

2017.00200



Sociaal en Cultureel Planbureau

> Retouradres Postbus 16164 2500 BD Den Haag

Tweede Kamer der Staten Generaal
t.a.v. mw. drs. E.I. Schippers
Informateur
Plein 2
2511 CR Den Haag

Bezoekadres:
Bezuidenhoutseweg 30
Den Haag
T 0889846300
www.scp.nl

Inlichtingen bij

Ons kenmerk

/

*Correspondentie uitsluitend
richten aan het retouradres
met vermelding van de datum
en het kenmerk van deze
brief.*

Datum 3 april 2017
Onderwerp Voorzieningen verdeeld

Geachte mevrouw Schippers,

Naar aanleiding van ons gesprek van hedenmorgen bied ik u hierbij een vijftal exemplaren aan van ons rapport 'Voorzieningen verdeeld: profijt van de overheid'. Uiteraard is het SCP altijd bereid tot een nadere toelichting of doorrekening op onderdelen.

Met vriendelijke groet,

Kim Putters
Directeur SCP





Sociaal en Cultureel Planbureau

Voorzieningen

verdeeld

Profijt van
de overheid

Voorzoningen verdeeld

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

Sociaal en Cultureel Planbureau

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, woongelegenheid, 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. Ive 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 heft 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 (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 Ziektewet (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 is 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 huishouden 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 uww), 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

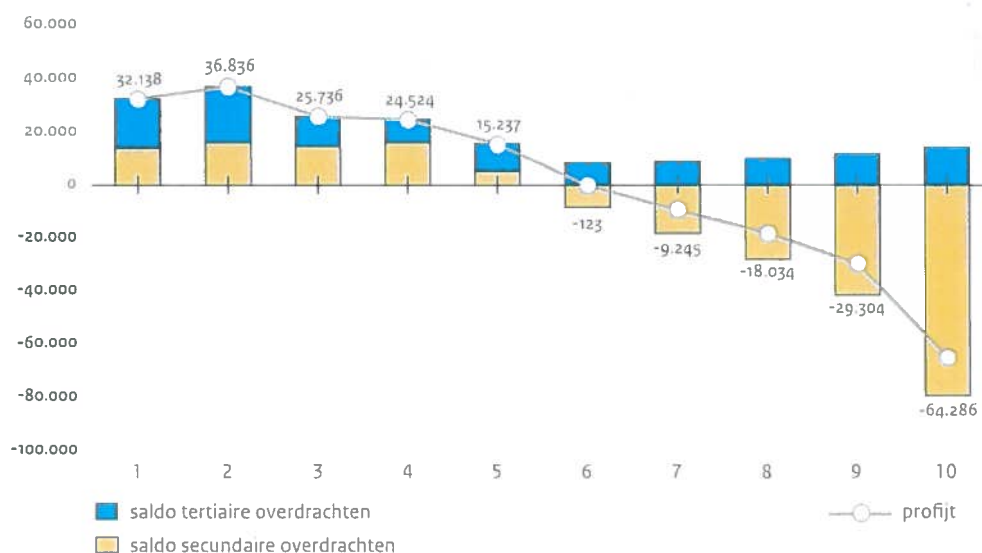
Wanneer we alle overdrachten in de secundaire en tertiaire sfeer bij elkaar optellen, krijgen we een beeld van de totale herverdeling die er in Nederland plaatsvindt. Allereerst valt op dat het totale beeld vrij duidelijk het draagkrachtbeginsel weerspiegelt: in de regel dragen hogere inkomens meer af 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)

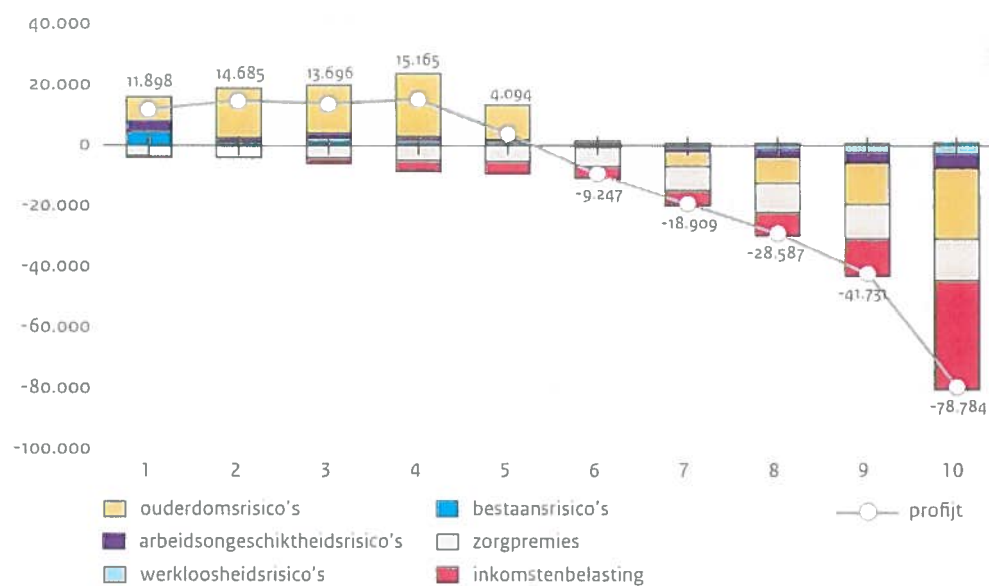


- a De punten op de zwarte lijn geven het netto profijt per deciel aan, i.e. het profijt (positieve overdrachten) verminderd met het nadeel (negatieve overdrachten). De lijn die deze punten verbindt visualiseert de vorm van de herverdeling.
- b In deze figuur zitten ook de 'boverige secundaire overdrachten'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

Bron: SCP (IAH'14)

Figuur 52

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)

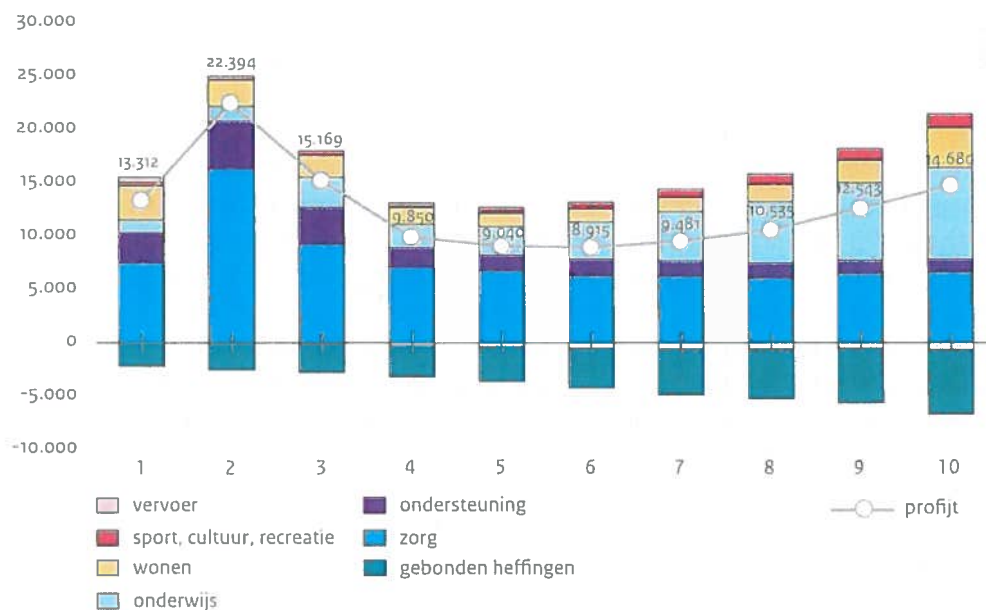


a De punten op de zwarte lijn geven het netto profijt per deciel aan, i.e. het profijt (positieve overdrachten) verminderd met het nadeel (negatieve overdrachten). De lijn die deze punten verbindt visualiseert de vorm van de herverdeling.

Bron: SCP (IAH'14)

Figuur 53

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 herverdeling.

Bron: SCP (IAH'14)

Beschouwing

Het draagkrachtbeginsel in de secundaire sfeer

De herverdeling 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 mondigere, 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 sector specifieke 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 onder 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 volgende 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 inkomen 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 wordt 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 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, ofwel 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 marktefficiënties en van overheidsinefficiënties moeten dus tegen elkaar worden afgewogen (Sobel 2004).

² In de economische theorie wordt de bemoelijkte 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 'profijt 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 kwantificeren.

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 consumtenprijs 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 'statistisch'.

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 inkoop. 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 voorschiettingen bestaan,⁷ en de overheidsinkomsten hieruit hoger zijn dan de overheidsuitgaven aan vervoer.⁸ In de sector vervoer is dus een netto-nadeel 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 betaallingen 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 profit heeft. De lezer moet zich te allen tijde realiseren dat een omvattende afweging van het profit en het nadeel van de overheid een volledig overzicht van alle sectoren behoeft (zie hiervoor hoofdstuk 11).

Aan wie rekenen we het profit toe?

We rekenen het profit van de overheid toe aan huishoudens. Dit is doorgaans de eenheid waarbinnen inkomsten en uitgaven gecooïrdineerd worden: een of twee kostwinners leveren inkomen uit arbeid of ontvragen 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.

Vooraf 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 Profit 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 profit. 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, rekenen we het profit 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 cas 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

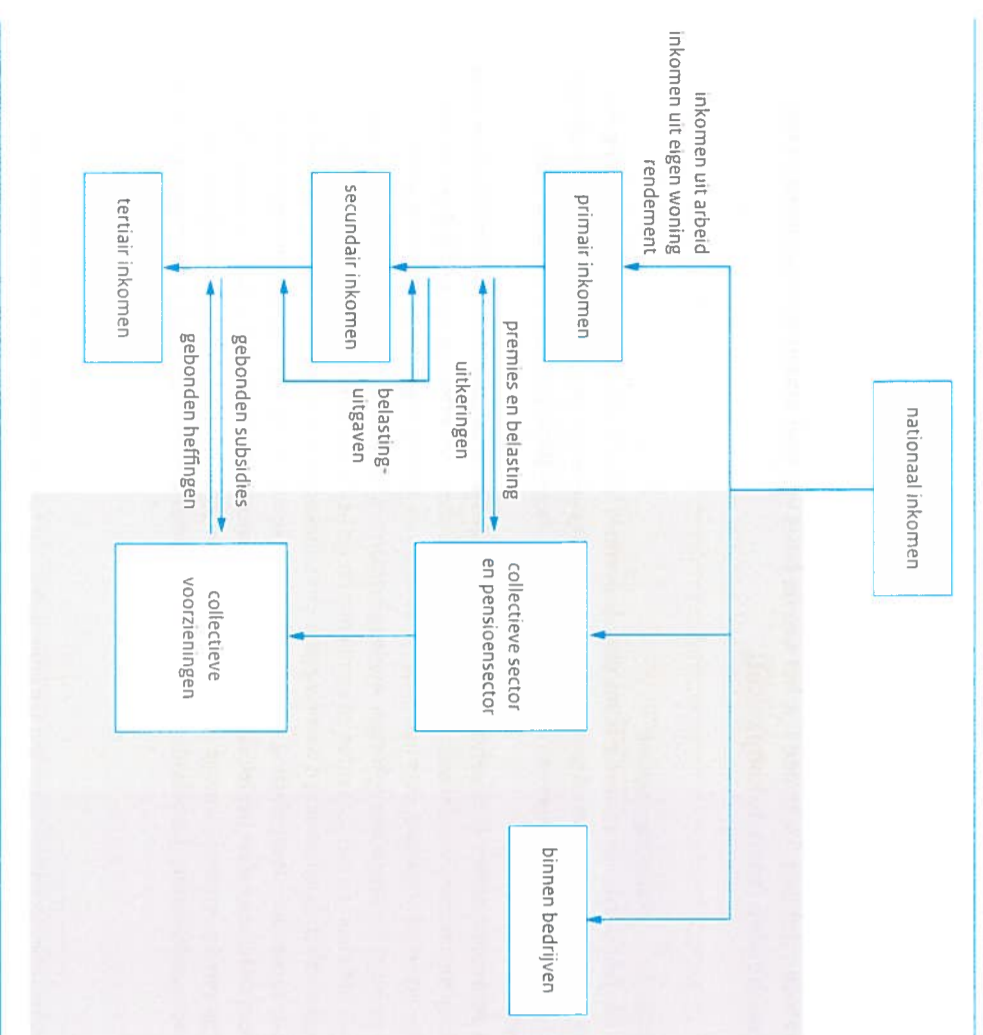
Aan de basis van de inkomensbegrippen die we in Profijt van de overheid hanteren, ligt het inkomen dat huishoudens op de markt verkrijgen voor het beschikbaar stellen van arbeid en kapitaal. Dit is het primaire inkomen (zie figuur 2.1). Het omvat het inkomen uit arbeid (waaronder ondernemerschap) en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

Terugkerend 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 privat 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 o euro mogelijk, maar een bruto-inkomen van o 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 toelagen 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 (pww, 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 toelagen (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 toegererekende 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 ontvangen 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 (brw, accijns, enz.), om zo tot het tertiaire inkomen te komen.

In tabel 2.1 staan de toegererekende 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
secundaire sfeer			
primair inkomen			376,3
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	94,6
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 inkomsten 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

waartuit blijkt dat een student in ons eerdergenoemde voorbeeld een overheidsubsidie 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 overheidsubsidies aan gebonden voorzieningen naar rato van het gebruik aan huishoudens toe te rekenen. In een maatschappij met 30.000 euro overheidsubsidies 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 dezelfde onderwijs volgen). Een vergelijkbare methode hanteren we voor overheidsubsidies: als dezelfde overheid de onderwijsuitgaven volledig uit de BRW financiert en huishouden B tweemaal zoveel consumeert als huishouden A, rekenen we 10.000 euro van de overheidsubsidies 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 BRW (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 overheidsubsidies: schoolgaand kind A1 uit het voorbeeld gebruikt een even groot deel van de overheidsubsidies 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 besprokene 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 dienvolgt 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
primaire 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 (IAB'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 Inkomenspannelonderzoek van 2014 (IPO '14). Het IPO betreft een administratieve steekproef van huishoudens in Nederland. Hiervoor wordt uit diverse gegevensbestanden het verdiende inkomen, de ontvangsten uitkeringen, de betaalde premies sociale verzekeringen (werknemersdeel, werkgeversdeel en instantie-deel), de betaalde loonbelasting inclusief aftrekposten, de ontvangsten 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 gebruikregistraties 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 huishoudentypen 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 (VRO). 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 uwwtraagtab 2014
- cbs-registratie jeugdzorg met en zonder verblijf
- cbs-registratie hijktab 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 (onderwijsinschrstab) 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 inkomenssterfval 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 inkomenssterfval 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 geïmporteerde 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 geïmporteerde premies die onderdeel zijn van de inkomstenbelasting. Hierbij merken we op dat dergelijke geïmporteerde 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 beleevingswereld van de burger de meer vanzelfsprekende zienswijze.

3.2 Het primaire inkomen

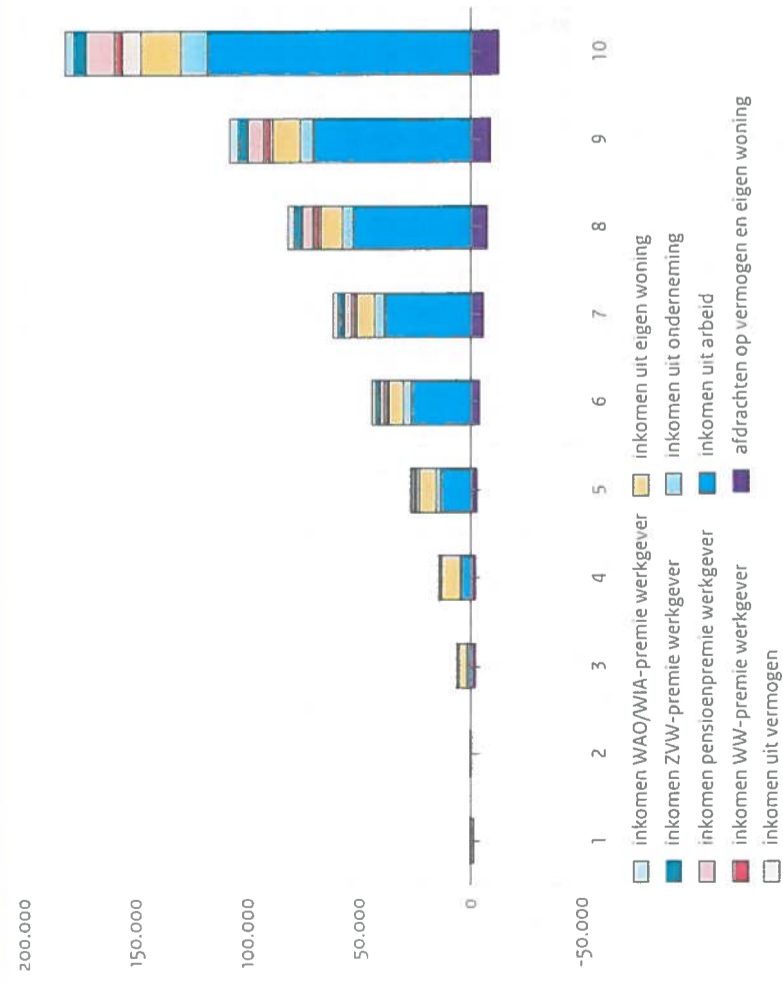
In hoofdstuk 2 gaven wij aan dat het primaire inkomen het inkomen is dat verworven wordt door het beschikbaar stellen van arbeid en kapitaal op de markt, voordat hier premies en belastingen over geheven zijn en voordat uitkeringen ontvangen zijn. Evident is dat het hier gaat om het loon, het inkomen 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 redening dat dit weliswaar door werkgevers afgedragen wordt, maar in essentie een beloning voor geleverde arbeid is; de werknemer had het gemoede 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 verzwe- gen 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 laatsgenoemde zaken accuraat voor huishoudens te bepalen, zullen we deze buiten beschouwing laten. We beschrijven dus uitsluitend het financieel inkomen uit arbeid, ver- mogen en onderneming.

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

²² De primaire-inkomensverdeling is ook meer 'exogeen' dan de secundaire-inkomensverdeling, aan- gezien 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 schieff 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 (IAB'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 geoormerkte premies en niet om bedragen per huishouden. Wanneer een regeling uit geoormerkte 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	
kindegebonden budget		940	
		8.990	8.990
werkloosheid ^b			
Werkloosheidswet	-10.210	8.160	
wachtgeld		280	
	-10.210	8.440	-1.770
oudedagvoorziening			
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	-61.340		
hypothetisch ^f		2.090	
zelfstandigenaftrek		330	
giftenaftrek		320	
af trek tbv ziek kind		170	
af trek levensonderhoud kinderen	-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 uitkeringsinstaties 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 gemoed 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 (loaw) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (loaz) (al gaat het hier om kleinere bedragen).²⁸ Het hoofdoel 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.

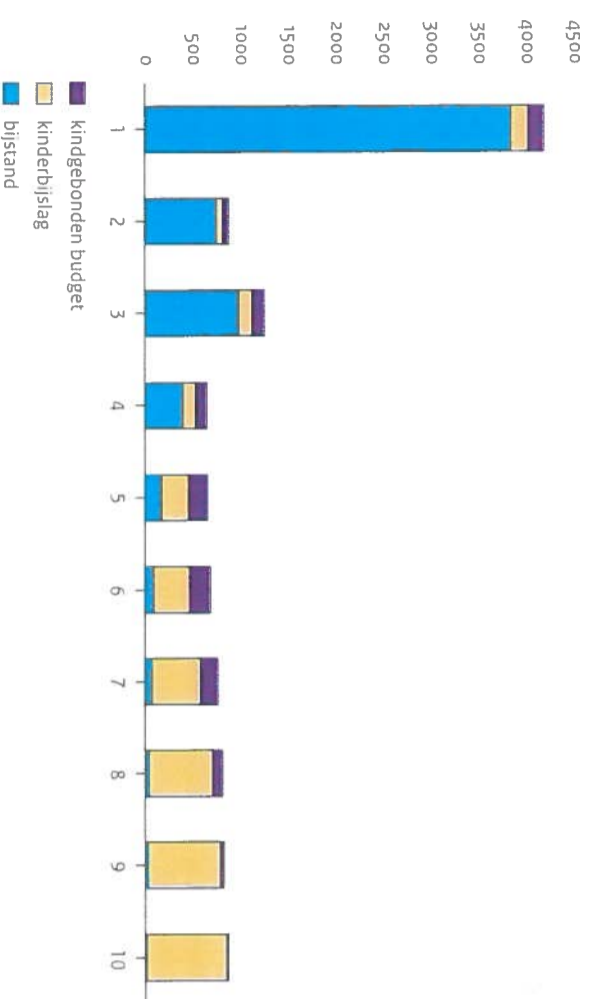
27 De kinderopvangtoeslag kan gezien worden als belangrijke derde poot van de kindregelingen. Deze regeling is echter gebonden aan het gebruik van kinderopvang; daarom rekenen wij die tot het tertiaire inkomen.

28 Per 1 januari 2015 zijn de Wwb, de loaw en de loaz 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

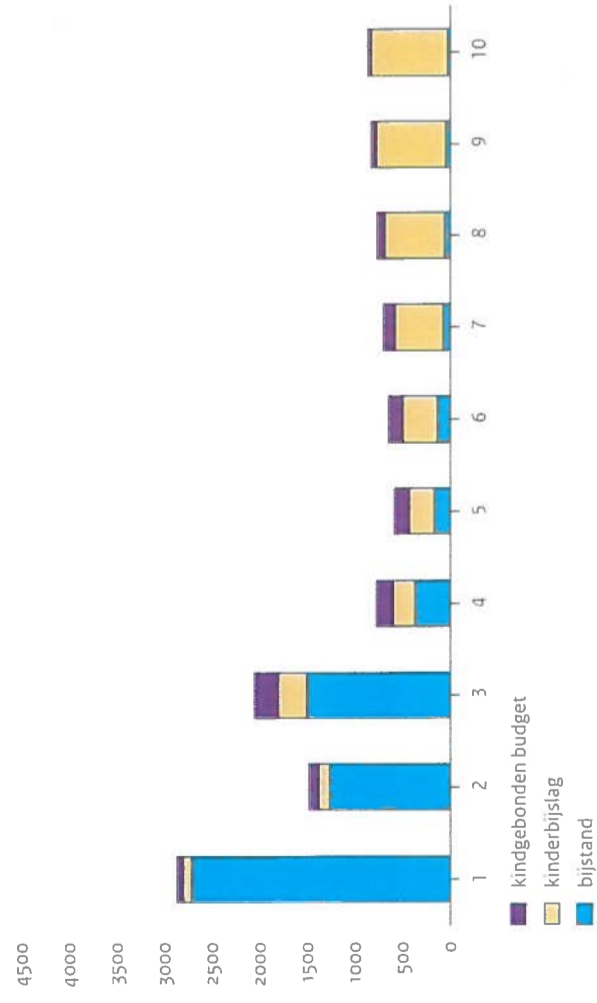
Het profijt van de overheidsuitgaven aan regelingen ter ondersteuning van de bestaanszekerheid, naar decielen van het primaire inkomen, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



Bron: SCP (IAN '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 ontvangen 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: goedere 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 verduubelen 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 bevormig 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 een-oudergezinnen 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 (AH'14)

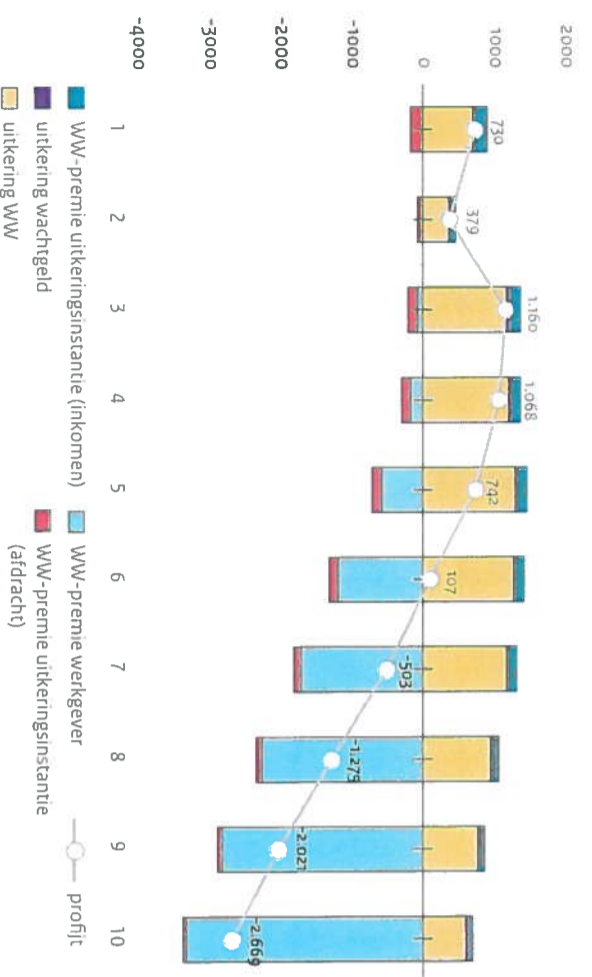
Regelingen met betrekking tot werkloosheidsrisico's

Regelingen met betrekking tot werkloosheidsrisico's ondervangen de inkomstenregulering 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 Herwachtgeld 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 inkomen², 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 (AH'14)

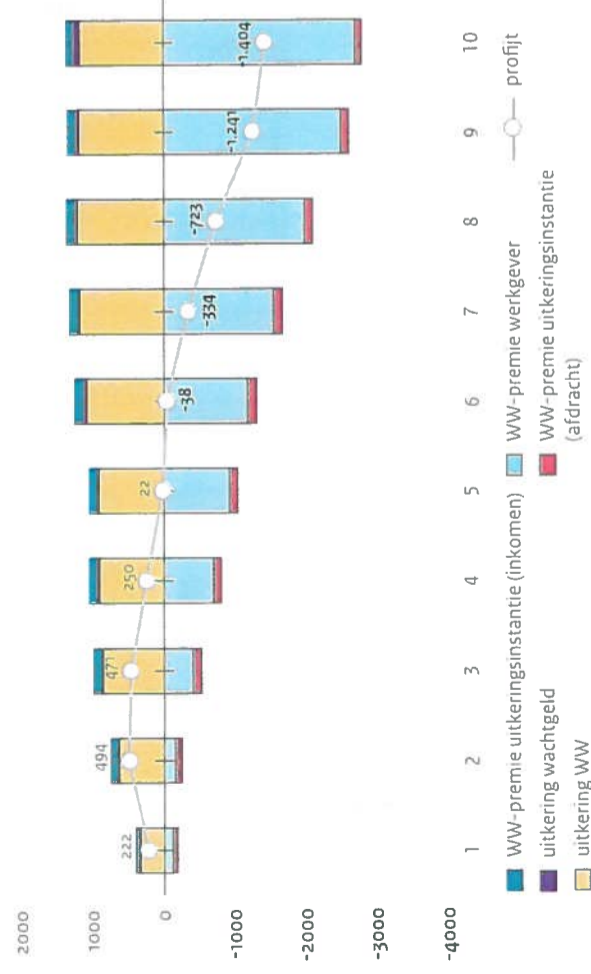
In de figuur tellen ww-premies die uitkeringsinstanties betalen voor burgers zowel positief als negatief mee in het secundaire inkomen. Ook al gebeurt de verrekening in veel gevallen buiten de burger om, we tellen deze premie eenmaal als inkomen voor de burger wanneer deze fictief door de uitkeringsinstantie 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 nettoprofijs 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 inkomen³¹, 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 nettoprofit 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 (IAB '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.

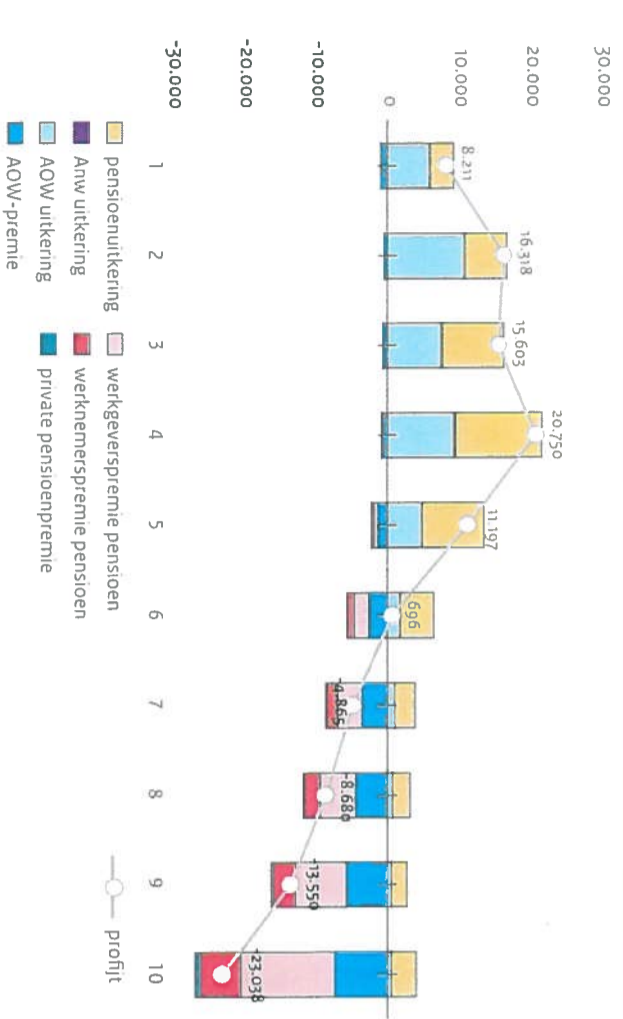
Regelingen met betrekking tot de oudedagvoorziening

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 koopkrachtrisico dat ondanks armoedepreventie nog steeds kan ontstaan. Voor armoedepreventie onder ouderen is de Algemene Ouderdomswet (Aow) het meest bekend (ook wel eerste pijlerpensioen), 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 pensioenverzekeringen. In beide pijlers draagt een werkende tijdens het werkende leven een doorgaans fiscaal vrijgestelde premie af aan een vermogensbeheerder (pensioenfondsen 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)

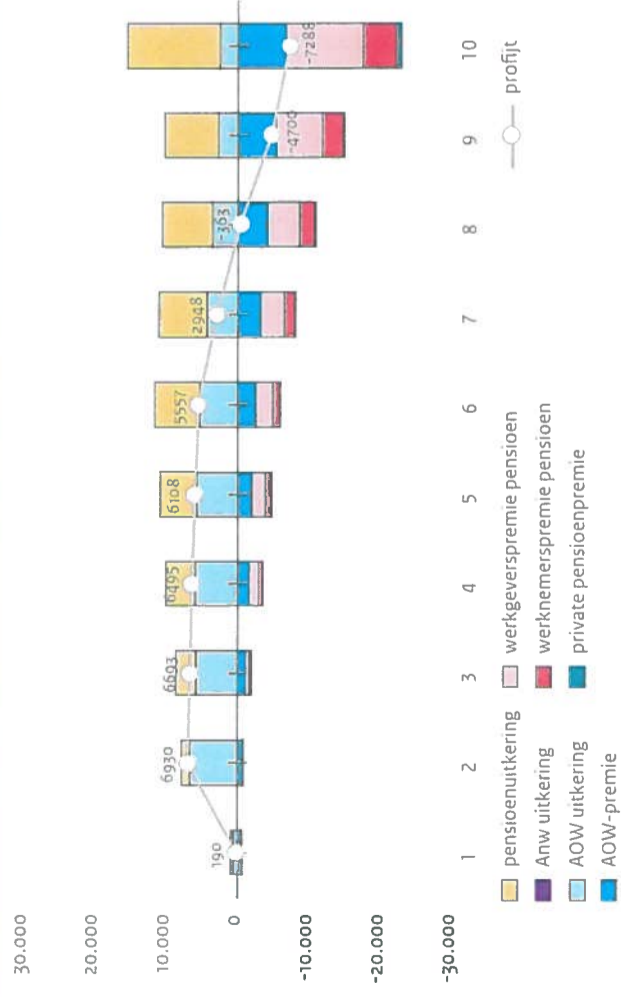


a De punten op de zwarte lijn geven het netto profijt per deciel aan, i.e. het profijt (positieve overdrachten) verminderd met het nadeel (negatieve overdrachten). De lijn die deze punten verbindt visualiseert de vorm van de herverdeling.

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 (AH '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, waar-
door deze toenemen met het primaire en secundaire inkomen.

Tot slot is goed te zien dat het eerste deciel van het secundaire inkomen voor een belang-
rijk deel door studenten wordt bevolkt, die uiteraard geen beroep doen op oudedagvoor-
zieningen. In zijn geheel kent ook de oudedagvoorziening een duidelijk deelname-effect
ten gevolge van het inkomenverlies 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
primaire 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 (AH'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 ver-
mogensopbouw 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 bezien 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 bezien 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 driedelig. 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 inkomstensterugal 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 laatsverdiende loon, al kan dit in bijzondere gevallen hoger zijn. De Wet werk en inkomens 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 inkomsondersteuning 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 Wer 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
primaar 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	22	9	13	11	11	10	9	7	5	3	100
arbeidsongeschiktheid											
aandeel premies	1	1	1	2	5	10	14	18	22	27	100
arbeidsongeschiktheid											
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	6	10	12	10	11	12	11	10	9	8	100
arbeidsongeschiktheid											
aandeel premies	1	2	4	6	7	9	12	16	19	23	100
arbeidsongeschiktheid											

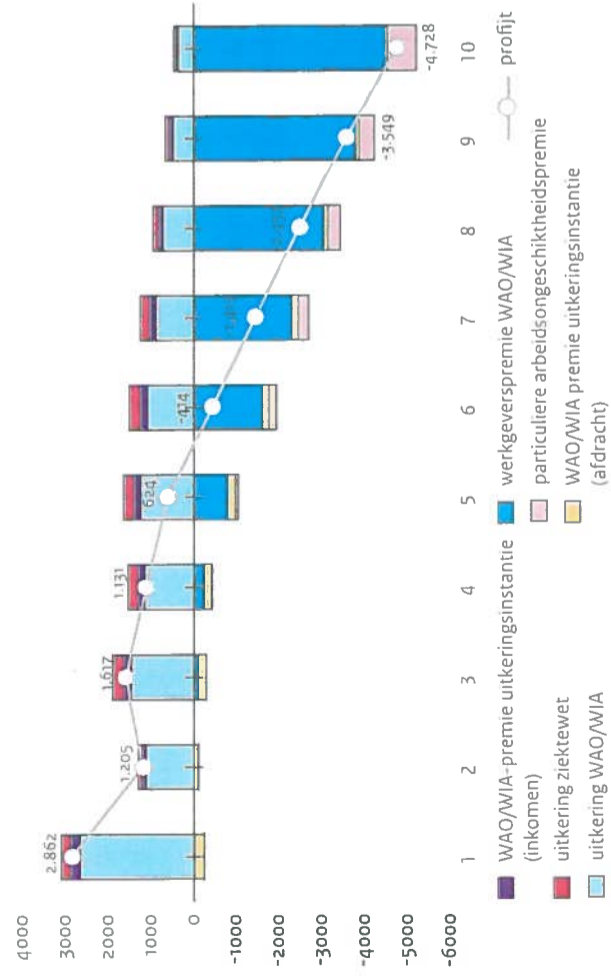
Bron: SCP (IAH'14)

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)

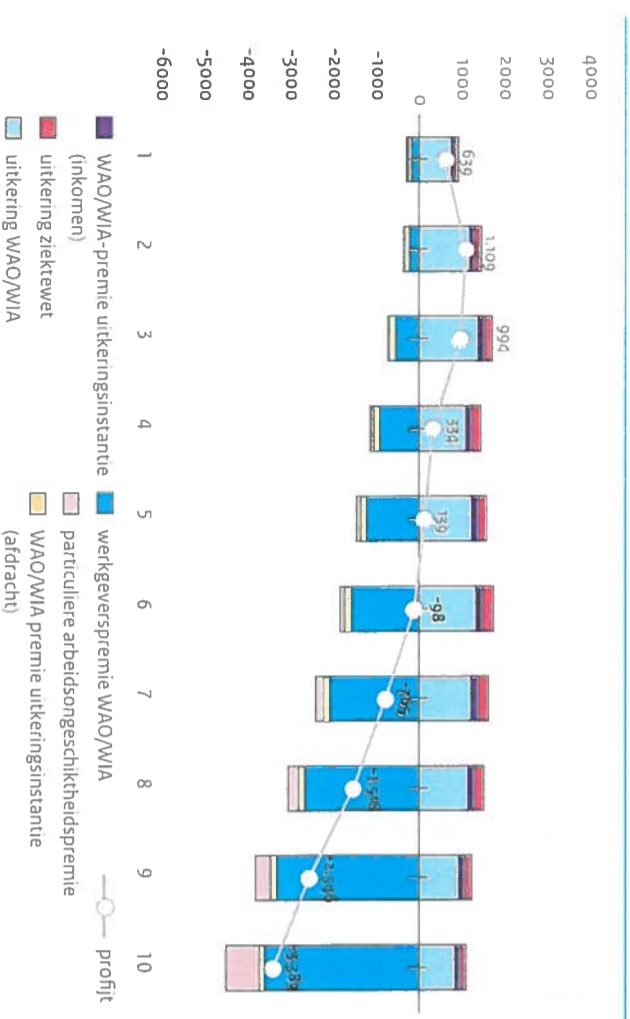


a De punten op de zwarte lijn geven het netto profijt per deciel aan, i.e. het profijt (positieve overdrachten) verminderd met het nadeel (negatieve overdrachten). De lijn die deze punten verbindt visualiseert de vorm van de hervreiding.

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)

Aftekosten 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

schrijven 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.

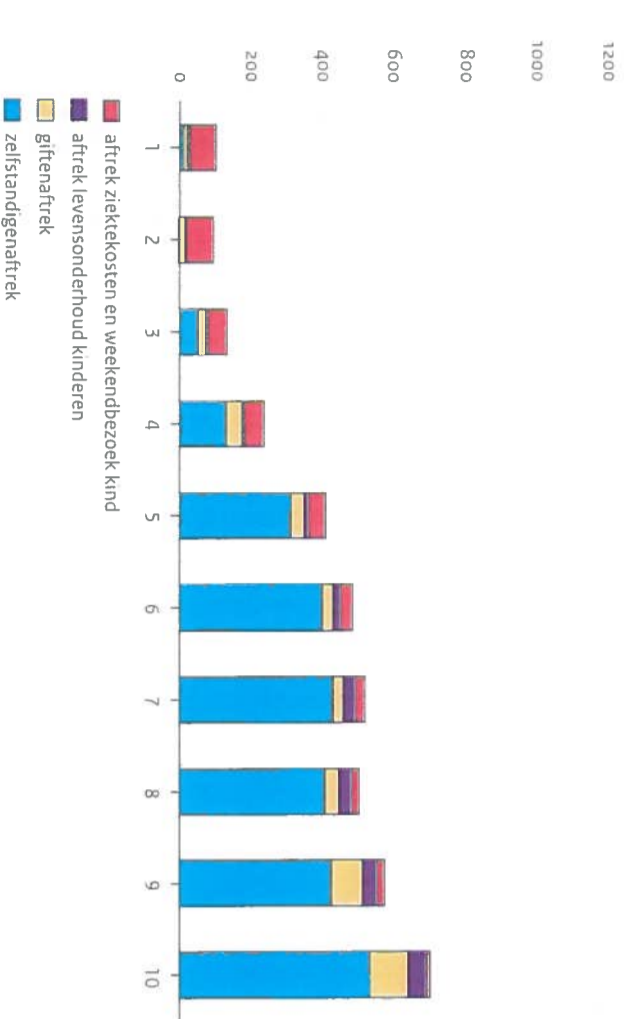
34 In box 2 betaalt men belasting over inkomen uit aanmerkelijk belang, waaronder dividendinkomen en verkoopwinst uit aandelen. In box 3 wordt 30% belasting geheven over een forfaitair inkomen van 4% uit het overige vermogen, boven het vrijgestelde deel (21.139 euro voor een alleenstaande).

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 volgordeijkheid 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 huis houden 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 volgordeijkheid 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 uitstrek voor de zelfstandigenaftrek waarbij het ook om het grootste bedrag gaat.

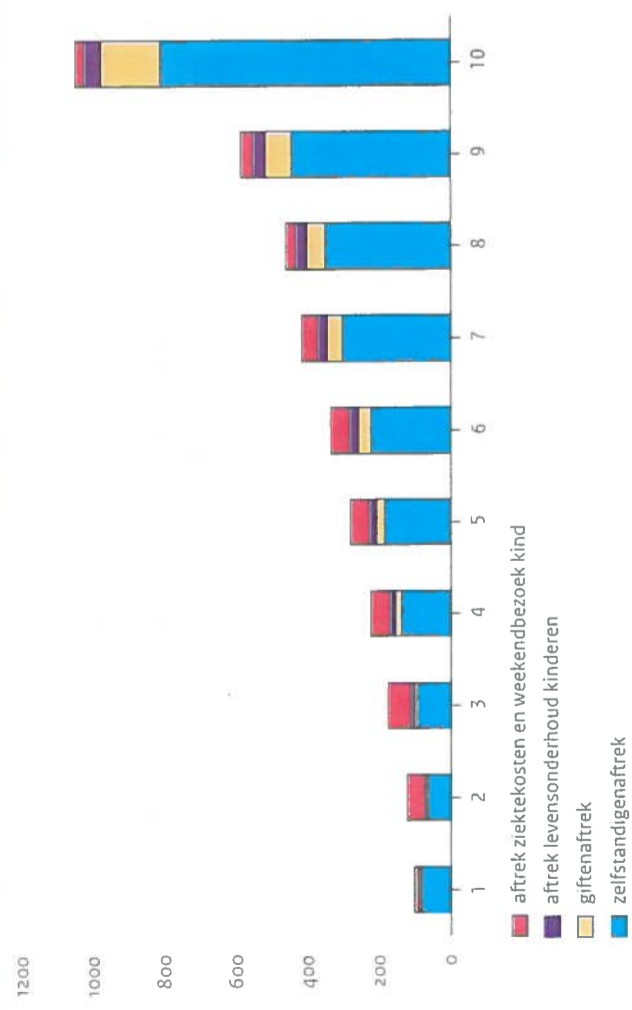
Deze toename met het inkomen wordt gedreven door een groot gebruik in hogere decielen – en door het feit dat hogere decielen tegen hogere tarieven kunnen aftrekken.

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)

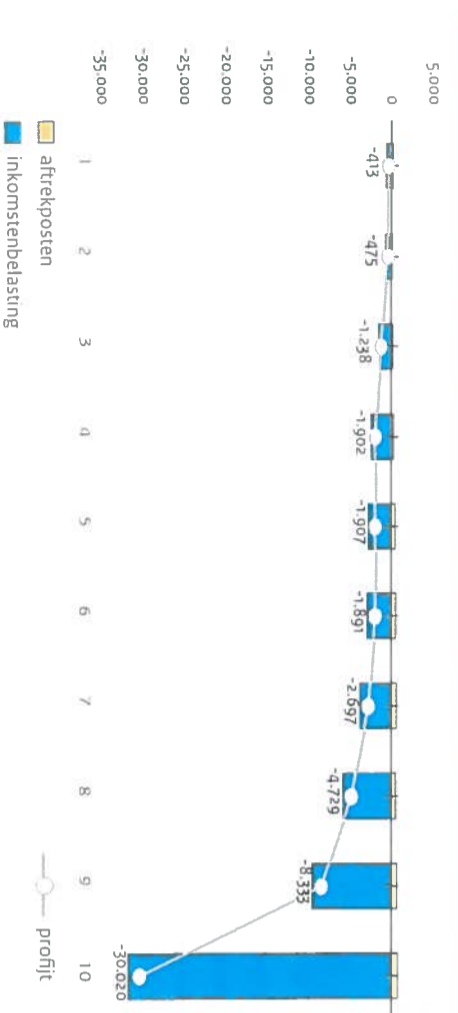
Tabel 3.7
De relevante demografische verdeling met betrekking tot de inkomstenbelasting, 2014 (in procenten)

	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 inkomstenbelasting	1	1	2	4	4	5	6	9	16	51	100
secundair inkomen											
aandeel personen totaal	6	6	8	8	8	9	10	12	13	14	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 inkomstenbelasting	1	1	1	2	4	5	7	10	17	53	100

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)

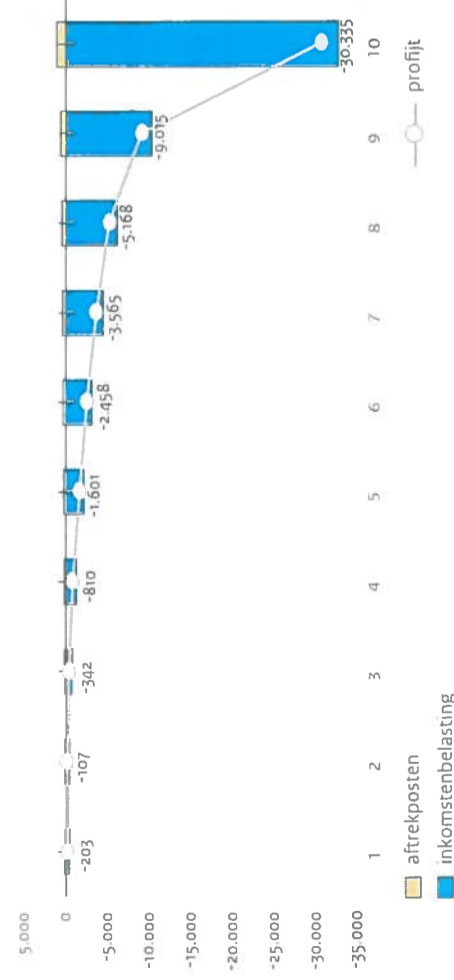


a De punten op de zwarte lijn geven het netto profijt per deciel aan, i.e. het profijt (positieve overdrachten) verminderd met het nadeel (negatieve overdrachten). De lijn die deze punten verbindt visualiseert de vorm van de hervreiding.

Bron: SCP (IAH'14)

Figuur 3.7b

De verdeling van de inkomstenbelasting en aftrekposten, naar decielen van het secundaire inkomen³⁷, 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.

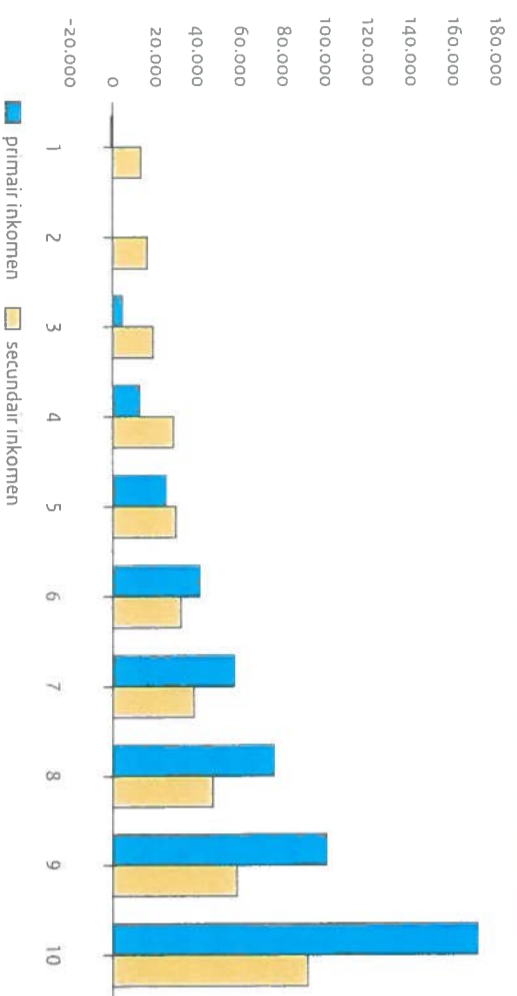
3.4 De inkomenseffecten van overdrachten in het secundaire inkomen

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 (AH'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 schoulers 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 verzekeringverplicht 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

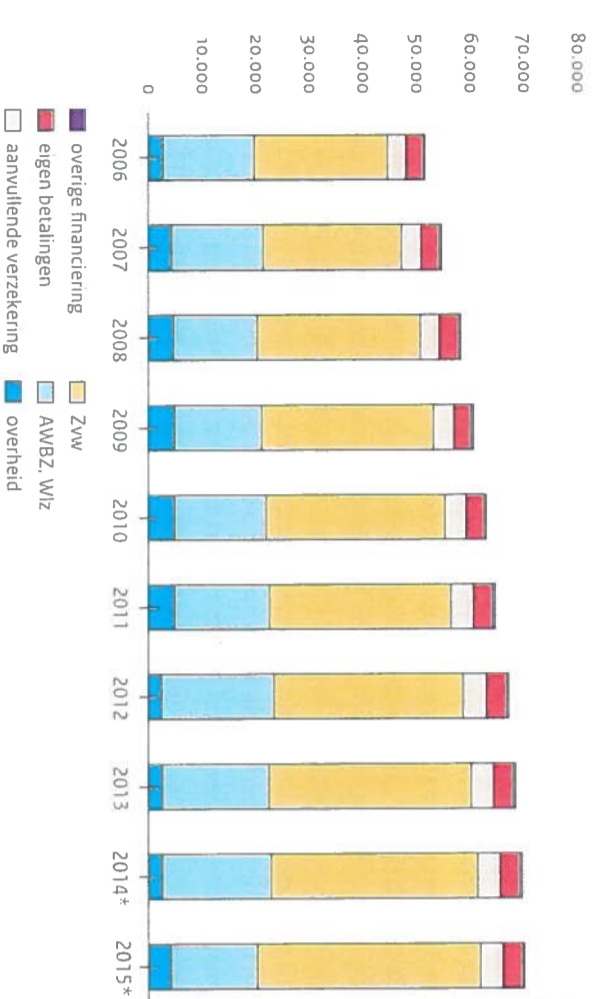
De zorg voor de volksgezondheid valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (vws). Het overgrote deel van de financiering loopt echter niet via het ministerie van vws, maar via de wettelijk geregelde ziektekostenverzekeringen: de Zvw voor de curatieve zorg 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 voor spelbare gezondheid gerelateerde kostenverschillen tussen verzekerden (BMG 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 inkomensolidariteit (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 de huisarts voor-geschreven 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 verzekerdenspopulatie.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 macrossom 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
ww. variabele kosten medisch-specialistische zorg		19.140
ww. kosten van overige medische prestaties		13.660
ww. kosten van geneeskundige ggz voor 18-plussers		3.740
ww. 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) scr-bewerking

De risico's op acute gezondheidsproblemen zijn wel verzekerbbaar 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 geregleerde 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 geregleerde 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 risicovereveningssysteematiek 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 zorgverzekerings vindt overwegend plaats in de secundaire inkomensfeer 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 inkomensfeer. 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 warmemingen 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

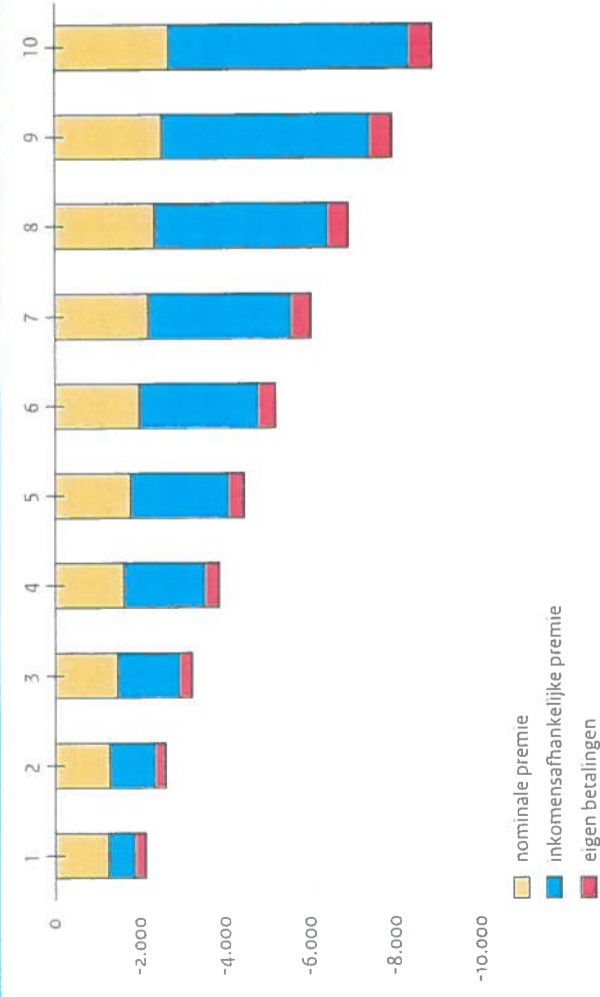
45 In sommige landen mogen verzekeraars hun premie baseren op de ingeschatte gezondheidsrisico's (Oostenrijk, Polen, Portugal, Turkije, Slowakije, Turkije, Verenigd Koninkrijk). Vaak zijn er beperkingen en mag alleen gedifferentieerd worden op basis van leeftijd (soms alleen studenten en kinderen), geslacht 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 farmaceutischkostengroep (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

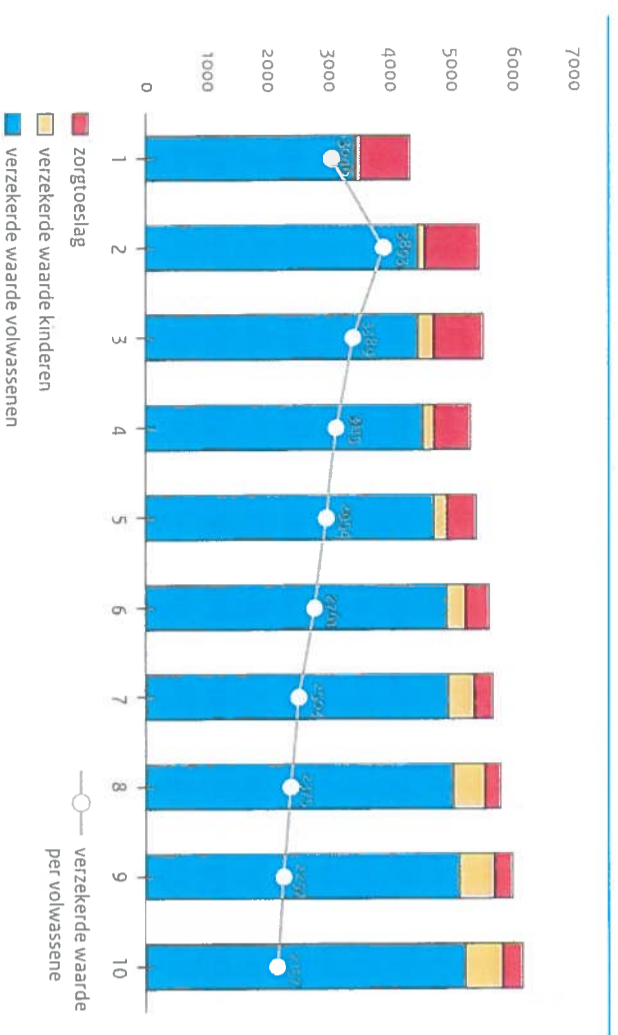
Financiering van de zorgverzekering in de secundaire sfeer naar type, naar decielen van het secundaire inkomen, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



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



Bron: SCP (IAB '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 inkomens (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
Gezinsolidariteit:	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 gezinsolidariteit (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 gezinsolidariteit 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 geboren en (0-jarigen) die circa drie keer meer aan zorgkosten dragen dan overige jeugdigen (iBVG 2013b).⁴⁷

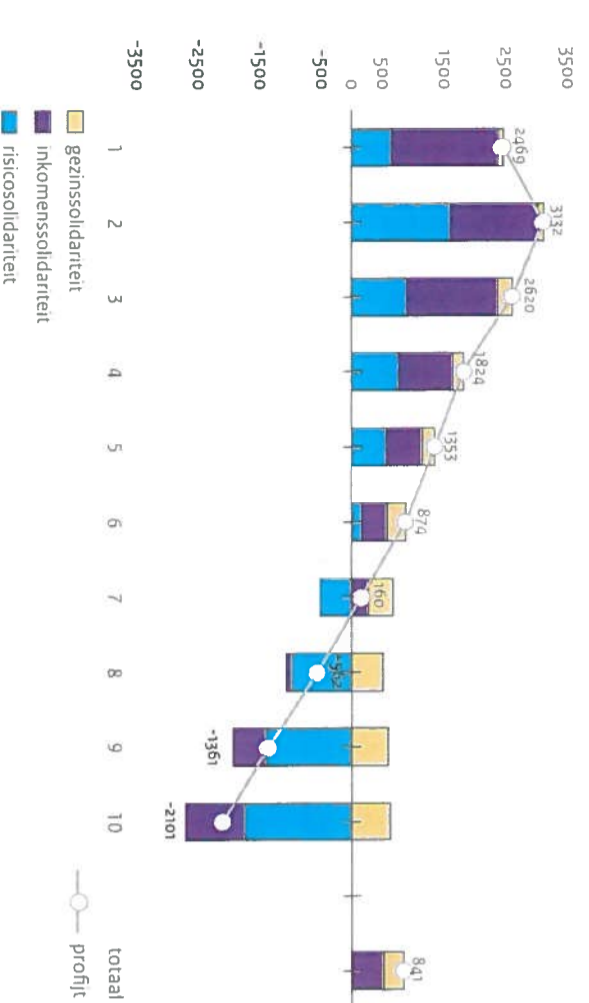
Als de betaalde zorgpremies in de secundaire sfeer worden gesaldeerd met de verzekerde waarde van de zorgrisico's en de zorgtoeslag en rijksbijdrage in de tertiaire sfeer, ontstaat een beeld van het totale profijt dat huishoudens hebben van de Zorgverzekeringswet (figuur 4.4). Het profijt is daarbij 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 gezinsolidariteit 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 (gezinsolidariteit). 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 inkomen², 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 (IAN '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 gezinsolidariteit komt vooral ten goede aan huishoudens met hogere inkomens omdat daar nu eenmaal meer kinderen zijn.

Dit beeld wordt bevestigd wanneer we de belangrijkste profjten en nadelen van de Zvw afzetten tegen de relevante demografe (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 weer- spiegelen 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 (JAH '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 verstreking 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: cas (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 gebruiksindicatoren 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.

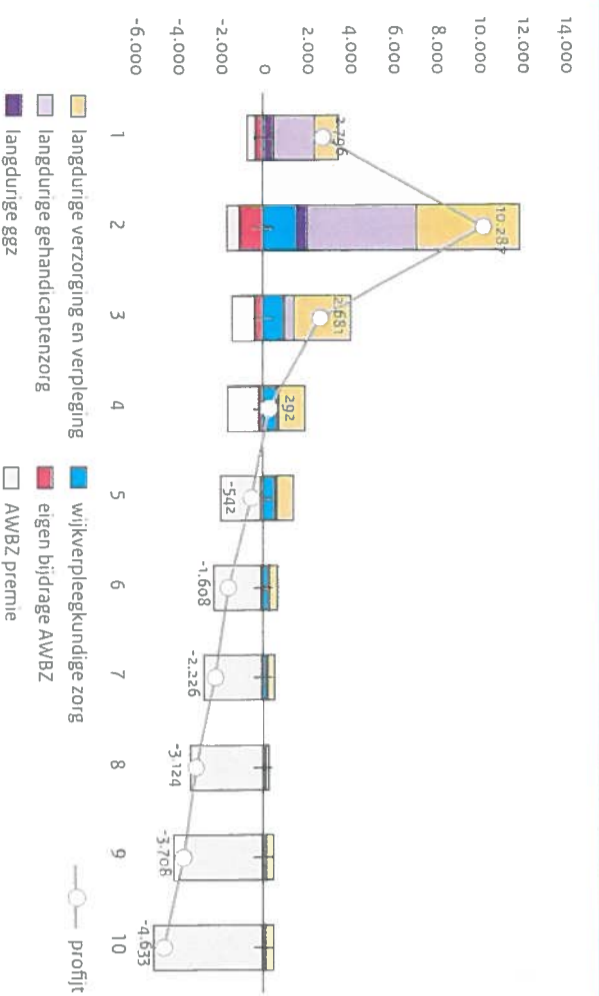
Het profijt van de langdurige zorg heeft een negatieve relatie met het inkomen, ongeacht de regeling die we bezien: inkomens in het tweede deciel hebben het meest profijt van de overheid, en dit profijt neemt af met het toenemen van het inkomen. Overigens kan het grote gebruik van langdurige zorg in 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 (BIKK). 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 BIKK-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://mizstatline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=40031NED&D1=a&D2=a&D3=0&D4=19&HDR=T%2cG3&STB=G2%2cG1&VW=0>

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 (AH'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-premie, zien we dat inkomens in de hoogste vijf decielen netto-betalers zijn aan de langdurige zorg, terwijl inkomens in de laagste vijf decielen netto-ontvangers zijn. Hierbij wordt het nettoprofiel 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)

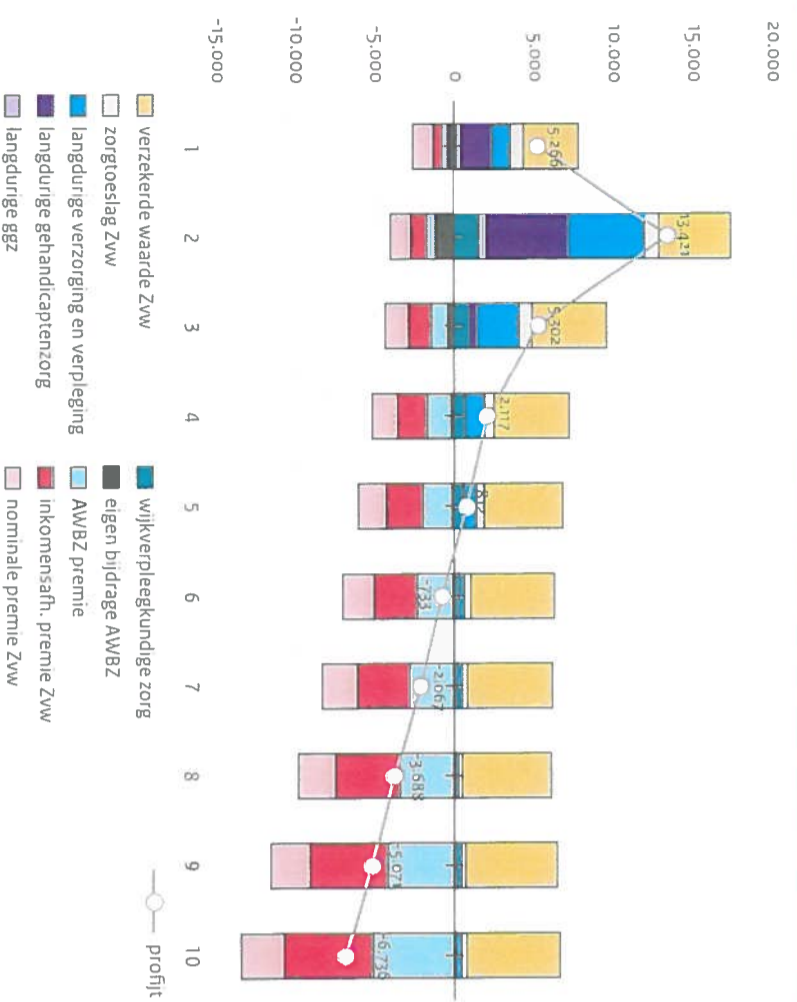
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	totaal
aandeel personen totaal	6	6	8	8	9	10	12	13	14	15	100
aandeel personen > 64 jaar	1	13	12	14	13	13	11	9	7	7	100
aandeel personen > 79 jaar	2	24	20	15	12	9	6	5	4	4	100
aandeel profijt verpleegkundige zorg	3	34	21	14	11	6	4	2	3	2	100
aandeel profijt ggz	37	49	6	0	5	1	2	0	1	0	100
aandeel profijt gehandicapten- zorg	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 nettoprofijt 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.

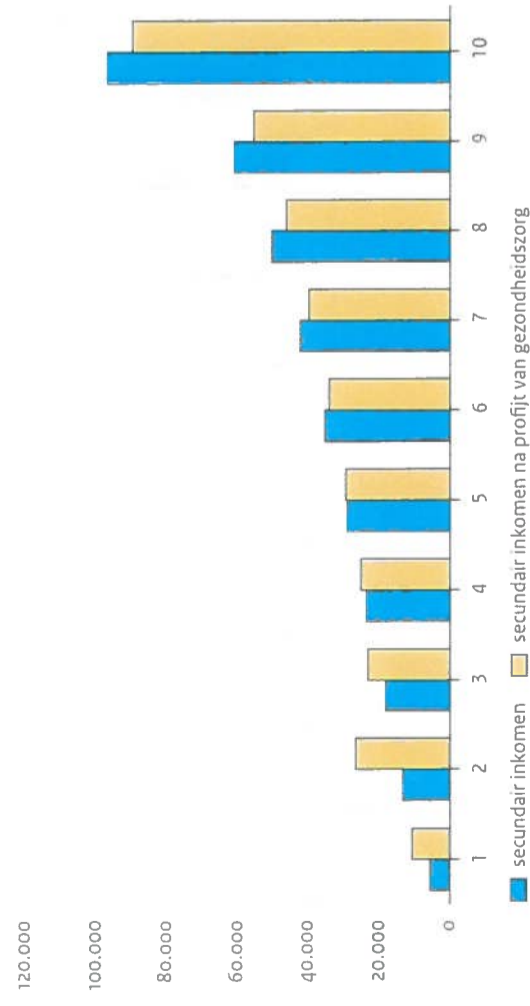
Bron: SCP (IAH'14)

Figuur 4.7 geeft de welvaartsstoename ten gevolge van het profijt van de gezondheidszorg weer. Hierbij moeten we overigens opmerken dat de Zvw- en AWBZ-premie's niet in deze welvaartsstoename 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: aanzien het hier in veel gevallen om huishoudens met leden met zware gezondheids-

problematiek gaat, kunnen we ons afvragen of deze huishoudens zichzelf wel als welvaarend 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 herverdelers 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 bezien

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 inkomsterugval 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 jeugdigen, die per 1 januari 2015 zijn overgeheveld naar de Jeugdwet.

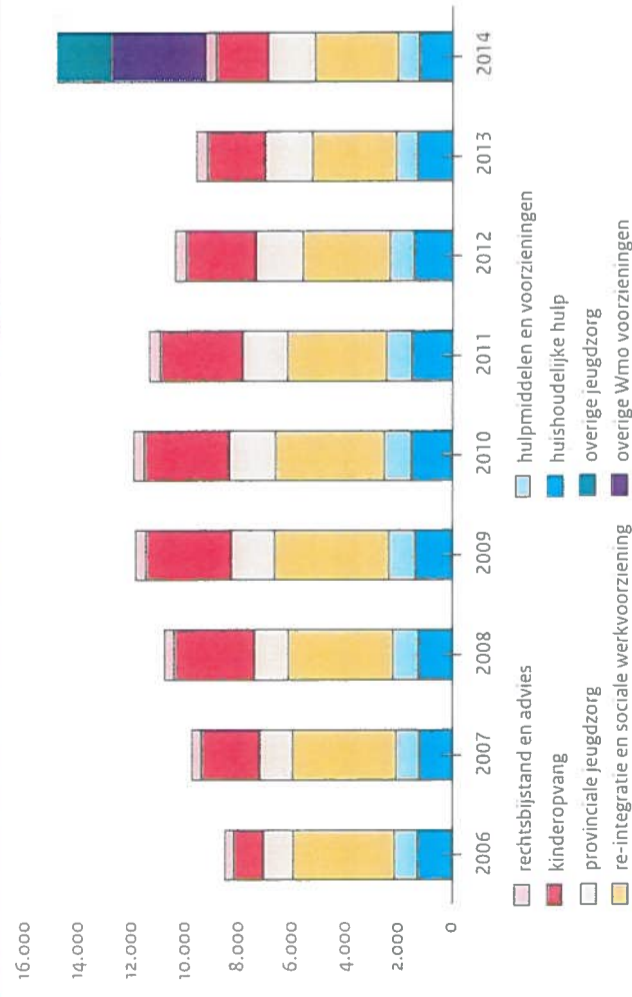
Samen namen deze voorzieningen in 2014 circa 37% van de totale overheidsuitgaven voor ondersteuning voor hun rekening. Deze uitgaven staan in figuur 5.1 weergegeven voor het jaar 2014, maar dus niet voor voorgaande jaren.⁵¹

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