de soort brandstof, het gebruik (privé, zakelijk) van het motorvoertuig en de provincie waarin de gebruiker woont. Dat laatste is van belang vanwege de provinciale opcenten, die de provincies aan mobiliteit, maar ook aan andere zaken besteden.

Aangezien de motorrijtuigenbelasting een 'vervuiler betaalt'-principe hanteert, kennen zwaardere auto's doorgaans hogere tarieven en is een diesel duurder dan een benzine-auto. Om de lasten voor bedrijven te verminderen, geldt voor zakelijk gebruik een lager tarief dan voor privégebruik. De brandstofaccijns kende in 2014 verschillende tarieven voor benzine, diesel en LPG.⁹⁰ De parkeergelden worden geheven door de gemeenten op het gebruik van parkeergelegenheden. In de ontwikkeling van de inkomsten uit deze heffingen (figuur 9.2) valt op dat de overheidsinkomsten uit de motorrijtuigenbelasting en parkeerbelasting sterk zijn toegenomen in de laatste tien jaar. Daarentegen zijn de inkomsten uit de bpm sterk afgenomen, ten gevolge van de afbouw ter voorbereiding op de kilometerheffing en de koppeling aan de CO₂-uitstoot van auto's, die steeds lager wordt. Hierbij moet overigens vermeld worden dat de bpm, zoals weergegeven, ook de afdrachten van bedrijven bevat. Om technische redenen was het niet mogelijk de door bedrijven afgedragen bpm en brandstofaccijns voor voorgaande jaren af te splitsen, waardoor weergegeven bedragen voor bedrijven en huishoudens gezamenlijk zijn. Voor 2014 hebben we deze uitsplitsing wel kunnen maken; zie hiertoe tabel 9.1.

90 De tarieven bedragen (afgerond) 0,76 euro per liter voor ongelode benzine, 0,48 euro per liter voor diesel, en 0,32 euro per liter voor LPG. De overheid heft ook accijns op zware stookolie en gelode benzine. Aangezien we het gebruik hiervan niet waarnemen in het Budgetonderzoek, laten we deze hier buiten beschouwing. Daarnaast heft de overheid voorraadheffing bij bedrijven die een voorraad van deze brandstoffen aanhouden. Deze laten we ook buiten beschouwing, omdat we ervan uitgaan dat deze belastingen bij bedrijven neerslaan.

Figuur 9.2

Ontwikkeling inkomsten^a voor verkeer en vervoer, 2005-2014 (x mld. euro)



a bpm en brandstofaccijns zijn inclusief bedrijven.

Bron: CBS (Nationale rekeningen en StatLine)

9.3 De toerekening van het profijt van overheidsuitgaven aan vervoer

Toerekening macrobedragen

De totale uitgaven van de overheid aan openbaar vervoer en vervoer op openbare wegen kwamen in 2014 uit op 10,7 miljard euro.⁹¹ Een groot deel van deze uitgaven (36%) komt echter ten goede aan werkgevers omdat zij een deel van de reiskosten van werknemers voor hun rekening nemen. Door de subsidies van de overheid hoeven zij minder reisvergoeding per kilometer te geven dan in een marktsituatie gebruikelijk zou zijn. Voor een ander deel komen de betrokken overheidsuitgaven ten goede aan werknemers, omdat

91 Het CBS komt in de functionele classificatie van overheidsuitgaven voor het jaar 2014 uit op een bruto bedrag van 15,8 miljard euro. Hierin zijn echter ook de Deltawerken (1,1 miljard euro), de waterwegen (1,0 miljard euro), beleid en toezicht (0,5 miljard euro) en overige projecten (0,5 miljard euro) opgenomen. Ook de provincies geven nog geld uit aan waterwegen (0,2 miljard euro). Bovendien zijn in tabel 9.1 de baten (1,4 miljard euro) in mindering gebracht op de bruto-uitgaven.

werkgevers niet al hun reiskosten vergoeden.⁹² We hebben het profijt van woon-werkvervoer hier voor de helft aan huishoudens toegerekend en voor de andere helft aan werkgevers. Na het in mindering brengen van het werkgeversdeel van 36% resteert een totaalbedrag van 6,9 miljard euro, dat als profijt van de overheid aan huishoudens kan worden toegerekend (tabel 9.1).

Landelijk openbaar vervoer

De spoorwegen worden, zoals eerder gemeld, deels gefinancierd vanuit de overheid (via ProRail). Van de uitgaven voor onderhoud en investeringen rekenen we 94% toe aan personenvervoer en daarmee als profijt van de overheid. Dit percentage is berekend op basis van de verhouding tussen de verbruiksvergoedingen die in rekening worden gebracht aan vervoerders van personen en vervoerders van goederen (94% tegenover 6%). Van de apparaatskosten nemen we aan dat circa de helft direct betrekking heeft op onderhoud en de aanleg van spoorweginfrastructuur. Het woon-werkvervoer per trein wordt, net als bij het wegverkeer, voor de helft tot het zakelijk en voor de helft tot het privévervoer gerekend. Daarmee resteert een bedrag van 1220 miljoen euro (73%) dat als profijt van de overheid aan gebruikers van het landelijk openbaar vervoer kan worden toegerekend.

Een deel van het regionaal openbaar vervoer vindt per trein plaats. De ns exploiteert het hoofdrailnet voor landelijk openbaar vervoer, maar verzorgt – samen met andere regionale vervoersbedrijven – ook het regionaal vervoer in het westen en oosten van het land.⁹³ Deze regionale vervoerders verzorgden in 2014 ruim 5% van het vervoer per spoor (CLO 2016). Bij de toerekening van de betrokken overheidsuitgaven kon echter geen rekening worden gehouden met deze regionale vervoersdiensten. Alle vervoer per trein is gerekend tot het landelijk openbaar vervoer.⁹⁴

Regionaal openbaar vervoer

Ongeveer 70% van de BDU-gelden wordt door de ov-regio's besteed aan de exploitatie van het lokaal en regionaal openbaar vervoer, grotendeels door openbare aanbestedingen. De overige BDU-gelden worden besteed aan infrastructurele projecten, waarvan circa een derde deel ten behoeve van het openbaar vervoer. De overige 20% van de BDU-uitgaven komt ten goede aan overige infrastructurele projecten aan de openbare weg, zowel voor automobilisten als voor fietsers. Ook het regionaal openbaar vervoer tussen woon- en werkplek is voor de helft tot het zakelijk en voor de helft tot het privévervoer gerekend. Aldus resulteert een bedrag van 1560 miljoen euro, dat als profijt van het regionaal open-

92 Reiskostenvergoedingen van werkgevers zijn gebruikelijk, maar niet verplicht. Zij zijn vaak bij cao geregeld en uit fiscale overwegingen aan maxima gebonden.

93 Regionale vervoersdiensten per trein worden ook verzorgd door Arriva (noorden, oosten en midden), Syntus en Hermes (oosten), Connexxion (midden) en Veolia (zuiden).

94 Rijkswaterstaat blijft als uitvoeringsorganisatie van het ministerie van IenM buiten beeld in de berekening van het profijt van de vervoersuitgaven.

baar vervoer aan huishoudens is toegerekend. Dit is inclusief het geld dat gemeenten zelf aan openbaar vervoer uitgeven.

Vervoer over de openbare weg

Van de in totaal 7,2 miljard euro die jaarlijks aan openbare wegen worden uitgegeven, is 4,1 miljard euro aan huishoudens toegerekend. Een deel van de overheidsmiddelen komt het goederenvervoer en zakelijk vervoer ten goede. Ongeveer de helft van deze middelen komt aan het personenvervoer ten goede. Daarbij is het woon-werkverkeer wederom voor de helft tot het zakelijk vervoer en de helft tot het privévervoer gerekend. De uitgaven aan fietspaden (5% van de totale kosten) worden aan fietsers toegerekend. Voorts is rekening gehouden met het feit dat zwaar vrachtverkeer de kosten van onderhoud en aanleg van wegen ongeveer verdubbelt (Schroten et al. 2014). Op deze wijze ontstaat het profijt van 3720 miljoen euro dat weggebruikers hebben van de overheidsuitgaven voor verkeerswegen. Gevoegd bij het profijt dat fietsers, bromfietsers en scooters hebben van de fietspaden (380 miljoen euro), resulteert een totaalprofijs van de openbare weg van 4100 miljoen euro.

Toerekening op het niveau van huishoudens

De toerekening van de betrokken overheidsuitgaven voor personenvervoer vindt plaats op basis van afgelegde reizigerskilometers in het openbaar vervoer of over de openbare weg, gebaseerd op gegevens uit het Onderzoek verplaatsingen in Nederland (OVIN) van het CBS (kader 9.1). Bij het gebruik van de openbare weg is geen onderscheid gemaakt tussen verplaatsingen binnen en buiten de bebouwde kom. De betrokken kosten verschillen wel naar dit kenmerk (Schroten et al. 2014), maar voor de toerekening van de vervoersuitgaven is dit onderscheid in het gebruikte gegevensbestand niet goed te maken. Verder worden twee vervoerswijzen onderscheiden: motorvoertuigen (auto en motor) en fietsvoertuigen (fiets, bromfiets en scooter). Dit onderscheid is van belang in verband met het gescheiden gebruik van verkeerswegen en fietspaden. De kosten van een gemiddelde fietskilometer worden bij het gebruik van verkeerswegen gelijkgesteld aan die van een gemiddelde auto-kilometer.⁹⁵

95 De kosten van een gemiddelde fietskilometer zijn binnen de bebouwde kom weliswaar lager dan die van een gemiddelde autokilometer, maar buiten de bebouwde kom geldt juist het omgekeerde (bron: Schroten et al. 2014). Omdat het aantal kilometers afgelegd in korte fietsritten (als proxy voor de bebouwde kom) van dezelfde orde van grootte is als het aantal kilometers afgelegd in lange fietsritten (CBS StatLine), worden de kilometerkosten voor de auto en de fiets gelijk verondersteld.

Kader 9.1 Imputatie uit het ovin

De reizigerskilometers zijn niet beschikbaar in het basisbestand Inkomenspanelonderzoek 2014 (IPO). We hebben deze bijgeschat op basis van het Onderzoek verplaatsingen in Nederland 2014 (ovin). De afstanden zijn binnen het ovin met een model geschat, dat vervolgens is gebruikt om binnen het IPO de afstanden te voorspellen. Er is onderscheid gemaakt naar vervoer per auto (en motor), fiets (en bromfiets, scooter), landelijk en regionaal openbaar vervoer. Hierbij is zakelijk vervoer, zoals eerder gemeld, uitgesloten van het profijt. Woon-werkvervoer wordt voor 50% verdisconteerd. De bijchatting was niet eenvoudig, doordat respondenten in het ovin slechts voor één dag hun verplaatsingen rapporteren. Deze gegevens hebben we zo goed mogelijk vertaald naar jaartotalen, door uit te gaan van de gemiddelde effecten van achtergrondkenmerken op het daggemiddelde. Er zijn robuuste verschillen gevonden voor de kenmerken huishoudinkomen, persoonlijk inkomen, leeftijd en stedelijkheid. Ook autobezit (aangekoppeld via de CBS-registratie motorvoertuigenpark) en het kenmerk 'student' bieden enige verklarende kracht. Provincie en huishoudtype voegen daar in beperkte mate nog informatie aan toe.

Voor het toerekenen van de motorrijtuigenbelasting, de brandstofaccijns en de parkeergelden aan individuele huishoudens gebruiken we het Budgetonderzoek van het CBS (zie kader 10.1 over het Budgetonderzoek). De motorrijtuigenbelasting en de betaalde parkeergelden nemen we direct waar in het Budgetonderzoek, dus gebruiken we de betaalde bedragen direct als gebruiksindicator. In het geval van de accijns op brandstof is voor de berekening van de afgedragen accijns een inschatting nodig van het volume dat voor de waargenomen besteding te verkrijgen is; de accijns is immers een vast tarief op het gekochte product. De omrekening doen we aan de hand van een inschatting van de literprijzen van de relevante producten, waarna we dit volume belasten volgens de geldende en eerder beschreven accijnstarieven.⁹⁶ De bpm wordt aan huishoudens toegerekend op basis van een registratiebestand van motorvoertuigen. De overheidsinkomsten uit de motorrijtuigenbelasting en de bpm rekenen we voor 80% toe aan huishoudens.⁹⁷ Op basis van een gewogen optelling van berekende afdrachten in het Budgetonderzoek over huishoudelijke uitgaven komt 58% van de parkeergelden ten laste van huishoudens, en 47% van de overheidsinkomsten uit brandstofaccijnzen. Het totaal van al deze heffingen bedraagt in 2014 9,3 miljard euro. Dit bedrag staat tegenover een profijt van 6,9 miljard euro, zoals weergegeven in tabel 9.1.

96 We hanteren de volgende volumeprijzen: benzine 1,695 euro per liter, diesel 1,401 euro per liter, lpg 0,757 euro per liter.

97 Zoveel voor de motorrijtuigenbelasting als de bpm is ervan uitgegaan dat 80% van de heffingslast door huishoudens wordt opgebracht. Deze verhouding is gebaseerd op de Nationale rekeningen van het CBS. Daarbij is het privégebruik van de auto van de zaak toegerekend aan huishoudens.

Tabel 9.1

De toegerekende overheidsinkomsten en -uitgaven aan vervoer, 2014 (x mln. euro)

	overheidsinkomsten (van huishoudens)	overheidsuitgaven (t.b.v. huishoudens)	saldo
landelijk openbaar vervoer		1220	1220
regionaal openbaar vervoer		1560	1560
vervoer over de openbare weg		4100	4100
motorrijtuigenbelasting ^a	-4390		-4390
brandstofaccijns	-3630		-3630
parkeergelden	-370		-370
bpm (belasting op de aanschaf van personenauto's en motor- rijtuigen)	-900		-900
totaal	-9290	6880	-2410

a Inclusief provinciale opcenten (1136 miljoen euro).

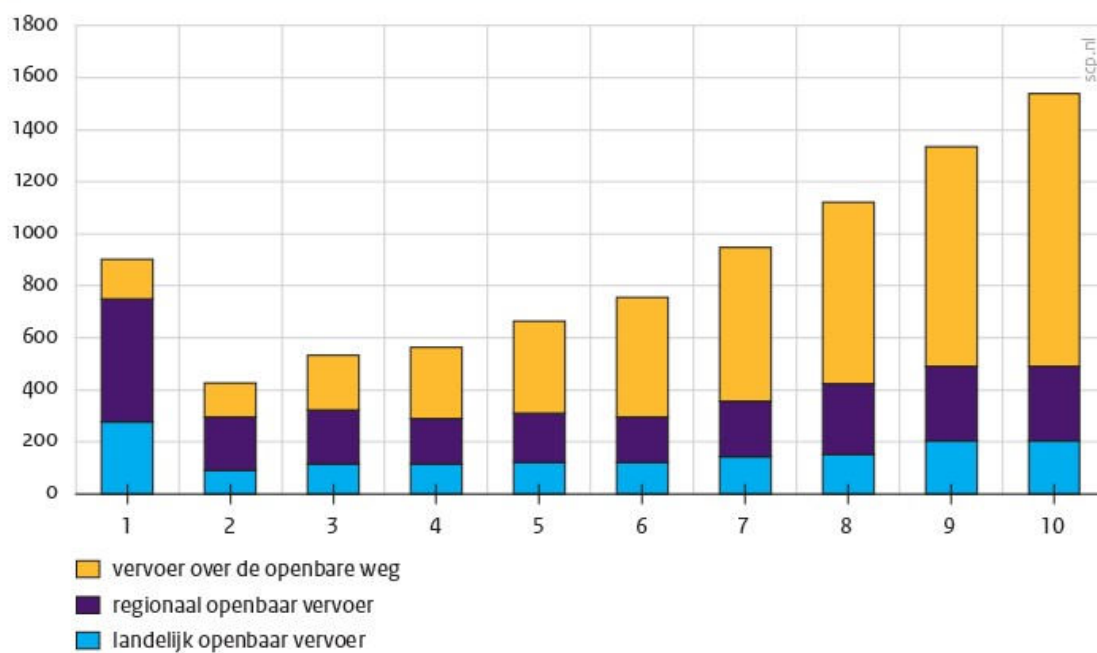
Bron: CBS (StatLine); Jaarverslagen Infrastructuurfonds en ProRail (2014)

9.4 De verdeling van het profijt van vervoer

Het profijt van vervoer neemt sterk toe met het inkomen (figuur 9.3). Dit wordt veroorzaakt door het profijt van de openbare weg. Hier is het profijt in het hoogste deciel 6,5 maal dat van de eerste twee decielen. Alleen tussen het eerste en het tweede deciel is er een daling, voornamelijk door zelfstandigen met een (wellicht tijdelijk) laag inkomen. Bij de twee vormen van openbaar vervoer is het profijt in het eerste deciel juist het hoogst, voornamelijk door zelfstandig wonende studenten. Hierbij moet worden bedacht dat het profijt van openbaar vervoer bij studenten, net als bij andere reizigers, is bepaald via het aantal gereisde kilometers. Het extra voordeel dat studenten hebben van hun (goedkope) ov-kaart wordt in dit onderzoek verrekend bij de voorziening onderwijs. Vanaf het tweede deciel loopt het profijt ook bij openbaar vervoer op met het inkomen. Bij het landelijk openbaar vervoer is dat effect het sterkst, met 2,4 maal zoveel profijt in het tiende deciel als in het tweede. Bij regionaal openbaar vervoer zijn de verschillen wat kleiner en is eerder sprake van een U-vormig verloop vanaf het tweede deciel, waarbij de hoogste decielen het hoogst zijn (een kwart hoger dan het tweede deciel). De profijtverdeling wordt dus vooral bepaald door het fors hoger liggende autogebruik in de hogere decielen.

Figuur 9.3

Het profijt van verkeer en vervoer, naar decielen van het secundaire inkomen, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



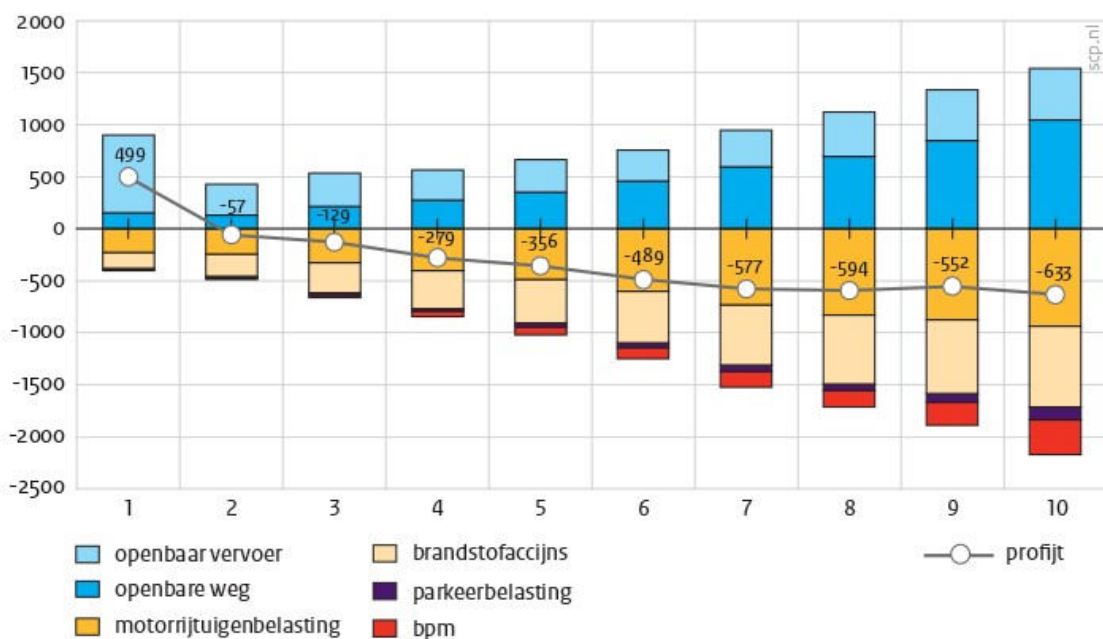
Bron: SCP (IAH'14)

De verdeling van het nadeel in de sector vervoer, geheel gekoppeld aan de openbare weg, loopt ook sterk op met het inkomen (figuur 9.4). Het saldo van voor- en nadeel is alleen voor huishoudens in het eerste deciel positief; vanaf het tweede deciel is het negatief en wordt het groter tot aan het zevende deciel, waarna het relatief stabiel is.⁹⁸

98 Dit geldt ook wanneer we, als gevoeligheidsanalyse, het profijt van de auto bij woon-werkverkeer sterker (voor 75%) aan huishoudens toerekenen.

Figuur 9.4

Het profijt van overheidsuitgaven en -inkomsten voor verkeer en vervoer, naar decielen van het secundaire inkomen^a, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



a De punten op de zwarte lijn geven het netto profijt per deciel aan, i.e. het profijt (positieve overdrachten) verminderd met het nadeel (negatieve overdrachten). De lijn die deze punten verbindt visualiseert de vorm van de herverdeling.

Bron: SCP (IAH'14)

Bij vervoer is het profijt in beginsel voor alle personen bedoeld. Vanwege de motieven van goede bereikbaarheid en het voorkómen van ongewenste milieueffecten, maar ook het rechtvaardigheidsmotief (participatie mogelijk maken voor iedereen) kan het aantal personen in het huishouden als het potentiële bereik (volume) van de regeling worden gezien. Aan de andere kant zullen er bij huishoudens met meerdere personen soms schaalvoordelen optreden, met name als men samen in een auto reist. Daarom laten we ook zien hoe het profijt verdeeld is als we met schaalvoordelen rekening houden (aantal equivalente personen). Dit getal bevat de mate waarin een extra persoon in het huishouden qua gemiddelde totale uitgaven niet volledig meetelt: een huishouden met twee volwassenen heeft 1,4 maal zoveel uitgaven nodig om hetzelfde genot te realiseren als een eenpersoonshuishouden, waardoor deze twee volwassenen in tabel 9.2 voor 1,4 tellen (zie ook kader 3.2). Daarbij worden overheidsuitgaven en -inkomsten apart onderscheiden, omdat ze verschillen in hun verdeling.

Het profijt van de auto wordt ten dele gekenmerkt door een volume-effect op basis van personen, maar zeker ook door een verhoogde deelname in hogere decielen: grotere huishoudens in hogere decielen leggen meer autokilometers af dan huishoudens in lagere decielen, per persoon en per equivalent persoon (tabel 9.2). Het profijt van het landelijk en regionaal vervoer kent een sterk deelname-effect in het eerste deciel, waarna beide oplopen richting de hogere decielen. Dit houdt verband met het intensieve gebruik van het openbaar vervoer door studenten, waarvan de zelfstandig wonende vooral in het eerste inkomensdeciel worden aangetroffen. De heffingen die te maken hebben met het bezit en het gebruik van een auto lopen eveneens op met het huishoudinkomen. Hier valt op dat huishoudens in het midden en aan de bovenkant van de verdeling per persoon meer betalen dan huishoudens lager in de verdeling. Gekeken naar equivalente personen verschuift dit deelname-effect nog verder richting de huishoudens met een hoog inkomen.

Tabel 9.2

De relevante demografische verdeling van personen met betrekking tot verkeer en vervoer, naar decielen van het secundaire inkomen, 2014 (in procenten)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	totaal
aandeel personen totaal	6	6	8	8	9	10	12	13	14	15	100
aandeel equivalente personen	8	8	9	9	9	10	11	12	12	12	100
aandeel profijt auto	3	3	5	6	7	10	12	15	18	22	100
aandeel profijt landelijk openbaar vervoer	19	6	7	8	8	8	9	10	12	14	100
aandeel profijt regionaal openbaar vervoer	19	8	8	7	7	7	9	11	12	12	100
aandeel nadeel autoheffingen	4	4	6	8	9	11	13	14	15	16	100

Bron: SCP (IAH'14)

Het nadeel van de brandstofaccijns kent een volume-effect en een deelname-effect: grotere huishoudens gebruiken meer brandstof. Huishoudens met hogere inkomens zijn gemiddeld groter, wat een deel van de brandstofverschillen verklaart. Daarnaast gebruiken huishoudens met hogere inkomens per persoon meer brandstof dan huishoudens met een lager inkomen (tabel 9.2). Dit laatste houdt verband met het aantal kilometers dat hogere inkomens rijden, en wellicht met het type auto. Ook de motorrijtuigenbelasting en de bpm kennen een volume-effect en een deelname-effect. Aangezien het gewicht van de auto een belangrijke factor is bij het vaststellen van de motorrijtuigenbelasting, is het vrij evident dat een groter huishouden en de bijbehorende benodigde grotere auto (of groter aantal auto's) tot een hogere motorrijtuigenbelasting leidt. Daarbij komt dan nog een deelname-effect, doordat huishoudens met een hoger besteedbaar

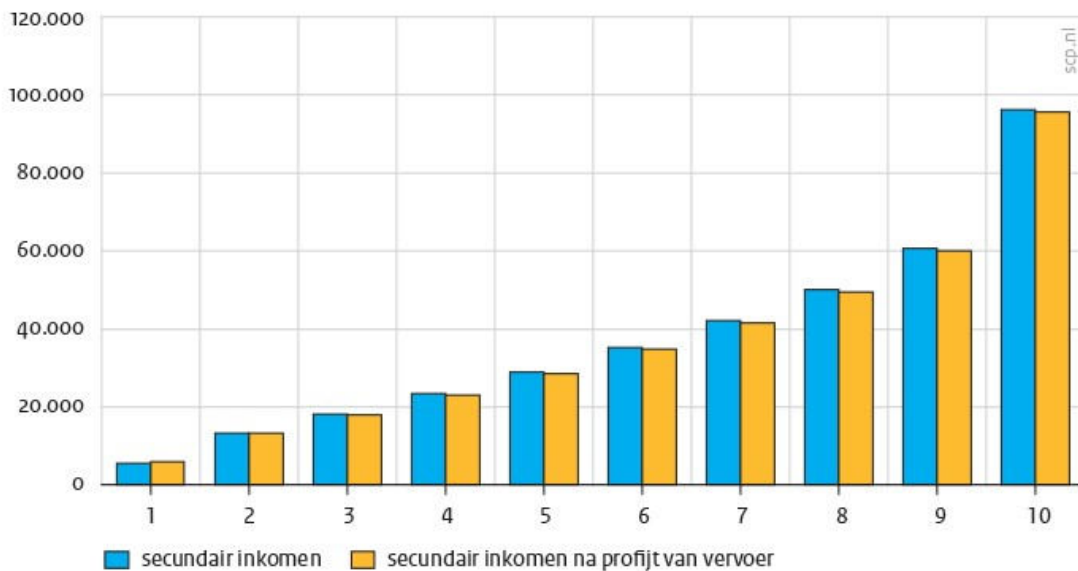
inkomen sneller geneigd zullen zijn een luxer en vaak zwaarder model auto te kopen, of een extra auto aan te schaffen. De parkeerbelasting loopt eveneens op naarmate het inkomen hoger is, in lijn met het hogere autobezit en het grotere aantal afgelegde reiskilometers.

9.5 De inkomenseffecten van vervoer

Wanneer we het profijt van vervoer optellen (of aftrekken, bij negatief profijt) bij het secundaire inkomen, krijgen we een idee van de welvaartseffecten van de overheidsbemoedienis met de sector vervoer. Hierbij laten we het profijt van alle andere voorzieningen buiten beschouwing. Het blijkt dat door het profijt van vervoer de secundaire-inkomensverdeling in heel bescheiden mate verandert (figuur 9.5). De verdeling wordt iets gelijkjer, vooral door een positief effect in het eerste deciel en een licht negatief effect in de hogere decielen.

Figuur 9.5

De secundaire-inkomensverdeling voor en na verrekening van profijt van vervoer, naar decielen van het secundaire inkomen, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



Bron: SCP (IAH'14)

9.6 Conclusie

In het algemeen lopen de positieve en negatieve bedragen (profijt resp. afdracht) in de sector vervoer op met het inkomen. Wat opvalt, is dat de toegerekende afdrachten de overheidsuitgaven meer dan dekken. Dit valt uit te leggen vanuit de externe effecten: brandstofaccijns en parkeergelden worden niet geheven om de overheidsuitgaven aan vervoer te financieren, maar om negatieve prikkels te creëren voor het gebruik van de auto, om zo respectievelijk het milieu en binnensteden te ontlasten. De kosten van milieu-belasting, congestie en verkeersongevallen zijn in dit onderzoek niet meegenomen. De motorrijtuigenbelasting was van origine wel bedoeld om de uitgaven aan de openbare weg te dekken, maar de inkomsten van deze belasting worden inmiddels ook aangewend voor niet-vervoergerelateerde uitgaven. Ook is een deel van het profijt aan werkgevers toebedeeld. De verdeling van het profijt van openbaar vervoer is veel gelijkter over de inkomens dan dat van autogebruik, waarmee het de participatie door huishoudens met een laag inkomen bevordert. Per saldo kan gesteld worden dat de posten die wij tot de sector vervoer rekenen een significante bron van inkomsten voor de overheid vormen, en dat zij met name op de inkomens van midden- en hoge inkomens drukken.

10 Gebonden heffingen

10.1 Redenen voor overheidsingrijpen middels gebonden heffingen

Naast de al besproken belastingen in het secundaire inkomen en de gebonden heffingen met betrekking tot de auto en de eigen woning, heft de overheid btw, accijnzen en water- en energiebelastingen. Per type belasting verschilt de motivatie om deze te heffen. Voor het heffen van belasting op de toegevoegde waarde (btw) geldt voornamelijk een financieringsmotief: deze vorm van belasting genereert aanzienlijke overheidsinkomsten zonder de productiviteit op de arbeidsmarkt al te veel te beïnvloeden.⁹⁹ De btw maakt deel uit van de tertiaire-inkomenssfeer omdat zij gebonden is aan transactie en daarmee een gebruiksbelasting is. Daarbij versterkt de tariefdifferentiatie in de btw het gebonden karakter van de heffing: mensen kunnen middels hun consumptiepatroon de afgedragen belasting sturen. Het verlaagde tarief is vooral bedoeld om lagere inkomensgroepen te ontzien,¹⁰⁰ wat wijst op het gebruik van het rechtvaardigheidsmotief. Overigens is er twijfel aan de doelmatigheid van de tariefdifferentiatie, omdat juist hoge inkomens veel in het lage tarief lijken te consumeren (Bettendorf en Cnossen 2014). Hierbij moet ook opgemerkt worden dat er een uitruil bestaat tussen de prikkelwerking van de btw en de efficiëntie ervan. Een gelaagde tariefstructuur, zoals momenteel in Nederland toegepast, biedt aan de ene kant ruimte om huishoudens met een laag inkomen te ontzien. Aan de andere kant creëert het ook de mogelijkheid dat huishoudens anders gaan consumeren om hun afdracht te verkleinen, wat verstoring uitwerkt op de economie (Ebrill et al. 2001). Daarnaast verstoren de vrijstellingen in de btw het inkoop- en uitbestedingsbeleid in de betreffende sectoren (m.n. onderwijs, zorg en financiële dienstverlening; Bettendorf en Cnossen 2014). Verwant aan de btw is de assurantiebelasting, die geheven wordt op particuliere verzekeringen. Het tarief is, met 21%, gelijk aan het hoge btw-tarief. Leefstijlaccijnzen zijn hoofdzakelijk ingesteld als tegenwicht tegen het overschatte nut dat mensen toekennen aan bepaalde schadelijke producten. Aangezien mensen geneigd zijn meer alcohol en tabak te consumeren dan goed voor ze is, dienen de leefstijlaccijnzen om deze consumptie te ontmoedigen. Overigens ligt hieraan de veronderstelling van de overheid ten grondslag dat mensen zelf niet bij machte zijn de afweging te maken tussen hun gezondheid en hun consumptie van schadelijke middelen, wat vervolgens overheidsin-

99 Doordat producenten betaalde btw gerestitueerd krijgen, zijn input- en outputprijzen nagenoeg efficiënt, dat wil zeggen dat zij de daadwerkelijke waarde van een product op de vrije markt representeren. Enige verstoring zal optreden doordat prijzen in de transactie tussen de laatste producent en de consument hoger zijn dan zonder belasting het geval zou zijn, wat op zijn beurt vraag en aanbod beïnvloedt.

100 Het verlaagde tarief (thans 6%) geldt voor noodzakelijke levensbehoeften (bv. voeding, water); voor alles wat daar niet onder valt, betaalt men het algemene tarief (thans 21%).

grijpen wenselijk maakt. Of deze redenering terecht is en in welke mate, is onderwerp van maatschappelijk debat.

De milieubelastingen op energie en de belasting op leidingwater dienen om negatieve externe effecten te voorkomen. Net als bij de leefstijlaccijnzen speelt hier in de eerste plaats de vraag of mensen de kosten van deze effecten goed in kunnen schatten. Omdat de schadelijke effecten bij brandstof daarnaast collectief zijn, zijn zij vatbaar voor daarmee gepaard gaand *free rider*-gedrag.¹⁰¹ Dit probleem van collectieve actie bekrachtigt de redenering achter het overheidsingrijpen in deze sfeer nog verder. Overigens speelt dit collectieve externe effect in zekere zin ook bij de leefstijlaccijnzen, waar een te groot gebruik voor overlast en hogere zorgkosten kan zorgen.

Door het genoemde veelvoud aan mogelijke, elkaar niet uitsluitende heffingen heeft de prijsstructuur van producten in Nederland de volgende vorm: kostprijs en winstmarge (de handelsprijs), daarbovenop milieubelastingen / accijnzen / andere verbruiksbelastingen, en over het totaal het btw-tarief.

10.2 De overheidsinkomsten uit gebonden heffingen

De overheid hanteert drie verschillende btw-tarieven (we groeperen hier het nultarief en de vrijstelling bij elkaar). De vrijstelling dekt onder andere medicijnen op recept, het geven van onderwijs, het verlenen van medische hulp, het verhuren van een woning en een aantal financiële diensten. Het lage tarief van 6% dekt eerste levensbehoeften, zoals voeding, water, overige medicijnen, boeken en periodieken, het laten repareren van kleding en schoeisel en het bezoeken van culturele uitingen. Het hoge tarief van 21% dekt alle overige goederen en diensten, die daarmee gekwalificeerd worden als luxeproducten. De overheidsinkomsten uit btw werden in 2014 voor 50% afgedragen door huishoudens, waarvan een kleine 3 procentpunt de btw op nieuwe koopwoningen betrof (deze bespreken we in hoofdstuk 7, Wonen). De assurantiebelasting, met een tarief van 21% in 2014, wordt geheven op de premies en poliskosten van in Nederland afgesloten verzekeringen, die alle vrijgesteld zijn van btw. Sommige verzekeringen zijn echter ook vrijgesteld van de assurantiebelasting, waaronder ziektekostenverzekeringen, levensverzekeringen, werkloosheidsverzekeringen en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. De overheidsinkomsten uit assurantiebelastingen worden voor 58% opgebracht door huishoudens.¹⁰² Onder de noemer leefstijlaccijnzen onderscheiden we de verbruiksbelasting op non-alcoholische dranken en de accijnzen op alcohol en tabak. De verbruiksbelasting op non-

101 Zelfs als consumenten de milieueffecten van brandstofgebruik goed in zouden kunnen schatten, zou het voor elk individu rationeel zijn om hier geen actie op te ondernemen; als iedereen minder brandstof gebruikt om het milieu te ontlasten, maakt het immers weinig uit als één individu heel veel gebruikt.

102 Deze verhoudingen zijn berekend op basis van de rijksbegroting, het Budgetonderzoek, zoals gerapporteerd door het CBS (btw-afrachten huishoudens en assurantiebelasting; CBS 2016i) en het WoON'15 (btw op nieuwe koopwoningen), op basis van eigen berekeningen.

alcoholische dranken betreft een vaste heffing per hectoliter.¹⁰³ Deze verbruiksbelasting wordt voor 96% afgedragen door huishoudens. Het accijnstarief op bier is afhankelijk van het stamwortgehalte,¹⁰⁴ met hogere tarieven voor hogere stamwortgehalten. Het accijnstarief van wijn is afhankelijk van het alcoholpercentage en het al dan niet mousserend zijn van de wijn.¹⁰⁵ Het accijnstarief voor andere alcoholhoudende dranken is gegeven als een vast bedrag per volumeprocent alcohol en dus uiteindelijk door het totale alcoholpercentage.¹⁰⁶ De overheidsinkomsten uit accijnzen op bier, wijn en andere alcoholhoudende dranken komen voor nagenoeg 100% voor rekening van huishoudens.¹⁰⁷ Verder zijn er accijnstarieven te onderscheiden voor sigaretten, sigaren, rooktabak en pruim/snuiftabak (deze laatste categorie nemen we niet waar en zullen we dus niet verder bespreken). De accijns op sigaretten bestaat in 2014 uit een vast tarief per 1000 sigaretten en een proportioneel tarief¹⁰⁸ dat over de kleinhandelsprijs¹⁰⁹ geheven wordt. Ervan uitgaand dat de prijs per pakje sigaretten niet sterk varieert, impliceert dit dat 60% van de verkoopprijs van een pakje sigaretten gevormd wordt door de accijns. De accijns op rooktabak wordt op een vergelijkbare wijze geheven¹¹⁰ en het gemiddelde aandeel accijns van de verkoopprijs van rooktabak komt hiermee op zo'n 55%. De accijns op sigaren bedraagt simpelweg 5% over de kleinhandelsprijs. De tabaksaccijnzen worden net als de alcoholaccijnzen vrijwel geheel door huishoudens opgebracht.

Onder de noemer milieubelastingen onderscheiden we de regulerende energiebelasting en de belasting op leidingwater. De regulerende energiebelasting wordt geheven over de energetische waarde van de gebruikte energie en wordt voor 70% afgedragen door huis-

103 De verbruiksbelasting op non-alcoholische dranken werd in 2014 gedifferentieerd naar frisdranken, vruchtensappen, groentesappen en mineraalwaters (5,70 euro per 100 liter), limonade (7,59 euro/hl) en aanmaaklimonade en geconcentreerde vruchtensappen (30,36 euro/hl).

104 In 2014 betaalde een consument 7,59 of 28,49 euro/hl voor tafelbieren, 37,96 en 47,48 euro/hl voor speciaalbieren.

105 We maken hier onderscheid tussen wijnen (meer dan 8,5% en minder dan 15% alcohol), met een accijnstarief van 88,36 euro/hl, en port, sherry, vermouth (psv; meer dan 15% alcohol), met een accijnstarief van 1329,81 euro/hl.

106 In 2014 bedroeg het tarief 16,86 euro/hl per volumeprocent alcohol.

107 Aangezien alleen pils en speciaalbier in het Budgetonderzoek geregistreerd staan, hanteren we alleen deze tarieven bij de toerekening van de overheidsinkomsten uit de bieraccijnzen. Eveneens nemen we in het Budgetonderzoek niet waar of men mousserende wijn koopt, waardoor we ervan uitgaan uit dat men alleen niet-mousserende wijn drinkt (het meest werkbare alternatief – men drinkt alleen mousserend – is minder waarschijnlijk).

108 Het vaste tarief bedraagt in 2014 173,97 euro per 1000 sigaretten en het proportionele tarief nog eens 0,95% over de kleinhandelsprijs.

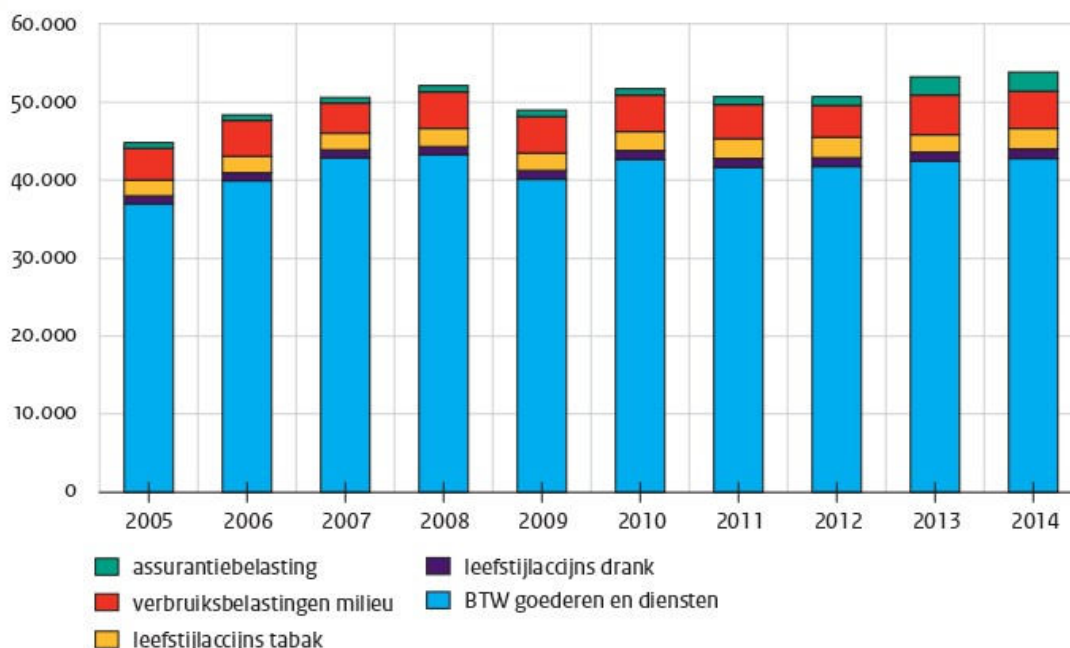
109 De kleinhandelsprijs bestaat uit de gebruikelijke prijscomponenten in het economische verkeer (kostprijs, marge) en het vlakke accijnstarief.

110 De accijns op rooktabak kent een vlak tarief van 75,77 euro/kg en een tarief van 5,03% over de kleinhandelsprijs.

houdens.¹¹¹ De belasting op leidingwater werd in 2014 geheven als een vast tarief per m³. De overheidsinkomsten uit deze belasting worden voor 82% afgedragen aan huishoudens.¹¹²

Figuur 10.1

De overheidsinkomsten uit gebonden heffingen,^a in lopende prijzen, 2004-2014 (x mln.euro)



a Alle posten zijn inclusief bedrijven.

Bron: CBS (2016h, 2016i)

In figuur 10.1 is de ontwikkeling van de overheidsinkomsten uit gebonden heffingen sinds 2004 weergegeven. Het gaat hierbij om de totale inkomsten, inclusief die uit bedrijven en de overheid, aangezien deze zaken doorgaans niet gescheiden gerapporteerd worden door

111 De energiebelasting is gedifferentieerd naar het verbruik. Voor elektriciteitsgebruik van 0-10.000 kWh gold in 2014 het standaardtarief van 0,1185 euro/kWh plus 0,0023 euro/kWh opslag duurzame energie, voor het gebruik van 10.001-50.000 gold 0,0431 euro/kWh plus 0,0027 euro/kWh en voor het gebruik van meer dan 50.001 kWh gold 0,0115 euro/kWh plus 0,0007 euro/kWh. Voor gasgebruik van 0-170.000 m³ gold in 2014 een tarief van 0,1894 euro/m³ plus 0,0046 euro/kWh, voor 170.001-1.000.000 m³ gold 0,0446 euro/m³ plus 0,0017 euro/m³, voor 1.000.000-10.000.000 m³ gold 0,0163 euro/m³ plus 0,0005 euro/m³ en voor meer dan 10.000.000 gold 0,0117 euro/m³ plus 0,0004 euro/m³.

112 Deze verhoudingen zijn berekend op basis van de rijksbegroting en het Budgetonderzoek, zoals gerapporteerd door het CBS (BTW-afrachten huishoudens en assurantiebelasting; CBS 2016i).

de rijksoverheid. Voor 2014 brengen wij deze scheiding zelf aan op basis van gegevens uit het Budgetonderzoek, maar dit was niet voor alle jaren met terugwerkende kracht mogelijk.

10.3 De toerekening van het nadeel van de overheidsinkomsten uit gebonden heffingen

Voor de toerekening van de gebonden heffingen aan huishoudens gebruiken we het Budgetonderzoek van het CBS (zie kader 10.1). De btw, of omzetbelasting, en de assurantiebelasting betreffen beide een percentage van de verkoopprijs. In dit geval berekenen we de gebruiksindicator door de totale bestedingen aan relevante producten te vermenigvuldigen met de inverse van het relevante tarief; de betaalde heffing is immers al onderdeel van het gerapporteerde bedrag. Het geschatte betaalde bedrag hanteren we als gebruiksindicator bij de toerekening van de overheidsinkomsten uit de btw en de assurantiebelasting.

In het geval van de verbruiksbelasting op non-alcoholische dranken, de accijns op alcoholische dranken en de accijns op brandstof, behoeft de berekening van de afgedragen accijns een inschatting van het volume dat voor de waargenomen besteding te verkrijgen is: de accijns is immers een vast tarief op het gekochte volume en geen percentage van de verkoopprijs, zoals de btw. De omrekening doen we aan de hand van een inschatting van de literprijzen van de relevante producten,¹¹³ waarna we dit volume belasten volgens de geldende en eerder beschreven accijnstarieven. Deze geschatte betaalde accijns is de gebruiksindicator op basis waarvan we de totale overheidsinkomsten toerekenen (tabel 10.1).

Voor de accijns op tabak volgen we een vergelijkbare strategie: aangezien hier een deel van de accijns een vast bedrag per 1000 sigaretten of per kg rooktabak is, benaderen we het ingekochte volume door gemiddelde stuks en gewichtsprijzen,¹¹⁴ kennen we hier een vast accijnstarief aan toe en vermeerderen we dit vervolgens met het relatieve accijnstarief.

Voor de toerekening van de regulerende energiebelasting en de waterbelasting rekenen we de uitgaven aan het verbruik van elektriciteit, gas en water terug naar kWh en m³ door middel van gemiddelde prijzen, waarna we de ingekochte volumes belasten volgens de

113 Op basis van supermarktprijzen hanteren we in deze paragraaf de volgende prijzen per liter: frisdranken, vruchtensappen, groentesappen, aangemaakte limonade 1,50 euro, mineraalwater 0,65 euro, limonadesiroop 6 euro, pils 2 euro, speciaalbier 4 euro, wijn 8 euro, port, sherry en vermouth 11 euro, jenever/vieux (35%) 13 euro, vruchtenjenever (20%) 13 euro, whiskey (40%) 35 euro, advocaat (14%) 10 euro, likeur (25%) 27 euro, ander gedestilleerd (40%), 20 euro, benzine 1,695 euro, diesel 1,401 euro, lpg 0,757 euro.

114 Op basis van de kleinhandelsprijzen die de overheid hanteert bij de berekening van de accijns, gaan we uit van: sigaretten, 291,91 euro per 1000 stuks ex 0,95% heffing, rooktabak 145,09 euro/kg ex 5,03%.

geldende schijftarieven.¹¹⁵ Bij de waterbelasting differentiëren we in deze berekening naar de provincie waarin een gebruiker woonachtig is.¹¹⁶ De geschatte betaalde belasting fungeert als gebruiksindicator.

Tabel 10.1

De overheidsinkomsten uit gebonden heffingen, 2014 (x mln. euro's)

	overheidsinkomsten
omzetbelasting	20.220
verbruiksbelasting alcoholvrije dranken	210
accijns op bier	420
accijns op wijn	330
accijns op andere alcoholische dranken	310
accijns op tabak	2.630
regulerende energiebelasting	3.010
waterbelasting	230
assurantebelasting	1.320
totaal	28.680

Bron: CBS (2016h, 2016i)

115 De schijfgrenzen voor de elektriciteitsbelasting liggen op 10.000, 50.000 en 10 miljoen kWh, en die van de gasbelasting op 5000 m³, 170.000m³, 1 miljoen m³ en 10 miljoen m³. Aangezien we uitsluitend de totale uitgaven aan het verbruik van elektriciteit en gas observeren, rekenen we deze uitgaven terug naar de prijs per energetische eenheid. Hiervoor hanteren we de CBS-indicatie dat de consumentenprijs van elektriciteit in 2014, zonder vastrecht maar met belastingen, 0,17 euro/kWh bedroeg. Voor de omrekening van gas gaan we uit van 19,56 euro/Gj, wat we terugrekenen naar 0,54 euro/m³ uitgaande van de door EnergieNed gehanteerde aanname dat 1 Gj gas overeenkomt met 36,31 m³. De schijftarieven baseren we op de door het rijk gerapporteerde tarieven en duurzaamheidsopslagen in 2014 (http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/overige_belastingen/belastingen_op_milieugrondslag/tarieven_milieubelastingen/tabellen_tarieven_milieubelastingen). Aangezien we in het Budgetonderzoek niet waarnemen of huishoudens volgens een verlaagd tarief energie inkopen, gaan we uit van de normale tarieven.

116 Doordat we de provincie weten waarin een respondent woonachtig is, en de waterprijzen per provincie voor 2014 bekend zijn, kunnen we hier nauwkeurig voor controleren. De waterprijzen per provincie zijn te vinden op <http://www.cijfernieuws.nl/waterprijzen/>

Kader 10.1 Imputatie uit het Budgetonderzoek (BO)

Voor het bepalen van de afdrachten van huishoudens aan gebonden heffingen gebruiken we het Budgetonderzoek (BO) van het CBS. Deelnemers aan het Budgetonderzoek noteren gedurende vier weken alle uitgaven aan artikelen en diensten van 20 euro en meer in een online huishoudboekje. Tijdens een van de vier weken noteren ze tevens alle uitgaven aan artikelen en diensten van minder dan 20 euro. Daarnaast vullen de huishoudens een vragenlijst in over hun vaste lasten en een vragenlijst met vragen over het huishouden.

De steekproef van het Budgetonderzoek is op het niveau van het huishouden, omdat dit het niveau is waarop inkomsten en uitgaven doorgaans gecoördineerd worden. Voor de bepaling van de afdrachten per huishouden in 2014 gebruiken we het BO'13. De reden hiervoor is praktisch: het BO'14 was niet tijdig beschikbaar. Echter, hoewel de absolute bestedingen van jaar tot jaar fluctueren, afhankelijk van de economische omstandigheden, gaan we ervan uit dat dit in mindere mate geldt voor de verhouding tussen de bestedingen van verschillende inkomensgroepen. Het BO'13 kan daarvoor goed dienen als bron voor de profijtverdeling in 2014.

Hoewel het technisch mogelijk is om het Budgetonderzoek aan het Inkomenspanelonderzoek (IPO) te koppelen (in beide is immers het geanonimiseerde BSN geregistreerd), heeft dit door de relatief kleine omvang van beide steekproeven geen zin: aangezien het Inkomenspanelonderzoek en Budgetonderzoek beide willekeurig getrokken zijn en slechts een klein deel van de Nederlandse bevolking beslaan, zijn er te weinig overlappende observaties. Om de gebruiksindicatoren uit het Budgetonderzoek toch over te zetten naar het Inkomenspanelonderzoek, hebben we deze met behulp van multi-pele imputatie toegeedeeld op basis van een aantal achtergrondvariabelen.

10.4 De verdeling van het nadeel van gebonden heffingen

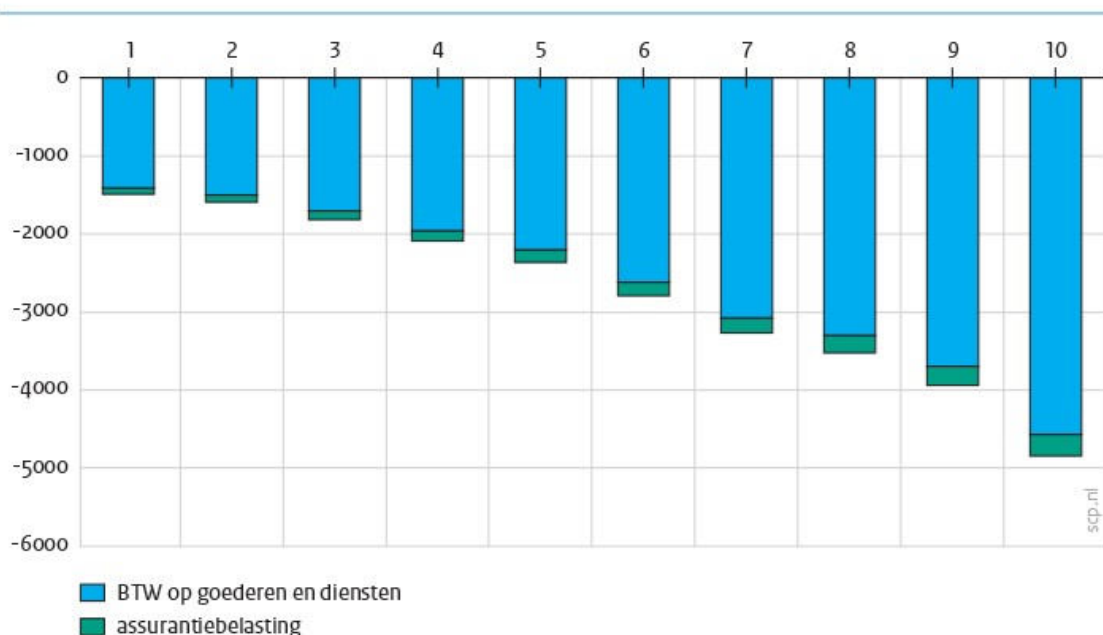
BTW en assurantiebelasting

Aan de decielverdeling is duidelijk te zien dat de afgedragen btw oploopt met het huishoudinkomen (figuur 10.2). In tabel 10.2 zien we dat hier ten eerste een volume-effect lijkt te spelen: het nadeel van de btw loopt op met het aantal personen per deciel. Huishoudens met een hoog inkomen zijn immers vaak groter dan huishoudens met een laag inkomen, hetgeen gepaard gaat met meer bestedingen en dus meer btw-afdracht. De verdeling van de assurantiebelasting kent eveneens een dergelijk volume-effect.

Interessant is dat de btw in tabel 10.2 niet erg veel schever verdeeld is dan het aantal personen per huishouden, wat slechts een klein deelname-effect zou betekenen. Anders gezegd lijkt dit aan te geven dat er bij huishoudens met een hoog inkomen vrijwel geen neiging is om vaker dan lage inkomens producten en goederen in een hoger tarief te consumeren. Wel moeten we hier rekening houden met de mate waarin grotere huishoudens schaalvoordelen kunnen realiseren in hun uitgaven (zie kader 3.2 voor een toelichting). Met de verdeling van equivalente personen als referentie zien we wel een deelname-effect in de verdeling van het nadeel van zowel btw als assurantiebelasting. Aangenomen dat zij genoemde schaalvoordelen benutten, zien we dat huishoudens in de bovenste twee decielen meer btw en assurantiebelasting afdragen dan we zouden verwachten en huishoudens in de laagste drie decielen juist iets minder.

Figuur 10.2

Het nadeel van de btw en de assurantiebelasting, naar decielen van het secundaire inkomen, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



Bron: SCP (IAH'14)

Tabel 10.2

De relevante demografische verdeling met betrekking tot btw en assurantiebelasting, kunst, musea en vorming, naar decielen van het secundaire inkomen, 2014 (in procenten)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	totaal
aandeel personen	6	6	8	8	9	10	12	13	14	15	100
aandeel equivalente personen	8	8	9	9	9	10	11	12	12	12	100
aandeel nadeel btw	5	6	7	8	8	10	12	13	14	18	100
aandeel nadeel assurantiebelasting	5	5	7	8	9	10	12	13	15	16	100

Bron: SCP (IAH'14)

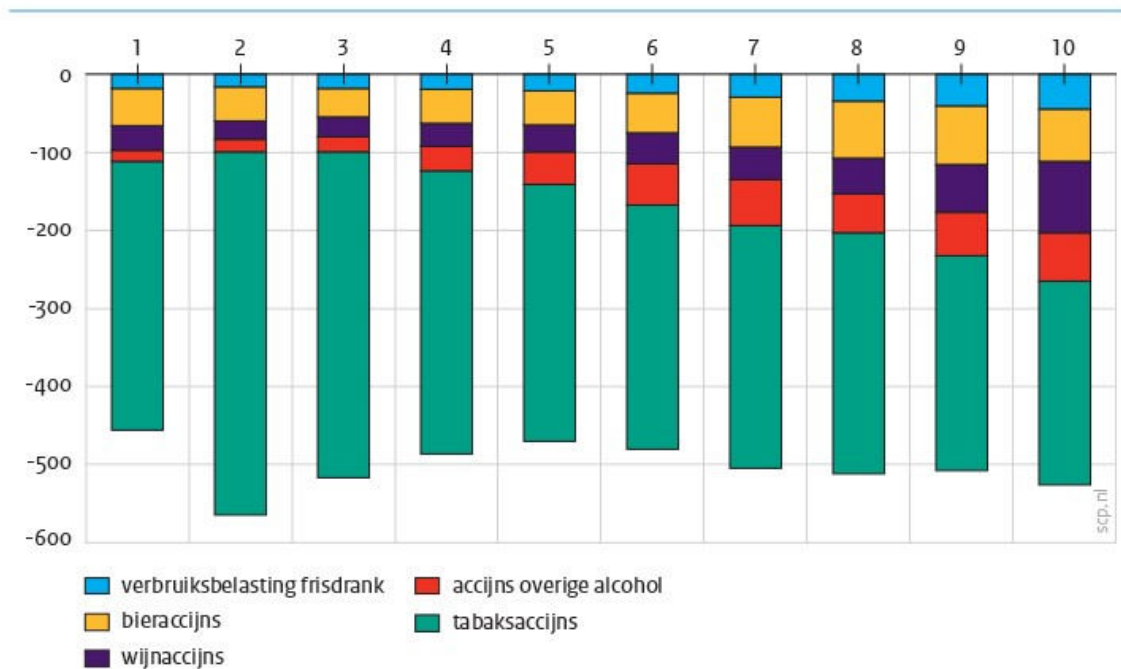
Leefstijlaccijnzen

In tegenstelling tot de btw neemt de betaalde accijns op tabak af met het huishoudinkomen (figuur 10.3), wat het gevolg is van een negatief deelname-effect: huishoudens met lage inkomens betalen per persoon aanmerkelijk meer tabaksaccijns. Vooral opvallend is de piek in de betaalde accijns in het tweede en derde deciel, waar de deelname veel hoger is dan op basis van de relevante demografische verdeling verwacht zou worden. We

gaan er hier van uit dat de relevante demografische verdeling alle mensen van 18 jaar en ouder bevat (tabel 10.3). Aangezien jongeren ook nog wel eens plegen te roken of te drinken, geven we eveneens de verdeling van 12 jaar en ouder.

Figuur 10.3

Het nadeel van leefstijlaccijnzen, naar decielen van het secundaire inkomen, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



BRON: SCP (IAH'14)

Voor alle heffingen op dranken lijkt in tabel 10.3 de verdeling in eerste instantie inkomensafhankelijk: huishoudens in de hoge decielen betaalden in 2014 aanmerkelijk meer heffingen op dranken dan huishoudens in de lage decielen. Door deze volume-effecten heen spelen echter uiteenlopende patronen met betrekking tot de deelname. De verbruiksbelasting op frisdrank wordt meer dan proportioneel afgedragen door de hoogste drie decielen, ten gunste van de lagere decielen. De accijns op bier wordt meer dan verwacht afgedragen door het eerste en tweede deciel van het secundaire inkomen (waar studenten zich bevinden) en het zevende, achtste en negende deciel. Het tiende deciel draagt daarentegen minder accijns af dan we zouden verwachten. De wijnaccijns wordt voor 22% afgedragen door het hoogste deciel, terwijl hier zich maar 14% van de verwachte gebruikers bevindt; dit kan te maken hebben met een hoge wijnconsumptie per persoon, maar natuurlijk ook met een duurdere wijnconsumptie. De accijnzen op andere alcohol wor-

den eveneens voor een meer dan proportioneel deel afgedragen door het vijfde tot en met tiende deciel en eveneens minder door de lagere decielen.¹¹⁷

Tabel 10.3

De relevante demografische verdeling met betrekking tot tabaks- en drankaccijnzen, naar decielen van het secundaire inkomen, 2014 (in procenten)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	0	totaal
aandeel personen ≥ 18 jaar	7	7	8	8	9	10	11	12	13	14	100
aandeel personen ≥ 12 jaar	6	6	8	8	9	10	11	12	13	14	100
aandeel verbruiksbelasting frisdrank	7	6	7	7	8	9	11	13	15	17	100
aandeel accijns bier	9	8	7	8	8	9	12	13	14	12	100
aandeel nadeel accijns wijn	8	6	6	7	8	9	10	11	14	22	100
aandeel nadeel accijns andere alcohol. dranken	3	3	5	8	10	13	15	13	14	16	100
aandeel nadeel accijns tabak	10	14	12	11	10	9	9	9	8	8	100

Bron: SCP (IAH'14)

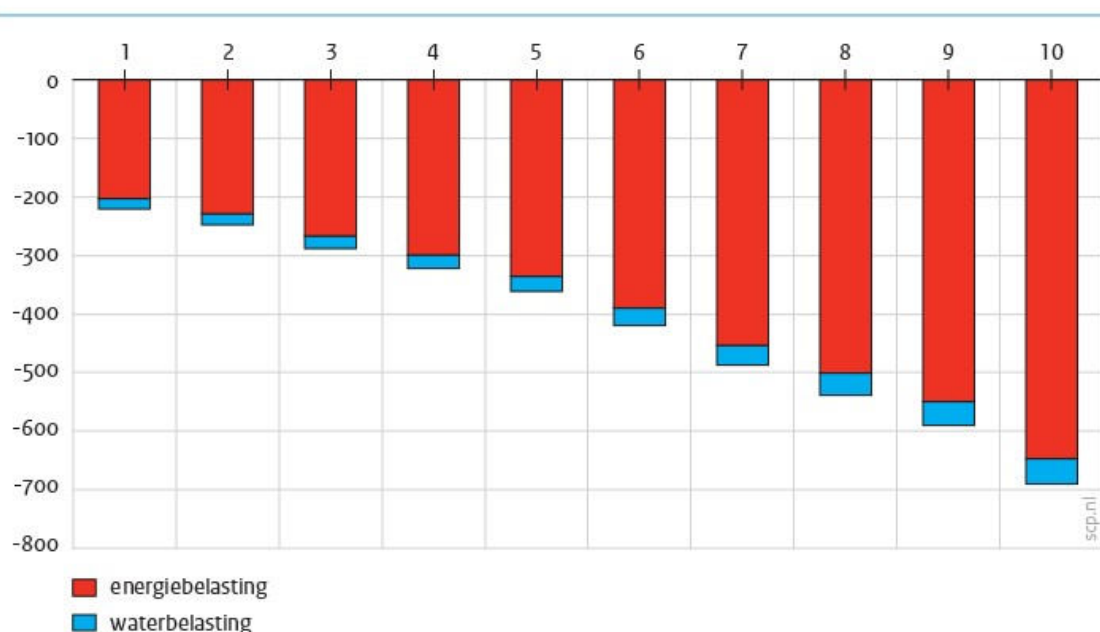
Energie- en waterbelasting

De regulerende energiebelasting en de waterbelasting kennen een sterk positief volume-effect (figuur 10.4 en tabel 10.4). Dit is niet verwonderlijk, aangezien de hoeveelheid energie en water die huishoudens gebruiken, sterk gerelateerd is aan het aantal leden van het huishouden. Dit geldt voor het gebruik van water nog sterker dan voor energie, omdat de grote bronnen van watergebruik, de douche en het bad, slechts zeer beperkte schaalvoordelen kennen in vergelijking met bijvoorbeeld de verwarming. Beide belastingen kennen eveneens een positief deelname-effect, zeker wanneer we het nadeel van deze heffingen afzetten tegen het aandeel equivalente personen (tabel 10.4).

117 Bij de toerekening van de heffingen op dranken en accijnzen op tabak moet overigens wel vermeld worden dat de gevonden verschillen tussen de decielen vaak niet statistisch significant zijn. Hierdoor moeten de verschillen tussen afzonderlijke categorieën met terughoudendheid geïnterpreteerd worden, al blijft de besproken richting van de verdeling wel geldig.

Figuur 10.4

Het nadeel van milieuheffingen, naar decielen van het secundaire inkomen, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



Bron: SCP (IAH'14)

Tabel 10.4

De relevante demografische verdeling met betrekking tot waterbelasting en energiebelasting, naar decielen van het secundaire inkomen, 2014 (in procenten)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	totaal
aandeel personen	6	6	8	8	9	10	12	13	14	15	100
aandeel equivalente personen	8	8	9	9	9	10	11	12	12	12	100
aandeel nadeel waterbelasting	7	6	7	8	9	10	11	12	14	17	100
aandeel nadeel energiebelasting	5	5	7	8	9	10	11	13	14	16	100

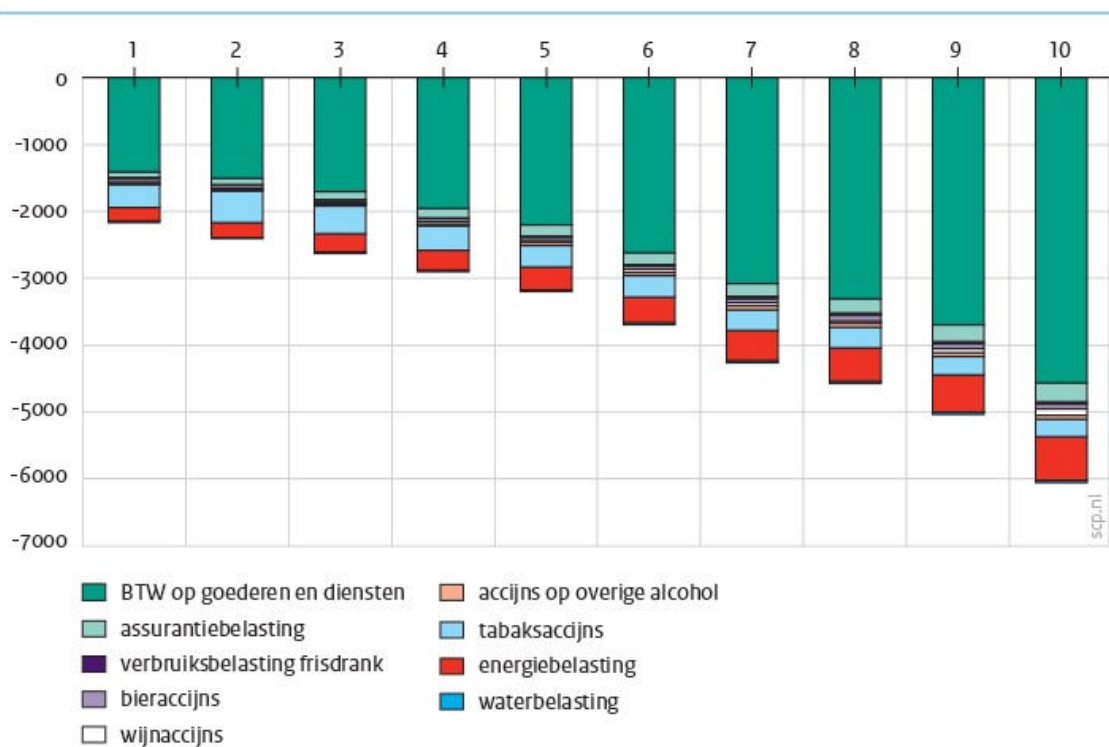
Bron: SCP (IAH'14)

10.5 De inkomenseffecten van gebonden heffingen

Zoals te verwachten is op basis van de gepresenteerde verdelingen, lopen de overheidsinkomsten uit de besproken gebonden heffingen tezamen op met het inkomen (figuur 10.5). Dit is niet alleen een gevolg van het feit dat grotere huishoudens totaal meer consumeren, maar ook van het feit dat grotere huishoudens per persoon meer consumeren. Duidelijk is verder dat de btw dominant is in de besproken regelingen, wat een gevolg is van het grote macrobedrag dat daarmee gemoeid is.

Figuur 10.5

Het nadeel van gebonden heffingen, naar decielen van het secundaire inkomen, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)

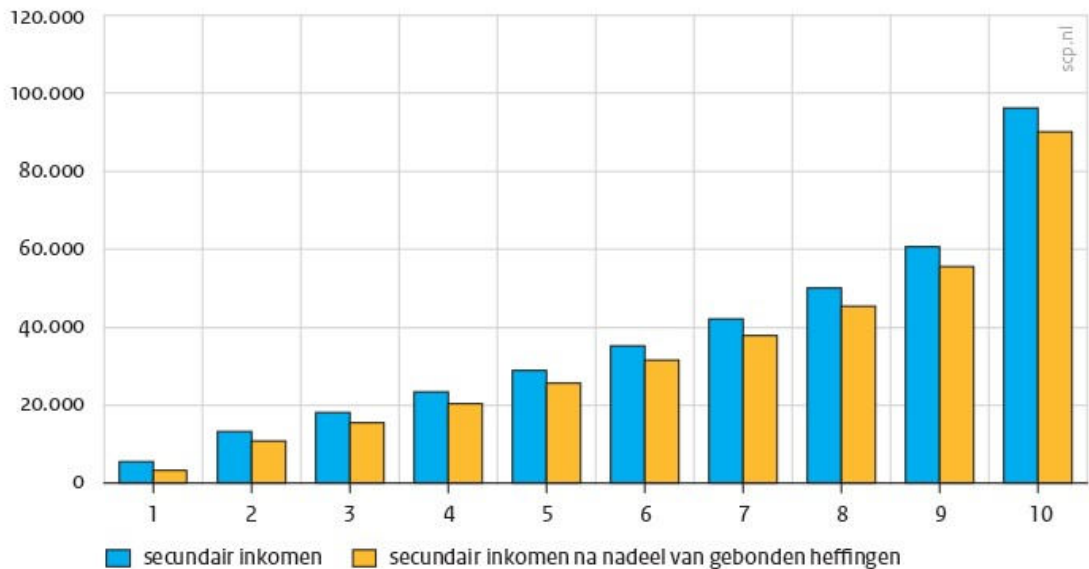


Bron: SCP (IAH'14)

Wanneer we in figuur 10.6 het effect van de gebonden heffingen op het secundaire inkomen bezien, valt op dat, hoewel huishoudens met een hoog inkomen in absolute zin het meest afdragen, huishoudens met een laag inkomen het grootste percentage van hun secundaire inkomen als gebonden heffingen afdragen. Opvallend is dat het hier om een inkomensverlies van gemiddeld circa 40% gaat, terwijl dit in het tweede deciel nog slechts 17% betreft en in het hoogste deciel 7%.

Figuur 10.6

De secundaire-inkomensverdeling voor en na verrekening van nadeel van gebonden heffingen, naar decielen van het secundaire inkomen, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



Bron: SCP (IAH'14)

10.6 Conclusie

Met uitzondering van de tabaksaccijns kennen de besproken gebonden heffingen een positieve relatie met het inkomen. Waar deze heffingen gedaan worden vanuit een financieringsmotief, lijkt hier aan een principe van 'sterkste schouders, zwaarste lasten' te worden voldaan. Dit moeten we wel nuanceren met de bevinding dat dit slechts in absolute zin geldt en niet in relatieve zin: huishoudens met een laag inkomen dragen relatief gezien het meest af. Mede verantwoordelijk voor het feit dat huishoudens met een hoog inkomen proportioneel gezien minder afdragen dan die met een laag inkomen, is de btw. Dit is een gevolg van het feit dat huishoudens met een hoog inkomen meer vermogen opbouwen en dus een kleiner deel van hun secundaire inkomen aanwenden voor consumptie. Hoge inkomens betalen per equivalent persoon wel meer btw dan lage inkomens, maar dit verschil is kleiner dan we zouden verwachten op basis van het verschil tussen de hoge en lage tarieven. Dit benadrukt de beperkte doelmatigheid van de gehanteerde tariefdifferentiatie.

Dat juist de tabaksaccijns de positieve relatie met het inkomen mist, wijst op de beperkingen van financiële prikkels bij het corrigeren van nutoverschattingen: bij huishoudens met een laag inkomen zou de prikkelwerking van een accijns op tabak het sterkst moeten zijn, maar juist daar lijkt het vertoonde gedrag niet in lijn met het veronderstelde effect van deze prikkel. Dit lijkt erop te wijzen dat er culturele factoren in het spel zijn, die moeilijker te beïnvloeden zijn.

11 Herverdeling uiteengelegd

11.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 (Inleiding) stelden we dat het Nederlandse inkomensbeleid doorgaans volgens het draagkrachtbeginsel opereert. Zo stelde het meest recente regeerakkoord (uit 2012) dat ‘een inkomensbeeld waarbij meer wordt gevraagd naarmate het inkomen hoger is’ het uitgangspunt van het inkomensbeleid moest zijn (VVD en PVDA 2012: 1). De herverdeling die we zagen in de secundaire sfeer lijkt dit beeld goed te volgen, maar het profijt in de sectoren onderwijs, sport, cultuur en recreatie leek juist op te lopen met het huishoudinkomen, terwijl het profijt van wonen een U-vorm liet zien: het profijt kwam hier bij huishoudens met hoge en met lage inkomens terecht, en minder in het midden. Bij de ogenschijnlijke strijdigheid in enkele tertiaire sectoren van de verdeling van het profijt met het draagkrachtbeginsel, valt een aantal kanttekeningen te maken. Aangezien onderwijs, sport, cultuur en recreatie voor een belangrijk deel uit de algemene middelen worden gefinancierd, ligt het, als we het draagkrachtbeginsel willen evalueren, in de rede om in elk geval de inkomstenbelasting af te zetten tegen het profijt van onderwijs. Meer algemeen zouden we voor de meest omvattende test van het draagkrachtbeginsel alle overdrachten moeten salderen en kijken in welke mate deze saldering afloopt met het inkomen. In paragraaf 11.2 beschrijven wij daarom hoe het gehele stelsel van overdrachten herverdeelt. Echter, zelfs wanneer de overdrachten per saldo herverdelen van hoge naar lage inkomensgroepen, is het mogelijk dat deze herverdeling op kleinere schaal in strijd is met het draagkrachtbeginsel. Het zou immers zo kunnen zijn dat een huishouden onderin het tweede inkomensdeciël een dermate hoog zorgprofijt heeft, dat het een hoger tertiair inkomen heeft dan een huishouden bovenin het tweede inkomensdeciël. Dit ‘haasje over’ voldoet technisch gezien aan het draagkrachtbeginsel, maar kan in extreme gevallen als oneerlijk ervaren worden. In paragraaf 11.3 bezien we van de regelingen in de secundaire en tertiaire sfeer de progressiviteit en de mate waarin zij tot genoemde herschikking leiden. Herschikking treedt doorgaans op wanneer groepen huishoudens met vergelijkbare inkomens geen gelijk gebruik maken van eenzelfde regeling. Zo treedt er bijvoorbeeld herschikking op wanneer we het profijt van onderwijs toevoegen aan het inkomen van twee huishoudens met hetzelfde secundaire inkomen, maar waarvan er één twee minderjarige kinderen heeft en de ander niet. Om meer inzicht te krijgen in het niet-gebruik (en veel-gebruik) van regelingen door specifieke groepen, kantelen we in paragraaf 11.4 het beeld en beschrijven we het profijt dat verschillende relevante groepen gemiddeld hadden in 2014.

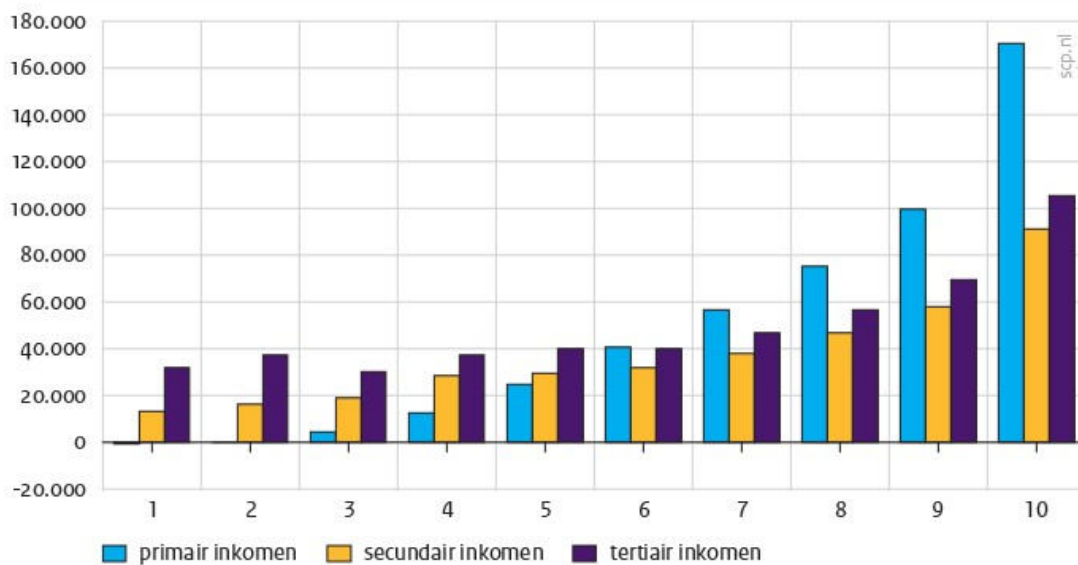
11.2 De tertiaire-inkomensverdeling

Herverdeling beschreven

De tertiaire-inkomensverdeling heeft een aanmerkelijk vlakkere linkerkant dan de primaire- en secundaire-inkomensverdeling in figuur 11.1a en 11.1b: huishoudens met een laag secundair inkomen zien dit inkomen flink aangevuld. De uitzondering hierop is het tertiaire inkomen van het eerste deciel van de secundaire-inkomensverdeling, dat in vrij groten getale bevolkt wordt door studenten. Wat eveneens opvalt en al werd aangegeven in de inleiding, is dat in de tertiaire sfeer vrijwel alle huishoudens er inkomen bij krijgen. Dit is, zoals gezegd, vooral een gevolg van de hoge afdrachten in de secundaire sfeer ten behoeve van de algemene middelen (de inkomstenbelasting) en ten behoeve van de zorg (de nominale en inkomensafhankelijke premie Zvw en de AWBZ-premie). Deze afdrachten worden in de tertiaire sfeer immers weer uitgekeerd.

Figuur 11.1a

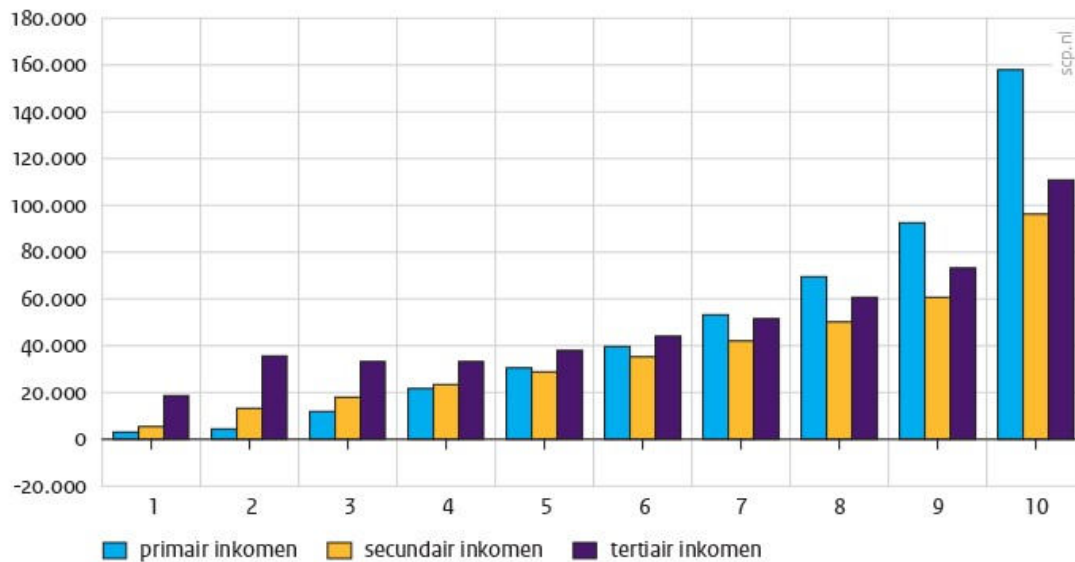
De verdeling van het primaire, secundaire en tertiaire inkomen, naar decielen van het primaire inkomen, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



Bron: SCP (IAH'14)

Figuur 11.1b

De verdeling van het primaire, secundaire en tertiaire inkomen, naar decielen van het secundaire inkomen, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)

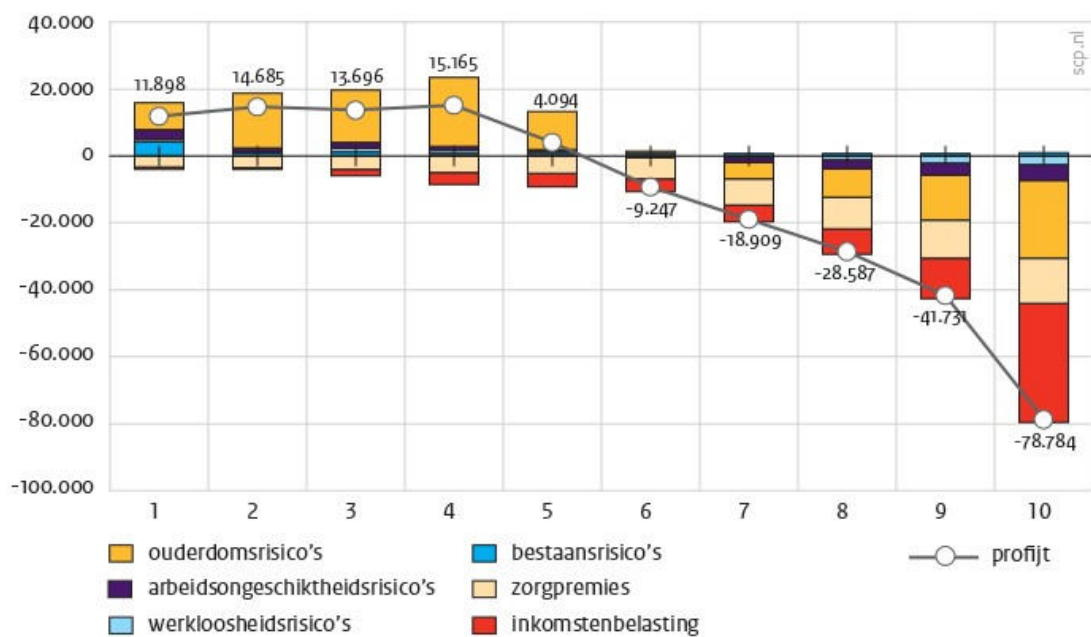


Bron: SCP (IAH'14)

De in figuur 11.1a en 11.1b gepresenteerde verdelingen zijn een gevolg van per saldo progressieve overdrachten in het secundaire inkomen: huishoudens met een hoog inkomen betalen het meest en huishoudens met een laag inkomen ontvangen het meest (zie figuur 11.2). Huishoudens in het zesde en zevende deciel van het primaire inkomen dragen per saldo ongeveer evenveel af in het secundaire inkomen als het eerste tot en met vijfde deciel (beide ongeveer 15%) en het achtste, negende en tiende deciel vullen deze afdrachten aan met nog eens ruim het dubbele (de overige 70%). Huishoudens in het eerste tot en met derde deciel ontvangen per saldo ongeveer 60% van de overdrachten in het secundaire inkomen, met de overige 40% in het vierde en vijfde deciel. De ontvangen secundaire overdrachten in het zesde deciel en hoger zijn verwaarsloosbaar.

Figuur 11.2

Gesaldeerde secundaire overdrachten, naar decielen van het primaire inkomen^a, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



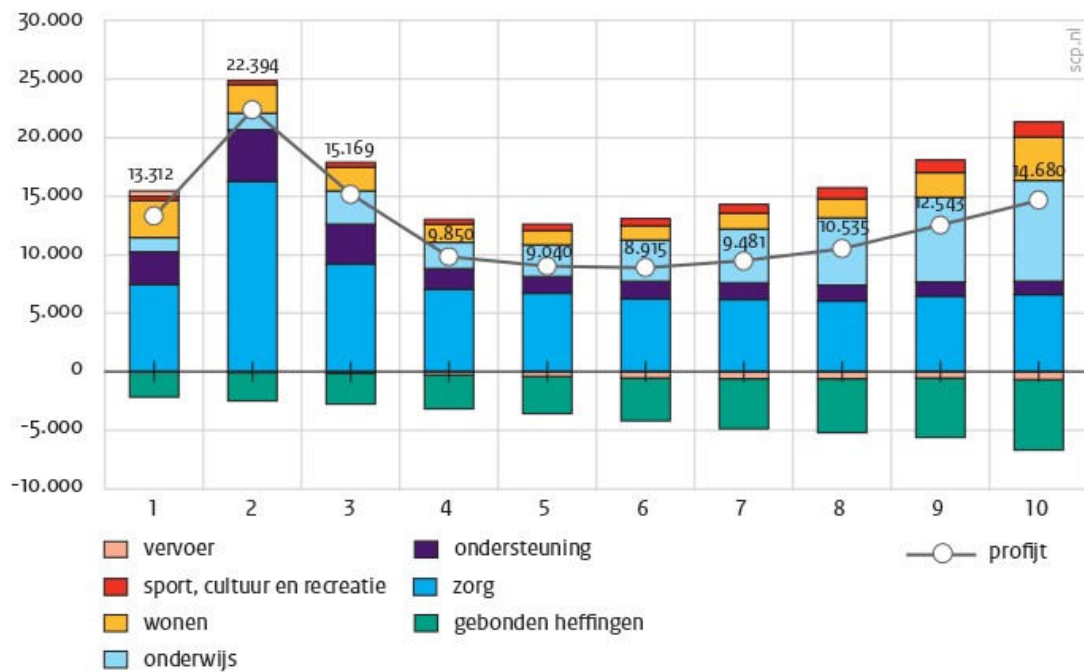
a De punten op de zwarte lijn geven het netto profijt per deciel aan, i.e. het profijt (positieve overdrachten) verminderd met het nadeel (negatieve overdrachten). De lijn die deze punten verbindt visualiseert de vorm van de herverdeling.

Bron: SCP (IAH'14)

De overdrachten in het tertiaire inkomen kennen vanaf het tweede deciel een U-vormig patroon zonder duidelijk progressieve of regressieve neiging (figuur 11.3). Deze U-vorm komt het duidelijkst naar voren in de sector wonen, maar wordt daarnaast in belangrijke mate gevoed door het hoge zorgprofijt van huishoudens met een laag inkomen en het hoge profijt van onderwijs van huishoudens met een hoog inkomen. Het eerste tot en met derde deciel ontvangen ongeveer 40% van de tertiaire overdrachten en het achtste tot en met tiende deciel ongeveer 30%. De overige 30% gaat dus naar het vierde tot en met zevende deciel. Overigens verschillen de assen in figuren 11.2 en 11.3 omwille van de leesbaarheid: de gesaldeerde overdrachten in de tertiaire sfeer zijn kleiner dan die in de secundaire sfeer.

Figuur 11.3

Gesaldeerde tertiaire overdrachten, naar decielen van het secundaire inkomen^a, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



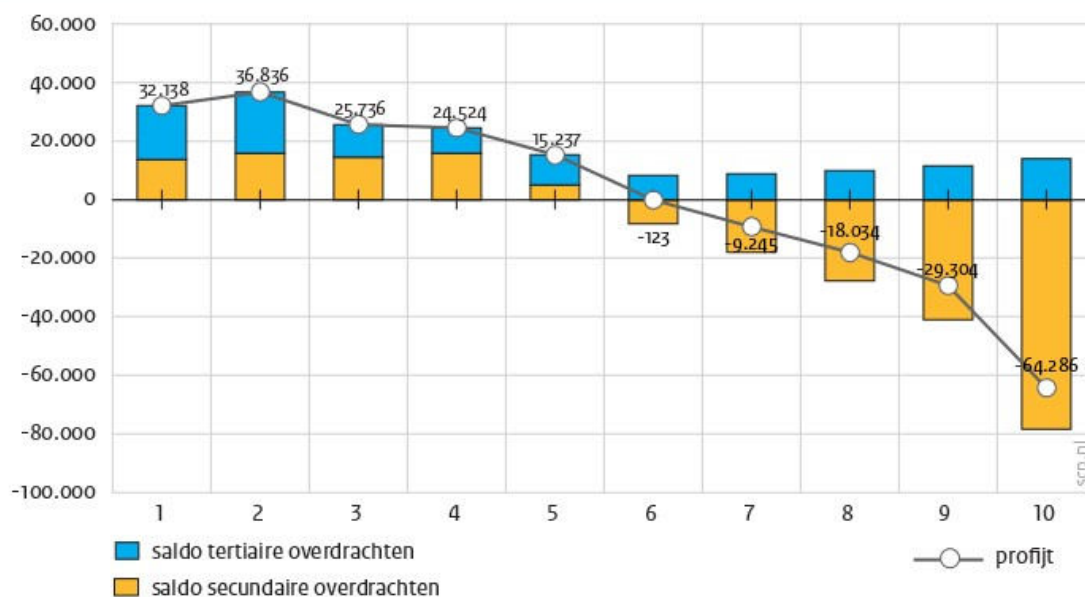
a De punten op de zwarte lijn geven het netto profijt per deciel aan, i.e. het profijt (positieve overdrachten) verminderd met het nadeel (negatieve overdrachten). De lijn die deze punten verbindt visualiseert de vorm van de herverdeling.

Bron: SCP (IAH'14)

Wanneer we de secundaire en tertiaire overdrachten bij elkaar optellen, zien we een over de decielen vrijwel continu dalend overdrachtssaldo (figuur 11.4a en 11.4b). Een uitzondering is steeds de onderkant van de verdeling. De kleine stijging van het saldo van het eerste naar het tweede deciel ten opzichte van het primaire inkomen en de forse stijging ten opzichte van het secundaire inkomen worden hier gedreven door het grote aantal studenten in het eerste deciel. Dit verklaart ook waarom deze stijging minder opvallend is wanneer we het primaire inkomen als referentie nemen en niet het secundaire inkomen: in tegenstelling tot het secundaire inkomen delen de studenten in het primaire inkomen het eerste deciel met alle niet-werkende ouderen, die wel degelijk veel profijt hebben van de herverdeling in de secundaire sfeer.

Figuur 11.4a

Alle toegerekende overdrachten, naar decielen van het primaire inkomen^{a,b}, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)

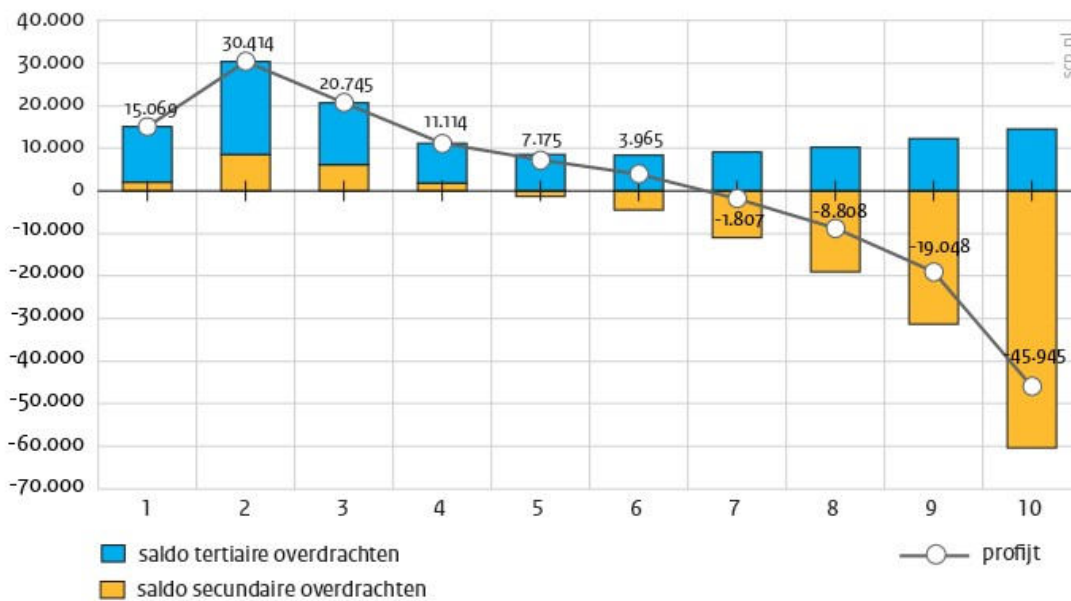


- a De punten op de zwarte lijn geven het netto profijt per deciel aan, i.e. het profijt (positieve overdrachten) verminderd met het nadeel (negatieve overdrachten). De lijn die deze punten verbindt visualiseert de vorm van de herverdeling.
- b In deze figuur zitten ook de 'overige secundaire overdrachten' verwerkt. Dit in tegenstelling tot figuur 11.2.

Bron: SCP (IAH'14)

Figuur 11.4b

Alle toegerekende overdrachten, naar decielen van het secundaire inkomen^{a,b}, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



- a De punten op de zwarte lijn geven het netto profijt per deciel aan, i.e. het profijt (positieve overdrachten) verminderd met het nadeel (negatieve overdrachten). De lijn die deze punten verbindt visualiseert de vorm van de herverdeling.
- b In deze figuur zitten ook de 'overige secundaire overdrachten' verwerkt. Dit in tegenstelling tot figuur 11.2.

Bron: SCP (IAH'14)

11.3 Inkomensverdeling uiteengelegd

Herverdeling in twee stappen

Hoewel het voorgaande een inzichtelijke beschrijving geeft van de herverdeling in Nederland, biedt het nog vrij weinig kwantitatief inzicht in de achterliggende dynamiek. Zo zorgt het overheidsingrijpen er enerzijds voor dat huishoudens in bijvoorbeeld het eerste deciel een hoger inkomen ontvangen, maar anderzijds ook dat zij door dit extra inkomen mogelijk in een hoger deciel terechtkomen. Zowel het ontvangen van extra inkomen als het herschikken van de decielen beïnvloedt de ongelijkheid van de resulterende inkomensverdeling, en vaak in tegengestelde richting. In deze paragraaf gaan we dieper in op de dynamiek van herverdeling.

Wanneer de overheid ingrijpt in de inkomensverdeling, verandert hiermee de oorspronkelijke verdeling en resulteert een nieuwe verdeling. De overgang van de secundaire verdeling in de tertiaire verdeling is hier een voorbeeld van, maar ook de secundaire verdeling zonder profijt van onderwijs en met profijt van onderwijs zouden een voorbeeld

zijn (weergegeven in figuur 6.7). De overgang van de oorspronkelijke verdeling kan opgedeeld worden in twee fasen: in de eerste fase tellen we het saldo van de ontvangen inkomensoverdrachten op bij het inkomen van elk huishouden, en in de tweede fase herschikken we de huishoudensvolgorde zodanig dat de inkomens weer netjes oplopen (Atkinson 1980; Kakwani 1977, zoals besproken in Urban 2009). Dat deze laatste stap van invloed is op de vorm van de verdeling, is bijvoorbeeld te zien aan de tertiaire verdelingen die weergegeven staan in figuur 11.1: beide verdelingen van het tertiaire inkomen, naar decielen van het primaire en secundaire inkomen, kennen een hoger inkomen in het tweede deciel dan in het derde deciel. Als we de tertiaire-inkomensverdeling op micro-niveau naar hoogte zouden rangschikken, zou een deel van de huishoudens in het tweede deciel verschuiven naar het derde en wellicht hogere decielen.

De twee besproken fasen van de transformatie van de oorspronkelijke verdeling in een nieuwe verdeling, gebruiken we om een maat te geven voor de verticale herverdeling die een regeling teweegbrengt, en voor de mate van herschikking die daarop volgt (Kakwani 1984) (zie ook kader 11.1). Verticale herverdeling kan gezien worden als de ongelijke behandeling van ongelijke inkomens: er wordt verticaal herverdeeld wanneer huishoudens met een hoger inkomen structureel meer afdragen of minder ontvangen dan huishoudens met een lager inkomen (progressiviteit), of wanneer zij dit juist structureel minder doen (regressiviteit). De verticale herverdeling brengt dus in kaart in welke mate een regeling de inkomensongelijkheid maximaal vergroot of verkleint, indien zij hogere inkomens zonder uitzondering hogere of zonder uitzondering lagere overdrachten zou geven. Hierbij resulteert progressiviteit in een verkleining van de inkomensongelijkheid en regressiviteit in een vergroting (zie ook Pommer et al. 2003). De verticale herverdeling door regelingen waar een relatief klein bedrag in omgaat, is doorgaans klein: het is immers vrij moeilijk om een verdeling van enkele honderden miljarden euro's aan inkomens significant te veranderen door het herverdelen van enkele miljarden euro's. Om de progressiviteit door kleine regelingen inzichtelijk te maken en deze vergelijkbaar te maken met die van andere regelingen, kan de verticale herverdeling weer uiteengelegd worden in het volume (het bedrag dat met de regeling gemoeid is) en de daadwerkelijke progressiviteit (inkomensgevoeligheid).

Wanneer een regeling niet perfect progressief of regressief is, zal er een herschikking plaatsvinden die het gevolg is van de ongelijke behandeling van huishoudens met vergelijkbare inkomens (horizontale ongelijkheid).¹¹⁸ Herschikking vergroot de inkomensongelijkheid: in het geval van een progressieve regeling maakt deze herschikking een deel

118 Deze definitie van herschikking, of horizontale herverdeling, is de gangbare, maar is niet helemaal sluitend (Urban 2009). Er treedt immers ook horizontale herverdeling op wanneer een huishouden met, bijvoorbeeld, een inkomen van 10.000 euro, 100.000 euro profijt ontvangt, en een huishouden met 100.000 euro niets. Aangezien dit redelijkerwijs geen vergelijkbare inkomens zijn, dekt de definitie deze situaties niet. Dat dergelijke overdrachten niet heel vaak voorkomen, is een veronderstelling die empirisch wel redelijk stand houdt (al zal het zeker in de zorg en ondersteuning wel gebeuren). Overigens dekt de indicator die we presenteren wel alle empirische gevallen.

van de verkleining van de inkomensongelijkheid ongedaan, en bij regressieve regelingen vergroot deze de inkomensongelijkheid nog meer (Urban 2009). Doorgaans leidt een regeling tot veel herschikking wanneer het gebruik ervan niet sterk aan het inkomen gekoppeld is, omdat dit veel ruimte creëert waarin huishoudens met vergelijkbare inkomens in verschillende mate profijt hebben van regelingen.

Kader 11.1 Verticale en horizontale herverdeling

Om de herverdeling in kaart te brengen kunnen we deze opsplitsen in horizontale en verticale herverdeling en berekenen op basis van:

$$R = V - H \quad (1)$$

Hierbij is R de netto herverdeling, V de verticale herverdeling en H de herschikking die volgt op de verticale herverdeling. De verticale herverdeling wordt gegeven door het verschil tussen de Gini-coëfficiënt van de oorspronkelijke verdeling en de concentratie-index van de verdeling na overdrachten. Hierbij is de concentratie-index de Gini-coëfficiënt van de inkomensverdeling voordat deze wordt gerangschikt van lage naar hoge inkomens.

De verticale herverdeling wordt dus gegeven door:

$$V = G_x - D_N^x \quad (2)$$

Hierbij is G_x de Gini-coëfficiënt van de oorspronkelijke verdeling en D_N^x de concentratie-index van de verdeling na overdrachten, waarbij de x in het superscript aangeeft dat D berekend wordt op basis van inkomens die zijn geordend naar de oorspronkelijke verdeling.

De herschikking wordt vervolgens gegeven door het verschil tussen de concentratie-index van de verdeling na overdrachten gesorteerd op basis van de oorspronkelijke verdeling en de Gini-coëfficiënt van de verdeling na overdrachten, of, anders gezegd, door het verschil in ongelijkheid voor en na herschikking.

$$H = G_N - D_N^x \quad (3)$$

De volledige herverdeling is dus ook te schrijven als de substractie van de Gini van de uiteindelijke verdeling van die van de oorspronkelijk verdeling:

$$R = G_x - G_N \quad (4)$$

Merk op dat V kan variëren van -1 (perfecte gelijkheid herverdelen naar volledige ongelijkheid) tot $+1$ (volledige ongelijkheid herverdelen naar volledige gelijkheid). Merk ook op dat H kan variëren van 0 (geen herschikking) tot 1 en dat het minteken in (1) dus aangeeft dat H per definitie de ongelijkheid vergroot (herschikking verplaatst immers altijd lage inkomens naar de onderkant van de verdeling en hoge inkomens naar de bovenkant van de verdeling).

De verticale component kan verder worden ontleed in het gewogen product (w) van het aandeel van de betrokken overdrachten en de progressiviteit (p) van deze overdrachten. Hierbij onderscheiden we de verticale herverdeling door positieve en negatieve overdrachten:

$$\begin{aligned} V_p &= w_p * p_p \\ V_n &= w_n * p_n \end{aligned} \quad (5)$$

waarbij de progressiviteit gelijk is aan het verschil tussen de Gini-coëfficiënt in de beginsituatie en de concentratie-index van de betrokken overdrachten op basis van het inkomen en de rangordering in de beginsituatie:

$$\begin{aligned} p_p &= D_{N,p}^x - G_x \\ p_n &= G_x - D_{N,n}^x \end{aligned} \quad (6)$$

en de gewichten (het volume) gelijk zijn aan de aandelen (f) van de betrokken overdrachten:

$$\begin{aligned} w_p &= f_p / (1 - f_p + f_n) \\ w_n &= f_n / (1 - f_p + f_n) \end{aligned} \quad (7)$$

Zie voor een uitwerking Lambert (1989: 256)

De ongelijkheid van het primaire, secundaire en tertiaire inkomen

Tot op heden hebben we de verdeling van het profijt steeds op het niveau van het inkomensdeciel weergegeven. Vanaf deze paragraaf bekijken we de verdelingen op het niveau van het huishouden, waarbij we dus voor elk huishouden een eigen tertiair inkomen hebben berekend. In figuur 11.5 zijn de Lorenz- (ook wel Gini-) en concentratiecurves van het secundaire en het tertiaire inkomen gegeven. In het tertiaire inkomen zijn hier vanwege de beperkingen van de imputaties de leefstijlaccijnzen, de parkeergelden, de overdrachtsbelasting en de btw op nieuwe koopwoningen buiten beschouwing gebleven (zie kader 11.2 voor enkele methodologische beperkingen en keuzes).

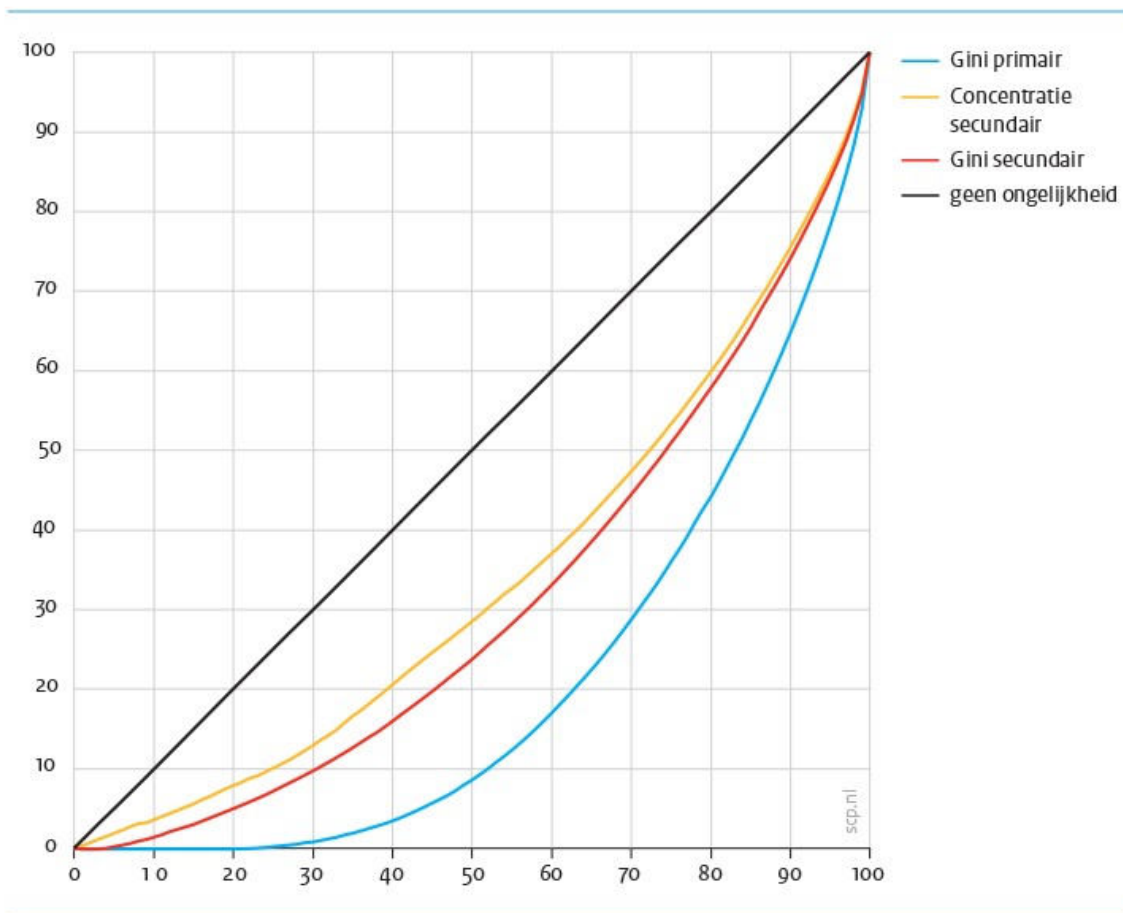
In figuur 11.5 is weergegeven welk deel van het totale inkomen (verticale as) door welk deel van de huishoudens ontvangen wordt (horizontale as). De diagonaal geeft de grafiek voor een hypothetische samenleving zonder inkomensongelijkheid: op deze lijn hebben immers de 50% huishoudens met het laagste inkomen 50% van het totale inkomen, hebben de 75% laagste inkomens 75% van het totale inkomen, enzovoort. De Gini-lijnen geven de ongelijkheid van het primaire, secundaire en tertiaire inkomen weer, waarbij de ongelijkheid groter is wanneer de oppervlakte tussen de Gini-lijn en de diagonaal groter is. De Gini-lijnen laten zien dat het primaire inkomen zeer ongelijk verdeeld is, het secundaire inkomen aanmerkelijk gelijk verdeeld is dan het primaire inkomen (bovenste grafiek) en het tertiaire inkomen weer iets gelijk dan het secundaire inkomen, maar niet veel (onderste grafiek). De concentratiecurve geeft de ongelijkheid van de inkomensverdeling voordat er herschikking heeft plaatsgevonden. Dit betekent dat de oppervlakte tussen de Gini van het primaire inkomen en de concentratie van het secundaire inkomen de verticale herverdeling in de secundaire sfeer geeft, en de oppervlakte tussen de concen-

tratie van het secundaire inkomen en de Gini van het secundaire inkomen de mate van
herschikking geeft (idem voor tertiair).

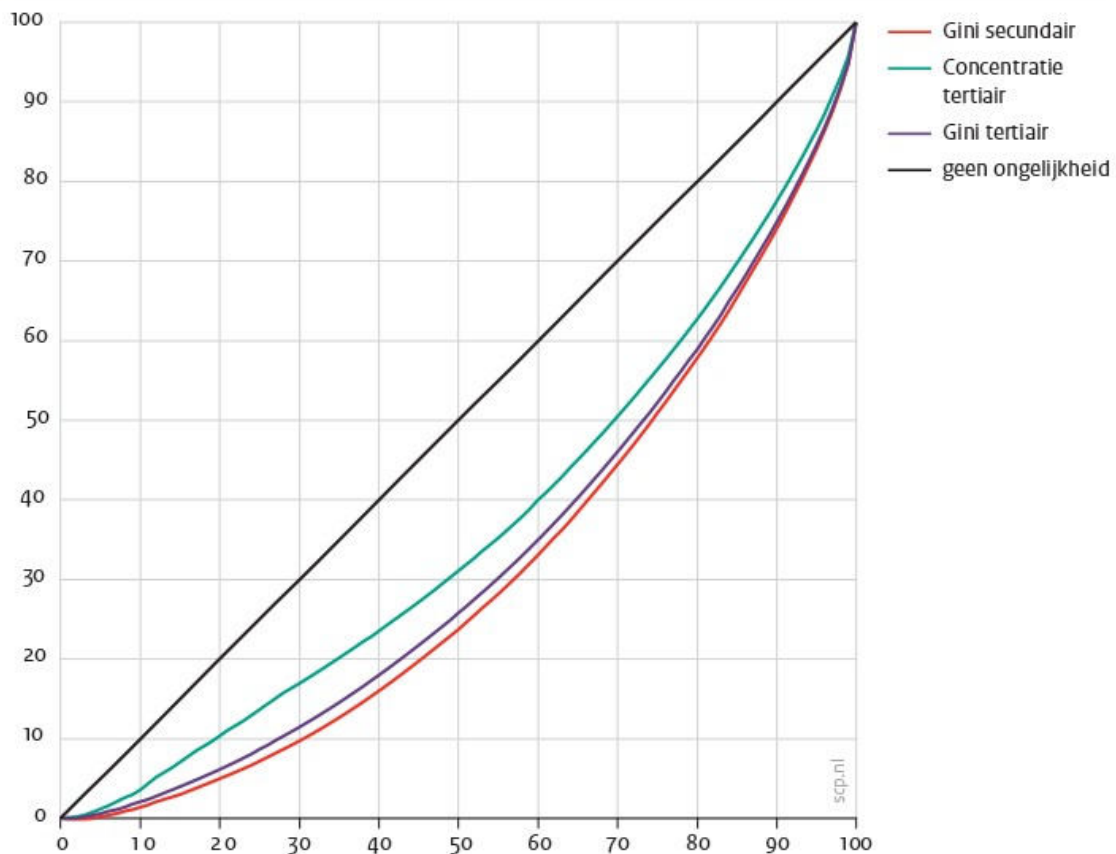
Bij de bepaling van de Gini-coëfficiënten is rekening gehouden met negatieve inkomens.
Deze zijn meegenomen in de berekening van de coëfficiënten, in lijn met Rafinetti et al.
(2015).

Figuur 11.5

Gini- en concentratiecurves van het primaire en secundaire inkomen, naar percentielen³, 2014



Gini- en concentratiecurves van het secundaire en tertiaire inkomen, naar percentielen³, 2014



- a In de zorgverzekering hebben we in deze analyse het inkomen per huishouden berekend en deze vervolgens niet gecorrigeerd voor de totale verzekerde waarde in Nederland. Eerder deden we dit wel, omdat we de verdeling van het totale profijt van de zorgverzekering wilden laten zien. In navolgende paragrafen zijn we echter geïnteresseerd in de inkomensposities van afzonderlijke huishoudens. In dat geval is een correctie voor het macrobedrag minder zinnig.

Bron: SCP (IAH'14)

Het secundaire inkomen is aanmerkelijk gelijkverdeeld dan het primaire inkomen. Verder valt op dat deze vermindering van de ongelijkheid tot stand komt met beperkte herschikking, wat een gevolg is van de sterke koppeling aan het inkomen van maatregelen in de secundaire sfeer. Het tertiaire inkomen is weliswaar iets gelijkverdeeld dan het secundaire inkomen, maar de ongelijkheidsreductie door de tertiaire overdrachten is aanmerkelijk kleiner dan die door de secundaire overdrachten. Wel vindt er nog een behoorlijke verticale herverdeling plaats in het tertiaire inkomen, maar deze wordt vrijwel geheel ongedaan gemaakt door de mate van herschikking die hierop volgt. Anders gezegd wordt er in het tertiaire inkomen veel geld overgedragen (zie ook hoofdstuk 2 t/m 10), maar deze overdrachten zijn vaak afhankelijk van andere zaken dan inkomensverschillen tussen huishoudens en hebben daarmee netto vrij weinig effect op de ongelijkheid van de

inkomensverdeling. Inhoudelijk is dit natuurlijk goed te duiden: het hebben van kinderen beïnvloedt de behoefte aan onderwijs, het ziek zijn beïnvloedt de behoefte aan zorg en de woonsituatie beïnvloedt het profijt van wonen. Het inkomen speelt hier uiteraard wel een rol in – veel sectoren kenden deelname-effecten, die zulks deden vermoeden –, maar kent niet de strakke koppeling met het gebruik die geboden wordt door de wettelijke verplichting en de inkomensafhankelijkheid van sociale premies en de inkomstenbelasting, of door de voorwaarden voor inkomensondersteuning in de secundaire sfeer.

Verticale en horizontale herverdeling in de secundaire sfeer

In tabel 11.1 staan de resultaten uit figuur 11.5 gekwantificeerd en uitgesplitst naar onderliggende regelingen. Ten eerste presenteren we hier de Gini-coëfficiënten van de primaire-, secundaire- en tertiaire-inkomensverdeling, maar ook die van onderliggende regelingen. Voor de interpretatie van Gini-coëfficiënten is het belangrijk om in het achterhoofd te houden dat een Gini van 0 betekent dat er geen ongelijkheid is (in figuur 11.5 zou de Gini-lijn dan op de diagonaal liggen), terwijl een Gini van 1 betekent dat één huishouden al het inkomen heeft (de Gini-lijn in figuur 11.5 zou op de x-as liggen en bij het laatste huishouden rechts in de verdeling omhoog schieten naar de 100). Daarnaast bezien we in welke mate de uiteindelijke herverdeling van een regeling het gevolg is van de progressiviteit van de regeling of van herschikking door horizontale herverdeling (zie kader 11.1). Bij tabel 11.1 is een aantal opmerkingen te maken. Ten eerste hebben wij niet alle regelingen betrouwbaar uiteen kunnen leggen in een volume- en een progressiviteitsmaat, omdat er te veel negatieve inkomens in de verdeling aanwezig waren.¹¹⁹ Dit betreft de zorgpremie, de inkomstenbelasting, het secundaire inkomen, de gezinsondersteuning, het onderwijs, het nadeel van wonen, het nadeel van vervoer en het nadeel van gebonden heffingen. Ten tweede hebben wij de herverdelende werking van de eigen bijdragen in de langdurige zorg, de eigen bijdrage in de maatschappelijke ondersteuning, de eigen bijdrage in het onderwijs en de eigen bijdrage in juridische ondersteuning niet in kaart gebracht. Omdat wij deze hebben gesimuleerd met imperfecte data, achten wij de gegevens op microniveau niet betrouwbaar genoeg voor een dergelijke exercitie (zie ook hoofdstuk 4 en 5).

119 Het volume berekenen van een verdeling met plussen en minnen is wiskundig ingewikkeld: wat is immers het inkomensvolume van een verdeling van twee inkomens, één van 1000 euro en één van -1000 euro?

Tabel 11.1

Verticale en horizontale herverdeling door regelingen in het primaire en secundaire inkomen, 2014

	Gini	ongelijkheids reductie (%)	verticale herverdeling	progressiviteit	relatief volume	horizontale herverdeling
primair inkomen	0,574					
primair + profijt bestaanszekerheid	0,559	3	0,020	0,853	0,024	-0,005
primair + profijt werkloosheid	0,566	1	0,011	0,627	0,018	-0,003
primair – premies werkloosheid	0,575	0	0,000	-0,013	0,022	0,000
primair + profijt arbeidsongeschikth.	0,559	3	0,021	0,883	0,025	-0,006
primair – premies arbeidsongeschikth.	0,575	0	0,000	-0,012	0,035	0,000
primair + profijt ouderdom	0,469	18	0,141	0,899	0,187	-0,035
primair – premies ouderdom	0,567	1	0,009	0,035	0,140	-0,002
primair – premies zorg	0,602	-5	-0,027	.	.	-0,001
primair – inkomstenbelasting	0,572	0	0,011	.	.	-0,009
secundair inkomen	0,374	35 ^a	0,258	.	.	-0,057
secundair + profijt zorgverzekering ^{b,c}	0,343	8	0,038	0,316	0,137	-0,007
secundair + profijt langdurige zorg ^b	0,372	0	0,049	0,846	0,062	-0,048
secundair + profijt maatsch. ondersteun. ^b	0,367	2	0,017	0,868	0,020	-0,010
secundair + profijt arbeidsondersteun.	0,369	1	0,007	0,374	0,013	-0,003
secundair + profijt gezinsondersteun.	0,375	0	0,005	.	.	-0,007
secundair + profijt juridische ondersteun. ^b	0,373	0	0,001	0,832	0,001	0,000
secundair + profijt financ. ondersteun.	0,372	1	0,002	0,895	0,002	0,000
secundair + profijt onderwijs ^b	0,384	-3	0,005	.	.	-0,015
secundair + profijt wonen	0,354	5	0,021	0,357	0,063	-0,002
secundair – nadeel wonen	0,375	0	-0,001	.	.	0,000

Tabel 11.1
(Vervolg)

	Gini	ongelijkheids reductie (%)	verticale herverdeling	progressiviteit	relatief volume	horizontale herverdeling
secundair + profijt sport, cultuur en recreatie	0,372	0	0,001	0,084	0,018	0,000
secundair + profijt vervoer	0,370	1	0,004	0,276	0,015	-0,001
secundair – nadeel vervoer	0,376	-1	-0,002	.	.	-0,001
secundair – nadeel geb. heffingen ^d	0,391	-5	-0,017	.	.	0,000
tertiair inkomen	0,329	12	0,115			-0,070

a Het effect van twee maatregelen tezamen op de inkomensongelijkheid is niet gelijk aan het effect van de twee maatregelen los van elkaar en opgeteld. Hierdoor tellen de percentages niet op tot de weergegeven 35%.

b Voor de nadelen van de zorgverzekering (eigen betalingen in het kader van het eigen risico), en de eigen bijdragen in de langdurige zorg, de maatschappelijke ondersteuning en het onderwijs hebben we de herverdeling niet bepaald, omdat dit niet betrouwbaar mogelijk was.

c In de zorgverzekering hebben we in deze analyse het inkomen per huishouden berekend en deze vervolgens niet gecorrigeerd voor de totale verzekerde waarde in Nederland. Eerder deden we dit wel, omdat we de verdeling van het totale profijt van de zorgverzekering wilden laten zien. In navolgende paragrafen zijn we echter geïnteresseerd in de inkomensposities van afzonderlijke huishoudens. In dat geval is een correctie voor het macrobedrag minder zinnig.

d btw, assurantiebelasting, energiebelasting en waterschapsbelasting.

Leesvoorbeeld: het profijt van regelingen in het kader van bestaanszekerheid verkleint de ongelijkheid van het primaire inkomen van 0,574 tot 0,559, i.e. met 3%. Dit is het gevolg van een verticale herverdeling van 0,020 en een horizontale herverdeling van -0,005 ($0,020 - 0,005 = 0,574 - 0,559 = 0,015$). De verticale herverdeling is het gevolg van een progressiviteit van 0,853 ($-1 = \text{maximaal regressief}$, $0 = \text{geen effect}$, $1 = \text{maximaal progressief}$), waarmee een relatief volume van 0,024 herverdeeld wordt. De progressiviteit vermenigvuldigd met het volume geeft de verticale herverdeling. Dit is in deze tabel niet altijd het geval, doordat het volume benaderd is, maar niet wiskundig perfect bepaald. De progressiviteit en het relatieve volume zijn vergelijkbaar tussen regelingen: het profijt van werkloosheid is circa 0,226 minder progressief dan het profijt van bestaansrisico's, en het volume van bestaanszekerheid is 0,006 groter.

Bron: SCP (IAH'14)

In tabel 11.1 zien we onder andere dat het primaire inkomen een Gini-coëfficiënt kent van 0,574. Dit komt overeen met het relatief grote oppervlak tussen de Gini-lijn en de diagonaal in figuur 11.5 en duidt aan dat het primaire inkomen vrij ongelijk verdeeld is. Dat het secundaire inkomen aanmerkelijk gelijkjer verdeeld is, zien we aan de sterke daling van de Gini van het primaire inkomen met een totale herverdeling van 0,200 tot een Gini van 0,374 voor het secundaire inkomen. Wanneer we kijken naar de maten voor verticale en horizontale herverdeling, valt op dat de horizontale herverdeling hier relatief klein is. Dit ondersteunt het leidende principe van het draagkrachtbeginsel in de secundaire sfeer. Wanneer we de losse regelingen in het secundaire inkomen bezien, is het belangrijk om op te merken dat het bedrag dat met een regeling gemoeid is, van invloed is op de herverdeling die de regeling teweeg kan brengen: de uitkeringen in het kader van bestaansrisico's hebben minder effect dan die in het kader van ouderdomsrisico's, doordat het bedrag dat in de laatste omgaat vele malen groter is. Inderdaad zien we in tabel 11.1 dat uitkeringen in het kader van ouderdomsrisico's 18 procentpunt van de 35% herverdeling in het secundaire traject verklaren. Met de uitkeringen in deze sector is immers een groot bedrag gemoeid, dat grotendeels ten goede komt aan nulinkomens. Ook gecorrigeerd voor het grote volume zijn de uitkeringen in het kader van ouderdomsrisico's sterk progressief (0,899).

De uitkeringen in het kader van werkloosheidsrisico's, arbeidsongeschiktheidsrisico's en bestaanszekerheid hebben alle een negatief effect op de inkomensongelijkheid, waarbij de verticale herverdeling domineert. Hoewel er met deze regelingen aanmerkelijk minder geld gemoeid is, hebben zij vergelijkbare progressiviteitsindices (0,853 voor bestaanszekerheid en 0,883 voor arbeidsongeschiktheid), of iets lagere dan die van de regelingen in het kader van ouderdomsrisico's (0,627 voor werkloosheid). Opvallend is dat de premies werkloosheid en arbeidsongeschiktheid licht regressief werken. Dit is een gevolg van de aftopping van die premies, waardoor de hoogste inkomens een relatief klein percentage van het primaire inkomen aan deze premies kwijt zijn.

De zorg werkt in de secundaire sfeer netto regressief, omdat we hier uitsluitend de premiezijde bezien, en de zorgtoeslag en de gezondheidstoestand nog buiten beschouwing laten: de nominale premie betreft voor kleine inkomens immers een groter relatief bedrag, dat nog niet gecompenseerd wordt met de zorgtoeslag. Helaas kunnen we hier de progressiviteit niet scheiden van het volume, maar ook zonder deze scheiding kunnen we de aanwezigheid van regressiviteit van de zorgpremies vaststellen. Vooruitkijkend in de tabel zien we al wel dat hier een progressief profijt in de tertiaire sfeer tegenover staat. De herverdeling door de inkomstenbelasting valt op in tabel 11.1. We zouden immers verwachten dat de inkomstenbelasting sterk progressief is, omdat zij sterk drukt op huishoudens met een hoog inkomen. Hier speelt echter mee dat we de inkomstenbelasting afzetten tegen het primaire inkomen. Met onze benadering trekken we immers de inkomstenbelasting ook af van primaire nulinkomens, terwijl deze inkomens deze belasting feitelijk over ontvangen uitkeringen betalen. De heffing op huishoudens met een laag inkomen die hierdoor ontstaat, doet de heffing op hoge primaire inkomens weer vrijwel geheel teniet, ook al staat hier een nog veel grotere heffing op huishoudens met een hoog

inkomen tegenover. Wanneer we de inkomstenbelasting bij het belastbaar inkomen zouden optellen, waarover zij daadwerkelijk geheven wordt, zou de herverdeling door de inkomstenbelasting aanmerkelijk groter zijn.

Verticale en horizontale herverdeling in de tertiaire sfeer

Het tertiaire inkomen is gelijkjer dan het secundaire inkomen, zij het dat dit verschil niet zo groot is als het verschil tussen het primaire en het secundaire inkomen. In het tertiaire inkomen valt de grote mate van herschikking op: 61% van de verkleining van de inkomensongelijkheid die het gevolg is van de verticale herverdeling, wordt door de horizontale herverdeling weer tenietgedaan.¹²⁰ Bij de evaluatie van horizontale herverdeling, of herschikking, in het tertiaire inkomen is vooral belangrijk in welke mate een regeling bepaalde specifieke groepen bedient: vooral regelingen die specifieke groepen (anders dan inkomensgroepen) bedienen met omvangrijke overdrachten, zullen een grote horizontale herverdeling teweegbrengen. In die zin is het niet verbazend dat het tertiaire inkomen een grotere horizontale herverdeling kent dan het secundaire inkomen. Voorzieningen in de tertiaire sfeer bestaan vaak voor andere doelen dan het ondervangen van inkomensrisico's, zoals regelingen in de secundaire sfeer plegen te doen.

De langdurige zorg is sterk progressief (0,846), maar de nivellerende effecten hiervan worden vrijwel geheel ongedaan gemaakt door de herschikking die vervolgens optreedt. Een kleine groep huishoudens heeft hier per huishouden een zeer groot gemiddeld profijt. Daarmee is de regeling zeer progressief, maar is het effect op de ongelijkheid toch heel beperkt doordat de ontvangers veel huishoudens met vergelijkbare inkomens passeren (horizontale herverdeling). De zorgverzekering is aanmerkelijk minder progressief (0,316), doordat het verzekerde schaderisico in de zorgverzekering vlakker verdeeld is dan het gebruik van langdurige zorg: de progressiviteit pikt hier voor een belangrijk deel ook het effect van de zorgtoeslag op. De horizontale herverdeling is hier beperkt, doordat onze verzekeringsbenadering stelt dat elk huishouden profijt kan hebben van het stelsel, ongeacht of er zorg gebruikt wordt. De herschikking is hierdoor aanmerkelijk minder dan in de langdurige zorg.

De maatschappelijke ondersteuning lijkt in haar dynamiek op de langdurige zorg: zij is behoorlijk progressief (0,868) ten gevolge van relatief grote overdrachten in het tweede deciel, die vervolgens resulteren in veel herschikking, zij het in mindere mate dan bij de langdurige zorg. De arbeidsmatige ondersteuning is licht progressief (0,374), doordat hier ook veel huishoudens met een middeninkomen gebruik van maken. Hierin onderscheidt de arbeidsmatige ondersteuning zich van de juridische en financiële ondersteuning, die expliciet op huishoudens met een laag inkomen zijn gericht. Deze regelingen zijn sterk progressief (0,832 voor juridische ondersteuning en 0,895 voor financiële ondersteuning)

¹²⁰ Niet weergegeven, maar uitgerekend als horizontaal/verticaal = 0,070/0,115.

en lijken qua grote progressiviteit en beperkte herschikking op de bijstand in de secundaire sfeer. De gezinsondersteuning konden we niet splitsen in een volume en een progressiviteitscomponent. Wel zien we dat deze regeling meer ongelijkheid genereert door herschikking dan gelijkheid door progressiviteit.

Het profijt van onderwijs vergroot de inkomensongelijkheid, wat het gevolg is van een grote horizontale herverdeling en dus van het feit dat huishoudens met kinderen meer gebruik maken dan huishoudens zonder kinderen, ook als zij een vergelijkbaar inkomen hebben. De positieve verticale herverdeling is vermoedelijk een gevolg van het feit dat enerzijds het profijt van hoger onderwijs voor een groot deel neerslaat bij huishoudens met een hoog inkomen en dat anderzijds het profijt van speciaal onderwijs, de aanvullende studiefinanciering en het middelbaar beroepsonderwijs meer neerslaat bij huishoudens met een laag inkomen. Voor huishoudens met een laag inkomen zal dit relatief gezien een grotere vooruitgang in het inkomen betekenen dan voor huishoudens met een hoog inkomen.

De sector wonen is gemiddeld progressief (0,357) en genereert slechts beperkte herschikking. Dit is een gevolg van het feit dat de voorziening onder huishoudens met een laag inkomen vrij dekkend is: alle lage inkomens moeten wonen, een groot deel hiervan zal huren en zij zullen veelal profijt hebben van huurprijsbescherming en/of huurtoeslag. De sterke progressiviteit die de huurmarkt kenmerkt, wordt gecompenseerd door de regressiviteit van het profijt van overheidsingrijpen op de koopmarkt.

Het profijt van overheidsingrijpen in de sector sport, cultuur en recreatie werkt licht progressief uit (0,084), vermoedelijk doordat een aantal regelingen, zoals openbare bibliotheken en vorming, ook deelname-effecten kennen onder huishoudens met een laag inkomen, en het profijt van cultuur en recreatie voor deze huishoudens een grotere relatieve inkomensstroom betekent dan voor huishoudens met een hoger inkomen.

Het profijt van vervoer verkleint de inkomensongelijkheid, doordat een belangrijk deel van het profijt van openbaar vervoer terecht komt bij huishoudens met een laag inkomen. De belastingen op de auto vergroten de inkomensongelijkheid weer enigszins, doordat de betaalde belastingen weliswaar oplopen met het huishoudinkomen, maar daar relatief gezien geen pas mee houden.

De gebonden heffingen vergroten de inkomensongelijkheid, doordat huishoudens met een hoog inkomen relatief minder afdragen dan huishoudens met een laag inkomen, ondanks de gelaagde tariefstructuur. Ook brengen de gebonden heffingen vrij beperkte herschikking teweeg, doordat zij vrijwel geheel dekkend zijn (hierbij gaat het alleen om de BTW, de assurantiebelasting, de energiebelasting en de waterbelasting).

Kader 11.2 Imputatie en de herverdelingsanalyse

In dit hoofdstuk presenteren wij de herverdeling in de secundaire en tertiaire sfeer, leggen wij deze uiteen in een verticale component en een herschikkingscomponent en bepalen wij de overdrachten voor verschillende huishoudenstypes. In de secundaire sfeer kan dit zonder problemen, maar in de tertiaire sfeer is een kanttekening op zijn plaats. Zoals we in hoofdstuk 2 en in de relevante hoofdstukken al aangaven, hebben we in de sectoren sport, cultuur en recreatie, vervoer, wonen en gebonden heffingen de resultaten op microniveau moeten imputeren vanuit de gebruikte dataset, op het Inkomenspanelonderzoek. Dit had in de vorige hoofdstukken geen consequentie, omdat het eenvoudig is ervoor te zorgen dat decielgemiddelden goed kloppen. Echter, in het voorliggende hoofdstuk is de kwaliteit van de imputaties wel degelijk van belang. Voor de herschikking is het immers nogal een verschil of bijvoorbeeld een decielgemiddelde van 1000 euro wordt gegeven door louter inkomens van 1000 euro, of door inkomens variërend van 0-2000 euro. In het eerste geval zal elke overdracht die niet proportioneel gelijk verdeeld is binnen het deciel tot grote herschikking leiden, terwijl dit in het tweede geval nog maar de vraag is.

Omdat de kwaliteit van de imputaties van belang is, hebben we uitgebreid zorg besteed aan de imputatiemodellen, met betrekking tot zowel het modelleren van de functie (in veel gevallen negatief binomiaal om niet-gebruik adequaat in te schatten) en het modelleren van de inkomensrelatie (m.b.v. spline regressie) als het modelleren van de invloed van niet-inkomensfactoren (samenstelling van het huishouden, bron van inkomen, omvang huishouden, regio, leeftijd [kostwinner], direct gekoppelde andere gerelateerde profijtvariabelen, enz.). In veel gevallen wisten wij met deze modellen de variantie in het gebruik aardig te verklaren (gedefinieerd als $R^2 > 0,25$); in gevallen waar de verklaarde variantie geen goede indicator van de kwaliteit van de imputatie was, hebben we de voorspelde verdeling geëvalueerd op basis van de spreiding van uitkomsten, en de mate van reproductie van de relatie met inkomen en andere variabelen.

Echter, in sommige gevallen bleef de kwaliteit van de imputatie dermate laag dat we de gemeoede regelingen niet meenemen in dit hoofdstuk. In het tertiaire inkomen zijn hier, vanwege de beperkingen van de imputaties, de leefstijlaccijnzen, de parkeergelden, de overdrachtsbelasting en de btw op nieuwe koopwoningen buiten beschouwing gebleven.

11.4 Het profijt van huishoudens

De herschikking in het tertiaire inkomen duidt erop dat er niet-inkomenscriteria zijn die de herverdeling in de tertiaire sfeer beïnvloeden. Dit impliceert dat er groepen zijn die we niet a priori op basis van hun inkomenspositie kunnen onderscheiden, maar die wel structureel meer of minder gebruik maken van bepaalde voorzieningen. Om hier enig inzicht in te krijgen, bezien wij nu de overdrachten die verschillende typen huishoudens gemiddeld ontvangen, waarbij we expliciet kenmerken van het huishouden meenemen die niet direct aan het inkomen gerelateerd zijn.

Wij onderscheiden huishoudenstypes aan de hand van vijf criteria: de samenstelling van het huishouden, de omvang van het huishouden, de leeftijd van de hoofdkostwinner, de migratie-achtergrond van de hoofdkostwinner en de voornaamste bron van inkomsten van het huishouden. Dit betreft factoren waarvan in eerdere hoofdstukken al bleek dat ze

relevant zijn voor de ontvangen overdrachten (samenstelling en omvang van het huishouden, en leeftijd van de hoofdkostwinner) en factoren die gepaard gaan met sociale en financiële kwetsbaarheid (eenoudergezinnen, inkomen uit bijstand, niet-westerse migranten; zie ook: Bijl et al. 2015; Hoff et al. 2016; Pommer en Boelhouwer 2015).

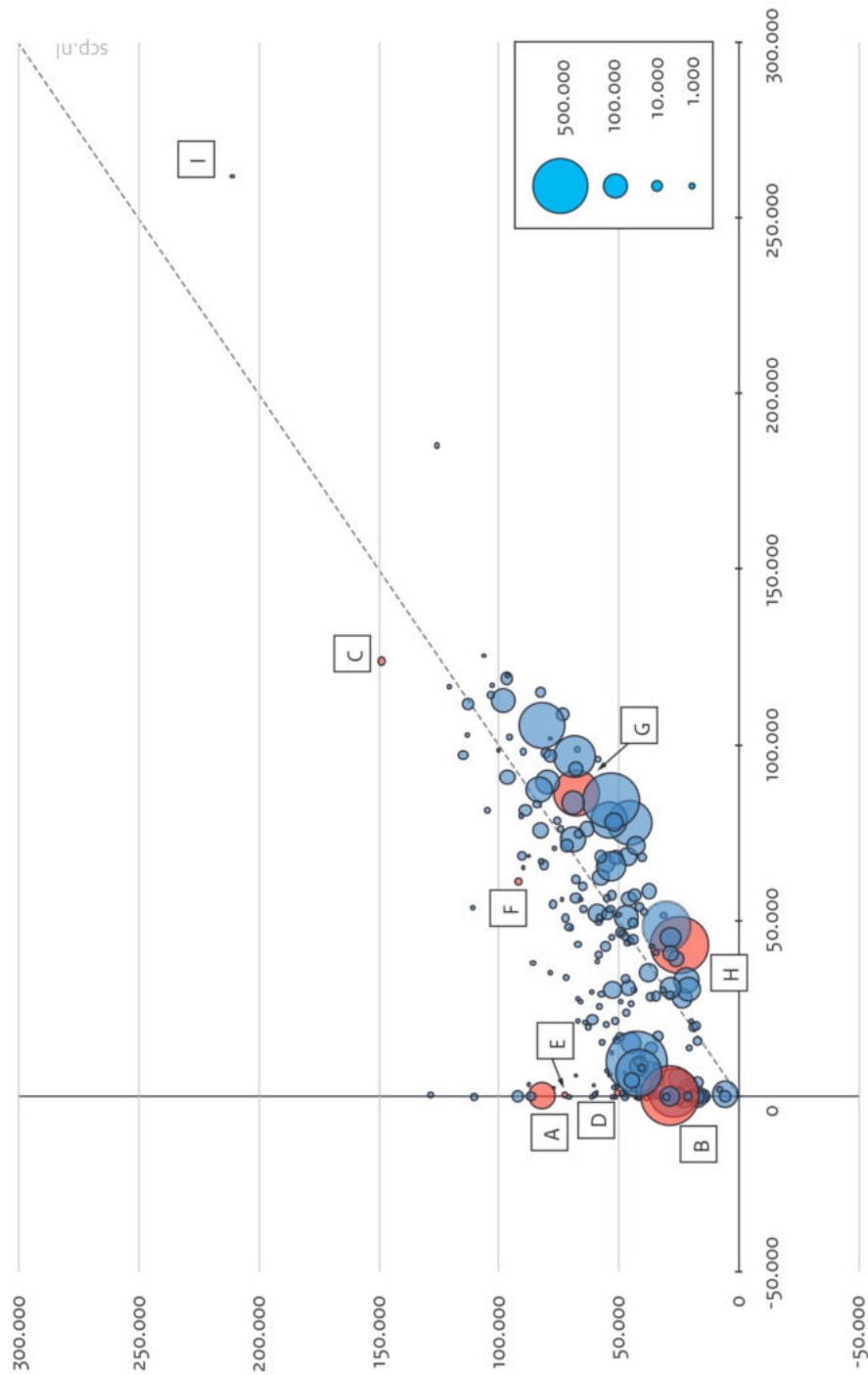
In figuur 11.6 geven we voor alle categorieën huishoudens die we op deze variabelen hebben kunnen onderscheiden, het mediane primaire inkomen op de x-as en het mediane tertiaire inkomen op de y-as. We doen dit voor alle kruisingen van de genoemde kenmerken, mits er in het IPO minimaal dertig (ongewogen) observaties voorkomen. Het resultaat van deze selectiecriteria is dat we 235 verschillende huishoudenstypes laten zien in figuur 11.6. Hierbij geeft de omvang van de bellen in de grafiek aan hoeveel van deze huishoudens er in Nederland zijn, en geeft de diagonaal aan of zij netto nadeel (onder de diagonaal), of netto profijt hebben (boven de diagonaal). Vervolgens lichten wij in vijf grafieken (figuren 11.7a-e) beurtelings de kenmerken van huishoudens in de grafiek uit, met dien verstande dat we de assen van de grafiek ingekort hebben tot 200.000 euro.¹²¹

Figuren 11.6 en 11.7 laten zich als volgt lezen: bel H in figuur 11.6 stelt een vrij veel voorkomend type huishouden voor, met een primair inkomen van circa 43.000 euro, een tertiair inkomen van circa 24.000 euro, en dus een totaal nadeel van circa 19.000 euro. Het betreft hier eenpersoonshuishoudens (figuur 11.7a), met een autochtone hoofdkostwinner in de leeftijd 25-44 jaar (figuur 11.7d resp. 11.7c), met loondienst als voornaamste bron van inkomen (figuur 11.7e). Het gaat hier om circa 415.000 huishoudens, al is dat niet direct in de figuur weergegeven.

121 Dit vergroot de leesbaarheid, maar heeft tot gevolg dat het huishoudenstype met het hoogste primaire en secundaire inkomen uit de grafiek valt (het gaat hier om paren met kinderen, met vier personen in het huishouden, met een autochtone hoofdkostwinner in de leeftijd 45-64 jaar, en met vermogen als voornaamste bron van inkomsten). Dit type bespreken we hieronder nader.

Figuur 11.6

Het primaire en tertiaire inkomen van 235 huishoudentypen in Nederland, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



Figuur 11.7a

Het primaire en tertiaire inkomen van huishoudens, naar samenstelling van het huishouden, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



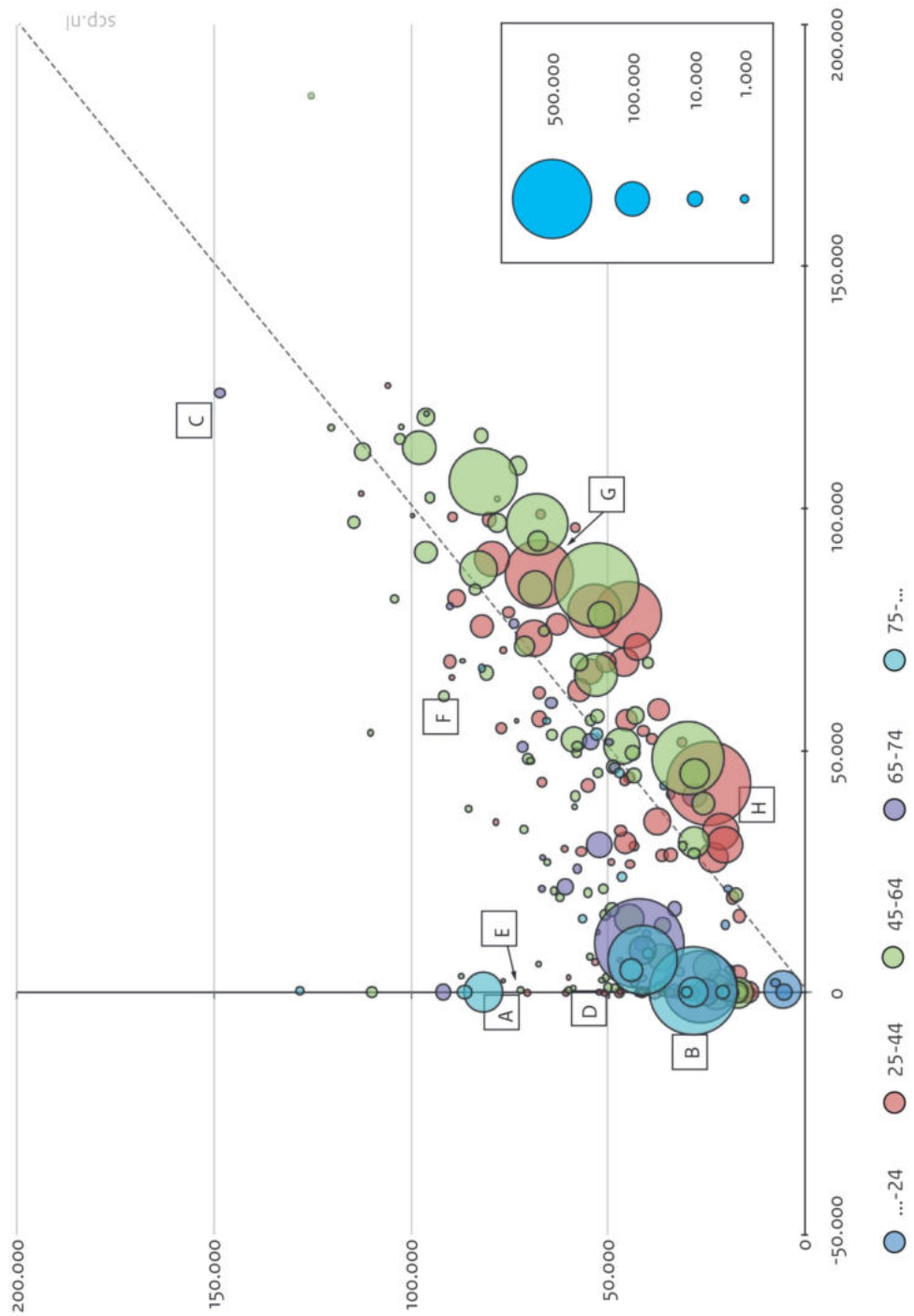
Figuur 11.7b

Het primaire en tertiaire inkomen van huishoudens, naar de omvang van het huishouden, 2014
(gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



Figuur 11.7c

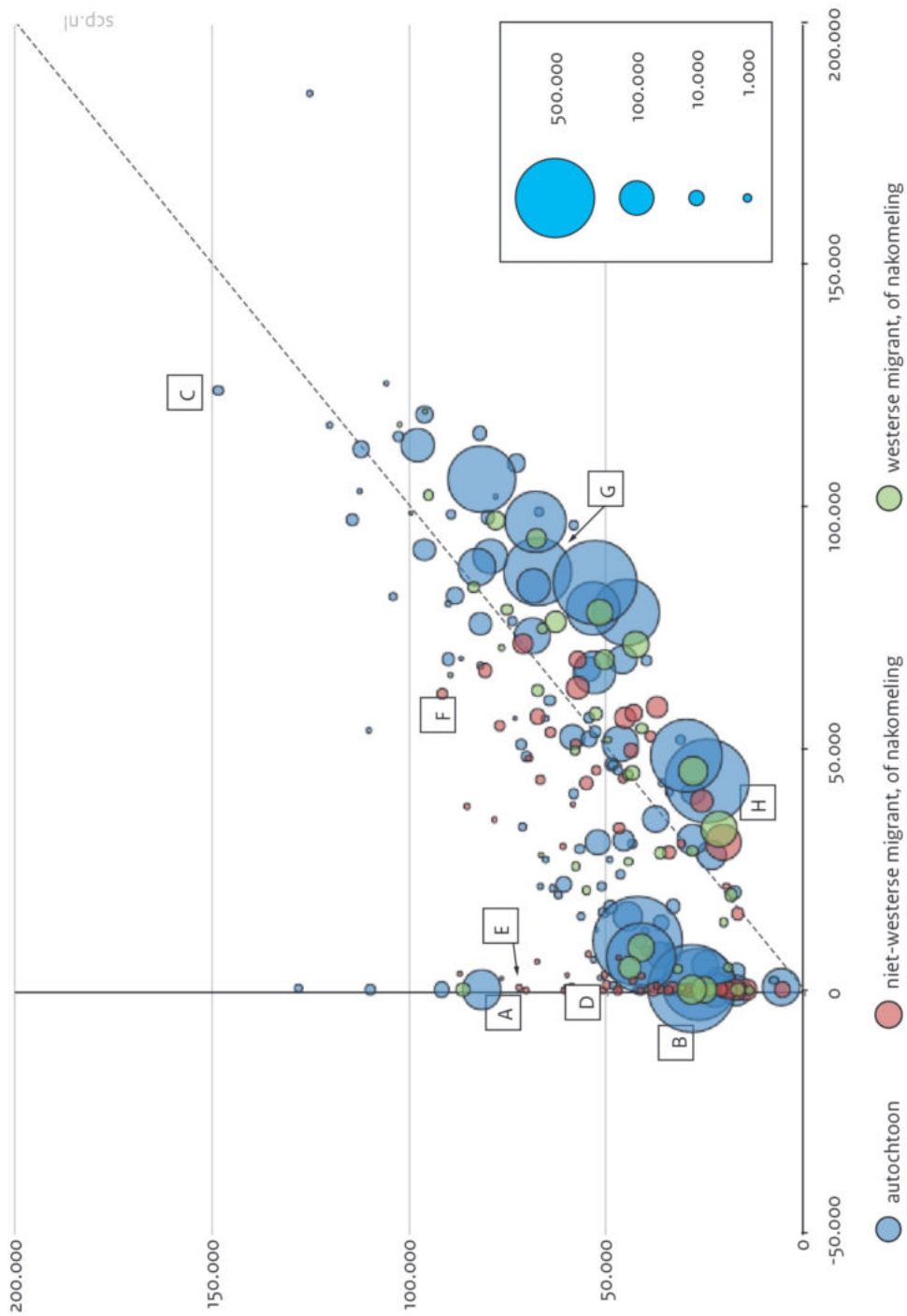
Het primaire en tertiaire inkomen van huishoudens, naar de leeftijd van de hoofdkostwinner, 2014
(gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



SCP (IAH'14)

Figuur 11.7d

Het primaire en tertiaire inkomen van huishoudens, naar de herkomst van de hoofdkostwinner, 2014
(gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



Figuur 11.7e

Het primaire en tertiaire inkomen van huishoudens, naar de voornaamste bron van inkomsten van het huishouden, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



In figuren 11.6 en 11.7 is het draagkrachtbeginsel terug te zien in de concentratie van huishoudens met een laag primair inkomen links boven de diagonaal en de concentratie van huishoudens met een hoger primair inkomen midden- en rechtsonder de diagonaal. Op basis van de weergegeven huishoudenstypes kunnen we grofweg stellen dat huishoudens tot aan een primair inkomen van 30.000 euro doorgaans profijt van de overheid hebben, deels ten gevolge van inkomensondersteuning in de secundaire sfeer. Vanaf de 30.000 euro wordt het beeld gemêleerder, waarbij we vooral zien dat de omvangrijke categorieën huishoudens netto nadeel hebben en een aantal kleinere groepen, veelal wat grotere huishoudens met kinderen, netto profijt heeft. Zowel in figuur 11.7c als 11.7e is verder te zien dat in aantallen personen de herverdeling van huishoudens van werkende leeftijd (vnl. loondienst en onderneming) naar huishoudens in de pensioengerechtigde leeftijd dominant is. Dit sluit aan bij de sterk progressieve werking van overdrachten in het kader van ouderdom in de secundaire sfeer, en de eveneens progressieve overdrachten in het kader van de zorg en maatschappelijke ondersteuning in de tertiaire sfeer. Daarnaast zien we veel overdrachten naar huishoudens met een primair inkomen van nul en een bijstandsuitkering, zij het dat het hier om aanmerkelijk kleinere aantallen huishoudens gaat. Het grootste nettoprofijt gaat in veel gevallen naar huishoudens in instellingen, ten gevolge van de aanzienlijke bedragen langdurige zorg die hiermee gemoeid zijn. Zoals uitvoerig besproken is in dit rapport, komt het tertiaire inkomen tot stand door een veelvoud aan overdrachten in de secundaire en tertiaire sfeer, die het primaire inkomen aanvullen. Voor een aantal van de hierboven gepresenteerde huishoudenstypes tonen we hier de gemiddelde overdrachten die er op dit traject plaatsvinden. We selecteren hiertoe een aantal huishoudens die uitzonderlijk veel of weinig overdrachten ontvangen, en/of een grote groep vormen en tezamen een diversiteit aan kenmerken vertegenwoordigen. In tabel 11.2 staan de overdrachten van deze huishoudenstypen uiteengezet. In deze tabel tonen we het mediane en gemiddelde primaire, secundaire en tertiaire inkomen. De mediane inkomens corresponderen met de coördinaten in figuur 11.6 en 11.7 en de letters A t/m I in de eerste rij van tabel 11.2 geven aan waar de betreffende huishoudens in figuur 11.6 en 11.7 gevonden kunnen worden. De gemiddelde inkomens gelden als referentiepunten in de optelling van de overdrachten.¹²² In de tabel ronden we af op tientallen euro's.

122 Wanneer de gemiddelde inkomens hoger zijn dan de mediane inkomens, bevat de groep doorgaans een aantal huishoudens met erg hoge inkomens. Wanneer het gemiddelde inkomen lager is dan het mediane inkomen, betekent dit doorgaans dat er een aantal huishoudens met een erg laag inkomen bij zit.

Tabel 11.2

De herverdeling in het secundaire en tertiaire inkomen, gekanteld naar typen huishouden, 2014 (gemiddeld bedrag in heel 2014 in euro's per huishouden)

huishouden:	A	B	C	D	E	F	G	H	I
samenstelling	huishouden in instelling	een-persoons-huishouden	paar zonder kinderen	eenouder-gezin	paar	paar	paar	een-persoons-huishouden	paar met kinderen
omvang	1 persoon	1 persoon	2 personen	3 personen	>= 6 per-sonen	>= 6 per-sonen	4 per-sonen	1 persoon	4 personen
leeftijd hoofdkostwinner	75+	75+	65-74	45-64	45-64	45-64	45-64	25-44	45-64
etnische herkomst hoofdkostwinner	autochtoon	autochtoon	autochtoon	autochtoon	niet-westerse migrant, of 2e generatie nakomeling	niet-westerse migrant, of 2e generatie nakomeling	autochtoon	autochtoon	autochtoon
voornaamste bron van inkomen	pensioen	pensioen	vermogen	bijstand	bijstand	loondienst	loon-dienst	loondienst	vermogen
mediaan primair inkomen	140	300	123.830	940	420	61.290	86.370	43.170	261.790
gemiddeld primair inkomen	750	4.880	163.480	3.870	2.670	66.710	94.810	45.580	240.360
gemiddelde secundaire overdrachten	-	-	-	17.900	24.060	4.860	1.850	70	1.410
bestaanskosten	-	-	-60	60	10	-1.250	-1.860	-1.080	-810
werkloosheid	-	-	130	250	-40	-1.750	-3.440	-2.010	-2.160
arbeidsongeschiktheid	20.560	22.453	46.340	-1.500	-1.260	-9.160	-15.820	-8.210	-6.950

HERVERDELING UITEENGELEGD

Tabel 11.2
(Vervolg)

huishouden:	A	B	C	D	E	F	G	H	I
zorgpremies	-2.950	-3.290	-7.800	-3.170	-4.390	-10.370	-10.140	-5.540	-9.220
overige overdrachten	10	40	-20	1.050	160	1.500	90	50	290
inkomstenbelasting	-1.180	-2.230	-59.210	-450	-360	-5.070	-11.110	-4.440	-64.420
mediaan secundair inkomen	14.930	18.070	140.260	17.260	20.330	42.720	51.190	23.530	188.210
gemiddeld secundair inkomen	17.190	21.860	142.860	18.000	20.850	45.460	54.370	24.420	158.520
gemiddelde tertiaire overdrachten	5.280	4.720	6.490	5.950	11.190	11.270	5.710	1.950	6.880
zorgverzekering ^a	54.720	5.060	-	-	-	-	20	70	-
langdurige zorg	80	70	100	17.390	33.330	30.410	9.250	80	15.760
ondervijs	1.910	2.350	20	1.640	80	1.340	40	70	3.000
maatschappelijke ondersteuning	-	-	-	2.650	3.040	1.770	190	540	1.080
arbeidsondersteuning	120	90	10	50	30	10	10	70	20
financiële ondersteuning	-	-	-	5.020	3.530	1.900	2.610	90	530
gezinsondersteuning	-	-	-	150	450	260	10	10	30
juridische ondersteuning	110	2.420	5.160	4.130	3.190	1.630	2.080	1.570	4.130
wonen	100	-420	-3.000	1.090	1.820	2.350	70	-540	^b
vervoer	140	210	620	800	1.440	1.810	1.620	310	^b
sport, cultuur en recreatie	-1.850	-2.050	-3.770	-2.980	-2.990	-4.200	-4.610	-2.230	^b
gebonden heffingen									

Tabel 11.2
(Vervolg)

huishouden:	A	B	C	D	E	F	G	H	I
mediaan tertiair inkomen	82.120	28.660	148.900	48.710	72.550	92.000	67.860	24.710	211.260
gemiddeld tertiair inkomen	77.800	34.310	148.480	53.890	75.950	94.000	71.370	26.410	187.680
aantal huishoudens	90000	447190	6510	3080	2770	6910	267560	424450	1970
totaal profijt (in milj.)	6.940	13.160	-100	160	200	190	-6.270	-8.140	-100

a In de zorgverzekering hebben we in deze analyse het inkomen per huishouden berekend en deze vervolgens niet gecorrigeerd voor de totale verzekerde waarde in Nederland. Eerder deden we dit wel, omdat we de verdeling van het totale profijt van de zorgverzekering wilden laten zien. In navolgende paragrafen zijn we echter geïnteresseerd in de inkomensposities van afzonderlijke huishoudens. In dat geval is een correctie voor het macrobedrag minder zinnig.

b Zeer hoge inkomens vallen buiten het bereik van de imputatiemodellen voor financiële ondersteuning, vervoer, sport, cultuur en recreatie en gebonden heffingen. Deze geven we dan ook niet weer in de tabel.

Bron: SCP (IAH'14)

Als eerste bezien we huishoudens in een instelling, met één autochtone persoon van 75 jaar of ouder en inkomen uit pensioen (huishouden A in figuur 11.6). Deze groep bestaat uit circa 90.000 huishoudens. Het traject van overdrachten van dit type huishouden wordt duidelijk en volgens verwachting gedomineerd door ouderdomsuitkeringen in de secundaire sfeer (gemiddeld 20.560 euro), en met name door uitkeringen in het kader van de Algemene Ouderdomswet (AOW). De grootste secundaire afdracht van deze groep vindt plaats in de vorm van zorgpremies, maar hiertegenover staat een groot profijt in het kader van de zorgverzekering en de langdurige zorg (5280 resp. 54.720 euro). Dominant in de langdurige zorg van deze groep zijn de overheidsuitgaven aan instellingen ten behoeve van verzorging en verpleging. Het totale profijt van deze groep was in 2014 met circa 6,9 miljard aanzienlijk.

Eenpersoonshuishoudens met een autochtone hoofdkostwinner van 75 jaar of ouder en met een inkomen uit pensioen (huishouden B in figuur 11.6) vertegenwoordigen met circa 450.000 huishoudens de nog thuiswonende evenknie van de hierboven besproken groep. Niet alleen hebben zij vergelijkbare huishoudenskenmerken, maar ook is het secundaire inkomen vergelijkbaar opgebouwd, met de AOW als belangrijkste inkomstenbron. Deze huishoudens hebben een wat kleiner profijt van de zorgverzekering dan hetzelfde type huishouden in een instelling (4720 euro), wat het gevolg is van een betere gezondheidstoestand.

Alleenstaande ouderen die zelfstandig wonen, doen weliswaar een behoorlijke aanspraak op de langdurige zorg in vergelijking met andere typen thuiswonenden (5060 euro), maar aanmerkelijk minder dan vergelijkbare huishoudens in een instelling. Dit profijt wordt overigens voor een belangrijk deel gegenereerd door een betrekkelijk kleine subgroep met een groot gebruik van wijkverpleegkundige zorg.

Zelfstandig wonende alleenstaande ouderen kunnen tot een belangrijke doelgroep van de maatschappelijke ondersteuning gerekend worden. Inderdaad heeft dit type huishouden relatief veel profijt van maatschappelijke ondersteuning (2350 euro), veelal in de vorm van huishoudelijke hulp en in enkele gevallen in de vorm van ondersteuning thuis en hulpmiddelen en voorzieningen. Doordat deze huishoudens nog thuis wonen, hebben zij tamelijk veel profijt van overheidsingrijpen op de woningmarkt (2420 euro). Deze groep had in 2014 in totaal circa 13,2 miljard euro profijt van de overheid.

Tegenover de hierboven besproken kwetsbare ouderen staan paren zonder kinderen met een autochtone hoofdkostwinner van 65-74 jaar, met een inkomen uit vermogen (huishouden C in figuur 11.6). Deze groep, die met circa 6500 huishoudens vrij klein is, vertegenwoordigt een groep vrij welvarende ouderen. Deze indeling komt het meest direct terug in het hoge mediane primaire inkomen van 123.830 euro van deze groep, waarbij het gemiddelde van 163.480 euro aangeeft dat een aantal huishoudens in deze groep een

aanmerkelijk hoger primair inkomen heeft.¹²³ Dit type huishoudens ontvangt, ondanks zijn hoge primaire inkomen, voor twee personen slechts beperkte uitkeringen in het kader van ouderdom (46.340 euro): per persoon gaat het om nauwelijks meer dan de uitkering die de hierboven besproken kwetsbare ouderen ontvangen. Mogelijk heeft dit type huishouden een minder actief arbeidsverleden dan we op het eerste gezicht zouden vermoeden, doordat een van beide leden niet heeft gewerkt. Een andere mogelijkheid is dat er wel een actief arbeidsverleden is geweest, maar dat er in plaats van pensioen bij een fonds vermogen is opgebouwd in een onderneming. Deze gepensioneerden met veel vermogen zijn nog relatief gezond, wat te zien is aan het lage gebruik¹²⁴ van langdurige zorg, het relatief grote profijt van sport, cultuur en recreatie, en het grote nadeel van vervoer (dit type huishouden heeft en gebruikt nog vaak een auto). Gezien de gevorderde leeftijd van de hoofdkostwinner heeft dit type huishouden nochtans een hoger schaderisico in de zorgverzekering dan jongere huishoudens, en dus een groot profijt (6490 euro). Aangezien zij in veel gevallen in vrij dure koopwoningen wonen, hebben deze huishoudens een aanzienlijk profijt (5160 euro) van de fiscale bevoordeling van eigenwoningbezit. De geringe omvang en betrekkelijke welvaart van deze groep telden in 2014 op tot een klein nadeel van de overheid van circa 100 miljoen euro.

Om meer zicht te krijgen op de overdrachten die kwetsbare groepen ontvangen, bezien we eerst eenoudergezinnen in de bijstand met drie leden in het huishouden (doorgaans zal het gaan om een ouder met twee kinderen), met een autochtone hoofdkostwinner van 45-64 jaar oud (huishouden D in figuur 11.6). Deze groep, die met circa 3080 huishoudens vrij klein is, heeft veel kenmerken die duiden op sociale en financiële kwetsbaarheid (Bijl et al. 2015; Pommer en Boelhouwer 2015), wat naar verwachting relevant is voor het profijt van de overheid in de secundaire én in de tertiaire sfeer. Zoals we zouden verwachten, bestaat het secundaire inkomen van dit type huishouden vrijwel volledig uit overdrachten in het kader van bestaanskosten (17.900 euro). De bijstand is hier de grootste component van, maar ook de kinderbijslag en het kindgebonden budget zijn niet te verwaarlozen. Het schaderisico en dus profijt van de zorgverzekering van dit type huishouden is vrij gemiddeld (5940 euro). Dit type huishouden heeft veel profijt van onderwijs (17.390 euro), doordat doorgaans beide kinderen daaraan deelnemen. De kwetsbaarheid van dit type gezin komt terug in het hoge profijt van gezinsondersteuning (5020 euro), die gedomineerd wordt door jeugdzorg zonder verblijf. De financiële en sociale kwetsbaarheid komt verder terug in het profijt van maatschappelijke, arbeidsmatige en juridische ondersteuning, die allemaal relatief hoog zijn. Tot slot zien we de financiële kwetsbaarheid

123 Het inkomen van deze groep is zo gevarieerd dat een groot deel van de (lagere) inkomens binnen deze groep netto profijt ontvangt, terwijl een deel van de (hogere) inkomens netto nadeel heeft: het mediane huishouden heeft netto profijt en het gemiddelde huishouden heeft netto nadeel.

124 In onze steekproef komt dit gebruik niet voor. Dat wil niet zeggen dat dit type huishouden nooit langdurige zorg gebruikt, maar alleen dat wij het niet hebben geobserveerd; ervan uitgaand dat de steekproef goed getrokken is, concluderen wij daaruit dat dit zeer weinig voorkomt.

terug in het profijt van wonen (4130 euro), dat door veel sociale huur en huurtoeslag ook relatief hoog is. Het totale profijt van de overheid van dit type huishouden bedroeg in 2014 circa 160 miljoen Euro.

Een tweede kwetsbare groep van 2770 huishoudens bevat grote gezinnen (zes of meer personen), in de bijstand, met een niet-westerse migrant van 45-64 jaar als hoofdkostwinner (huishouden E in figuur 11.6). Net als bij het autochtone gezin in de bijstand bestaat vrijwel het gehele secundaire inkomen van dit type huishouden uit ondersteuning bij bestaansrisico's (24.060 euro). In het kader van de ouderdomsregelingen en zorgpremies wordt hier nog een en ander van afgedragen. De zorgpremies van dit type huishouden (4390 euro) zijn door de inkomensafhankelijke zorgpremie laag vergeleken met huishoudens met een hoger primair inkomen, maar door de nominale premie hoger dan die van kleinere huishoudens in de bijstand. Het secundaire inkomen van dit type huishoudens is laag te noemen, zeker gezien de omvang van het huishouden. Dergelijke gezinnen bleken in eerder onderzoek al een verhoogd risico op (langdurige) armoede te hebben (Wildeboer Schut en Hoff 2016). Een lage consumptie lijkt in elk geval terug te zien in de, gezien de omvang van het huishouden, lage afgedragen gebonden heffingen, grotendeels bestaand uit btw. De grote omvang van dit type huishouden betekent een groot profijt van de zorgverzekering (11.190 euro) en het grote aantal kinderen betekent een groot profijt van onderwijs (33.330 euro). Het grote aantal kinderen vertaalt zich eveneens in een tamelijk hoog profijt van gezinsondersteuning (3530 euro), zij het minder dan het profijt dat we zagen bij een kleiner autochtoon eenoudergezin in de bijstand. Dit heeft te maken met een lager gebruik van jeugdzorg zonder verblijf, wat mogelijk het gevolg is van een kennistekort, een lage actiebereidheid, wantrouwen jegens of angst voor voorzieningen, of een geringer probleembesef (Gilsing et al 2015). Tot slot heeft dit type huishouden een aanzienlijk profijt van volkshuisvesting (3190 euro), in de vorm van huurprijsbescherming en huurtoeslag, maar hier is het verschil met een autochtoon eenoudergezin in de bijstand moeilijker te verklaren. Dat het laatstgenoemde type huishouden een hoger profijt van wonen heeft, is niet in lijn met de naar verwachting kleinere benodigde woonruimte. Mogelijk vertaalt de beperkte bestedingskracht van grote gezinnen in de bijstand, met een niet-westerse migrant van 45-64 jaar als hoofdkostwinner zich ondanks de grote omvang van het gezin in kleinere woonruimte. Het totale profijt van deze groep bedroeg in 2014 circa 200 miljoen euro.

Zespersoonshuishouden (of meer) met twee ouders, een niet-westerse migrant van 45-64 jaar als hoofdkostwinner en loondienst als belangrijkste inkomstenbron (huishouden F in figuur 11.6), hebben in de eerste plaats, zoals verwacht, een hoger primair inkomen (61.290 euro) dan de evenknie in de bijstand die we zojuist bespraken. De groep is met 6910 huishoudens ook iets groter. Het primaire inkomen betekent dat de uitkeringen in het kader van bestaansondersteuning (4860 euro) zich beperken tot de kinderbijslag en in sommige gevallen een kindgebonden budget, en dat het huishouden in de secundaire sfeer meer nadeel dan profijt heeft. Hier vallen voornamelijk de hoge zorgpremies op

(10.370 euro), die het gevolg zijn van de omvang en de werkende status van het huishouden; dit vertaalt zich in een relatief hoge totale nominale premie en in de inkomensafhankelijke premie die over het loon uit arbeid afgedragen wordt. Dat het inkomen in de tertiaire sfeer vaak maar een beperkte rol speelt bij het profijt van de overheid, is goed te zien aan het feit dat dit type huishouden gemiddeld een vrijwel even groot profijt heeft van de zorgverzekering (11.270 euro) en het onderwijs (30.410 euro) als hetzelfde type in de bijstand. Het profijt van wonen is voor dit huishoudentype vrij laag (1630 euro), omdat het secundaire inkomen doorgaans weinig recht meer geeft op sociale huur en huurtoeslag, maar de duurdere koopwoningen nog niet binnen bereik brengt. Voornamelijk door het hoge profijt van onderwijs had deze groep in 2014 een positief totaal profijt van circa 190 miljoen euro.

Tot hier hebben we hoofdzakelijk huishoudens met een nettoprofijs, of een vrij klein nadeel, besproken. Paren met twee kinderen, een inkomen uit loondienst en een autochtone kostwinner van 25-44 jaar oud (huishouden G in figuur 11.6) - met circa 270.000 huishoudens een vrij grote groep - dragen gemiddeld een aanzienlijk deel van hun primaire inkomen af in de secundaire sfeer (circa 43%) en zien dit niet gecompenseerd in de tertiaire sfeer. Een belangrijk deel hiervan wordt gevormd door zorgpremies (10.140 euro) en inkomstenbelasting (11.110 euro) in de secundaire sfeer, evenals premies in verband met ouderdom (15.820 euro). Van deze laatste categorie is het wel relevant om te vermelden dat een deel van de betalingen ten behoeve van het eigen pensioen zijn. Dit type huishouden heeft een gemiddeld profijt van de zorgverzekering en van onderwijs en een relatief hoog profijt van gezinsondersteuning (2080 euro), niet zelden in de vorm van kinderopvangtoeslag. Het totale nadeel van dit type huishouden telde in 2014 op tot 6.3 miljard euro.

De groep eenpersoonshuishoudens met een autochtone kostwinner van 25-44 jaar en een inkomen uit loondienst (huishouden H in figuur 11.6) vertegenwoordigt circa 425.000 huishoudens met wat we een primair middeninkomen zouden kunnen noemen. Met een mediaan primair inkomen van circa 43.170 euro bevinden zij zich immers in het zesde deciel van de primaire-inkomensverdeling (zie figuur 3.1).¹²⁵ Aangezien het gemiddelde primaire inkomen van deze groep zich per persoon in de buurt van de hierboven besproken paren met twee kinderen bevindt, zijn zij onderhevig aan een vergelijkbare behandeling in de secundaire sfeer: ook dit type huishoudens draagt een groot deel (46%) van het primaire inkomen af aan sociale premies, zorgpremies, premies volksverzekeringen en inkomstenbelasting. Als groep verzorgt dit type huishouden 8,1 miljard euro aan afdrachten. Aangezien dit type huishouden uit slechts één, relatief jong persoon bestaat, is het profijt van de zorgverlening laag (1950 euro) en dat van de langdurige zorg verwaarloosbaar. De groep ontvangt nog enige arbeidsmatige ondersteuning (540 euro) en heeft een

125 In het eerste en tweede deciel bevinden zich overigens vrij weinig werkenden, waarmee een mediaan primair inkomen van 43.170 euro onder de actieven tot het lage midden behoort.

klein profijt van wonen (1570 euro). Door relatief veel voorkomend autobezit en -gebruik heeft deze groep een nadeel van vervoer (540 euro). In totaal had deze groep in 2014 een nadeel van 8.1 miljard euro.

De hoogste mediane primaire inkomens in figuur 11.6 worden verdiend door paren met kinderen, met vier leden van het huishouden (vaak gaat het om paren met twee kinderen), met een autochtone kostwinner van 45-64 jaar oud en met vermogen als voornaamste bron van inkomsten (huishouden I in figuur 11.6). Deze groep, die met circa 2000 huishoudens vrij klein is, draagt netto 35% van het gemiddelde primaire inkomen van 240.360 euro af in de secundaire sfeer, hoofdzakelijk ten gevolge van een hoge inkomstenbelasting (64.420 euro).¹²⁶ Hier staat een relatief klein profijt van kinderbijslag tegenover (1410 euro). Aan de overdrachten in de tertiaire sfeer van dit type huishouden is goed te zien dat inkomen hier in veel gevallen geen criterium voor het ontvangen van profijt is. Dit type huishouden heeft een relatief hoog profijt van de zorgverzekering (6880 euro) en onderwijs (15.760 euro). Dat het inkomen via de prijs van de koopwoning en de koppeling met het belastingstelsel wel een relatie met het profijt van wonen heeft, zien we terug in het hoge profijt van wonen (4130 euro). Tot slot ontvangt een vrij klein aandeel van deze groep huishoudens een aanzienlijk profijt van maatschappelijke ondersteuning in de vorm van ondersteuning thuis; over de gehele groep bezien bedraagt dat gemiddeld 3000 euro. Dit type huishouden droeg in 2014 circa 100 miljoen af aan de overheid.

11.5 Conclusie

In dit hoofdstuk beschreven we de volledige herverdeling in Nederland van het primaire tot en met het tertiaire inkomen en legden we de dynamiek hierachter uiteen. Een eerste bevinding is dat de herverdeling van inkomens in Nederland in het algemeen duidelijk een draagkrachtbeginsel kent: over het hele traject ontvangen huishoudens met een laag inkomen ondersteuning die door hogere inkomens betaald wordt. Ingezoomd op het tertiaire inkomen is dit echter minder evident: het profijt in de tertiaire sfeer is U-vormig verdeeld en een aantal grote regelingen in het tertiaire inkomen, met name die voor onderwijs, langdurige zorg en maatschappelijke ondersteuning, kent een sterke mate van horizontale herverdeling. Anders gezegd komt het in de tertiaire sfeer vrij geregeld voor dat huishoudens met een vergelijkbaar inkomen een ongelijk profijt hebben. De mate waarin de overdrachten in het gehele tertiaire inkomen progressief zijn, wordt voor het grootste deel weer tenietgedaan door de mate waarin zij specifiek ontvangen worden door bepaalde groepen die zich moeilijk op basis van inkomen laten onderscheiden.

¹²⁶ Merk nogmaals op dat de inkomstenbelasting sterk toeneemt met het inkomen. Dit is een gevolg van het feit dat we de AWBZ- en de AOW-premies buiten de inkomstenbelasting hebben geplaatst. Doordat de AOW/Anw- en AWBZ-premies besloten liggen in de tarieven van de eerste twee schijven en 28,15% bedragen, bedroeg de inkomstenbelasting in 2014 in de eerste schijf effectief 8,1% en in de tweede schijf 13,85%.

Op basis van het gekantelde beeld lijkt een deel van de herverdeling in het tertiaire inkomen wel degelijk gerelateerd aan het secundaire inkomen voor herverdeling: eenoudergezinnen in de bijstand en kwetsbare oudere huishoudens hebben een relatief groot profijt van voorzieningen in de tertiaire sfeer. Dit komt voort uit de bredere kwetsbaarheid van deze huishoudens, waar het lage secundaire inkomen slechts een van de karakteristieken van is. Zo zagen we dat huishoudens met een primair middeninkomen een iets hoger maar vergelijkbaar secundair inkomen hebben ten opzichte van een eenoudergezin in de bijstand. De huishoudens met een primair middeninkomen bevinden zich echter in een minder evident kwetsbare positie en hebben dus beduidend minder profijt van voorzieningen in de tertiaire sfeer. In dit geval zien we dat een kwetsbaar huishouden een aanmerkelijk lager primair inkomen kan hebben dan een huishouden in gunstiger omstandigheden, een vergelijkbaar secundair inkomen en een hoger tertiair inkomen. Herverdeling van inkomen naar draagkracht is niet het primaire oogmerk van het overheidsingrijpen in de tertiaire sfeer. Dit zagen we terug in de horizontale herverdeling in de tertiaire sfeer en in de overdrachten die verschillende huishoudenstypes ontvangen. In de tertiaire sfeer staan andere zaken centraal, zoals de toegang tot voorzieningen, nutsover- en onderschatting, en externe effecten. Doordat de doelen en doelgroepen per voorziening verschillen en het draagkrachtbeginsel in dienst staat van deze motieven voor overheidsingrijpen, is een eenduidig progressieve verdeling a priori ook niet noodzakelijk te verwachten.

12 Slotbeschouwing

12.1 Korte samenvatting

In dit rapport bespraken we de redenen voor overheidsingrijpen in de sociale zekerheid (de secundaire sfeer) en op het gebied van publieke voorzieningen (de tertiaire sfeer). Daarbij stelden we centraal dat dergelijk ingrijpen tot herverdeling van het inkomen van huishoudens leidt, ofwel omdat deze herverdeling het expliciete doel van een regeling is, ofwel omdat er nu eenmaal inkomensverschillen bestaan tussen de gebruikers en niet-gebruikers van een regeling.

Vervolgens beschreven we de secundaire sfeer, waar door huishoudens 199,1 miljard euro wordt afgedragen in de vorm van sociale premies, premies met betrekking tot de ouderdagvoorziening, zorgpremies en de inkomstenbelasting, en 110,7 miljard euro wordt ontvangen door huishoudens in de vorm van uitkeringen in het kader van bestaansrisico's, werkloosheidsrisico's, arbeidsongeschiktheidsrisico's, ouderdomsrisico's en uitgaven op de inkomstenbelasting. We zagen dat vrijwel alle regelingen hier herverdelen van huishoudens met een hoog inkomen naar huishoudens met een laag inkomen. Dit geldt, vanuit het primaire inkomen bezien, specifiek voor de bijstand, regelingen in het kader van de ouderdagvoorziening en de inkomstenbelasting. Echter, ook regelingen in het kader van werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsrisico's voldoen aan dit beeld. Alleen de kinderbijslag, het kindgebonden budget en de aftrekposten in de inkomstenbelasting kennen een ander verloop. De kinderbijslag komt meer terecht bij huishoudens met een hoog inkomen dan bij huishoudens met een laag inkomen, wat een gevolg is van het feit dat huishoudens met een hoog inkomen gemiddeld meer kinderen hebben. Het profijt van het kindgebonden budget kent een bolvorming verloop, doordat deze toeslag per kind hoger is voor huishoudens met een laag inkomen, maar huishoudens met een hoog inkomen gemiddeld meer kinderen hebben. Dat het profijt van aftrekposten in de inkomstenbelasting oploopt met het huishoudinkomen, komt doordat huishoudens met een hoog inkomen meer uitgaven doen die voor aftrek in aanmerking komen en deze vervolgens tegen een hoger belastingtarief af kunnen trekken. Het eindresultaat van al deze herverdelingen is dat het secundaire inkomen (Gini = 0,374) in Nederland aanzienlijk gelijkjer verdeeld is dan het primaire inkomen (Gini = 0,574).

Nadat we het secundaire huishoudinkomen hadden bepaald, bezagen we de herverdeling in de tertiaire sfeer, waar 142,9 miljard euro door de overheid wordt bijgedragen aan voorzieningen in het kader van zorg, ondersteuning, onderwijs, wonen, sport, cultuur en recreatie, en vervoer, en 48,4 miljard euro door huishoudens wordt afgedragen aan gebonden heffingen en eigen bijdragen. We zagen onder andere dat de zorg sterk herverdeelt van huishoudens met een hoog naar huishoudens met een laag inkomen, ten gevolge van risicosolidariteit in de zorgverzekering en inkomenssolidariteit in zowel de zorgverzekering als de langdurige zorg. Ook het profijt van maatschappelijke ondersteu-

ning komt voor een belangrijk deel terecht bij huishoudens met een laag inkomen en, net als de langdurige zorg in veel gevallen, bij ouderen. Overheidsingrijpen op het gebied van financiële en juridische ondersteuning komt voor een belangrijk deel ten goede aan huishoudens met een laag inkomen, terwijl het profijt van arbeidsmatige en pedagogische ondersteuning gelijkmatiger verdeeld is. Het profijt van het leerplichtig onderwijs volgt nauwgezet de verdeling van het aantal minderjarige kinderen en loopt daardoor gemiddeld genomen op met het huishoudinkomen. Hetzelfde geldt voor het profijt van hoger onderwijs, al speelt hier mee dat huishoudens met een hoog inkomen per persoon ook meer profijt genieten doordat de kinderen van deze huishoudens vaker dan gemiddeld deelnemen aan het hoger onderwijs.

Het overheidsingrijpen op de woningmarkt richt zich op de markten voor huur- en koopwoningen. Het profijt van het overheidsingrijpen op de huurmarkt komt grotendeels terecht bij huishoudens met een laag inkomen, terwijl het profijt van de fiscale bevoordeling van de eigen woning vooral bij huishoudens met een hoog inkomen terecht komt. Dit laatste geldt ook voor het profijt van sport, cultuur en recreatie, en vervoer, al gaat autobezit gepaard met meer nadeel (belastingen) dan profijt. Het nadeel van de btw, energie- en waterbelasting komt tot slot meer bij huishoudens met een hoog inkomen terecht dan bij huishoudens met een laag inkomen. Dit gaat echter minder duidelijk op voor leefstijlaccijnzen. Hoewel er in de tertiaire sfeer veel herverdeeld wordt, is de tertiaire-inkomensverdeling (Gini = 0,329) niet erg veel gelijkjer dan de secundaire-inkomensverdeling (Gini = 0,374). Dit komt doordat de herverdeling via gekozen overdrachten deels gebaseerd is op inkomen, maar meer nog op het gebruik van voorzieningen.

12.2 Het draagkrachtbeginsel in de secundaire sfeer

In hoofdstuk 1, 2 en 3 stelden wij, in lijn met Goudswaard en Caminada (2015) en Barr (1992), dat het overheidsingrijpen in de sociale zekerheid dient ter preventie van armoede ('het bieden van bestaanszekerheid' in de Grondwet), ter voorkoming van een grote onverwachte terugval in inkomen, en om de consumptie 'uit te smeren' over de levensloop. De bijstand heeft de preventie van armoede als doel: het gaat hier immers om een vast bedrag dat alleen aan de meest behoeftigen in de samenleving toekomt. Dat het profijt van de bijstand ferm in het onderste deciel van het primaire inkomen terecht kwam, en in de onderste drie decielen van het secundaire inkomen, past goed bij het oogmerk van armoedepreventie. De uitkeringen in het kader van de Werkloosheidswet (ww) en de Wet inkomen naar arbeidsvermogen (wia) hebben duidelijk als doel om grote schokken in het inkomen in pechsituaties te voorkomen. Zij bieden immers een percentage van het laatstverdiende loon bij respectievelijk baanverlies en arbeidsongeschiktheid en beperken zo de grote negatieve welvaart die het gevolg zou zijn van een terugval tot bijstandsniveau (Lukkezen en Elbourne 2015). We zagen dan ook dat het profijt van deze uitkeringen vrij gelijk over de primaire- en secundaire-inkomensverdeling is verdeeld, waarbij in de secundaire verdeling de maximering van de uitgekeerde bedragen goed zichtbaar was.

De uitkeringen in het kader van de oudedagvoorziening sluiten het meest aan bij het uitsmeren van consumptie en dus het sparen voor later: in het kader van de Algemene Ouderdomswet (AOW) dragen werkenden immers premies af ter ondersteuning van ouderen, tegen de belofte dat zij ten tijde van hun eigen oude dag eenzelfde ondersteuning ontvangen. De AOW heeft echter ook sterke kenmerken van armoedepreventie. De uitkering is immers vastgesteld op een niveau dat voor ouderen als acceptabel minimum gezien wordt (IBO 2013). Vanuit deze dubbele functie valt goed te verklaren dat deze uitkering voornamelijk in de onderste decielen van het primaire inkomen terechtkomt; pensioengerechtigden hebben immers zelf dikwijls geen of weinig inkomen uit arbeid, en hoogstens wat vermogen of een werkende partner. De aanvullende pensioenen dienen eveneens om de consumptie te spreiden over de levensloop, en combineren dit met het voorkómen van een te grote inkomensterugval. Het aanvullende pensioen is inkomensafhankelijk en komt in de lagere decielen van het primaire inkomen terecht, maar juist in de hogere decielen van het secundaire inkomen. De uitkeringen in de sociale zekerheid ondersteunen per saldo duidelijk huishoudens met een laag primair inkomen.

Om de genoemde uitkeringen te financieren worden er in de secundaire sfeer premies en belastingen geheven. In Nederland is men het er doorgaans over eens dat een dergelijke financiering moet gebeuren op basis van het draagkrachtbeginsel: wie meer heeft, moet ook meer bijdragen. Het draagkrachtbeginsel heeft in de eerste plaats een morele connotatie en is een manifestatie van de maatschappelijk vrij breed gedragen waarde van solidariteit (Barr 1992; Van Eekelen en Olieman 2009). In de tweede plaats volgt het draagkrachtbeginsel direct uit de motieven voor overheidsingrijpen in de sociale zekerheid. Immers, wanneer huishoudens te weinig inkomen hebben en de overheid dit inkomen wil aanvullen, is, bij afwezigheid van voldoende andere inkomensbronnen (zoals aardgasbaten), het vragen van een bijdrage van huishoudens die wel voldoende inkomen hebben de meest effectieve financieringswijze. Vanwege deze innige verbondenheid tussen de motieven voor overheidsingrijpen in de sociale zekerheid en het draagkrachtbeginsel, zien we dat premies voor sociale verzekeringen en volksverzekeringen, en de inkomstenbelasting vrijwel zonder uitzondering hoger zijn naarmate het huishoudinkomen hoger is. Wanneer we daarbij optellen dat de uitkeringen in de sociale zekerheid doorgaans bij de lagere decielen van het primaire inkomen terechtkomen, mag het niet verassend zijn dat de totale secundaire overdrachten – met name de uitkeringen – sterk progressief (= ongelijkheid verkleinend) zijn en dat het secundaire inkomen aanmerkelijk gelijkverdeeld is dan het primaire inkomen. Hierbij moeten we wel opmerken dat een deel van de sterke progressiviteit van secundaire regelingen een gevolg is van het feit dat wij naar de herverdeling binnen één jaar kijken. Als we corrigeren voor het feit dat huishoudens die in 2014 betalen aan, bijvoorbeeld, ouderdomsuitkeringen hier later gebruik van gaan maken, zal de progressiviteit van de secundaire sfeer lager zijn, maar nog zeker niet verwaarloosbaar (Ter Rele 2005).

12.3 Toegankelijkheid en herverdeling in de tertiaire sfeer

Huishoudens met een laag inkomen hebben het meeste profijt van herverdeling in de tertiaire sfeer. Zij worden gevolgd door huishoudens met een hoog inkomen, terwijl de middengroep enigszins tussen de wal en het schip belandt. Waar de verdeling van het profijt in de secundaire sfeer een vrij continue daling over de inkomensdecielen vertoont, volgt de verdeling van het profijt in de tertiaire sfeer dus een U-vorm. Hierbij moet overigens wel opgemerkt worden dat de optelling van het secundaire en tertiaire profijt wel weer duidelijk aan het draagkrachtbeginsel voldoet: de tertiaire overdrachten vullen het inkomen van huishoudens met een laag inkomen aan, en zijn voor huishoudens met een hoog inkomen te laag om een tegenwicht te bieden aan de secundaire afdrachten. De ambigue relatie tussen tertiaire overdrachten en de hoogte van het secundaire huishoudinkomen kwam goed naar voren in de herverdelingsanalyse en de kanteling naar huishoudentypes in hoofdstuk 11. Zo zagen we een grote mate van herschikking ten gevolge van inkomensoverdrachten in de tertiaire sfeer: 60% van de verkleining van de ongelijkheid ten gevolge van inkomensoverdrachten werd door herschikking weer ongedaan gemaakt, wat aangeeft dat het in de tertiaire sfeer veel voorkomt dat vergelijkbare inkomens ongelijke overdrachten ontvangen. Dit is op zijn beurt een gevolg van het feit dat het gebruik van voorzieningen vaak gerelateerd is aan sociale, financiële of fysieke kwetsbaarheid, of, zeker in het geval van onderwijs, aan het hebben van kinderen. Deze zaken hebben weliswaar een relatie met het inkomen van huishoudens, maar die is verre van perfect, zoals ook te zien was aan de kanteling van huishoudens. Een duidelijk voorbeeld van de dynamiek tussen kwetsbaarheid, inkomen en het profijt van publieke voorzieningen werd gegeven door de vergelijking tussen eenoudergezinnen in de bijstand (met een primair inkomen van 0) en eenpersoonshuishoudens in loondienst, met een primair middeninkomen. Het eenpersoonshuishouden in loondienst heeft een aanmerkelijk hoger mediaan primair inkomen dan het eenoudergezin in de bijstand (43.170 resp. 940 euro), een iets hoger secundair inkomen (23.530 resp. 17.260 euro) ten gevolge van het draagkrachtbeginsel in de secundaire sfeer, maar een aanmerkelijk lager tertiair inkomen (24.710 resp. 48.710 euro) ten gevolge van het grote gebruik van voorzieningen door het kwetsbare eenoudergezin in de bijstand.

Dat het tertiaire nadeel en profijt niet volgens het draagkrachtbeginsel verdeeld zijn, volgt uit de motieven voor overheidsingrijpen in de tertiaire sfeer. In de tertiaire sfeer heeft de overheid immers niet de expliciete doelstelling om inkomensondersteuning te bieden, maar beoogt zij onder andere om zorg, ondersteuning, onderwijs, wonen, sport, cultuur en recreatie, en vervoer toegankelijk te maken voor huishoudens die tot de doelgroep van deze voorzieningen behoren (zie de Grondwet; Sobel 2004). Wanneer de toegankelijkheid van deze voorzieningen voor huishoudens met een laag inkomen in het geding komt ten gevolge van financiële barrières, komt de overheid hen in veel gevallen wel tegemoet, waarbij zij wel dikwijls wel een beroep doet op solidariteit en het draagkrachtbeginsel. Het dalende profijt over de decielen binnen de zorgverzekering en de langdurige zorg zijn een duidelijk voorbeeld van een dergelijke constructie. Wel staat in al deze gevallen het

draagkrachtbeginsel in dienst van de toegankelijkheid van voorzieningen voor specifieke groepen. Wanneer regelingen in de tertiaire sfeer zich explicieter op inkomensondersteuning richten, zien we ook gelijk het draagkrachtbeginsel weer sterker tot uiting komen; zo blijken de juridische en financiële ondersteuning sterk progressief.

Vanuit de doelstelling van toegankelijkheid voor specifieke groepen volgt dat er niet per definitie van hoog naar laag herverdeeld hoeft te worden binnen tertiaire sectoren en dat niet elke regeling binnen een tertiaire sector volgens het draagkrachtbeginsel hoeft te opereren. Het profijt van onderwijs kent een verdeling die niet in lijn is met het draagkrachtbeginsel, maar dit is pas problematisch wanneer huishoudens met kinderen structureel de toegang tot onderwijs niet weten te vinden. De eigen betalingen in de zorgverzekering zijn niet progressief ingericht, maar dit hoeft geen probleem te zijn als dit niet leidt tot zorgmijding onder huishoudens met leden met gezondheidsproblematiek. Het cumulatieve effect van het feit dat de doelgroepen van verschillende tertiaire sectoren lang niet altijd samenvallen, en van het feit dat het draagkrachtbeginsel ondergeschikt is aan de toegankelijkheid voor deze groepen, resulteert uiteindelijk in een U-vormige verdeling van het profijt. Een belangrijker vraag dan of deze verdeling het draagkrachtbeginsel weer spiegelt, is of de doelgroepen van de afzonderlijke voorzieningen en regelingen er een goede toegang toe hebben.

12.4 De toegankelijkheid van voorzieningen

Wij hebben in dit rapport de doelgroepen van voorzieningen niet uitvoerig in kaart gebracht; het voert hier dan ook te ver om een evaluatie van het in de tertiaire sfeer gevoerde beleid te presenteren. Wel kunnen wij aan de hand van de volume- en deelname-effecten die we in de verschillende hoofdstukken in kaart brachten, voorzichtige uitspraken doen over de mate waarin bepaalde groepen gebruik lijken te maken van en de toegang lijken te vinden tot voor hen relevante voorzieningen.

Zorg en ondersteuning

We zagen dat huishoudens met een laag inkomen naar rato de grootste afnemers zijn van maatschappelijke ondersteuning en langdurige zorg, en het hoogste schaderisico hebben in de zorgverzekering. Dit komt mede doordat inkomensverlies en gezondheidsproblematiek hand in hand gaan. De langdurige zorg en de maatschappelijke ondersteuning worden in overgrote mate gebruikt door huishoudens met een laag inkomen (met uitzondering van studenten) en door ouderen, waardoor we in elk geval kunnen stellen dat het profijt van de langdurige zorg terechtkomt bij de groepen die het nodig lijken te hebben. Of deze voorziening ook daadwerkelijk gevonden wordt door alle huishoudens die haar nodig hebben, kunnen we hier niet met zekerheid zeggen: we weten in deze studie immers niets over het niet-gebruik van voorzieningen. De zorgverzekering is in beginsel voor iedereen toegankelijk – verzekeraars mogen immers niemand weigeren – en lage inkomens worden bij het betalen van de nominale premie geholpen met de zorgtoeslag.

Hierdoor lijkt toegang tot de verzekeringsmarkt geen acuut probleem. Een verzekering is echter pas van nut wanneer er schade gemeld wordt, waarmee de discussie omtrent het eigen risico om de hoek komt kijken. Vanuit de doelstellingen van voorzieningen in de tertiaire sfeer zou in een discussie over het eigen risico de afweging tussen zorgmijding en de betaalbaarheid van de zorg centraal moeten staan.

Onderwijs

Het profijt van het basis- en voortgezet onderwijs volgt vrij precies de verdeling van het aantal kinderen in de relevante leeftijdscategorie. Dat vrijwel alle potentiële gebruikers deze voorzieningen lijken te vinden, is uiteraard het gevolg van de leerplicht en van het feit dat dit onderwijs geen eigen bijdrage behoeft (in lijn met het onderwijs als sociaal grondrecht). De toegankelijkheid van deze voorzieningen en de externe effecten die deze genereren, lijken hiermee geborgd. In het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs is de deelname hoger dan gemiddeld onder kinderen van huishoudens met een hoog inkomen, al namen wij dit zelf niet direct waar (zie echter CBS 2016h; Herweijer en Josten 2014; Inspectie 2016). Dit betekent ook dat de deelname onder andere inkomensgroepen lager dan gemiddeld is. Hierbij is het sterke vermoeden dat het gebruik vooral in de middengroep lager is dan we zouden verwachten op basis van het aantal kinderen (dit kunnen we niet empirisch controleren, maar zie bv. Pommer et al. 2011). Het feit dat de middengroep de toegang tot hoger onderwijs maar gedeeltelijk lijkt te vinden is, vanuit de motieven voor ingrijpen in deze sector, wellicht onwenselijk. Hier komen we in paragraaf 12.5 op terug.

De vraag die in de sector onderwijs boven de markt hangt, is uiteraard wat het effect van het sociale leenstelsel zal zijn. Als we de effecten van het leenstelsel inschatten op basis van de berekening in hoofdstuk 6, komen we tot de conclusie dat deze het profijt voor huishoudens met een hoger inkomen zal verkleinen. De studiefinanciering is immers een niet te verwaarlozen bron van profijt voor huishoudens met een hoog inkomen, die met de invoering van het leenstelsel grotendeels wordt weggenomen. De vraag blijft dan wel wat de gevolgen van het leenstelsel zijn voor huishoudens met een laag of middeninkomen. Mocht de deelname van deze groepen dalen, dan is het aan de overheid om het profijt van huishoudens met hoge inkomens af te wegen tegen de deelname van huishoudens met een laag of middeninkomen.

Wonen

Voorzieningen op het gebied van wonen richten zich op zowel de markt voor huurwoningen als die voor koopwoningen. Het overheidsingrijpen in de huurmarkt bevordert de toegankelijkheid van huishoudens met een laag inkomen tot de huurmarkt (al bleef in onze analyse de vraag buiten beschouwing of er wel genoeg goedkope huurwoningen zijn). Het overheidsingrijpen in de markt voor koopwoningen komt duidelijk ten goede aan huishoudens met een hoog inkomen: zij hebben niet alleen duurdere woningen, maar genieten de voordelen hiervan ook tegen een hoger belastingtarief. Het resultaat van deze twee tegengestelde krachten is dat het profijt van huishoudens met een inkomen

in het vijfde deciel van de secundaire-inkomensverdeling zowel bij huren als bij kopen minder is dan we zouden verwachten. Voor huishoudens in dit deciel lijkt het overheidsingrijpen op beide markten relatief weinig voordeel op te leveren: deze huishoudens hebben blijkbaar vaak of een huurwoning in de vrije sector en/of geen huurtoeslag, of een goedkope koopwoning. Deze huishoudens lijken geen toegang te hebben tot de geneugten van een dure woning in eigen bezit, terwijl ze ook niet de korting op de maandlasten genieten die het gevolg is van huren in de sociale huursector. Het verschil in profijt met huishoudens met een hoog inkomen staat hier op gespannen voet met het rechtvaardigheidsmotief.

Sport, cultuur en recreatie

Het profijt van de overheidsuitgaven aan sport, cultuur en recreatie loopt in absolute zin op met het secundaire inkomen, al draagt het relatief gezien wel meer bij aan het inkomen van huishoudens met een laag inkomen; zie de lichte progressiviteit van de sector in hoofdstuk 11.

In het geval van kunst, musea en sport is het oplopende profijt een gevolg van het feit dat huishoudens met een hoger inkomen meer gebruik maken van deze voorzieningen dan huishoudens met een laag of middeninkomen en dus niet alleen van het feit dat deze huishoudens vaak groter zijn. Zoals in hoofdstuk 8 uiteen werd gezet, is het goed mogelijk dat de verdeling van het profijt van invloed is geweest op de discussie omtrent bezuinigingen in de sector. Vanuit de doelstelling van de toegankelijkheid van cultuur en sport, en zeker vanwege de nutonderschatting die het gebruik van sport en cultuur in de weg kan staan (mensen onderschatten volgens de overheid mogelijk het nut van sport en cultuur), is bezuiniging echter niet de meest evidente maatregel. Deze doelstellingen zouden eerder vragen om verdere verlaging van de prijs die gebruikers van deze voorziening betalen. In de kern lijkt aan deze discussie de validiteit van het onderschattingsmotief ten grondslag te liggen en de opvatting over de waarde die cultuur en sport hebben voor de ontwikkeling van het individu en de samenhang in de maatschappij. Partijen die van mening zijn dat het individu geneigd is zijn nut van cultuur en sport te onderschatten en die vinden dat deze zaken van groot belang zijn voor het individu, zullen waarschijnlijk opteren voor meer toegankelijkheid en meer (of in elk geval niet minder) overheidsbijdragen. Partijen die daarentegen menen dat het individu in staat is om zelf zijn nut van cultuur en sport in te schatten en/of menen dat de waarde van deze zaken overdreven wordt, zullen eerder de tegenovergestelde positie innemen.

Vervoer

In de sector vervoer lopen het profijt en het nadeel op met het inkomen van huishoudens. De uitzondering hierop vormen de studenten in het eerste deciel van de secundaire-inkomensverdeling: zij hebben veel profijt van regionaal en landelijk openbaar vervoer. Wat bij vervoer opvalt, is dat het nadeel groter is dan het profijt en dat dit geheel ten laste komt van autobezit en -gebruik. Dit kan ten dele verklaard worden vanuit het feit dat de overheid het gebruik van auto's wil ontmoedigen, met het oog op negatieve (externe)

milieueffecten. Dit motief staat echter op gespannen voet met het bieden van toegang tot mobiliteit en de in dat kader gedane investeringen in de openbare weg, en met de economische baten die een mobiele bevolking genereert.

12.5 De middengroep

In bovenstaande beschouwingen over de toegankelijkheid en het gebruik van sectoren in de tertiaire sfeer, alsmede in de verdeling van het tertiaire inkomen, komt het beeld naar voren dat de middengroep minder profijt heeft van tertiaire voorzieningen dan we wellicht zouden verwachten. Het betreft hier in het bijzonder het profijt van wonen, hoger onderwijs, en sport, cultuur en recreatie. Bij deze bevinding past in elk geval één belangrijke kanttekening. De neiging zal bestaan om deze resultaten te koppelen aan de bredere discussie omtrent het onder druk staan van de middenklasse (zie WRR 2016). Dergelijke discussies richten zich echter vaak op de arbeidsmarktpositie van de middengroep en definiëren deze aan de hand van het beroepsniveau, dat nauw gerelateerd is aan het primaire inkomen, maar slechts in mindere mate aan het secundaire inkomen. De sterke U-vorm van de herverdeling in de tertiaire sfeer is echter gezien vanuit de secundaire, en niet vanuit de primaire middeninkomens. Wel zagen we in figuur 11.8 en tabel 11.2 dat huishoudens met een primair middeninkomen relatief weinig profijt lijken te hebben van voorzieningen in de tertiaire sfeer.

Wanneer we de secundaire middeninkomens bezien, is het uiteindelijk de vraag of het erg is dat deze groep in de tertiaire sfeer minder profijt van de overheid heeft. Het antwoord op deze vraag is afhankelijk van het gezichtspunt dat we innemen en van de sector die we bespreken. Zo speelt het rechtvaardigheidsmotief een belangrijke rol op de woningmarkt: huishoudens met een laag inkomen zouden zonder overheidsingrijpen een beperkte toegang tot de woningmarkt genieten, hetgeen overheidsingrijpen wenselijk maakt. Vanuit dit motief gezien is het niet vreemd dat lage inkomens relatief gezien meer profijt hebben van wonen dan lage middeninkomens, maar natuurlijk wel dat hoge inkomens relatief gezien meer profijt hebben. Simpel gesteld betekent dit immers dat lage middeninkomens per eenheid woongenot meer betalen dan hoge inkomens, wat vanuit een rechtvaardigheidsmotief moeilijk te verantwoorden is. Echter, dat de positie van de middengroep op de woningmarkt aandacht van het beleid verdient, betekent echter niet automatisch dat de middengroep zelf haar positie op de woningmarkt als problematisch ervaart. Hier kunnen we, bij gebrek aan gegevens, geen empirische uitspraken over doen.

Met betrekking tot onderwijs is de problematiek voor het beleid minder eenduidig. Aan de ene kant kan het feit dat middeninkomens oververtegenwoordigd zijn in het middelbaar onderwijs en ondervertegenwoordigd in het hoger onderwijs, leiden tot een minder mondige, minder participerende en minder gezonde bevolking (zie hoofdstuk 6). Aan de andere kant is het maar de vraag of de arbeidsmarkt gebaat zou zijn bij een grote groei van het aantal hoogopgeleide arbeidskrachten ten koste van de middelbare beroepsbevol-

king. Daarnaast is het bij onderwijs natuurlijk de vraag waarom de middengroep ondervertegenwoordigd is. Als dit het gevolg is van persoonlijke voorkeuren of vaardigheden, moet nog maar bezien worden of dit een probleem is waar de overheid iets aan kan of zou moeten doen. Echter, als de beperkte deelname het gevolg is van financiële beperkingen, is er mogelijk wel een rol voor de overheid weggelegd. Nader onderzoek zou dit uit moeten wijzen.

In de sector sport, cultuur en recreatie, waar we ook een relatief lage deelname zagen in de middengroep, is het eveneens de vraag in hoeverre de ondervertegenwoordiging van de middengroep het gevolg is van financiële beperkingen of van persoonlijke voorkeuren. In het eerste geval ligt er een taak voor het beleid om de financiële bereikbaarheid van sport, cultuur en recreatie te verhogen, terwijl in het laatste geval het aanbod van sportieve, culturele en recreatieve voorzieningen wellicht meer op de middengroep afgestemd zou moeten worden. Wel zou een dergelijke aanpassing moeten gebeuren met behoud van het maatschappelijk relevante karakter van dergelijke uitingen, omdat deze het overheidsingrijpen in deze sector verantwoorden.

12.6 Tot slot

In deze studie hebben wij een inzicht geboden in de verdeling en herverdeling van het inkomen in Nederland. We kunnen ten eerste concluderen dat de Nederlandse bevolking welvarender is dan we op basis van het besteedbare inkomen zouden veronderstellen. Nederlandse huishoudens dragen relatief veel af in de secundaire sfeer, maar hier tegenover staat een breed en doorgaans toegankelijk stelsel van deels collectieve voorzieningen. Dit is van belang voor het welzijn van burgers. Er is een groot verschil tussen een eenoudergezin in de bijstand dat grotendeels zelf de lasten moet dragen van de zorg voor de ouder en de kinderen, en een eenoudergezin in de bijstand dat het onderwijs, de eventuele jeugdzorg van de kinderen en de eventuele langdurige zorg van de ouder vergoed krijgt, en hiernaast gesteund wordt in eventuele bijzondere (incidentele, juridische) uitgaven. Het is moeilijk om te kwantificeren hoe groot dat verschil is, maar dit zal ontegenzeggelijk van invloed zijn op de leefsituatie van dit huishouden.

Ook zijn de welvaartsverschillen zoals gemeten aan de hand van het tertiaire inkomen in sommige gevallen kleiner dan gemeten aan de hand van het besteedbare inkomen; in sommige gevallen draait de welvaartsverhouding zelfs om. Zoals eerder gememoreerd, heeft een eenoudergezin in de bijstand gemiddeld een veel lager primair inkomen dan een paar zonder kinderen in loondienst, maar een vergelijkbaar secundair inkomen, en een hoger tertiair inkomen. Dit maakt uit voor de evaluatie van het Nederlandse beleid. Immers, hoewel veel beleid in de tertiaire sfeer van oudsher niet bedoeld is om inkomenspolitiek mee te voeren, zal het door burgers toch ook op zijn inkomenseffecten geëvalueerd worden. Breder gesteld zullen burgers het nut dat ze hebben van bepaalde voorzieningen meewegen in hun oordeel over overheidsuitgaven.

Hier moeten we er tot slot wel rekening mee houden dat ogenschijnlijk vergelijkbare eenheden welvaart, door burgers heel verschillend gewogen kunnen worden. Zo zal voor veel burgers een euro zorgprofijt anders wegen dan een euro profijt van sport, cultuur en recreatie, of hoger onderwijs. Sterker nog, het is waarschijnlijk dat ontvangen profijt van zorg door burgers in veel gevallen niet als een welvaartstoename gevoeld wordt: in veel gevallen hebben leden van het huishoudens immers (mogelijk zware) gezondheidsproblematiek, wat burgers niet snel zullen associëren met welvaart en welzijn. In plaats van met een dergelijke, nogal economische zienswijze op profijt, inkomen en welvaart, zullen burgers deze zaken ook bezien op basis van morele principes en de vanzelfsprekendheid van de aanwezigheid van bepaalde voorzieningen.

Summary

Provisions distributed

What is profit from the government?

Under the Dutch Constitution, the government is responsible for securing the means of subsistence of the population and achieving the distribution of wealth. The government is also responsible for providing access to employment, social security, public health, housing, education and legal aid. To fulfil these responsibilities, the government has developed a great many arrangements and provisions. To finance these arrangements, the government levies taxes and social security contributions and sometimes asks citizens to make co-payments. Whenever the government pays a benefit or funds a provision, households which receive that benefit or use that provision can be said to derive a 'profit from the government'. When a household pays taxes, contributions or a co-payment, it experiences a 'loss from the government'.

Primary and secondary income

Many households derive an income from employment and/or from their assets. This is referred to as primary income. However, by no means all households receive a primary income: for example, people who are unable to work due to health problems, old age or economic circumstances, and who have no income from assets. Based on its constitutional task of providing the population with a means of subsistence, the Dutch government is required to provide a safety net for these people. It does this by creating social security arrangements to accommodate subsistence risks (social assistance benefits, child benefits, child-related budget), unemployment risks (Unemployment Insurance Act, redundancy pay), disability risks (Work and Income (Capacity for Work) Act, Sickness Benefits Act) and old-age risks (General Old Age Pensions Act, supplementary pension). Partly in order to fund these arrangements, the government levies social security contributions and taxes on income from employment and assets and on the benefits received. If we add together all benefits, contributions and taxes to the primary income, we obtain the secondary income.

Dutch households pay a total of 199.1 billion euros from their primary income in the form of social security contributions, pension contributions, healthcare contributions and income tax. Against this, households receive 110.7 billion euros in the form of benefits to cover subsistence risks, unemployment risks, disability risks, old-age risks and income tax expenditure. All in all, this process involves a pronounced redistribution from households with a high income to households with a low income. The distribution of secondary

income is much more even (Gini = 0.374¹²⁷) than that of primary income (Gini = 0.574). In addition, the sum of all secondary incomes is substantially lower than the sum of all primary incomes, because a high proportion of the contributions and taxes go towards public provisions that have no impact on secondary income. On balance, therefore, in the context of secondary income, a substantial amount of money goes to the government.

Box 1 **Income deciles**

When dividing an income distribution into deciles, we first rank all households in order of income, from low to high. The bottom 10% in this ranking of households forms the first decile of the income distribution; in the Netherlands, this represents the approximately 780,000 households with the very lowest incomes. The second 10% in this distribution is referred to as the second decile, the third 10% as the third decile, and so on. Each decile contains approximately 780,000 Dutch households.

Arrangements to cover subsistence risks

The majority of social assistance benefits are received by households with a low income, in the first, second and third deciles of the primary and secondary income distribution. Households with a higher income have more children on average than households with a lower income, which means that a substantial proportion of child benefits go to households with a high income. The child-related budget rises towards the fifth decile of the primary and secondary income distribution, after which it falls again. This is because more children generally means a bigger child-related budget (households with a higher income often have more children), whereas the amount of the child-related budget reduces as income rises.

Arrangements to cover unemployment and disability risks

The majority of unemployment benefits under the Unemployment Insurance Act (ww) are received by households in the third to seventh primary income deciles. This is due to the fact that benefit recipients more often live in a household with a second breadwinner, and the fact that unemployment benefits are linked to the recipient's income before becoming unemployed. Redundancy pay for politicians and government administrators shows a similar distribution. The majority of contributions to fund unemployment benefits are paid by households with high incomes: these contributions show a fairly steep and linear proportional increase from the middle of the income distribution towards the tenth decile. On an annualised basis, therefore, unemployment benefit arrangements lead to a fairly marked redistribution from high to middle incomes. Over the longer term, the redistribution will be less pronounced, because some members of households with high incomes may become unemployed themselves in the future. Receipts in the form of

127 A Gini of 0 means that the income is distributed completely equally. A Gini of 1 represents maximum inequality; a Gini of 1 would signify that one household receives all the income.

benefits under the Work and Income (Capacity for Work) Act and the Sickness Benefits Act (WIA), both of which are forms of incapacity benefit, broadly follow the pattern of unemployment benefits, because they are based on the same system and comparable risks in relation to loss of income.

Arrangements to cover old-age risks

The majority of retirement benefits, both the state pension under the General Old Age Pensions Act (AOW) and supplementary pensions, are received by households with a low primary income (first to fourth decile), and are paid for by households with a high primary income (sixth to tenth decile). This is of course due to the fact that older persons are generally not active on the labour market, whereas those in work pay for the state pension through the pay-as-you-go system. By contrast, supplementary pension benefits received increase across the secondary income distribution, because they are related to the income prior to retirement.

Income tax and tax allowances

Income tax – excluding state pension contributions and contributions to fund benefits under the Exceptional Medical Expenses Act (AWBZ), which we include under healthcare – shows a very skewed distribution, with around 50% being paid by the tenth decile of the primary and secondary income distribution. This is of course due to the system of income tax bands, and is reinforced by the fact that excluding the contributions referred to above greatly enlarges the difference between the tax rates in the second and third bands. Set against this skewed distribution of income tax are the tax allowances, such as the self-employed persons' allowance and gift allowance, the profit from which also goes mainly to households in the higher income deciles. However, this distribution is much less skewed than the income tax distribution and accounts for only a fraction of the total amount of tax paid.

Tertiary income

If households use their secondary income to access provisions that are funded wholly or partly by the government, they increase their secondary income by the amount that is funded by the government. Commodity and other special-purpose taxes (e.g. VAT, vehicle excise duty and property tax) reduce household income by the amount paid. What is left over after adding profit from government funding and deducting payments is the tertiary income. In the tertiary income sphere, we distinguish between *provisions* in the fields of healthcare, support, education, housing, sport, culture and recreation, and transport. We also distinguish special-purpose *levies*, such as duties and VAT. The distribution of profit in the tertiary income sphere in the sectors referred to above is set against the secondary income deciles in order to provide an insight into the profit derived by different income groups.

In the progression from secondary to tertiary income, the Dutch government spends 142.9 billion euros on provisions in the fields of healthcare, support, education, housing, sport,

culture and recreation, and transport. Households contribute 48.4 billion euros in special-purpose levies. Households with a low income receive a good deal of profit in the distribution from secondary to tertiary income (in the form of healthcare, support and housing), followed by households with a high income (education, sport, culture and recreation, and housing). Middle-income households, in the fifth to seventh deciles of the secondary income distribution, receive considerably less profit. As a result, the cumulative distribution of the profit from all provisions in the tertiary sphere forms a U-shape, and the tertiary income inequality (Gini = 0.329) is not much lower than in the secondary income distribution (Gini = 0.374). This corresponds with the results of the previous edition of *Profit from the government*. However, it is not possible to make a hard quantitative comparison with those earlier results, because the supply of data has improved considerably and we have adapted our household definition. As a result, profit from the government is defined more accurately in this study and we have been able to attribute more provisions (especially in the field of long-term care).

Healthcare

Healthcare accounts for 64.3 billion euros, distributed between curative care (Health Insurance Act (Zvw)) and long-term care (Exceptional Medical Expenses Act (AWBZ), replaced in 2014 by the Long-term Care Act (Wlz)), making by far the largest item of public expenditure in the Netherlands. In the first place, healthcare insurance contains an element of risk solidarity: households with a low risk of health problems pay the same level of contributions as similar households with a higher risk. In addition, there is an element of income solidarity: households with a higher secondary income pay a higher income-dependent contribution, while households with a lower secondary income receive a larger healthcare allowance. Together, these forms of solidarity lead to a redistributive effect, from households in the highest four deciles to households in the lowest five deciles. Family solidarity – whereby the government bears the nominal contribution for under-age children – works the other way round, since households with a higher secondary income generally have more children. However, the amount involved with the latter is relatively small.

Long-term care provisions result in a net distribution from middle and high-income households to households in the second income decile; the biggest source of funding, the AWBZ contribution, is paid for mainly by households in the fourth to tenth deciles, while the recipients of the various types of long-term care are mainly in the second decile. This strong concentration in a low decile is a consequence of the heavy use of these facilities by older persons and the fact that severe health problems among people below retirement age are often accompanied by a low income.

Support

We divide support into social support (support at home, medical/mobility aids and provisions, supported housing, domestic help), work-related support (sheltered employment, municipal reintegration and the Dutch Employee Insurance Agency (uwv), family support

(youth care and childcare allowances), legal support (legal aid) and financial support (special assistance grants, remission of municipal levies). Altogether, these sectors account for public expenditure totalling 16.7 billion euros.

The distribution of social support is virtually the same as that of long-term care discussed earlier: the lion's share of the 'profit' is concentrated in the second income decile.

The profit from work-related support is more broadly distributed. Municipal reintegration programmes, which are clearly linked to social assistance benefits, largely benefit households in the first, second and third deciles. *uwv* expenditure covers the entire income distribution, just as unemployment benefits did in the secondary income sphere, while the profit from sheltered employment is concentrated in the third decile, around the level of the minimum wage. The fact that the profit from sheltered employment also extends to the fourth, fifth, sixth and seventh deciles is due to the fact that recipients often live in multiple-person households or earn more than the minimum wage.

The distribution of profit from family support also shows a varying pattern. The profit from residential youth care services is concentrated in the lowest three deciles of the secondary income distribution, while the profit from non-residential youth care is fairly evenly distributed. The profit from childcare allowance follows the distribution of the number of children and therefore rises with household income.

The profit from both legal and financial support is concentrated in the lowest three deciles of the income distribution, reflecting the fact that these schemes have been specifically designed for households with a low income.

Education

Public spending on education in the Netherlands amounted to roughly 33.3 billion euros in 2014. The profit from primary and secondary education matches the distribution of the number of children of the relevant age fairly precisely. This can be largely explained from the perspective of compulsory education. As households with a higher income generally have more children, the profit from primary and secondary education rises with household income. The profit from special education is fairly broadly distributed between the third and ninth income deciles. If we look at the profit per child we find that, on average, children lower down the income distribution are more often in special education. The profit from vocational education also roughly follows the distribution of the number of children per household, while the profit from higher education rises sharply in line with household income. This is not just because of the higher average number of children in households with a higher income, but also because children of parents with a high income more often follow higher education.

Housing

The profit from housing, which received government support to the tune of 19.2 billion euros in 2014, can be broadly divided into the profit from renting and the profit from buying. As regards renting, we find that rent protection and housing allowance are concentrated in the lower deciles of the secondary income distribution, decrease with household

income, and have almost disappeared in the sixth decile. The profit from the tax breaks for home ownership show the reverse pattern and are concentrated in the higher income deciles, appearing to leave households on middle incomes to fall between two stools in this sector. The fact that households with a high income pay more in property tax, transfer tax and VAT on newly built homes does little to change this picture.

Sport, culture and recreation

Sport, culture and recreation constitute a relatively small sector, involving government expenditure of 5.1 billion euros. The profit from sport and recreation is slightly greater in the highest deciles of the secondary income distribution. This is not just because households with a higher income are generally bigger (more children), but also because they make more than average use of sports facilities. The picture is comparable for profit from culture, though here it is striking that the profit from cultural education and public libraries is fairly evenly distributed.

Transport

Transport is the only provision in the tertiary sphere in which the total taxes paid exceed the profit that is received. This 'loss' falls entirely on car owners. Government spending on trains, cars and regional transport totals 6.9 billion euros, while the income from private motor vehicle and motorcycle tax ('bpm'), parking fees and fuel duties amounts to 9.3 billion euros. The profit in this sector largely falls to households with a high income, partly because of the greater car ownership in these households. As we have seen, however, this is offset by the large remittances they have to make.

Levies

Finally, the Dutch pay approximately 28.7 billion euros each year in VAT, insurance tax, lifestyle taxes, energy and water tax. As a rule, these payments rise with household income, though payment of tobacco duty is concentrated among households with a low income: the lowest five deciles pay 57% of total tobacco duty, whereas only 38% of people aged 18 or over and 37% of those 12 years or older fall into this decile.

Redistribution in the Netherlands

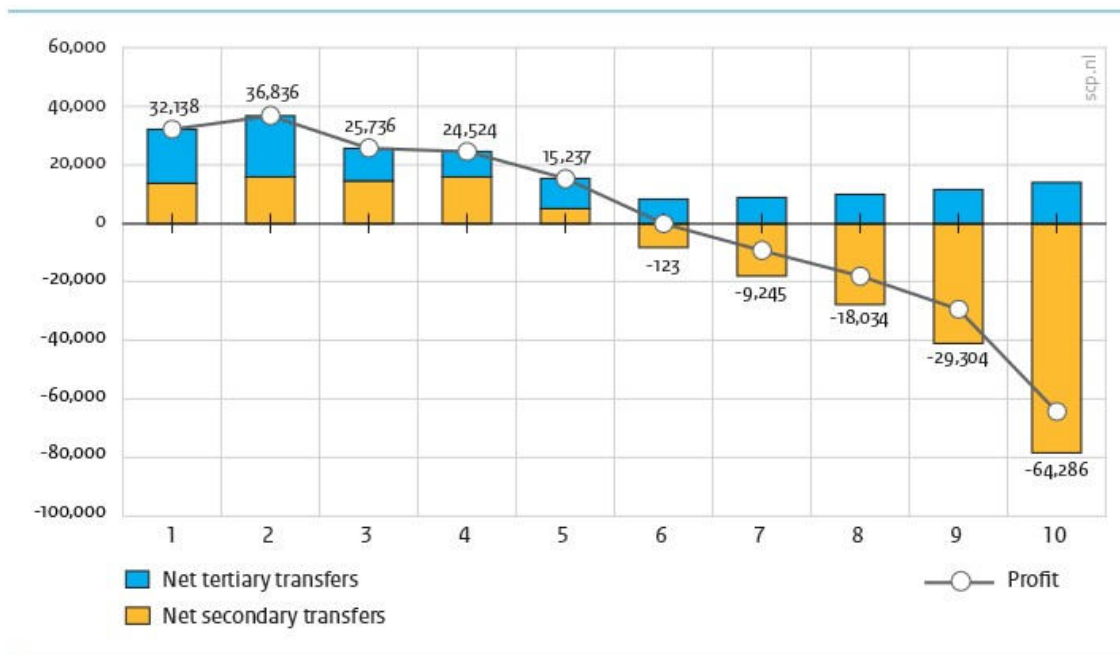
If we add together all transfers in the secondary and tertiary income sphere, we obtain a picture of the total redistribution taking place in the Netherlands. The first thing to note is that the total picture reflects the ability-to-pay principle fairly clearly: as a rule, those on higher incomes pay in more and receive less (Figure S1). This shape of the distribution results almost entirely from transfers in the secondary sphere (Figure S2) because, as stated, the profit distribution in the tertiary sphere is U-shaped (Figure S3).

However, this simple description masks a wide array of redistribution variants between and within income groups. Arrangements in the secondary income sphere are closely linked to household income and in many cases therefore considerably reduce income inequality. By contrast, arrangements in the tertiary sphere are often not directly linked to

income; as a result, it is quite common where two households have a comparable secondary income for one to make heavy use of provisions whilst the other does not, so that the first household has a substantially higher tertiary income than the second. This selective use is reflected in the tertiary income of vulnerable groups, for example, such as single-parent families in receipt of social assistance benefits and single person elderly households. These groups have a much smaller secondary income than less vulnerable households, but may have an almost comparable or sometimes even higher tertiary income. If it is frequently the case that households with a comparable secondary income have divergent tertiary incomes, this inhibits the ability of the various arrangements to reduce income inequality. We see this happening in the tertiary sphere: since wide use is made of arrangements by specific groups that cannot be readily separated on the basis of their income, the entire array of tertiary provisions reduces income inequality to a markedly lesser degree than transfers in the secondary sphere.

Figure S1

All attributed transfers and the net profit from those transfers,^{a,b} by deciles of the primary income distribution, 2014 (average amount per household in euros)

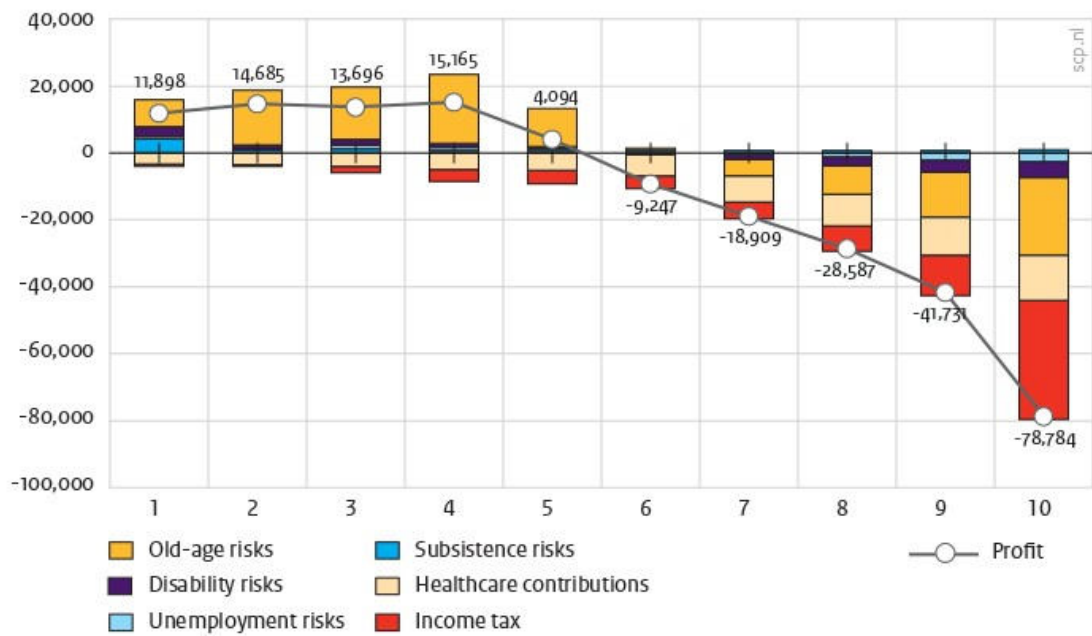


- a The points on the black line show the net profit per decile, i.e. the profit (positive transfers) less the cost (negative transfers). The line joining these points visualises the form of redistribution
- b This figure also incorporates 'other secondary transfers'. This is not the case in Figure S2.

Source: SCP (IAH'14)

Figure S2

Secondary transfers per sector and the net profit from those transfers,^a by deciles of the primary income distribution, 2014 (average amount per household in euros)

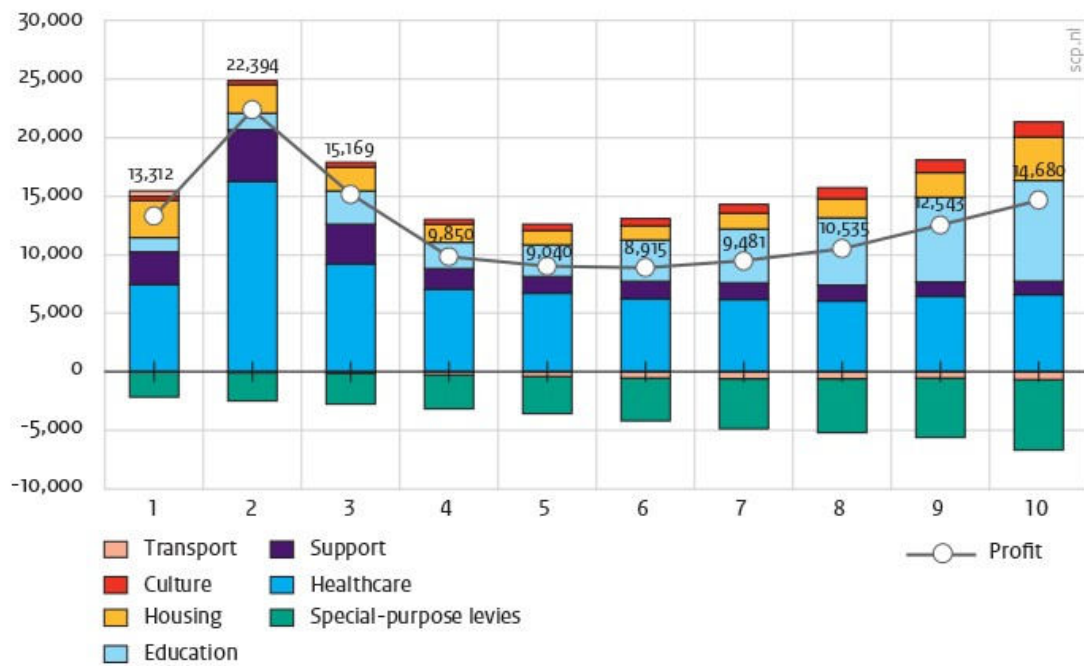


a The points on the black line show the net profit per decile, i.e. the profit (positive transfers) less the cost (negative transfers). The line joining these points visualises the form of redistribution.

Source: SCP (IAH'14)

Figure S3

Tertiary transfers per sector and the net profit from those transfers,^a by deciles of the secondary income distribution, 2014 (average amount per household in euros)



a The points on the black line show the net profit per decile, i.e. the profit (positive transfers) less the cost (negative transfers). The line joining these points visualises the form of redistribution.

Source: SCP (IAH'14)

Discussion

The ability-to-pay principle in the secondary sphere

Redistribution in the secondary income sphere strongly reflects the ability-to-pay principle: those who have more, contribute more. In the first place, the ability-to-pay principle has a moral connotation and is a manifestation of solidarity values that are endorsed fairly widely in Dutch society. In the second place, the ability-to-pay principle stems directly from the motives for government intervention in social security. If households have insufficient income and the government wishes to top up that income, in the absence of adequate alternative sources of funding (e.g. natural gas revenues), asking households which do have sufficient income to make a contribution is the only effective funding method: the households requiring support can by definition not finance that support themselves. It should therefore come as no surprise that the total secondary transfers are highly progressive (i.e. help to reduce inequality) and that secondary income is much more evenly distributed than primary income.

Accessibility and profit of households in the tertiary sphere

If we view the tertiary income sphere in isolation, we see that the cumulative balance of the profit and loss is not in line with the ability-to-pay principle, as reflected by the U-shaped distribution of profit from the government in the tertiary income sphere across the secondary income distribution. This follows from the motives for government intervention in the tertiary sphere, where the government does not have the explicit objective of providing income support, but aims among other things to make healthcare, support, education, housing, sport, culture and recreation and transport accessible to all households that fall into the target groups for those provisions, or in some cases seeks to discourage the use of provisions or products. A more important question than whether the distribution of tertiary profit reflects the ability-to-pay principle is whether the groups targeted by individual provisions and arrangements have good access to them and whether practices that are harmful (to the environment or health) are adequately discouraged. Groups targeted by provisions in the tertiary sphere are often characterised by the fact that they are socially, financially or physically vulnerable or, in the case of education, by having children. Whilst these characteristics bear a relationship to household income, it is far from straightforward. A clear example of the dynamic between vulnerability, income and the profit from public provisions is revealed by a comparison between single-parent families in receipt of social assistance benefits (vulnerable, and with children) and single-person households in waged employment (not obviously vulnerable, and no children). A single-person household in waged employment has a higher median primary income on average than a single-parent family on social assistance benefit (43,170 versus 940 euros), a secondary income that is still higher but with a much smaller difference (23,530 versus 17,260 euros) due to the ability-to-pay principle in the secondary income distribution, and a substantially smaller tertiary income (24,710 versus 48,710 euros) due to the heavy use of provisions by the single-parent family in receipt of social assistance benefits. These figures are averages; within the group of single-person households in waged employment there are households with a substantially higher tertiary income, while among single-parent families on social assistance benefit there are households with a substantially lower tertiary income.

As stated, this report does not contain a close evaluation of the effects of policy. However, based on the distributions of profit considered here, we do see a number of potential focus areas on the housing market, in higher education and in the field of sport, culture and recreation. This is discussed below.

The middle group

Middle-income households make less use of arrangements for housing, higher education and sport, culture and recreation than would be expected based on the size and composition of these households. From the perspective of the government, it is undesirable for households with a low middle income to derive only limited profit from government interventions in the housing market, given that the motive for those interventions is one of fairness, based on the assumption that households with a low income have limited

access to the housing market, making government intervention desirable. Seen in this way, it is not surprising that low-income households derive relatively more profit than middle-income households, but it is striking that households with a high income enjoy relatively more profit. The implication of this is that low middle-income households pay a higher 'unit price' for housing than higher-income households, something that is difficult to justify based on the fairness principle.

The challenges for government policy are less clear-cut when it comes to education. On the one hand, the fact that middle-income households are overrepresented in secondary education and underrepresented in higher education could lead to a less assertive, less participatory and less healthy population. On the other hand, it is debatable whether the labour market would benefit from having substantially fewer potential workers with senior secondary vocational qualifications and more people with higher education qualifications. It is also not clear why the middle group is underrepresented in higher education. If this is due to personal preferences or skills, consideration needs to be given to whether this is a problem that government could or should address. If the limited participation is a result of financial constraints, on the other hand, there is a role for the government in improving accessibility. Further research will be needed to ascertain whether this is the case.

In the sport, culture and recreation sector, where participation by the middle group is also relatively low, it is also uncertain to what extent this underrepresentation is due to financial constraints or to a mismatch between what is on offer and the preferences of this group. In the former case there is a role for policy in making sport, culture and recreation more financially accessible, while in the latter case the available sport, cultural and recreational provisions may perhaps need to be tailored more to the middle group. However, any such change would need to retain the socially relevant nature of sport, cultural and recreational content, because it is these that justify government intervention in the sector.

Conclusion

In this study we have provided insights into the distribution and redistribution of income in the Netherlands. The first conclusion we can draw is that the Dutch population is more prosperous than we would assume on the basis of disposable income. Dutch households make relatively high contributions in the secondary income distribution, but set against this is a wide and generally accessible system of partially collective provisions. This is important for the well-being of citizens. There is a wide difference between a single-parent family on social assistance benefits which largely has to bear the costs of education and healthcare for the parent and the children, and a single-parent family on social assistance benefits which receives reimbursement for education, youth care services and long-term care, and which is also supported by special (non-recurring, legal) expenditure when needed. It is difficult to quantify this difference, but it will indisputably have an influence on the living conditions of these households.

The differences in welfare measured on the basis of tertiary income are also smaller in some cases than when measured based on disposable income; in some cases, the relative

welfare positions actually reverse. This matters for an evaluation of Dutch policy.

Although a good deal of policy in the tertiary sphere has traditionally not been intended as a vehicle for pursuing income policy, citizens will nonetheless evaluate it in part based on its income effects. More broadly, citizens will take into account the utility they derive from certain provisions in forming their opinion on government expenditure.

If we take the foregoing as a starting point, it is tempting to conclude that the support for public provisions is under pressure among households in the middle group. However, apart from noting that we unfortunately have no empirical information on this and that further research is needed, a number of caveats need to be applied to this assumption. First, it is unclear to what extent citizens are aware of the redistribution that occurs in the Netherlands and of the position of their own household within that process. It is not impossible that this awareness is fragmented, and its effect is ambiguous. On the one hand, a limited awareness could lead to greater support for redistribution, simply because people do not know how much they contribute and receive. On the other, a lack of knowledge could mean that people underestimate their profit from redistribution and overestimate their loss, making them more critical than would be expected based on their own profit. The relevance of this study lies largely in making this redistribution more transparent.

Second, the perspective from which citizens view income redistribution is unknown. If the middle group reason principally from the basis of their primary or gross income, they will conclude that, whilst they experience less profit from the government than households with a low income, that profit is higher than for households with a high income. In this case, middle-income households will set off their low profit from public provisions against their profit and loss in the secondary income sphere, and will see that high-income households contribute more in the secondary sphere in exchange for their larger profit from education and government interventions in the housing market. However, if the middle group reason from the basis of their secondary or disposable income and ignore the secondary profit distribution, they may draw the conclusion that they derive disproportionately little profit from the extensive system of public provisions in the tertiary sphere. In that case, the middle group may conclude that lots of money is spent on public provisions of which they themselves make no use.

Third, the apparently disadvantaged position of the middle group in the distribution of tertiary transfers is partly the result of the large transfers to households with a low secondary income; the question is how citizens weigh these tertiary transfers. It is reasonable to assume that, for many citizens, a euro of profit from healthcare carries a different weight than a euro of profit from sport, culture and recreation, or higher education. In fact, it is likely that profit received by citizens from healthcare provisions will in many cases not be seen and felt as an increase in welfare: in many cases, household members will have (possibly severe) health problems, which will not readily be associated with welfare and well-being. Rather than taking this fairly economic view of profit, income and welfare, citizens are also likely to view these aspects on the basis of moral principles and the expectation that the presence of certain provisions can be taken for granted.

Literatuur

- Aaron, H. en M. McGuire (1970). Public goods and income distribution. In: *Econometrica*, jg. 38, nr. 6, p. 907-920.
- Ape/MuConsults (2008). *Omvang BDU: beschikbare middelen en ambities*. Geraadpleegd 9 november 2016 via <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2008/11/28/20084431-bijlage-1-omvang-bdu-beschikbare-middelen-en-ambities/20084431-bijlage-1.pdf>
- Atkinson, A.B. (1970). On the measurement of inequality. In: *Journal of Economic Theory*, jg. 2, nr. 3, p. 244-263.
- Atkinson, A.B. (1980). Horizontal equity and the distribution of the tax burden. In: H.J. Aaron en M.J. Boskins (red), *The economics of taxation* (p. 3-18). Washington D.C: Brookings.
- Atkinson, A.B. (2003). Income inequality in OECD countries: data and explanations. In: *cesifo Economic Studies*, jg. 49, nr. 4, p. 479-513.
- Avram, S. (2014). *The distributional effects of personal income tax expenditure*. Colchester: Institute for Social and Economic Research, University of Essex (Euromod working paper series, EM14/14).
- Barr, N. (1992). Economic theory and the welfare state. A survey and interpretation. In: *Journal of Economic Literature*, jg 30, nr. 2, p. 741-803.
- Barr, N. (1993). *The economics of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- Barry, B. (1990). The welfare state versus the relief of poverty. In: A. Ware en R.E. Goodin (red.), *Needs and welfare* (p. 73-103). London: Sage.
- Bettendorf, L. en S. Cnossen (2014). *Bouwstenen voor een moderne btw*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Bijl, R., J. Boelhouwer, E. Pommer en I. Andriessen (2015). *De sociale staat van Nederland 2015*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Blijie, Berry, Kenneth Gopal, Ruud Steijvers en Wim Faessen (2016). *Wonen in beweging. De resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2015*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Boelhouwer, J. (2016). *Het brede welvaartsbegrip volgens het scp*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Bourdieu, P. en J. Passeron (1990). *Reproduction in education, society, and culture*. London / Thousand Oaks (CA): Sage Publications.
- Broek, A. van den (2012). Cultuur tussen collectieve verantwoordelijkheid en consumentensoevereiniteit. In: Vic Veldheer, Jedid-Jah Jonker, Lonneke van Noije en Cok Vrooman (red.), *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Sociaal en Cultureel Rapport 2012* (p. 231-253). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Bruil, A. (2015). *Ongelijkheid tussen huishoudens vanuit verschillende concepten*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- cbs (2016a). *Gemeenterekeringen; baten en lasten naar regio en grootteklasse*. Geraadpleegd september 2016 via <http://statline.cbs.nl/Statweb/>
- cbs (2016b). *Leerlingen, deelnemers en studenten; onderwijssoort, vanaf 1900*. Geraadpleegd september 2016 via <http://statline.cbs.nl/Statweb/>
- cbs (2016c). *Onderwijs; uitgaven aan onderwijs en cbs/oeso indicatoren*. Geraadpleegd september 2016 via <http://statline.cbs.nl/Statweb/>

- CBS (2016d). *Jongeren; onderwijsniveau, sociaaleconomische kenmerken thuissituatie*. Geraadpleegd november 2016 via <http://statline.cbs.nl/Statweb/>
- CBS (2016e). *Politieke en sociale participatie, 2006*. Geraadpleegd december 2016 via <http://statline.cbs.nl/Statweb/>
- CBS (2016f). *Waarde onroerende zaken van woningen en niet-woningen*. Geraadpleegd september 2016 via <http://statline.cbs.nl/Statweb/>
- CBS (2016g). *Woningvoorraad naar eigendom; regio, 2006-2012*. Geraadpleegd september 2016 via <http://statline.cbs.nl/Statweb/>
- CBS (2016h). *Indirecte belastingen en bestedingen; kenmerken particuliere huishoudens*. Geraadpleegd oktober 2016. <http://statline.cbs.nl/Statweb/>
- CBS (2016i). *Overheid; ontvangen belastingen*. Geraadpleegd september 2016 via <http://statline.cbs.nl/Statweb/>
- CESifo Dice (2004). *Private health insurance: laws and regulations, 2000*. Te downloaden via <http://www.cesifo-group.de/ifoHome/facts/DICE/Social-Policy/Health/Organisational-Structure/PHI-Laws/fileBinary/PHI-Laws.pdf>
- CLO, Compendium voor de Leefomgeving (2016). *Monitor infrastructuur en ruimte 2016*. Geraadpleegd 9 november 2016 via <http://www.clo.nl/publicaties/monitor-infrastructuur-en-ruimte-2016>
- Commissie-Dijkhuizen (2013). *Naar een activerender belastingstelsel*. Den Haag: Commissie inkomstenbelasting en toeslagen.
- CPB (2016a). *Macro economische verkenning 2016*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2016b). *Keuzegedrag verzekerden en risicosolidariteit bij vrijwillig eigen risico*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Dronkers, J. (2011). De maatschappelijke en wetenschappelijke waarde van internationale data over onderwijsprestaties. In: *Pedagogische Studiën*, jg. 88, nr. 2, p. 122-131.
- Ebrill, L., M. Keen, J. Bodin en V. Summers (2001). *The modern VAT*. Washington: International Monetary Fund.
- Eekelen, L. van en R. Olieman (2009). *Voelt het volk voor verzekering?* Amstelveen: Sociale Verzekeringsbank.
- EPCO (2010). *Advies verevening als verdeelmodel bij de bekostiging van speciale onderwijszorg*. Den Haag: Evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs.
- Es, F. van en H. Kranendonk (2014). *Vermogensschokken en consumptie in Nederland*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Foubister, T., S. Thomson, E. Mossialos en A. McGuire (2006). *Private medical insurance in the United Kingdom*. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe.
- Gilsing, R., T. Pels, H. Bellart en B. Tierolf (2015). *Grote verschillen in gebruik jeugdzorg naar herkomst* via <http://www.kis.nl>.
- Goderis, B. en I. Woittiez (2015). Education. In: *Public sector achievement in 36 countries*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Goudswaard, K. en K. Caminada (2015). Social security contributions. Economic and public finance considerations. In: *International Social Security Review*, jg. 68, nr. 4, p. 25-45.
- Haig, R.M. (1921). The concept of income: economic and legal aspects. In: R.M. Haig (red.), *The federal income tax* (p. 10-28). New York: Columbia University Press.
- Hamsen, C. en A. Israëls (2003). *Register-based household statistics*. (Paper for European Population Conference 2003; European Populations: Challenges and Opportunities). Voorburg: Division of Social and Spatial Statistics, Statistical Analysis Department (CBS).

- Herweijer, L. en E. Josten (2014). Een ideaal met een keerzijde. In: C. Vrooman, M. Gijsberts en J. Boelhouwer (red.), *Vershil in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2014* (p. 67- 102). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hicks, J. (1943). The four consumer surpluses. In: *Review of Economic Studies*, jg. 7, nr. 34-56, p. 31-41.
- Hoff, S., J. Wildeboer Schut, B. Goderis en C. Vrooman (2016). *Armoede in kaart*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Horst, A. van der, F. Erp en J. de Jong (2011). *Omgevingsscenario's voor gezondheid en zorg*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Houwelingen, P. van en P. Dekker (2015). Maatschappelijke participatie en politieke betrokkenheid. In: R. Bijl, J. Boelhouwer, E. Pommer en I. Andriessen (red.), *De sociale staat van Nederland 2015* (p. 213-239). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- IBO (2013). *Inkomen en vermogen van ouderen: analyse en beleidsopties*. Den Haag: ministerie van Financiën.
- iBMG (2013a). W. van de Ven, R. van Kleef, R. van Vliet. *Hoe kan de NZa risicoselectie op de zorgverzekeringsmarkt meten*. Erasmus universiteit Rotterdam.
- iBMG (2013b). F. Eijkelaar, R. van Kleef, S. van Veen, R. van Vliet. *Onderzoek risicovereveningsmodel 2014: berekening normbedragen*. Erasmus universiteit Rotterdam.
- IenM (2012). *Structuurvisie infrastructuur en ruimte. Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig*. Geraadpleegd 8 november 2016 via www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2012/03/13/structuurvisie-infrastructuur-en-ruimte/structuurvisie-infrastructuur-en-ruimte-4.pdf
- IenM (2014). *Rijksjaarsverslag 2014*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014/2015, 34 200 XII, nr. 1.
- Inspectie van het onderwijs (2016). *De staat van het onderwijs 2014/15. Technisch rapport deel I - onderwijskansen*. Geraadpleegd 28 november 2016 via <http://www.destaatvanhetonderwijs.nl/verantwoording>
- Kakwani, N.C. (1977). Measurement of tax progressivity. An international comparison. In: *The Economic Journal*, jg. 87, nr. 345, p. 71-80.
- Kakwani, N.C. (1984). On the measurement of tax progressivity and redistributive effect of taxes with applications to horizontal and vertical equity. In: *Advances in Econometrics*, jg. 3, p. 149-168.
- Kooiker, S. en S. Croezen (2015). Gezondheid en zorg. In: R. Bijl, J. Boelhouwer, E. Pommer en I. Andriessen (red.), *De sociale staat van Nederland 2015* (p. 177-212). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Korpi, W. en J. Palme (1998). The paradox of redistribution and strategies of equality. Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries. In: *American Sociological Review*, jg. 63, nr. 5, p. 661-687.
- Kuhry, B., E. J. Pommer, J. Jonker, J. Stevens (2006). *Publieke productie en persoonlijk profijt*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Laibson, D. (1997). Golden eggs and hyperbolic discounting. In: *Quarterly Journal of Economics*, jg. 112, nr. 2, p. 443-478.
- Lalta, V. en T. Slager (2015). *Rapportage bijzondere bijstand 2014*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Lambert, P.J. (1989). *The distribution and redistribution of income. A mathematical analysis*. Oxford/Cambridge (Mass): Blackwell.
- Lind, E.A. en T.R. Tyler (1988). *The social psychology of procedural justice*. New York: Plenum Press.
- Lowry, R.C. (2016). Subsidizing institutions versus outputs versus individuals. States' choices for financing public postsecondary education. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, jg. 26, nr. 2, p. 197-210.

- Lukkezen, J. en A. Elbourne (2015). *De Nederlandse consumptie. Goede tijden, slechte tijden*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Minne, B., M. van der Steeg en D. Webbink (2007). *De maatschappelijke opbrengsten van onderwijs*. Den Haag: Centraal Planbureau (CPB Memorandum 177).
- Möhlmann, Jan en Stefan Groot (2016). *Schatting marktconforme huur*. Behoort bij CPB Policy Brief 2016/13 'De positie van de middeninkomens op de woningmarkt'. Den Haag: Centraal Planbureau (CPB Achtergronddocument).
- Mulder, L., A. van der Hoeven-van Doornum en J. Roeleveld (2009). *Aantallen en typen zorgleerlingen in het schooljaar 2007/08. Resultaten van de aanvullende dataverzameling COOL ten behoeve van het monitoren van zorgleerlingen*. Nijmegen: ITS/Kohnstamm Instituut.
- Neelands, J., E. Belfiore, C. Firth, N. Hart, L. Perrin, S. Brock, D. Holdaway en J. Woddis (2015). *Enriching Britain. Culture, creativity and growth*. Coventry: University of Warwick.
- Nibud (2015). *Studentenonderzoek 2015*. Utrecht: Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting.
- ocw (2013). *Cultuur beweegt. De betekenis van cultuur in een veranderende samenleving*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- OECD (2014). *Income inequality*. Geraadpleegd november 2016 via <https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.html>
- Polanyi, K. (1944). *The great transformation*. New York: Farrar & Rinehart.
- Pommer, E. en J. Boelhouwer (2015). *Overall rapportage sociaal domein*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Pommer, E., J. van Leeuwen en M. Ras (2003). *Inkomen verdeeld*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Pommer, E. J., J. Jonker, L. Ruitenbergh (2003). *Profijt van de overheid: de personele verdeling van gebonden overheidsuitgaven en -inkomsten in 1999*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Pommer, E., J. Jonker, A. van der Torre en H. van Kempen (2011). *Minder voor het midden. Profijt van de overheid in 2007*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Prorail (2015).
- Pommer, E. en L. Ruitenbergh (1994). *Profijt van de overheid III: de verdeling van gebonden inkomensoverdrachten in 1991*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- ProRail (2016). *ProRail jaaverslag 2014*. Geraadpleegd 8 november 2016 via https://www.prorail.nl/sites/default/files/jaarverslag_2014.pdf
- Raffinetti, E., E. Siletti en A. Vernizzi (2015). On the Gini coefficient normalization when attributes with negative values are considered. In: *Statistical Methods & Applications*, jg. 24, nr. 3 p. 507-521.
- Ras, M., E. Eggink, E. van Gameren en I. Ooms (2006). *Uitgerekend wonen. Een model voor de vraag van huishoudens naar wonen en de gevolgen van beleidswijzigingen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ras, M., E. Pommer en K. Sadiraj (2014). *Kostenverschillen in de jeugdzorg. Een verklaring van verschillen in kosten tussen gemeenten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Rele, H. ter (2005). *Measuring lifetime redistribution in Dutch collective arrangements*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Rele, H. ter en G. van Steen (2001). *Housing subsidisation in the Netherlands. Measuring its distortionary and distributional effects*. Den Haag: Centraal Planbureau (CPB Discussion paper 002).
- Ruitenbergh, L., F. de Kam, E. Pommer (1989) *Profijt van de overheid in 1983*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Schilder, Frans en Johan Conijn (2015). *Middeninkomens en het middensegment. De ontbrekende schakel op de woningmarkt*. Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate (ASRE research paper 2015-10).
- Schroten, Arno, Huib van Essen, Sanne Aamink, Erik Verhoef en Jasper Knoockaert (2014). *Externe en infrastructuurkosten van verkeer. Een overzicht voor Nederland in 2010*. Delft: CE Delft.
- SCP (1981) *Profijt van de overhead in 1977*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SER (2016). *Persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Simons, H.C. (1938). *Personal income taxation and federal tax reform*. Chicago: University of Chicago Press.
- Smeeding, T.M. en D.H. Weinberg (2001). Toward a uniform definition of household income. In: *Review of Income and Wealth*, jg. 47, nr. 1, p. 1-24.
- Sobel, R. (2004). Welfare economics and public finance. In: J.G. Backhaus en R.E. Wagner (red.), *Journal of public finance*. New York: Springer.
- Staatsblad (2002). Grondwet, herziening 2002. In: *Staatsblad 200*, 2 mei 2002.
- Strien, Ferdinand van en Rita Bhageloe-Datadin (2015). *Ontwikkeling en financiering van de zorglasten sinds 2006*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Tiessen-Raaphorst, A. (2015). *Rapportage sport 2014*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Tiessen-Raaphorst, A. en A. van den Broek (2016). *Sport en cultuur. Patronen in belangstelling en beoefening*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- TK (1992/1993). *De hoogte van het huurwaardeforfait in de inkomstenbelasting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1992/1993, 22 859, nr. 1.
- TK (2010/2011). *Integrale visie op de woningmarkt*. Brief van de minister van Binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties, vergaderjaar 2010-2011, 32 847, nr. 1.
- TK (2014/2015). *Jaarverslag en slotwet Infrastructuurfonds 2014*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014/2015, 34 200 A, nr. 1.
- Turkenburg, M., L. Herweijer, J. Dagevos, I. Andriessen en L. van den Bulk (2013). *De studie waard*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- UN (2000) *Classifications of expenditure according to purpose*. New York: United Nations.
- Urban, I. (2009). *Kakwani decomposition of redistributive effect. Origins, critics and upgrades*. Verona: Society for the Study of Economic Inequality (Ecineq working paper 2009-148).
- Veldkamp, G.M.J. (1978). *Afscheid van de verzekeringsgedachte. Over het oneigenlijk gebruik van het begrip verzekering in het Nederlands systeem van sociale zekerheid* (oratie Leiden). Deventer: Kluwer.
- Verbist, G., M. Förster en M. Vaalavuo (2012). The impact of publicly provided services on the distribution of resources. Review of new results and methods. Paris: OECD Publishing (OECD Social, Employment and Migration Working Papers 130). <http://dx.doi.org/10.1787/5k9h363c5szq-en>
- Vrooman, J.C. (2009). *Rules of relief. Institutions of social security, and their impact*. The Hague: The Netherlands Institute for Social Research | SCP.
- VROM (1989). *Volkshuisvesting in de jaren negentig*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer/Sdu.
- VVD en PVDA (2012) *Bruggen slaan: regeerakkoord: regeerakkoord vvd-pvda*. Geraadpleegd op 11 januari 2016 via www.parlement.com.
- vws (2014). *Intemetbericht verdeling macrobudget Wmo 2015*. Bijlage bij de Kamerbrief van 29-05-2014 over de financiële duidelijkheid voor gemeenten.
- vws (2015). *Toekomstvaste langdurige zorg en ondersteuning*. Kamerbrief van 04-12-2015.

- Werfhorst, H.G. van de en J.J.B. Mijs (2010). Achievement inequality and the institutional structure of educational systems. A comparative perspective. In: *Annual Review of Sociology*, jg. 36, p. 407-428.
- Wildeboer Schut, J. en S. Hoff (2016). *Een lang tekort. Langdurige armoede in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wildeboer Schut, J.M., J.C. Vrooman en P.T. de Beer (2000). *De maat van de verzorgingsstaat. Inrichting en werking van het sociaaleconomisch bestel in elfwesterse landen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wirtz, F., M. Aartsen, M. Visser en D. Deeg (2012). *Sport en eenzaamheid. Individuele en groepssport en de relatie met emotionele en sociale eenzaamheid bij ouderen*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam (IASA-rapport).
- Wouterse, B., H. ter Rele en D. van Vuuren (2016). *Financiering van de zorg op de lange termijn*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- WRR (2016). *Middenklasse onder druk?* Geraadpleegd 12 december 2016 via <http://www.wrr.nl/projecten/project/article/middenklassen-onder-druk/>

Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau

SCP-publicaties

Onderstaande lijst bevat een selectie van publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze publicaties zijn in gedrukte vorm verkrijgbaar bij de (internet)boekhandel en zijn als pdf gratis te downloaden via www.scp.nl. Een complete lijst is te vinden op www.scp.nl/publicaties.

SCP-publicaties 2017

- 2017-1 *Grenzen aan de eenheid. De beleving en waardering van diversiteit en inclusiviteit onder medewerkers van Defensie* (2017). Iris Andriessen, Wim Vanden Berghe en Leen Sterckx. M.m.v. Jantine van Lisdonk en Ans Merens. ISBN 978 90 377 0814 1
- 2017-2 *Wie maakt het verschil? Sociale ongelijkheid in condities en consequenties van informele hulp. Oratie.* (2017). Alice de Boer. ISBN 978 90 377 0752 6
- 2017-3 *Langer zelfstandig. Ouder worden met hulpbrommen, ondersteuning en zorg* (2017). Cretien van Campen en Jurjen Iedema (SCP), Marjolein Broese van Groenou (VU-LASA) en Dorly Deeg (VUMC-LASA). ISBN 978 90 377 0817 2
- 2017-5 *Voorzieningen verdeeld. Profijt van de overheid* (2017). Martin Olsthoorn, Evert Pommer, Michiel Ras, Ab van der Torre en Jean Marie Wildeboer Schut. ISBN 978 90 377 0821 9
- 2017-6 *Van oost naar west. Poolse, Bulgaarse en Roemeense kinderen in Nederland: ouders over de leefsituatie van hun kinderen* (2017). Ria Vogels, Simone de Roos, Freek Bucx. ISBN 978 90 377 0819 6
- 2017-7 *First steps on the labour market* (2017). Ans Merens, Freek Bucx en Christoph Meng (ROA). ISBN 978 90 377 0822 6
- 2017-8 *Zorg en ondersteuning in Nederland: kerncijfers 2015. Ontvangen hulp bij het huishouden, persoonlijke verzorging, verpleging en begeleiding* (2017). Debbie Verbeek-Oudijk, Lisa Putman, Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0818 9 (pdf)
- 2017-9 *Kwestie voor het kiezen. Analyses van enkele maatschappelijke thema's voor de Tweede Kamerverkiezingen 2017* (2017). ISBN 978 90 377 0770 0 (pdf)

Digitale publicaties 2017

Zorg en ondersteuning in Nederland: kerncijfers 2015 (onepager). Debbie Verbeek-Oudijk, Lisa Putman en Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0824 0, publicatiedatum 23-1-2017

Eerste treden op de arbeidsmarkt (digitaal magazine). Ans Merens, Freek Bucx, m.m.v. Christoph Meng (ROA). ISBN 978 90 377 0823 3, publicatiedatum 31-1-2017

SCP-publicaties 2016

- 2016-1 *Trust, life satisfaction and opinions on immigration in 15 European countries* (2016). Jeroen Boelhouwer, Gerbert Kraaykamp en Ineke Stoop. ISBN 978 90 377 0775 5
- 2016-2 *Lekker vrij!? Vrije tijd van vrouwen, tijdsdruk en de relatie met de arbeidsduur van vrouwen* (2016). Wil Portegijs (SCP), Mariëlle Cloin (SCP), Rahil Roodsaz (Atria) en Martin Olsthoorn (SCP). ISBN 978 90 377 0776 2

- 2016-3 *Kiezen bij de kassa. Een verkenning van maatschappelijk bewust consumeren in Nederland* (2016). Peggy Schyns. ISBN 978 90 377 0709 0
- 2016-4 *Kleine gebaren. Het belang van dorpsgenoten voor ouderen op het platteland* (2016). Lotte Vermeij. ISBN 978 90 377 0779 3 (pdf)
- 2016-5 *Niet buiten de burger rekenen! Over randvoorwaarden voor burgerbetrokkenheid in het nieuwe omgevingsbestel* (2016). Andries van den Broek, Anja Steenbekkers, Pepijn van Houwelingen en Kim Putters. ISBN 978 90 377 0774 8
- 2016-6 *Een lang tekort. Langdurige armoede in Nederland* (2016). Jean Marie Wildeboer Schut en Stella Hoff. ISBN 978 90 377 0780 9
- 2016-7 *Zorg en ondersteuning in Nederland: kerncijfers 2014* (2016). Lisa Putman, Debbie Verbeek-Oudijk, Mirjam de Klerk en Evelien Eggink. ISBN 978 90 377 0785 4 (pdf)
- 2016-8 *LHBT-monitor 2016. Opvattingen over en ervaringen van lesbische, homoseksuele, biseksuele en transgender personen* (2016). Lisette Kuypers. ISBN 978 90 377 0787 8
- 2016-9 *Overall rapportage sociaal domein 2015. Rondom de transitie* (2016). Evert Pommer en Jeroen Boelhouwer (red.). ISBN 978 90 377 0788 5
- 2016-10 *Samenvatting Overall rapportage sociaal domein 2015. Rondom de transitie* (2016). Evert Pommer, Jeroen Boelhouwer, Esther van den Berg en Maaïke den Draak. ISBN 978 90 377 0789 2
- 2016-11 *Societal Pessimism: A Study of its Conceptualization, Causes, Correlates and Consequences* (2016). Eefje Steenvoorden. ISBN 978 90 377 0786 1
- 2016-12 *Cumulaties in de jeugdhulp* (2016). Klarita Sadiraj, Michiel Ras en Evert Pommer. ISBN 978 90 377 0790 8 (pdf)
- 2016-13 *Gedeelde waarden en een weerbare democratie. Een verkenning op basis van bevolkingsenquêtes* (2016). Paul Dekker en Josje den Ridder. ISBN 978 90 377 0793 9 (pdf)
- 2016-14 *Thuiszorguitgaven en informele hulp. Relatie tussen veranderingen in de thuiszorguitgaven en het gebruik van informele hulp* (2016). Debbie Verbeek-Oudijk en Isolde Woittiez. ISBN 978 90 377 0792 2 (pdf)
- 2016-15 *Werkloos toezien? Gevolgen van de crisis voor emancipatie en welbevinden* (2016). Ans Merens en Edith Josten. ISBN 978 90 377 0791 5 (pdf)
- 2016-16 *Het brede-welvaartsbegrip volgens het scp* (2016). Jeroen Boelhouwer. ISBN 978 90 377 0794 6 (pdf)
- 2016-17 *Sport en cultuur. Patronen in belangstelling en beoefening* (2016). Annet Tiessen-Raaphorst en Andries van den Broek. ISBN 978 90 377 0795 3 (pdf)
- 2016-18 *Gemiddelde budgetten per cliënt (en dag) voor de cliënten met een voogdijmaatregel en cliënten die 18 jaar of ouder zijn* (2016). Evert Pommer en Klarita Sadiraj. ISBN 978 90 377 0797 7 (pdf)
- 2016-19 *Verzorgd in Europa: kerncijfers 2013. Een vergelijking van de zorg en ondersteuning voor 50-plussers in veertien Europese landen* (2016). Debbie Verbeek-Oudijk en Lisa Putman. ISBN 978 90 377 0798 4 (pdf)
- 2016-20 *Taking part in uncertainty. The significance of labour market and income protection reforms for social segmentation and citizens' discontent* (2016). J.C. Vrooman. ISBN 978 90 377 0799 1
- 2016-21 *Tussen groen en grijs. Een verkenning van tuinen en tuinieren in Nederland* (2016). Jeanet Kullberg. ISBN 978 90 377 0796 0
- 2016-22 *De dorpse doe-democratie. Lokaal burgerschap bekeken vanuit verschillende groepen dorpsbewoners* (2016). Lotte Vermeij, Joost Gieling. ISBN 978 90 377 0802 8 (pdf)
- 2016-23 *Aanbod van arbeid* (2016). Patricia van Echtelt, Simone Croezen, Jan Dirk Vlasblom, Marian de Voogd-Hamelink, m.m.v. Lucille Mattijssen. ISBN 978 90 377 0801 1

- 2016-24 *Beleidssignalement. Het gebruik van kinderopvang door ouders met lagere inkomens* (2016). Anne Roeters en Freek Bucx. ISBN 978 90 377 0803 5 (pdf)
- 2016-25 *Gemeentelijke prestaties gemeten. Een vooronderzoek naar de meting van prestaties van de lokale overheid op gemeentelijk niveau* (2016). Evert Pommer en Ingrid Ooms. ISBN 978 90 377 0804 2 (pdf)
- 2016-26 *Nieuwe Spaanse migranten in Nederland* (2016). Mérove Gijsberts, Marcel Lubbers, Fenella Fleischmann, Mieke Maliepaard en Hans Schmeets. ISBN 978 90 377 0805 9 (pdf)
- 2016-27 *Zorg en onbehagen in de bevolking* (2016). Paul Dekker, Josje den Ridder en Pepijn van Houwelingen, m.m.v. Sjoerd Kooiker. ISBN 978 90 377 0807 3 (pdf)
- 2016-28 *Wikken en wegen in het hoger onderwijs. Over studieloopbanen en instellingsbeleid* (2016). Lex Herweijer en Monique Turkenburg. ISBN 978 90 377 0806 6
- 2016-29 *Beperkt in functie. Trendrapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en arbeidsdeelname van mensen met gezondheidsbeperkingen* (2016). Redactie: Maroesjka Versantvoort en Patricia van Echtelt. ISBN 978 90 377 0808 0
- 2016-30 *Wel thuis? Literatuurstudie naar factoren die zelfstandig wonen van mensen met beperkingen beïnvloeden* (2016). Maaïke den Draak, Anna Maria Marangos, Inger Plaisier, Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0811 0
- 2016-31 *De toekomst tegemoet. Sociaal en Cultureel Rapport 2016* (2016). Redactie: Andries van den Broek, Cretien van Campen, Jos de Haan, Anne Roeters, Monique Turkenburg en Lotte Vermeij. ISBN 978 90 377 0544 7
- 2016-32 *Integratie in zicht? De integratie van migranten in Nederland op acht terreinen nader bekeken* (2016). Redactie: Willem Huijnk en Iris Andriessen. ISBN 978 90 377 0812 7
- 2016-33 *Emancipatiemonitor 2016* (2016). Wil Portegijs (SCP) en Marion van den Brakel (CBS) (red.). ISBN 978 90 377 0813 4

Digitale publicaties 2016

- Armoede in kaart 2016* (card stack). Stella Hoff, Jean Marie Wildeboer Schut, Benedikt Goderis, Cok Vrooman. ISBN 978 90 377 0809 7, publicatiedatum 27-9-2016
- Media:Tijd in kaart* (card stack). Annemarie Wennekers, Jos de Haan en Frank Huysmans. ISBN 978 90 377 0815 8, publicatiedatum 20-12-2016
- Zorg en ondersteuning in Nederland: kerncijfers 2014* (onepager). Lisa Putman, Debbie Verbeek-Oudijk, Mirjam de Klerk en Evelien Eggink. ISBN 978 90 377 0784 7, publicatiedatum 25-4-2016

Overige publicaties 2016

- Burgerperspectieven 2016 | 1* (2016). Josje den Ridder, Paul Dekker en Pepijn van Houwelingen, m.m.v. Esther Schrijver. ISBN 978 90 377 0772 4
- Burgerperspectieven 2016 | 2* (2016). Josje den Ridder, Wouter Mensink, Paul Dekker en Esther Schrijver. ISBN 978 90 377 0800 4
- Burgerperspectieven 2016 | 3* (2016). Paul Dekker, Lianne de Blok en Joep de Hart. ISBN 978 90 377 0810 3
- Burgerperspectieven 2016 | 4* (2016). Paul Dekker, Josje den Ridder, Pepijn van Houwelingen en Andries van den Broek. ISBN 978 90 377 0816 5

Werkprogramma

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt jaarlijks zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma is te vinden op de website van het scp: www.scp.nl.