

en activiteiten of diensten die in een buurt- of wijkcentrum worden aangeboden.⁵⁴ Aangezien de registratie van het gebruik van vervoersdiensten gebrekkig is, rekenen wij deze hier niet toe aan gebruikers. Ook de maatschappelijke opvang is onderdeel van de maatschappelijke ondersteuning. Daarnaast worden in het kader van de Wmo middelen beschikbaar gesteld voor algemene welzijnsvoorzieningen, waaronder het sociaal-cultureel werk. De maatschappelijke opvang en het sociaal-cultureel werk blijven in deze rapportage echter buiten beeld, omdat hiervoor geen gegevens over individueel gebruik beschikbaar zijn.

De maatschappelijke ondersteuning, volgens de afbakening van de Wmo 2015,⁵⁵ vergde in 2014 een netto bedrag van circa 5570 miljoen euro (tabel 5.1).⁵⁴ Dit is het resultaat van een bedrag van 6100 miljoen euro aan bruto-uitgaven en 530 miljoen euro aan eigen bijdragen. Begeleiding en ondersteuning thuis besloegen circa 40% van de uitgaven, gevolgd door beschermd wonen (24%), hulp bij het huishouden (22%) en hulpmiddelen en diensten (14%). Wanneer de uitgaven voor maatschappelijke opvang en sociaal-cultureel werk worden meegerekend, ontstaat een totaalbudget van circa 8,0 miljard euro (cijfer voor 2015, wvs internetbericht Wmo budget). Dit betekent dat circa 70% van de totale Wmo-uitgaven in de toerekening van het profijt van de overheid zijn betrokken.

De toerekening en de verdeling van het profijt van maatschappelijke ondersteuning

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

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

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

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

Tabel 5.1

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

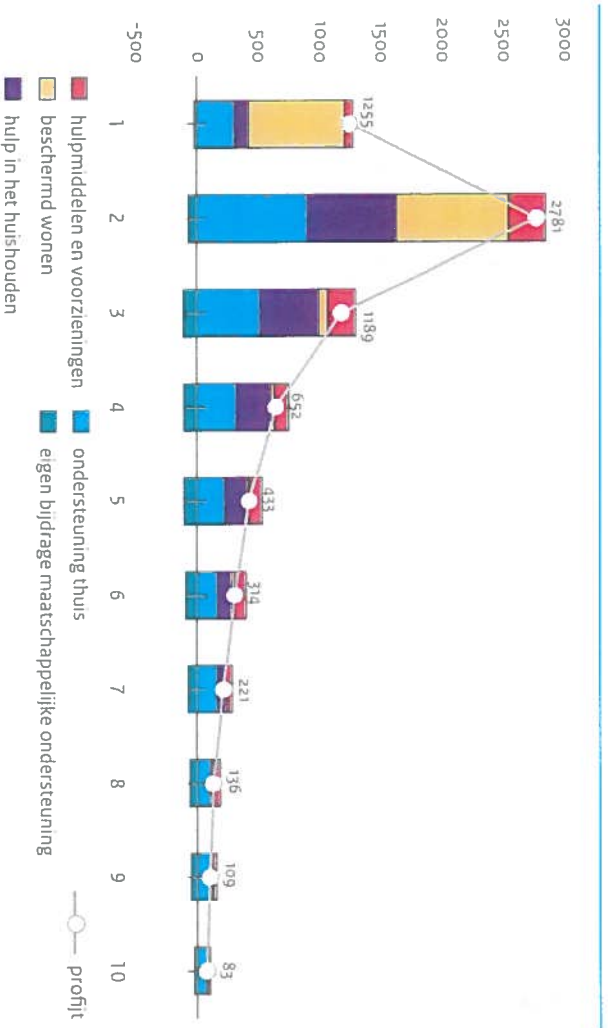
	eigen bijdragen huishoudens	overheidsuitgaven	saldo
begeleiding en ondersteuning thuis	110	2290	2180
hulp bij het huishouden	310	1550	1240
beschermd wonen	70	1430	1360
hulpmiddelen en diensten	40	830	790
totaal	530	6100	5570

Bron: vws en cbs (scp-bewerking)

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

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

Figuur 5.2
 Het profijt van maatschappelijke ondersteuning, naar decielen van het secundaire inkomen³, 2014
 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



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

Bron: scp (IAH '14)

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

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

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

Tabel 5.2

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

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

Bron: SCP (IAH'14)

5.4 Arbeidsmatige ondersteuning

De overheidsuitgaven aan arbeidsmatige ondersteuning in 2014

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

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

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

Tabel 5.3

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

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

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

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

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

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

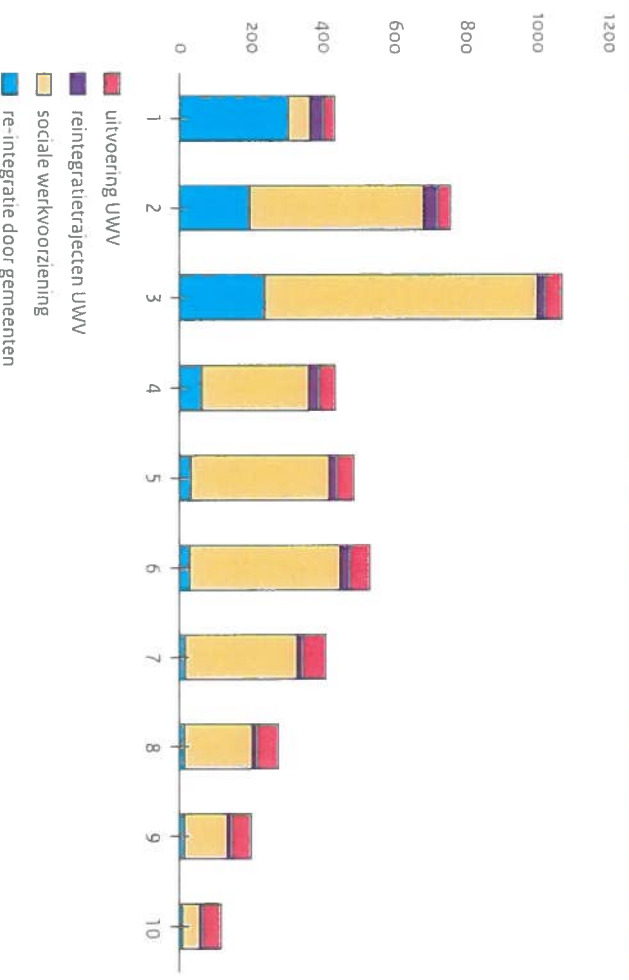
De toerekening en de verdeling van het profijt van arbeidsmatige ondersteuning

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

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

Figuur 5.3

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



Bron: SCP (IAB '14)

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

Tabel 5.4

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

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

Bron: SCP (IAH'14)

5.5 Gezinsondersteuning

De overheidsuitgaven aan gezinsondersteuning

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

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

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

Tabel 5.5

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

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

Bron: CBS (Statline); wvs (afgerond op tientallen)

De toerekening en de verdeling van het profijt van gezinsondersteuning

De toerekening van de jeugdzorg is gedaan op basis van CBS-registraties met betrekking tot jeugdzorg met en zonder verblijf, waarbij wij als gebruiksindicator het aantal dagen hebben gehanteerd dat kinderen in een huishouden gebruik hebben gemaakt van jeugdhulp, gewogen met de zwaarte van de zorg. De tweedeling tussen jeugdzorg met en zonder verblijf hanteren we hier ook bij de bespreking van de resultaten. De toerekening van de kinderopvangtoeslag kon direct vanuit het IPO, op basis van het ontvangen bedrag.

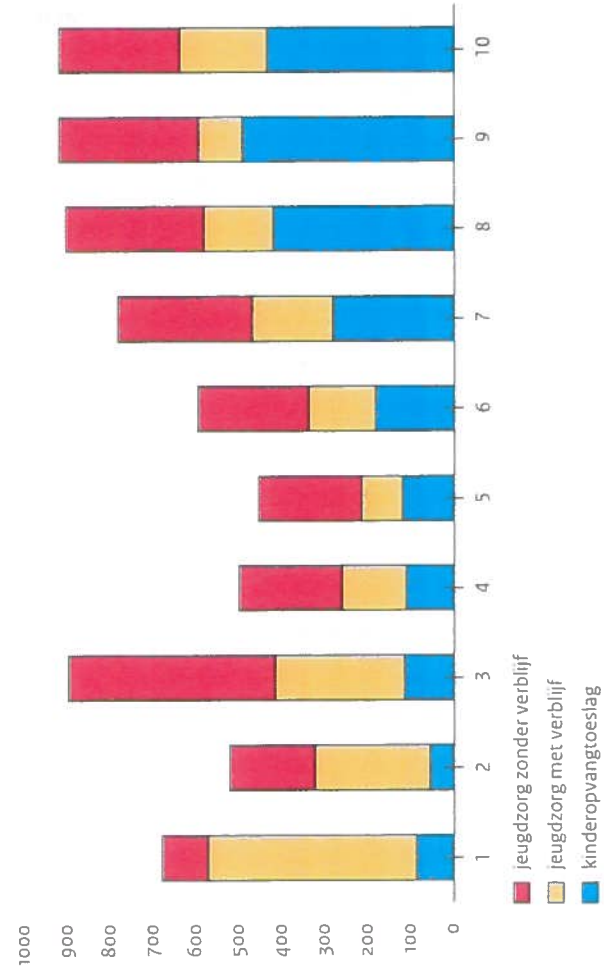
Het totale profijt van jeugdzorg en kinderopvang vertoont een wat grillig verloop en varieert tussen ruim 400 euro (vijfde deciel) en circa 900 euro per jaar (derde deciel en de drie hoogste decielen) (figuur 5.4 en tabel 5.6). De dip in het tweede deciel hangt er vooral mee samen dat deze huishoudens veel minder kinderen onder de 18 jaar hebben. De grilligheid wordt verder vooral veroorzaakt door verschillen in het profijt van jeugdzorg. Jeugdzorg met verblijf is duidelijk het hoogst in het eerste deciel (500 euro), lager in het tweede en derde deciel (rond de 300 euro) en minder dan 200 euro in de volgende decie-

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

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

Figuur 5.4

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



Bron: SCP (IAH '14)

Tabel 5.6

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

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

Bron: scr (AH '14)

5.6 Juridische ondersteuning

De overheidsuitgaven aan juridische ondersteuning

Rechtsbijstand is een voorziening die toegankelijke rechtshulp biedt voor rechtzoekenden. De rechtsbijstand kent drie niveaus van verstreking: de zogenaamde nulde lijn, waarbij rechtshulp via digitale kanalen wordt geleverd en rechtzoekende burgers zoveel mogelijk zelf hun rechtsproblemen oplossen (bv. via de Rechtwijzer); de zogenaamde eerste lijn, waarbij burgers informatie en advies kunnen krijgen over hun rechtsprobleem (het Juridisch Loket), en de zogenaamde tweede lijn, waarbij daadwerkelijk rechtsbijstand wordt geboden aan mensen die dit niet (geheel) kunnen betalen (de toevoeging). De inkomensafhankelijke eigen bijdrage moet volgens de Raad voor Rechtsbijstand (RvR) een afgewogen keuze mogelijk maken bij een serieus rechtsprobleem. De toegevoegde advocaat ontvangt een vaste vergoeding, die afhankelijk is van de gemiddelde tijdsbesteding voor een bepaald rechtsprobleem. In sommige bijzondere situaties is geen eigen bijdrage verschuldigd, zoals bij personen die gedwongen opgenomen zijn in een gewangetis of psychiatrische kliniek, nabestaanden van ernstige delicten en asielzoekers. Verder kan er bij een doorverwijzing van het Juridisch Loket naar de rechtsbijstand een korting op de bijdrage gegeven worden.

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

Tabel 5.7

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

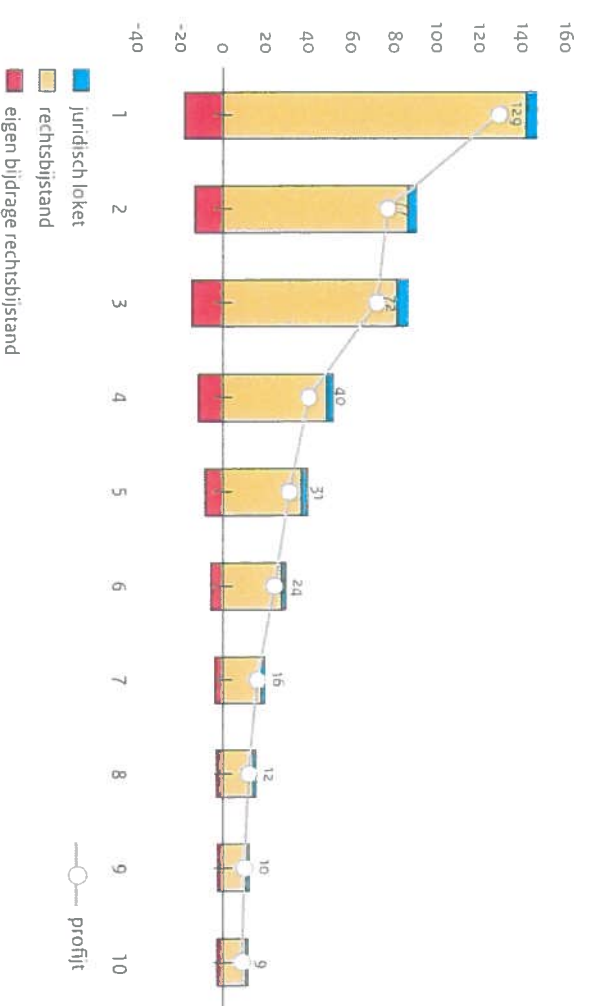
	eigen bijdragen huishoudens	overheidsuitgaven	saldo
reguliere toevoegingen rechtsbijstand		359	395
wv. strafrecht		137	
wv. familie- en personenrecht		53	
wv. asiel- en vreemdelingenrecht		44	
wv. overig recht		125	
overige toevoegingen rechtsbijstand		8	8
Juridisch Loket		23	23
eigen bijdragen	-64	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

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

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

Figuur 5.5

Het profijt van juridische ondersteuning, naar decielen van het secundaire 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 (IAB '14)

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

Tabel 5.8

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

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

Bron: SCP (IAH'14)

5.7 Financiële ondersteuning

De overheidsuitgaven aan financiële ondersteuning

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

Bij de kwijschelding van lokale heffingen is de gemeente gehouden aan normen die zijn vastgelegd in de Uitvoeringsregeling Invorderingswet. Daarin is de betalingscapaciteit

vastgelegd die bepalend is voor de hoogte van de kwijtschelding. De gemeenten kunnen bij de bepaling van de betalingscapaciteit uitgaan van hogere kosten van bestaan (100%) dan landelijk in aanmerking worden genomen (90%). De overheid ondersteunt ook huishoudens financieel wanneer zij vanwege hun inkomenspositie niet in staat zijn om noodzakelijke (grote) uitgaven te doen, zoals het vervangen van de wasmachine of het doen van medische uitgaven. Dit doet de overheid middels de bijzonderebijstandsuitkering, die een huishouden indien nodig kan aanvragen bij de gemeente. In het kader van de bijzondere bijstand subsidieert de overheid dus direct de consumptie van huishoudens, waarmee zij het huishoudinkomen vergroot.

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

Tabel 5.9

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

	overheidsuitgaven
bijzondere bijstand	395
kwijtschelding lokale heffingen	267
totaal	662

Bron: Lalta en Slager (2015): *BZK/CBS (WOON'15) SCR*-bewerking

De toerekening en de verdeling van het profijt van financiële ondersteuning

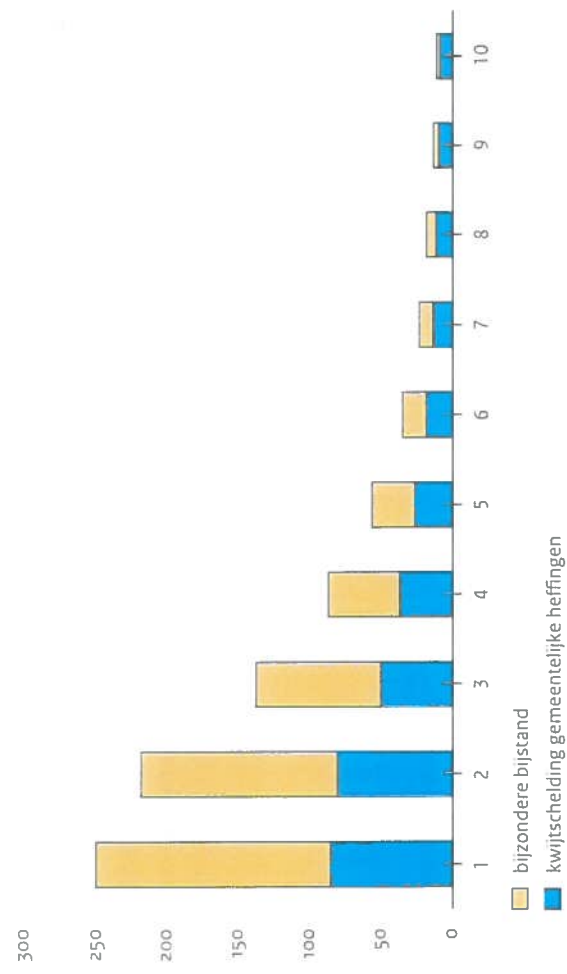
Het profijt van de bijzondere bijstand hebben wij toegerkend op basis van de bus-registratie (Bijstandsuitkeringstatistiek), waarvan in 2012 de laatste versie gepubliceerd is. De verdeling van 2012, waarvan we verwachten dat die redelijk stabiel is gebleven, gebruiken we om het totale bedrag voor 2014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

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

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

Figuur 5.6

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



Bron: SCP (IAH'14)

Tabel 5.10

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

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

Bron: SCP (IAB '14)

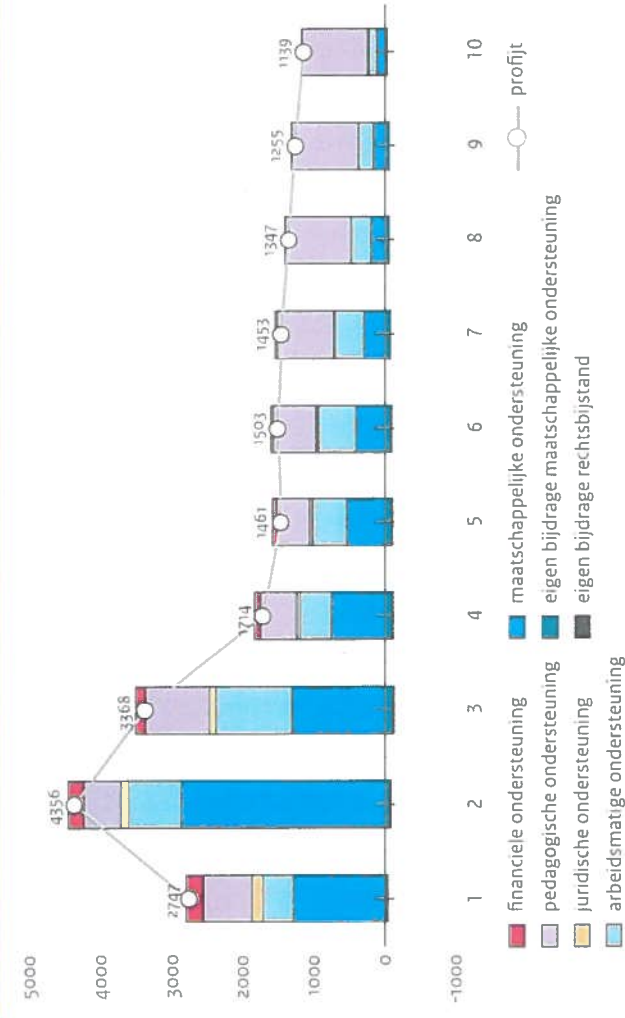
De hoge deelname in de lage decielen is gezien de aard van de regelingen niet verwonderlijk. Hier houden we, door het aantal equivalente personen te bepalen, rekening met de mate waarin grotere huishoudens schaalvoordelen kunnen realiseren in hun uitgaven.⁵⁸

5.8 De inkomenseffecten van ondersteuning

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

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

Figuur 5.7
 Het profijt van ondersteuning, naar decielen van het secundaire inkomen³, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)

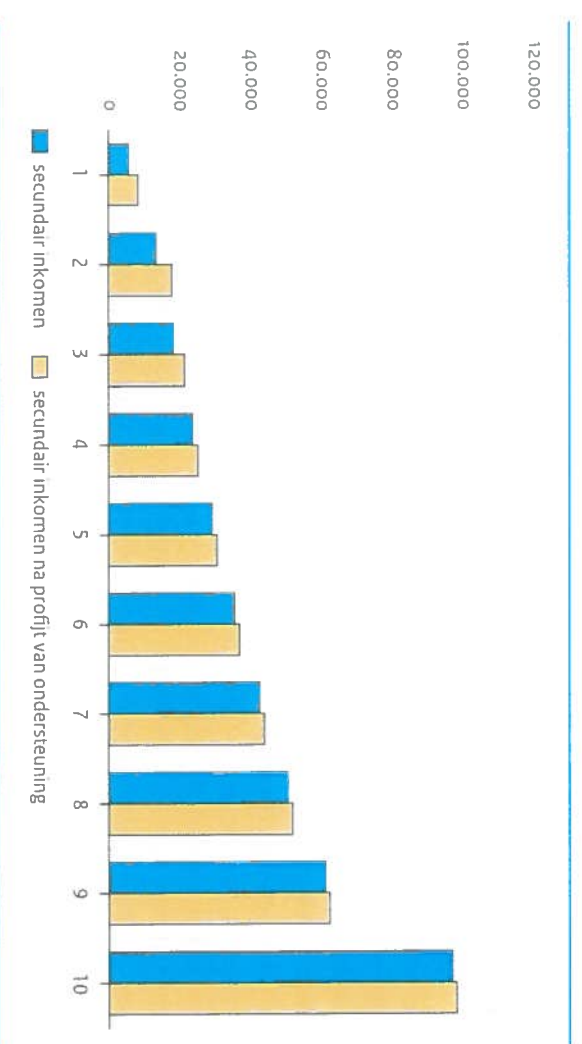


a De punten op de zwarte lijn geven het netto profijt per deciel aan, i.e. het profijt (positieve overdrachten) verminderd met het nadeel (negatieve overdrachten). De lijn die deze punten verbindt visualiseert de vorm van de herverdeling.

Bron: SCP (IAH'14)

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

Figuur 5.8
De secundaire-inkomensverdeling voor en na verrekening van het profijt van ondersteuning, naar decellen van het secundaire inkomen, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



Bron: SCP (IAH'14)

5.9 Conclusie

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

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

6 Onderwijs

6.1 Redenen voor overheidsingrijpen in het onderwijs

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

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

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

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

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

6.2 Overheidsuitgaven aan onderwijs

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

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

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

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

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

Figuur 6.1 toont de ontwikkeling van de onderwijsuitgaven in lopende prijzen sinds 2004.

Over de gehele linie zijn de overheidsuitgaven toegenomen, al geldt dit sterker voor het middelbaar en hoger onderwijs (incl. studiefinanciering) dan voor het lager onderwijs.

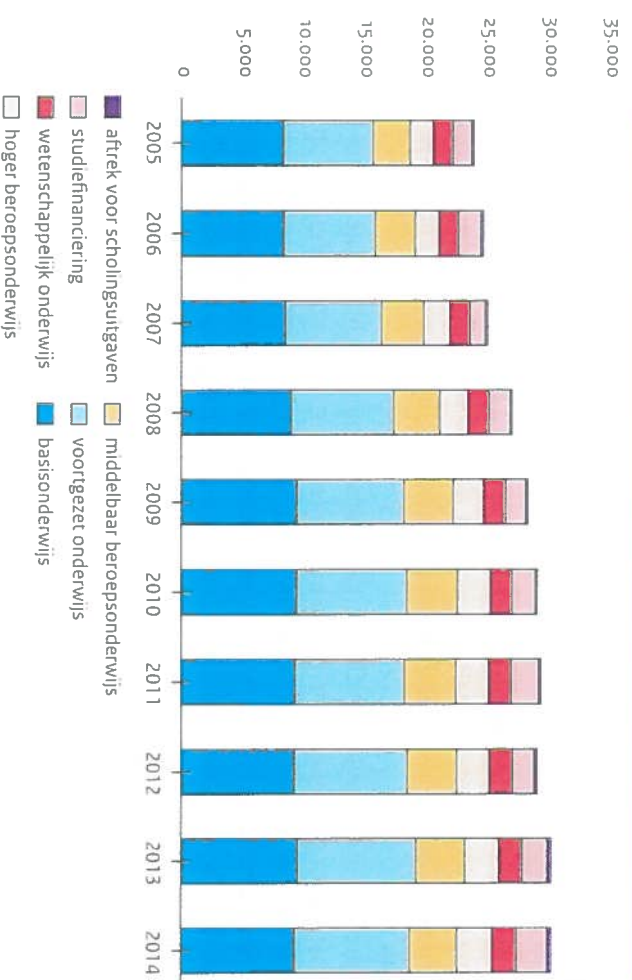
Dit is deels een gevolg van het toegenomen prijspeil, maar voornamelijk van een toegenomen deelname aan het middelbaar en hoger onderwijs (CBS 2016b).

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

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

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

Figuur 6.1
De overheidsuitgaven aan onderwijs, in lopende prijzen, 2004-2014 (x mln. euro)



Bron: cas (Startline)

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

6.3 De toerekening van het profijt van onderwijs

Het gebruik van onderwijs

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

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

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

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

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

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

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

Tabel 6.1

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

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

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

Bron: CBS (Statline, maatwerktablel)

Uitwonende studenten

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

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

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

Kader 6.1 Ouderlijkhuishoudenvariant (OHV)

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

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

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

6.4 De verdeling van het profijt van onderwijs

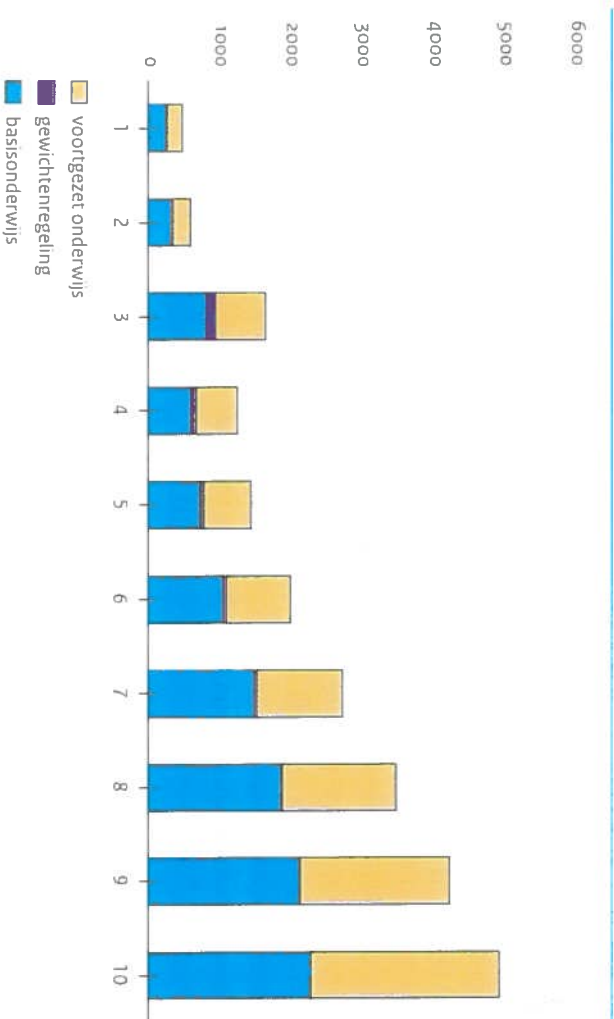
Het profijt van het leerplichtig onderwijs

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

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

Figuur 6.2

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



Bron: SCP (IAH'14)

Tabel 6.2

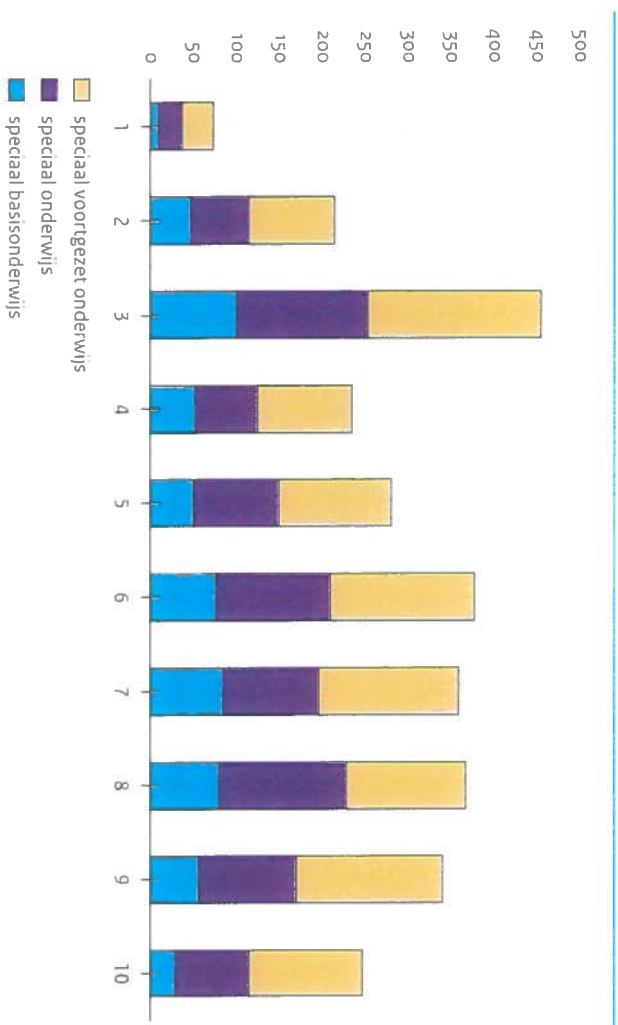
De relevante demografische verdeling met betrekking tot leerplichtig onderwijs, naar decielen van het secundaire inkomen, 2014 (in procenten)

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

Bron: SCP (IAH'14)

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

Figuur 6.3
 Het profijt van speciaal- onderwijsvormen, naar decielen van het secundaire inkomen, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



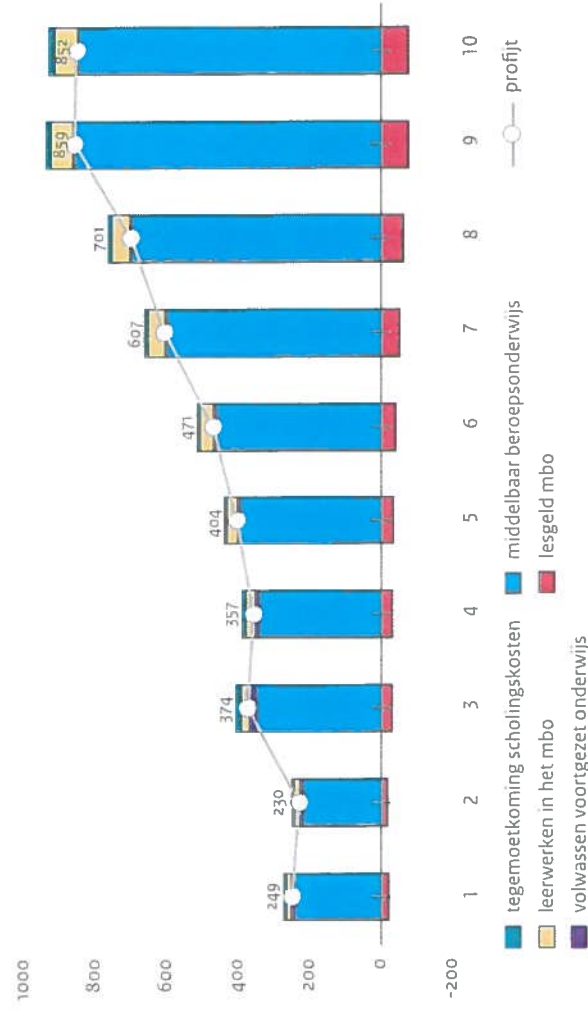
Bron: SCP (IAB'14)

Het profijt van het middelbaar beroepsonderwijs

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

Figuur 6.4

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



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

Bron: SCP (IAH'14)

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

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

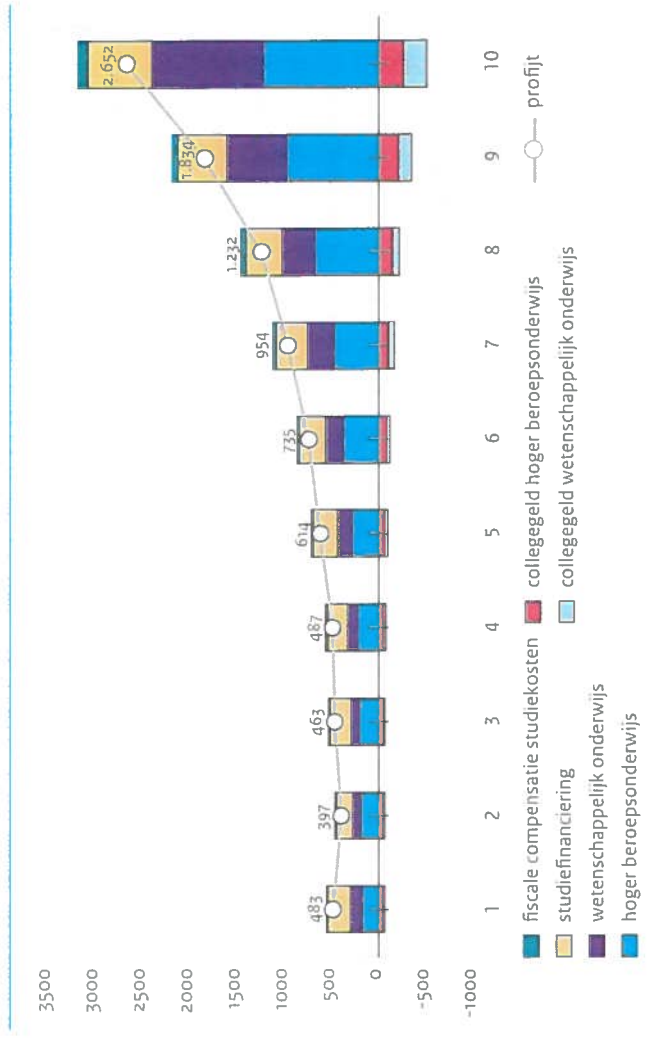
Zoals gezegd hebben mbo-deelnemers recht op studiefinanciering. Omdat het hier slechts om circa 10% van de totale overheidsuitgaven aan studiefinanciering gaat (CBS 2016c), presenteren we de volledige studiefinanciering als onderdeel van het hoger onderwijs.⁶⁸

Het profijt van het hoger onderwijs

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

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

Figuur 6.5
 Het profijt van het hoger onderwijs, naar decielen van het secundaire inkomen³, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



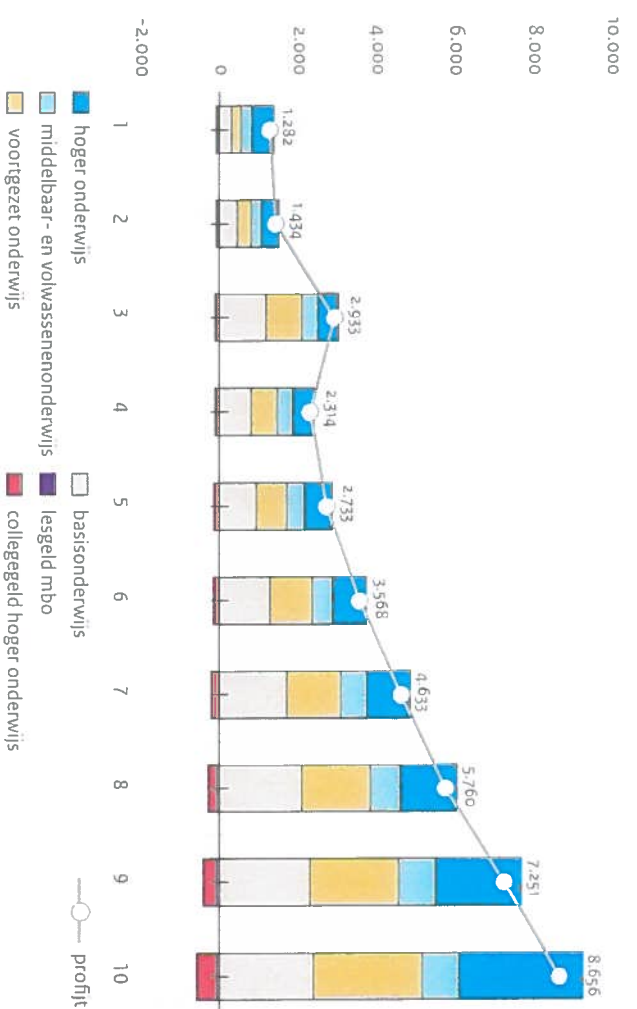
a De punten op de zwarte lijn geven het netto profijt per deciel aan, i.e. het profijt (positieve overdrachten) verminderd met het nadeel (negatieve overdrachten). De lijn die deze punten verbindt visualiseert de vorm van de herverdeling.

Bron: SCP (IAH '14)

6.5 De inkomenseffecten van onderwijs

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

Figuur 6.6
 Het profijt van onderwijs, naar decielen van het secundaire inkomen², 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)

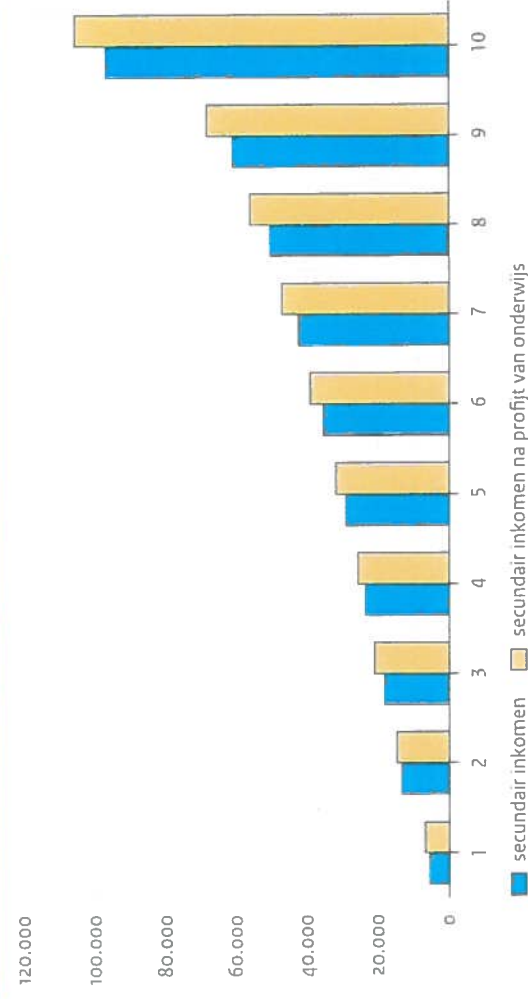


a De punten op de zwarte lijn geven het netto profijt per deciel aan, i.e. het profijt (positieve overdrachten) verminderd met het nadeel (negatieve overdrachten). De lijn die deze punten verbindt visualiseert de vorm van de herverdeling.

Bron: scp (IAP'14)

Figuur 6.7

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



Bron: SCP (IAH '14)

6.6 Conclusie

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

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

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

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

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

7 Wonen

7.1 Redenen voor overheidsingrijpen op de woningmarkt

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

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

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

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

7.2 Overheidsuitgaven aan en -inkomsten uit wonen

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

De gebonden overdrachten rondom het wonen verlopen voor huurders en eigenaarsbewoners langs strikt gescheiden paden. De fiscale regelingen rond het eigenwoningbezit worden uitgevoerd door het ministerie van Financiën. Het gaat hier om de vaststelling van het eigenwoningforfait, dat lager is dan de realistische huurwaarde; het verschil tussen het eigenwoningforfait en de realistische huurwaarde is het huurwaardevoordeel. Ook de saldregeeling eigenwoningforfait bij de aftrek van kleine of afwezige hypotheek (aftrek wegens geen of geringe eigenwoningsschuld) vindt plaats onder gezag van het ministerie van Financiën. Het gaat hier om situaties waarin de betaalde hypotheekrente lager is dan het eigenwoningforfait, waardoor per saldo geen aftrek maar bijtelling zou moeten plaatsvinden bij de belastingheffing. Dit vindt echter niet plaats, om de financiering van de eigen woning met eigen middelen te bevorderen. Ook de huurtoeslag wordt door het ministerie van Financiën uitgekeerd, eveneens via de belastingdienst. De beleidsverantwoordelijkheid voor de huurtoeslag ligt echter bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (bz), waar het woningmarkt-

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

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

Eigenaar-bewoners

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

Huurders

Zo'n 30% van de woningen is een huurwoning van een woningbouwcorporatie en nog eens 10% wordt verhuurd door particuliere verhuurders. Een deel van die laatste groep woningen betreft voorheen zelf bewoonde woningen in de verkoop die, zolang ze nog niet verkocht zijn, tijdelijk worden verhuurd. De financiële regelingen voor huurders zijn vooral bedoeld om huishoudens met een laag inkomen een betaalbare en kwalitatief goede woning te bieden, via een te ontvangen toeslag en via maximering van de huur: de huurprijsbescherming. Sociale verhuurders (met name woningbouwcorporaties) ontvangen door de huurprijsbescherming weliswaar lagere huren, maar daar staat tegenover dat ze nieuwbouwwoningen tegen een geredu-

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

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

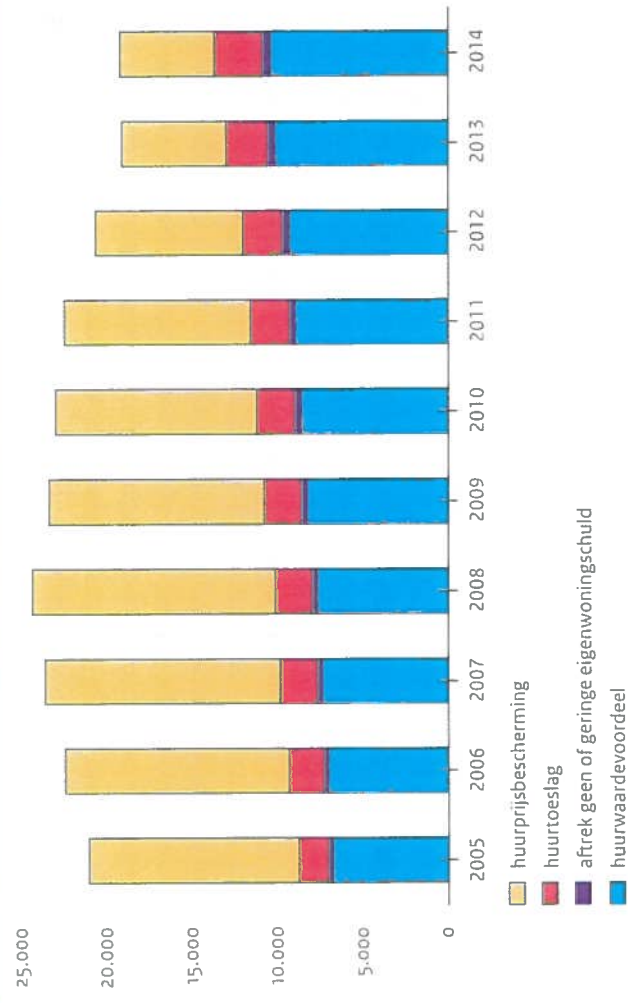
De huurprijsbescherming vormt impliciet een gebonden overdracht, al wordt er niet creëert een bedrag uitgekeerd en is ook niet meteen duidelijk dat de overheid deze financieret. Dat het een gebonden overdracht betreft, volgt uit de verbondenheid met het huren in combinatie met het huurniveau dat lager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

Het totale overheidsingrijpen op het gebied van wonen

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

70 Berekend op basis van Woon'15.

Figuur 7.1
De overheidsuitgaven aan wonen, in lopende prijzen, 2005-2014 (x mln. euro)

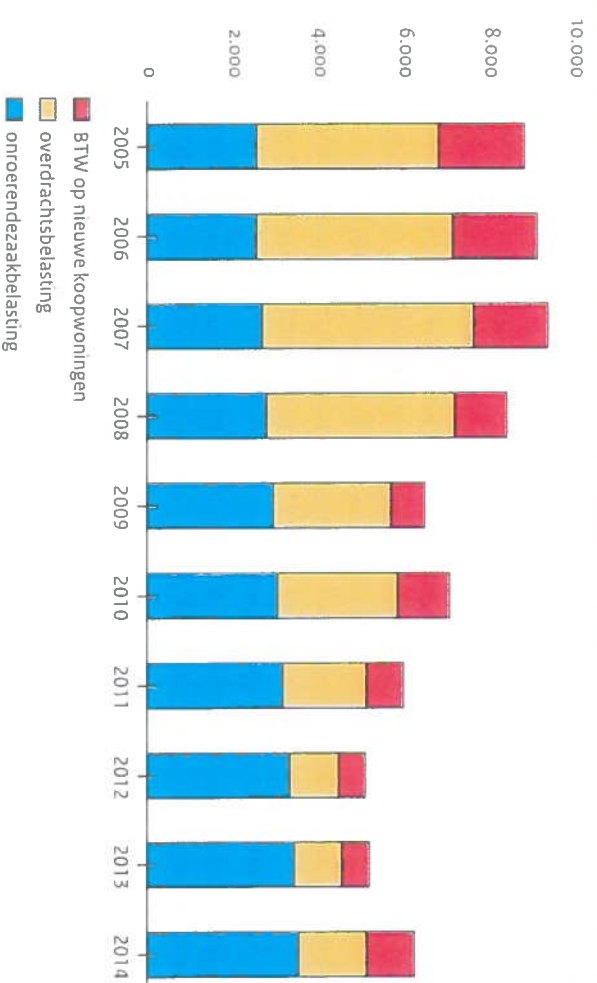


Bron: cbs (StatLine) en cbs (Woon'15); scp-bewerking

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

Figuur 7.2

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



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

7.3 Toerekening van het profijt van overheidsregelingen op de woningmarkt

Eigenaar-bewoners

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

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

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

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

De brutomarkthuur (zie kader 7.1) van een woning bedraagt in 2014 gemiddeld 5,6% van de woz-waarde. Dit zijn de bruto-inkomsten, waar lasten van de eigen woning tegenover staan. Na aftrek van correcties voor leegstand (0,09%), zakelijke lasten (0,32%), kosten van regulier onderhoud (1,03%) en afschrijving (0,83%) resteert een nettohuurwaarde van 3,35% van de woz-waarde, wat hoger is dan de fiscale bijtelling. Er is dus een voordeel voor eigenwoningbezitters, doordat de fiscus een laag eigenwoningforfait (meestal 0,7%) in rekening brengt, lager dan de nettomarkthuur (3,35%) die de woning op de huurmarkt zou opbrengen. Bij de meeste eigenaar-bewoners bedraagt het profijt daarmee 2,65% van de woz-waarde en neemt het in absolute zin dus toe met de waarde van de woning.

We interpreterten dit voordeel (10,4 miljard euro in 2014) als bevordering van eigenwoningbezit en noemen dit het huurwaardevoordeel. In voorgaande edities van Profijt van de overheid viel het huurwaardevoordeel aanzienlijk lager uit. Dit was omdat in deze edities het profijt gelijk werd gesteld met 40% van de nettomarkthuur vanwege de bevordering

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

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

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

Kader 7.1 De markthuur

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

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

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

Recente onderzoek van het cpb (Möhlmann en Groot 2016) gaat uit van een huurschatting op de huurwoningen in WOON'15 die het meest onder marktcondities worden verhuurd. Hier wordt de huur gezien als een vast bedrag (kosten voor o.a. onderhoud en bedrijfsvoering) dat wordt geschat op ruim 6000 euro, plus 1,9% van de woz-waarde. Het is mogelijk dat dit veel zwakkere verband met de woz-waarde te maken heeft met de invloed van overheidsregelingen, vooral met de huurtoeslag (die hogere huur bij woningen met een lage woz-waarde faciliteert) en regelingen voor koopwoningen (die hogere huur met een hoge woz-waarde minder aantrekkelijk maken, en daarom mogelijk tot een lagere huur leiden). Wanneer we uit zouden gaan van de uitkomsten van het cpb-onderzoek blijft de U-vorm van het profijt van wonen globaal intact (zie 5.7.4), maar komt het profijt in de twee hoogste decielen wel duidelijk lager te liggen.

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

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

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

Evenals bovenstaande regelingen rekenen we de heffingen op de koop en het gebruik van een eigen woning toe op basis van WoON¹⁵. Bij de onroerendezaakbelasting gaan we hierbij uit van de gemeentelijke tarieven en (indien van toepassing) kwijtschelding. De BTW op nieuwe koopwoningen en de overdrachtsbelasting op bestaande woningen bepalen we op basis van de waarde van de gekochte woning en het moment van aankoop.

Huurders

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

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

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

Tabel 7.1

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

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

Bron: cbs (Statline) en cbs WoON'15, scp-bewerking; cbs (Nationale rekeningen), eigen berekeningen op basis van Monitor nieuwe koopwoningen (vrom: mww'14)

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

7.4 De verdeling van het profijt van wonen

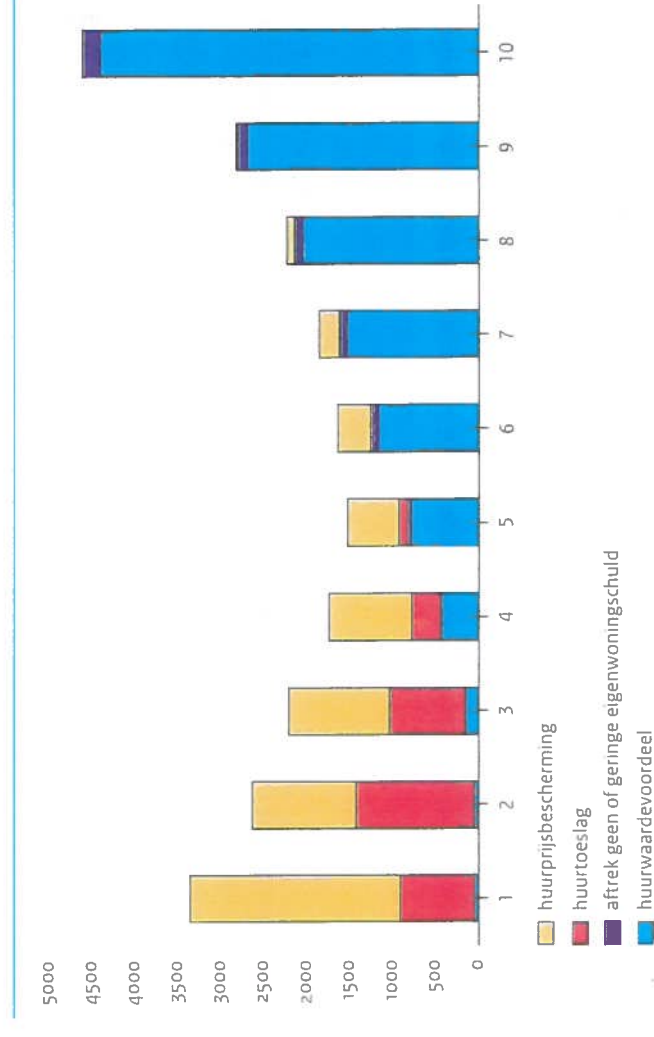
Het profijt dat huishoudens hebben van de regelingen rond het wonen vertoont een U-vormig verloop, met een uitschieter in het tiende deciel (figuur 7.3). Hoofdverantwoordelijk hiervoor zijn de huurprijbscherming en de huurtoeslag in de lagere decielen, en het huurwaardevoordeel in de hogere decielen.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

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

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

Figuur 7.3

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

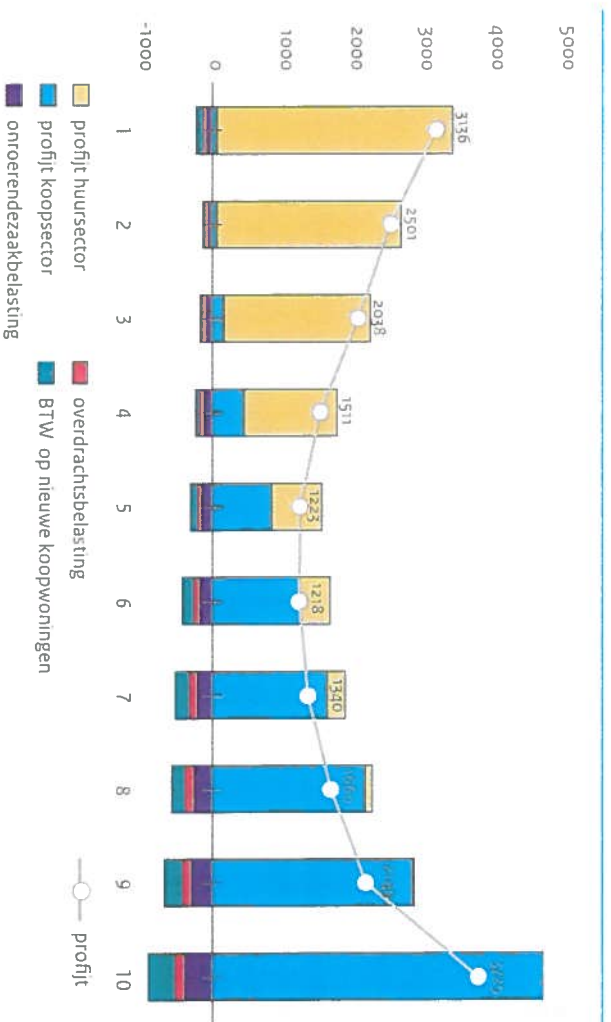


Bron: SCP (IAH'14)

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

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

Figuur 7.4
De overheidsuitgaven en -inkomsten voor volkshuisvesting, naar decielen van het secundaire inkomen^a, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



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

Bron: SCP (IAH'14)

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

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

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

Tabel 7.2

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

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

Bron: SCP (IAH'14)

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

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

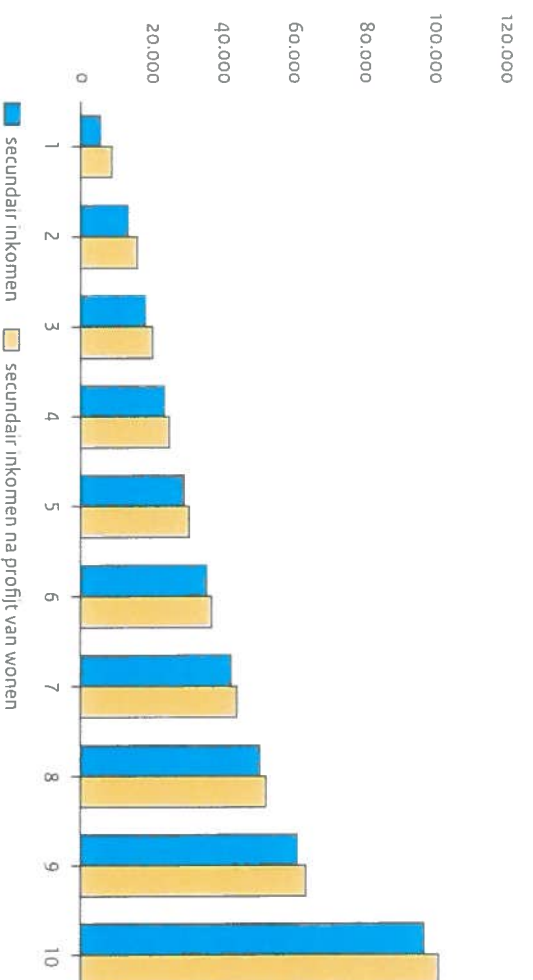
Het profijt van wonen komt tot uitdrukking in beleid voor de bescherming van huurders (lagere inkomens) en de bevordering van het eigenwoningbezit (in beginsel niet gericht op een bepaalde inkomensgroep). De deelname in het profijt van koopregelingen is bij hogere inkomens duidelijk hoger (tot 30% in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

7.5 De inkomenseffecten van wonen

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

Figuur 7.5

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



Bron: SCP (IAH'14)

7.6 Conclusie

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

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

8 Sport, cultuur en recreatie

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

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

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

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

8.2 Overheidsuitgaven aan sport, cultuur en recreatie

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

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

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

76 De genoemde verhoudingen zijn vastgesteld op basis van de uitgaven voor de culturele basisinfrastructuur op de begroting van ocw, de gemeentelijke rekeningen (in te zien via het systeem Informatie voor derden, lv3) en provinciale rekeningen.

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

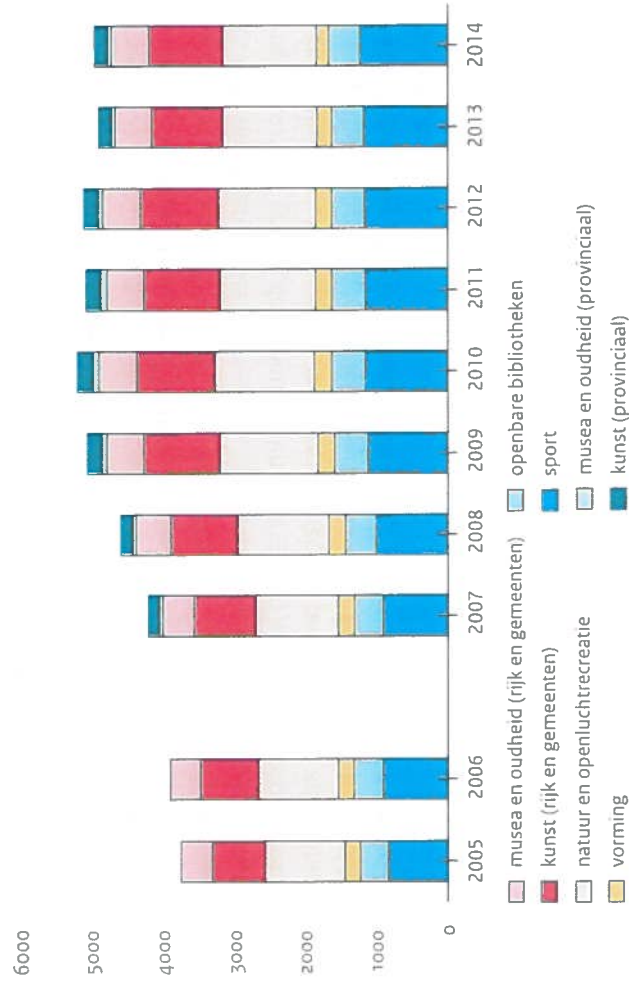
Openbare bibliotheken ontvangen het leeuwendeel van hun collectieve inkomsten van gemeenten (96%) en het overige deel (4%) vanuit de BIS-uitgaven van het rijk.⁷⁸ De overheidsuitgaven aan musea en oudheidkunde betreffen zowel de uitgaven aan musea met een nationaal en lokaal bereik, als de uitgaven aan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

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

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

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

Figuur 8.1
De overheidsuitgaven aan sport, cultuur en recreatie, in lopende prijzen, 2004-2014^{ab} (x mln. euro)



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

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

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

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

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

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

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

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

Tabel 8.1

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

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

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

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

Kader 8.1 Imputatie uit de Vrijtijdsomnibus (vto)

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

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

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

Het profijt van de overheidsuitgaven aan sport en recreatie

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

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

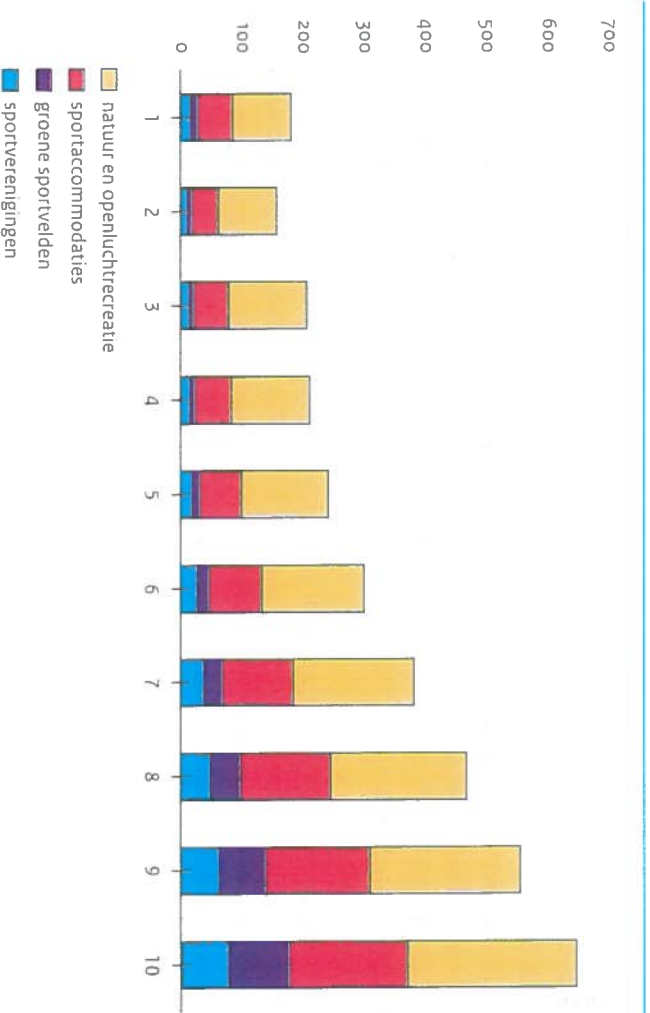
82 http://www.scp.nl/Onderzoek/Bronnen/Beknopte_onderzoeksbeschrijvingen/Vrijtijdsomnibus_VTO

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

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

Figuur 8.2

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



Bron: SCP (IAN '14)

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

Tabel 8.2

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

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

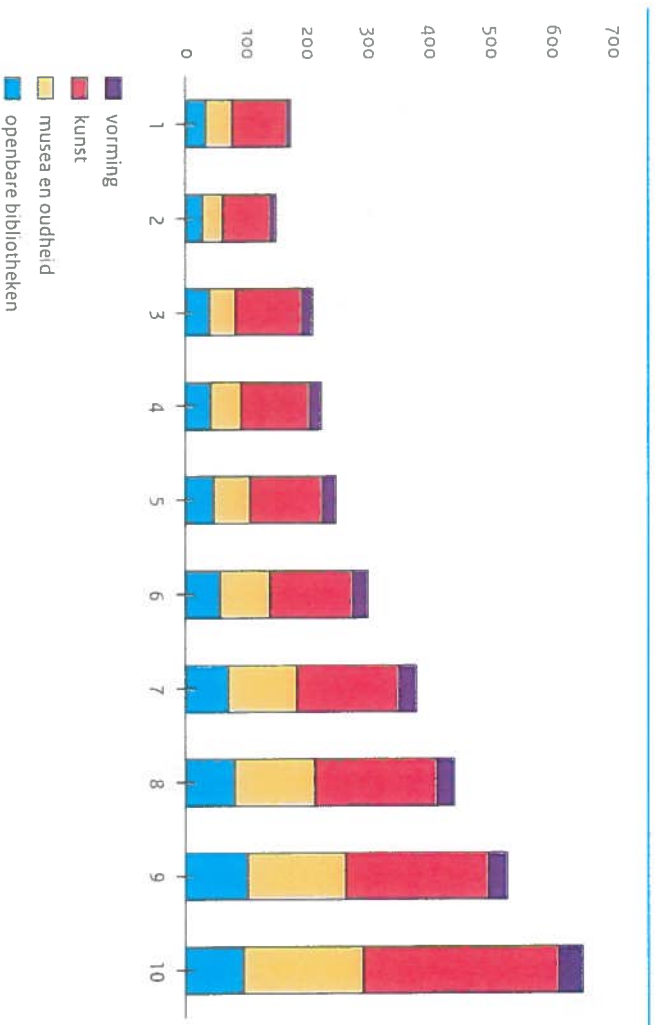
Bron: SCP (AH'14)

Het profijt van de overheidsuitgaven aan cultuur

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

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

Figuur 8.3
 Het profijt van cultuur, naar decielen van het secundaire inkomen, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



Bron: SCP (IAH'14)

Tabel 8.3

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

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

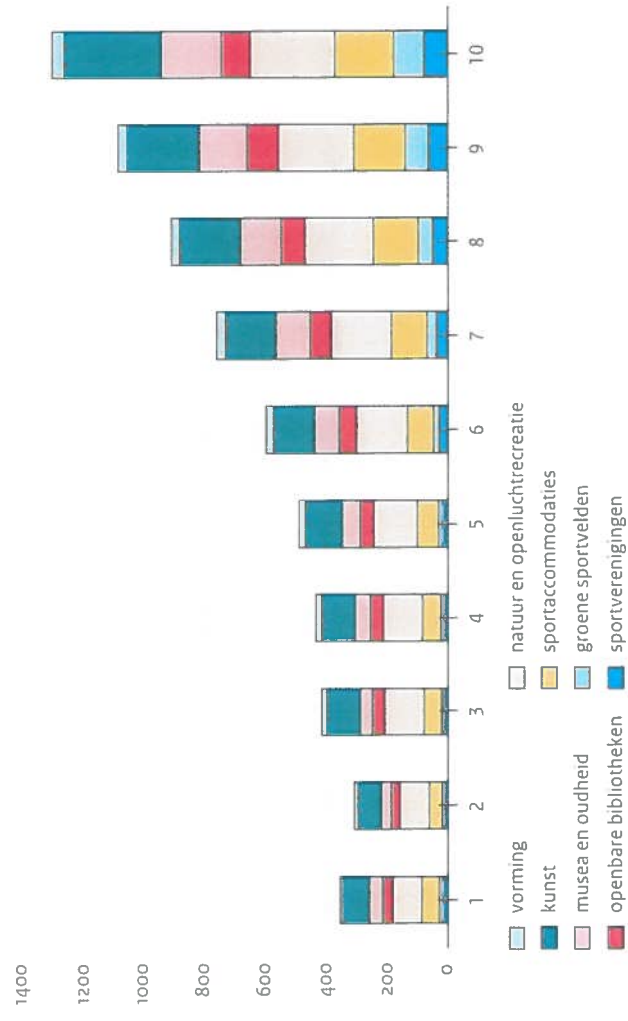
Bron: SCP (IAH'14)

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

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

Figuur 8.4

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



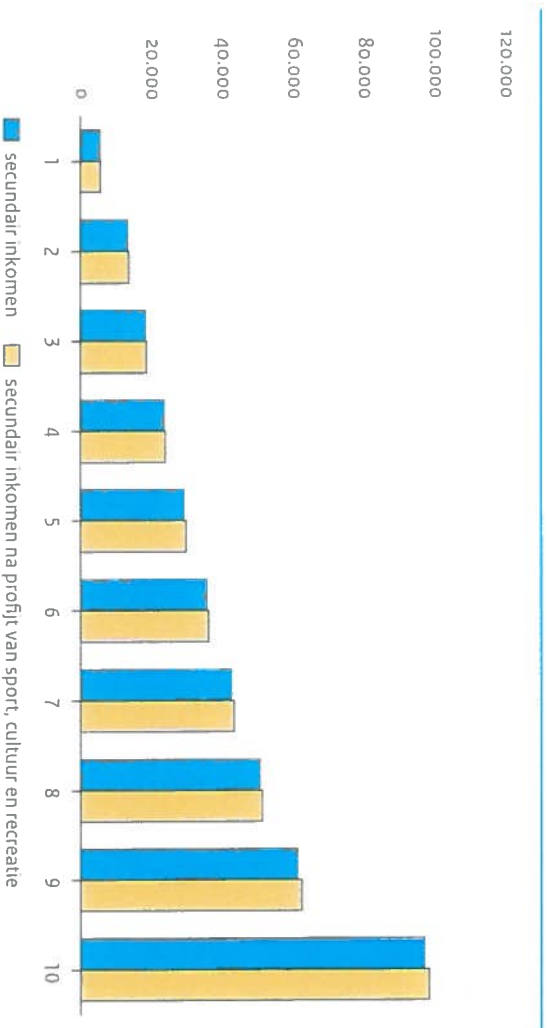
Bron: SCP (IAH'14)

8.5 De inkomenseffecten van sport, cultuur en recreatie

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

Figuur 8.5

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



Bron: SCP (IAH '14)

8.6 Conclusie

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

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

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

9 Vervoer

9.1 Redenen voor overheidsingrijpen op het gebied van vervoer

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

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

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

9.2 Overheidsuitgaven aan vervoer

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

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

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

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

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

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

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

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

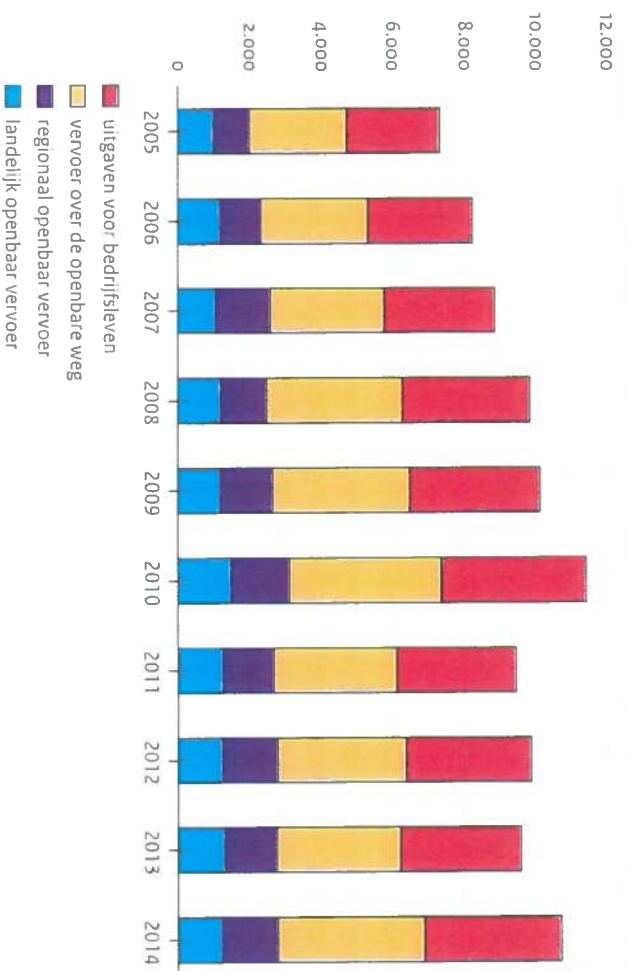
89 Vanaf 2015 zijn er 18 ov-autoriteiten, doordat Haaglanden en Rotterdam zich verenigd hebben in de metropoolregio Rotterdam Den Haag.

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

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

Figuur 9.1

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



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

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

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

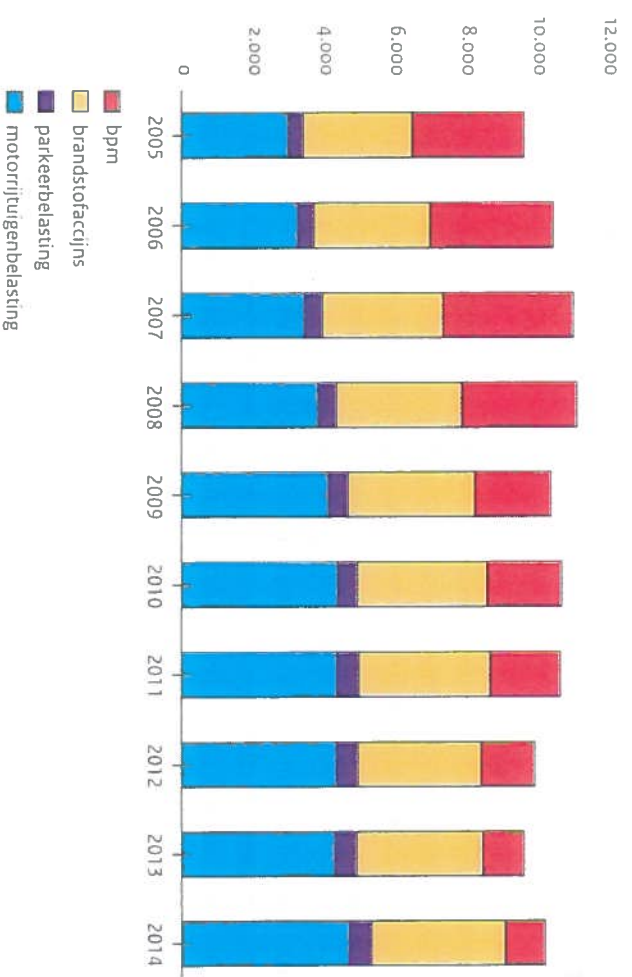
De motorrijtuigenbelasting (ook wel wegenbelasting genoemd) is afhankelijk van het type, gewicht, de soort brandstof, het gebruik (privé, zakelijk) van het motorvoertuig en de provincie waarin de gebruiker woont. Dat laatste is van belang vanwege de provinciale opcenten, die de provincies aan mobiliteit,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

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

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

Figuur 9.2

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



a bpm en brandstofaccijns zijn inclusief bedrijven.

Bron: cas (Nationale rekeningen en Statline)

9.3 De toerekening van het profijt van overheidsuitgaven aan vervoer

Toerekening macrobedragen

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

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

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

Landelijk openbaar vervoer

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

Een deel van het regionaal openbaar vervoer vindt per trein plaats. De ns exploiteert het hoofdtrailnet voor landelijk openbaar vervoer, maar verzorgt – samen met andere regionale vervoersbedrijven – ook het regionaal vervoer in het westen en oosten van het land.⁹³

Deze regionale vervoerders verzorgden in 2014 ruim 5% van het vervoer per spoor (CLO 2016). Bij de toerekening van de betrokken overheidsuitgaven kon echter geen rekening worden gehouden met deze regionale vervoersdiensten. Alle vervoer per trein is gerekend tot het landelijk openbaar vervoer.⁹⁴

Regionaal openbaar vervoer

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

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

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

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

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

Vervoer over de openbare weg

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

Toerekening op het niveau van huishoudens

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

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

Kader 9.1 Imputatie uit het ovin

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

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

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

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

Tabel 9.1

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

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

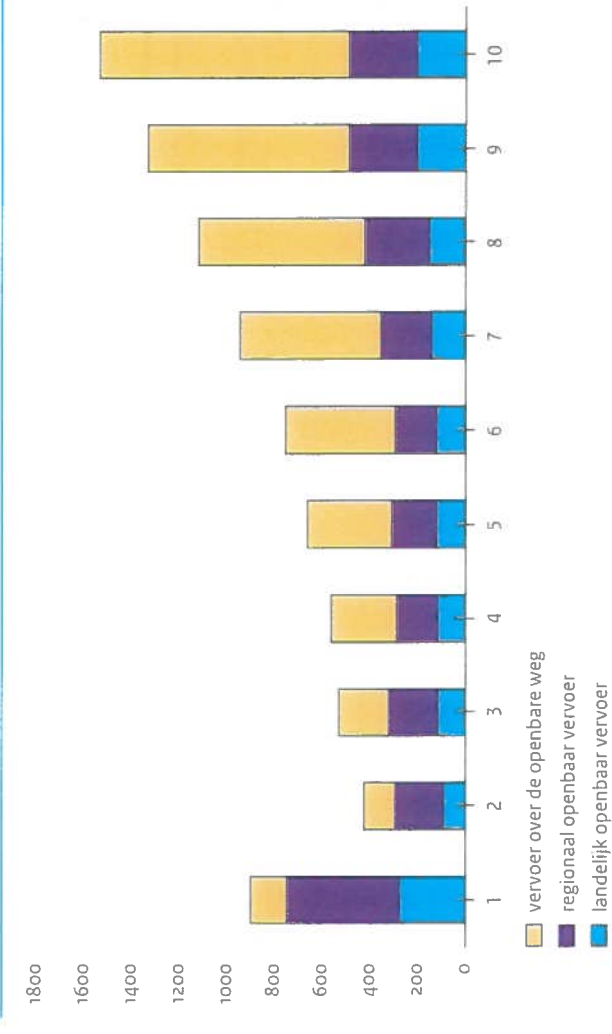
a Inclusief provinciale opcenten (1136 miljoen euro).

Bron: cbs (Statline); Jaarverslagen Infrastructuurfonds en ProRail (2014)

9.4 De verdeling van het profijt van vervoer

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

Figuur 9.3
 Het profijt van verkeer en vervoer, naar decielen van het secundaire inkomen, 2014 (gemiddeld bedrag in euro's per huishouden)



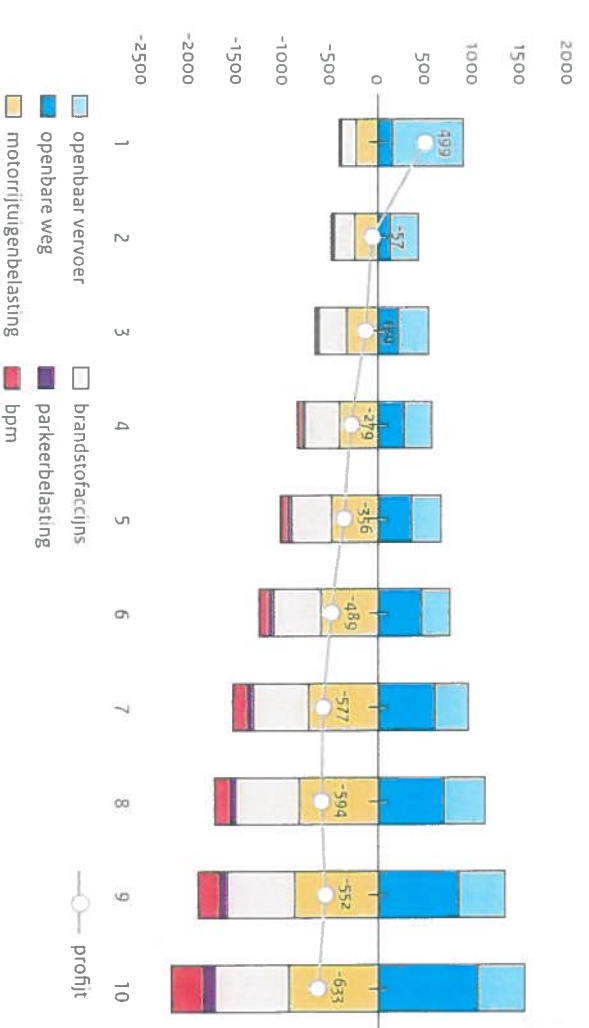
Bron: SCP (IAH '14)

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

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

Figuur 9.4

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



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

Bron: SCP (IAH'14)

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

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

Tabel 9.2

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

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

Bron: SCP (AH'14)

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