

De betrekkelijke beleidsrelevantie van 'Berekend beleid'

P. Veninga

1. Wie 'betaalt' het bezuinigingsbeleid?

Ruim tweederde van het nationale inkomen werd in 1983 besteed of herverdeeld via de collectieve sector; bijna de helft daarvan (éénderde van het NNI) bestond uit inkomensoverdrachten. Het is daarom van belang om te weten wie er profijt heeft van de verzorgingsstaat en wie ervoor betaalt. Met name is het van belang te weten wie er profiteert of op achteruit gaat als gevolg van de stelselwijzigingen die dit kabinet heeft voorgesteld om te komen tot een economisch herstel. Bovendien is het van belang om te weten of de voorgestelde wijzigingen werkelijk dat opleveren wat de regering ervan verwacht. Het stelsel is immers zó ingewikkeld dat inzicht in de mate waarin de ene maatregel de andere teniet kan doen lang niet altijd aanwezig is.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) tracht in deze problematiek inzicht te bieden met zijn onlangs verschenen rapport *Berekend beleid*. Het rapport kan worden gezien als een vervolg op het in 1981 verschenen rapport *Profijt van de overheid in 1977*. Hoewel de doelstelling en het onderwerp van deze beide studies nogal van elkaar verschillen, is er toch alle reden om een aantal parallellen te trekken en een aantal vergelijkingen te maken. *Profijt van de overheid* had ten doel een zo compleet mogelijk beeld te geven van de verdelingswerking van alle overheidsmaatregelen, waarbij aan goederen of diensten gebonden overdrachten (subsidies of belastingen) een rol spelen. Het ging dus om een zo volledig mogelijke beschrijving van de verdeling van tertiaire inkomensbestanddelen over inkomensgroepen. *Berekend beleid* kijkt naar beleidsmaatregelen (en maatschappelijke ontwikkelingen, zoals arbeidstijdverkorting) met het oog op hun consequenties voor de secundaire inkomensverdeling, en met het oog op de effecten voor het overheidsbudget. *Profijt van de overheid* gaf de 'neerslag' van subsidies en heffingen weer op een statische wijze. *Berekend beleid* is in beginsel een studie naar een dynamisch proces; zij kijkt naar de effecten van veranderingen in het overheidsbeleid voor de inkomensverdeling. *Berekend beleid* biedt geen integraal beeld van de verdelingseffecten van alle overheidsmaatregelen die een verdelingswerking in de secundaire sfeer hebben. De studie beoogt dat ook niet, maar wordt gepresenteerd als een instrument dat voor iedere willekeurige verandering in een overheidsmaatregel verdelings- en budgettaire effecten kan simuleren.

Beide studies hebben gemeenschappelijk de onderzoeksmethode, (een gedeelte van) de presentatie en de mogelijke politieke implicaties. De onderzoeksmethode is in beide gevallen gebaseerd op het werken met grote steekproeven, waarin individuele gegevens van huishoudens bekend zijn met betrekking tot de diverse huishoudenskenmerken en met betrekking tot gebruik van of recht op de onderzochte regelingen. De presentatie geschiedt in beide studies door de neerslag respectievelijk de effecten van (veranderingen in) maatregelen weer te geven voor decielen van huishoudens gerekend naar secundair inkomen (d.w.z. de 10% huishoudens met het laagste inkomen, de volgende 10%, tot en met de 10% huishoudens met het hoogste huishoudensinkomen). Daarnaast worden in *Berekend beleid* de effecten ook nog weergegeven naar huishoudenstype (omvang en aantal verdienenden) en naar inkomenscategorie (werknemer marktsector, zelfstandige, pensioenontvanger, enzovoort). De politieke implicaties van beide studies zouden moeten bestaan in de aanpassing van bestaande of voorgestelde regelingen, voor zover de verdelingseffecten ervan door de regering als ongewenst aangemerkt worden. Vóórdat een uitspraak gedaan kan

Samenvatting—Wijzigingen in subsidieregelingen, het stelsel van sociale zekerheid of arbeidstijdverkorting kunnen de inkomensverdeling beduidend beïnvloeden. Voor het effect op de overheidsfinanciën is het van belang te weten of niet de ene regeling de verwachte resultaten van de andere regeling tenietdoet. Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft in 'Berekend beleid' een methode gepresenteerd, waarmee deze effecten berekend kunnen worden. Aan de hand van een aantal voorbeelden is aangetoond wat deze methode vermag. In combinatie met gedragsvoorspellingen en macro-effecten biedt de methode interessante perspectieven. Vooralsnog is het echter oppassen geblazen met de resultaten. De berekende effecten zijn partieel, staan dus los van hun macro-economische implicaties. Bovendien is de wijze van presentatie slechts zeer ten dele geschikt om inzicht te bieden in de inkomens- en welvaartspositie van diegenen die door de regelingen worden getroffen, namelijk het Nederlandse volk.

Drs. P. Veninga is econoom en werkzaam als stafmedewerker bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Hij maakte onder andere deel uit van de Interdepartementale Commissie Tertiaire Inkomensverdeling.

Adres: Haviklaan 35, 2566 XE Den Haag, tel. 070-659038.

worden over de ongewenstheid van bepaalde verdelingseffecten, moet vaststaan dat de gemeten en gepresenteerde effecten ook die zijn, waarin de overheid geïnteresseerd is. Met de toevoeging van de twee laatstgenoemde manieren van presentatie, namelijk de presentatie van de verdelingseffecten en inkomenscategorieën, is een stap in de goede richting gezet. Het is politiek interessant om na te gaan hoe een regeling uitwerkt voor tweeverdieners met kinderen of alleenstaanden. Het is ook politiek interessant om de consequenties van wijzigingen in regelingen te kennen voor gepensioneerden, ambtenaren of zelfstandigen. Maar inzicht in rijk of arm geven deze categorieën niet. Dat inzicht moet ook in *Berekend beleid*, evenals in *Profijt van de overheid*, komen van de deciel-indeling. Hierop is in het verleden reeds veel kritiek geïnteresseerd. Bij een bespreking van *Berekend beleid* is het dan ook goed om na te gaan of de op *Profijt* gerichte kritiek ook voor *Berekend beleid* van kracht is. De kritiek houdt vooral in dat geen rekening wordt gehouden met de omvang en samenstelling van het huishouden¹.

De regering is, blijkens haar instemming met de conclusies van het rapport van de (ambtelijke) Interdepartementale Commissie Tertiaire Inkomensverdeling (ICTI), van oordeel dat de indeling naar decielen voor de beoordeling van de tertiaire inkomensverdeling een onvolledig en misleidend beeld geeft. De in de pers naar voren gekomen conclusie dat de meeste overheidsregelingen met een tertiaire werking vooral aan de hogere inkomensklassen ten goede komen – een indruk die werd gewekt bij het uitbrengen van *Profijt* – werd door de ICTI in sterke mate gemodificeerd en daardoor in haar consequenties ontkracht. Dit verklaart ook de uiterst beperkte strekking van de beleidsconclusies die de regering heeft getrokken naar aanleiding van *Profijt*. (Alleen op het gebied van onderwijsretributies en studiefinanciering is aangekondigd dat 'meer rekening zal worden gehouden met de thans bestaande verschillen in profijt tussen hoger en lager opgeleiden'. Dat was de regering om budgettaire redenen trouwens toch al van plan!) Er is reden om te stellen dat het SCP ook in *Berekend beleid* er niet in is geslaagd de verschillen tussen arm en rijk op een adequate wijze uit te drukken. In paragraaf 4 zal op deze tekortkoming worden ingegaan.

Het SCP heeft tot taak ontwikkelingen op sociaal en cultureel terrein te onderzoeken en daarover te rapporteren. De inkomensverdeling is één van de deter-

minanten van de sociale en culturele mogelijkheden van mensen. Dat het SCP verdelingsvraagstukken in zijn programma opneemt, is dan ook begrijpelijk. Toch is het een tekortkoming dat het bureau in deze studies in het geheel niet ingaat op de sociale, laat staan culturele, implicaties van zijn bevindingen. Eén inleidende zin in het voorwoord van *Berekend beleid* moet de verantwoording zijn voor deze studie door het SCP: 'De sociale en culturele situatie van personen en van huishoudens waarvan zij deel uitmaken, hangt in belangrijke mate samen met hun inkomenspositie'. Dat is zeker waar, maar nergens wordt aangegeven hoe deze samenhang er uitziet. Had het niet voor de hand gelegen dat het SCP was ingegaan op de consequenties, via de effecten op de inkomenspositie, van de onderzochte wijzigingen van overheidsmaatregelen op bijvoorbeeld de positie van de vrouw in het gezin of op de arbeidsmarkt, op de emancipatiedoelstellingen van de overheid, of op de mogelijkheden voor een zelfstandig bestaan van kinderen ouder dan 18 jaar? Er is zelfs geen aanduiding te vinden van een mogelijk vervolgonderzoek in die richting. Zoals de studie nu vorm heeft gekregen, zou zij veeleer het onderwerp van het Centraal Planbureau hebben kunnen zijn.

2. De onderzoeksofzet van het SCP

Overheidsmaatregelen die gericht zijn op de verdeling van secundaire inkomens of die daarvoor belangrijke consequenties hebben, werden tot nu toe veelal door gerekend op basis van een aantal standaardgevallen (bijvoorbeeld de modale werknemer met niet-werkende vrouw en twee kinderen). Op deze manier werden zowel de verdelingsconsequenties berekend (wat betekent de maatregel voor het modale gezin) als de budgettaire consequenties (wat betekent de maatregel voor de schatkist). 'Geïllustreerd' is daarvoor waarschijnlijk een betere term, want, zoals het SCP terecht opmerkt, deze methode geeft noch een goed beeld van de feitelijke huishoudenssituaties, die immers zeer verschillend kunnen zijn van de diverse standaardgevallen, noch een goede berekeningsbasis voor de budgettaire consequenties. Men moet immers inzicht hebben in de verscheidenheid en frequentie van de diverse huishoudenssituaties, om een redelijke berekening van de feitelijk met de regeling gemoeide bedragen te kunnen geven. Daarbij komt nog dat bij de standaardberekeningen veelal geen rekening

wordt gehouden met effecten voor de niet direct onderzochte maatregel (bijvoorbeeld bij een verlaging van de sociale uitkeringen wordt geen rekening gehouden met de consequenties daarvan voor de individuele huursubsidies of de eigen bijdrage voor gezinshulp). Als hiermee al rekening wordt gehouden, dan is ook dat weer voor een aantal standaardgevallen; in de mate waarin dergelijk soort cumulaties respectievelijk weglekeffecten optreden bestaat meestal weinig inzicht.

Het 'micromodel' van het SCP is niets anders dan het op basis van een steekproef vaststellen van de feitelijke individuele huishoudensomstandigheden en de verdeling van die omstandigheden. Voor ieder huishouden in de steekproef is bekend in hoeverre en op welke manier het in aanraking komt met de diverse (overheids)regelingen. Door de wijzigingen in een regeling door te rekenen voor ieder huishouden, met name de consequenties die zo'n wijziging heeft voor de aanspraken uit hoofde van andere regelingen, is het mogelijk een beeld te geven van de effecten van de wijziging voor de hele populatie én voor de schatkist. Op die manier wordt het in principe mogelijk om de verdelingseffecten veel nauwkeuriger weer te geven en een betrouwbaarder beeld te krijgen van de budgettaire effecten.

3. De verdediging van het onderzoek

Het onderzoek van het SCP is partieel en geeft slechts in beperkte mate inzicht in de feitelijke effecten van maatregelen. Zo wordt geen verbinding gelegd met de macro-economische effecten van bijvoorbeeld de doorgevoerde bezuinigingen en er wordt geen rekening gehouden met gedragsveranderingen als gevolg van de onderzochte maatregelen, zoals het opzeggen van de baan als gevolg van de tweeverdienersmaatregel. Het SCP is zich hiervan bewust en is in het rapport uitvoerig ingegaan op deze tekortkomingen die (vooral nog) kleven aan de gekozen werkwijze. Aan de methode kleven ook een aantal problemen van meer praktische aard: het datamateriaal is niet intern afgestemd, de enquêtes zijn slecht ingevuld.

In de inmiddels verschenen artikelen van de auteurs van de studie is zowel op de beperktheid van de studie als op de praktische problemen met het onderzoek uitvoerig ingegaan². Hun verdediging kan welhaast gelezen worden als een verontschuldiging dat een dergelijke studie überhaupt gepleegd is, gezien het aantal

kronkels waarin de onderzoekers zich hebben moeten wringen. Zelf zeggen de onderzoekers hierover in kronkelig Nederlands:

'Onze werkhypothese is dat wetenschappelijk onderzoek mede bloeit dank zij toeval en schone schijn (onvriendelijk: een beetje bedrog). Gegevens worden geselecteerd en "bewerkt", methoden worden op problemen losgelaten, resultaten worden aangekleed en "geïnterpreteerd". Waarschijnlijk is dit een belangrijke verklaring dat veel onderzoekers weinig behoefte voelen aan een uitgebreide verslaglegging van het dagelijkse geploeter. Slechts het eindproduct – hoe dan ook tot stand gekomen – telt.'

Is hier sprake van het pareren van kritiek voordat zij is uitgesproken en probeert men de critici van de resultaten vóór te zijn door bij voorbaat alle moeilijkheden van het onderzoek breed uit te meten? Of zijn de resultaten werkelijk het produkt van 'een beetje zelfbedrog'?

Noch voor verontschuldiging, noch voor zelfbeklag lijkt er veel aanleiding te zijn. Er is weinig reden tot verontschuldiging voor een studie die zeker een stap voorwaarts genoemd mag worden ten opzichte van het werken met standaardgevallen. Er is evenmin reden voor al te veel zelfbeklag: de door de onderzoekers aan de studie opgelegde beperkingen maken het model tot een verhoudingsgewijs simpel hanteerbaar instrument. Dat daarbij veel aanpassingen aan het statistische materiaal, bijschattingen en correcties gemaakt moeten worden, dat er moeilijkheden ontstaan door de 'koppeling' van gegevensbestanden en dat er een zekere mate van statistische onzekerheid bestaat, is inherent aan het werken met enquêtes en steekproeven.

Wél een belangrijke tekortkoming is dat gedragsaanpassingen als gevolg van wijzigingen in de onderzochte regelingen vrijwel niet in het model zijn opgenomen. Dit is een bezwaar dat evenzeer kleeft aan het werken met standaardgevallen, en het beperkt stellig de waarde die men mag hechten aan de resultaten ten aanzien van de verdeling en ten aanzien van de berekende budgettaire effecten. Het SCP zou op dit punt meer perspectief hebben kunnen bieden door in plaats van de moeilijkheden met hun micromodel de mogelijkheden van een uitbreiding van hun micromodel te onderstrepen. Het is immers wel degelijk mogelijk om een aantal gedragsrelaties in de micromodellen op te nemen (zoals de neiging van vrouwen om zich van de

arbeidsmarkt terug te trekken bij een hogere belastingdruk). Ook het koppelen van micro- en macromodellen lijkt niet onmogelijk. Voor het Centraal Planbureau ligt hier een uitdaging van formaat.

Een ander bezwaar dat de onderzoekers terecht signaleren, is de moeilijkheid om het micromodel betrekking te laten hebben op recent materiaal. Dit komt niet alleen tot uitdrukking in de door hen genoemde hoge kosten, die gemaakt moeten worden om het gegevensbestand én de werking van het model up-to-date te houden (dat laatste moet geschieden omdat immers de regelingen nogal frequent kunnen wijzigen). Het is inherent aan het werken met grote enquêtes dat de produktietijd lang is, zeker als deze een aantal bewerkingen moeten ondergaan. De situatie waarop de gegevens betrekking hebben kan dan inmiddels grondig gewijzigd zijn. Zo verdubbelde bijvoorbeeld het aantal werklozen tussen 1981 en 1983. Gegevens die betrekking hebben op de nog geen 400.000 werklozen in 1981, zullen weinig representatief zijn voor de 800.000 werklozen uit 1983. Om inzicht te krijgen in de 'nieuwkomers' zal dan toch ad hoc onderzoek gepleegd moeten worden en zal met vereenvoudigde standaardmodellen gerekend moeten worden. De waarde van het gebruik van micromodellen à la 'Berekend beleid' ligt dus in die gevallen waar sprake is van een qua omvang en samenstelling niet al te sterk wisselend bestand.

4. De beleidsrelevantie van het onderzoek

Spreiding versus gemiddelden – Verzette het SCP zich bij de opstelling en latere behandeling van *Profijt van de overheid* nog tegen het idee dat de spreiding van resultaten binnen de decielen van belang zou kunnen zijn (met de oneigenlijke argumentatie dat de overheid alleen in de resultaten voor groepen en niet in de resultaten voor individuen of individuele huishoudens geïnteresseerd zou zijn), in *Berekend beleid* is men gelukkig tot inkeer gekomen. Nu wordt tenminste voor een aantal regelingen de spreiding weergegeven. Hoe belangrijk een dergelijk gegeven kan zijn, blijkt als we bijvoorbeeld zien dat 41% van de zelfstandigen er na invoering van een volledige volksverzekering tegen ziektekosten in secundair inkomen op achteruit gaat, sommigen zelfs rond de 10%, hoewel er sprake is van een gemiddelde vóóruitgang van 0,4% (zie de tabellen 9.19 en 9.20).

Het is jammer dat spreidingsresultaten niet syste-

matischer voor alle regelingen zijn weergegeven (het is nu alleen maar naar inkomenscategorie gedaan). Het argument dat dit een nog veel groter aantal tabellen oplevert, en daarmee de onoverzichtelijkheid bevordert, is op zichzelf natuurlijk juist; daarentegen zou dit ook de inzichtelijkheid bevorderen, te meer daar achter de gemiddelden per klasse (decieel) grote onderlinge verschillen schuil kunnen gaan.

Standaardisatie of niet? – Om een oordeel te kunnen geven over een regeling of over een wijziging in een regeling, moet er worden uitgegaan van een relevant geachte indeling in (inkomens)klassen. Zoals reeds opgemerkt, heeft het SCP gekozen voor een drietal indelingen: naar decieel van huishoudensinkomen, waarin zich een huishouden bevindt, naar huishoudentype en naar inkomenscategorie. Alleen de eerste indeling is een indeling naar inkomen. De andere twee indelingen zijn echter, politiek gezien, – gelet op de uitspraken die erover gedaan worden – minstens zo interessant. De vraag is of de gekozen indeling naar inkomen politiek relevant is of zou moeten zijn. Dit lijkt nauwelijks het geval.

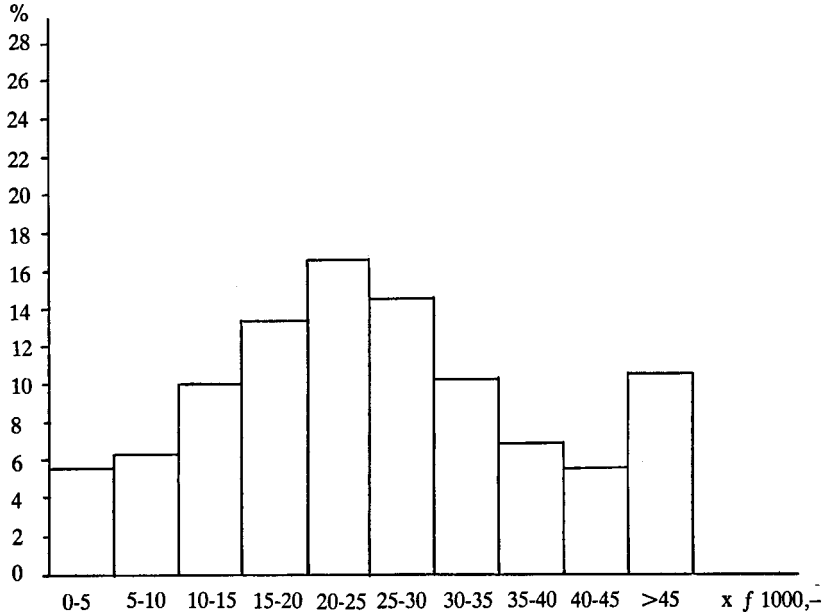
Het SCP gaat uit van de (secundaire) inkomens van huishoudens (ook inwonende kinderen van 18 jaar en ouder vormen voor het SCP een zelfstandig huishouden). De vraag uit hoeveel personen een huishouden bestaat, speelt voor de plaats op de inkomensranglijst geen rol; er is niet uitgegaan van gestandaardiseerde inkomens. Verder is er een decielindeling gemaakt van huishoudens, niet van personen. Een niet-gestandaardiseerd inkomen heeft het voordeel dat het voor iedereen begrijpelijk is en niet op arbitraire wijze is vervormd tot een gestandaardiseerd inkomen. Desalniettemin kan de vraag worden gesteld of een andere vorm van indeling naar inkomensgroepen niet de voorkeur verdient of tenminste náást de huishoudensdecielindeling gepresenteerd zou moeten worden. Eén van de kritiekpunten van de ICTI op *Profijt van de overheid* was nu juist het feit dat de verschillen in welvaartspositie die het gevolg zijn van verschillen in huishoudensgrootte niet tot uitdrukking komen in de door het SCP gekozen werkwijze.

Om te illustreren tot welke verschillen in beoordeling van de welvaartspositie van (leden van) huishoudens men zou kunnen komen op basis van andere manieren van indelen, heb ik, tentatief, op basis van de in *Berekend beleid* gepresenteerde gegevens een drietal frequentieverdelingen naar inkomensklasse

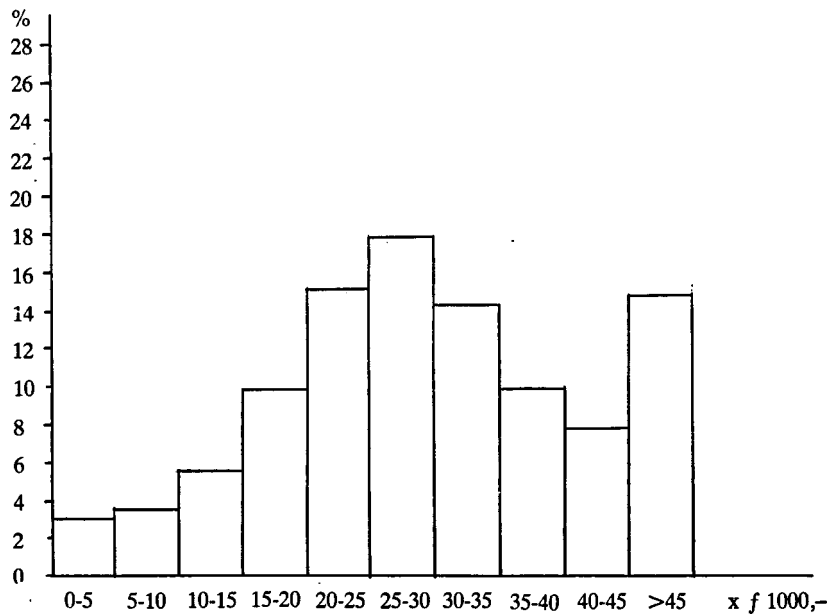
geconstrueerd (zie figuur 1, 2 en 3, en voor een cumulatieve verdeling tabel 1 en figuur 4). De eerste geeft weer de verdeling van *huishoudens* naar inko-

mensklasse (f 0,— f 5000,—, f 5000,— f 10.000,— enzovoort). De tweede verdeling geeft de verdeling weer van *personen* die leven binnen een huishouden met

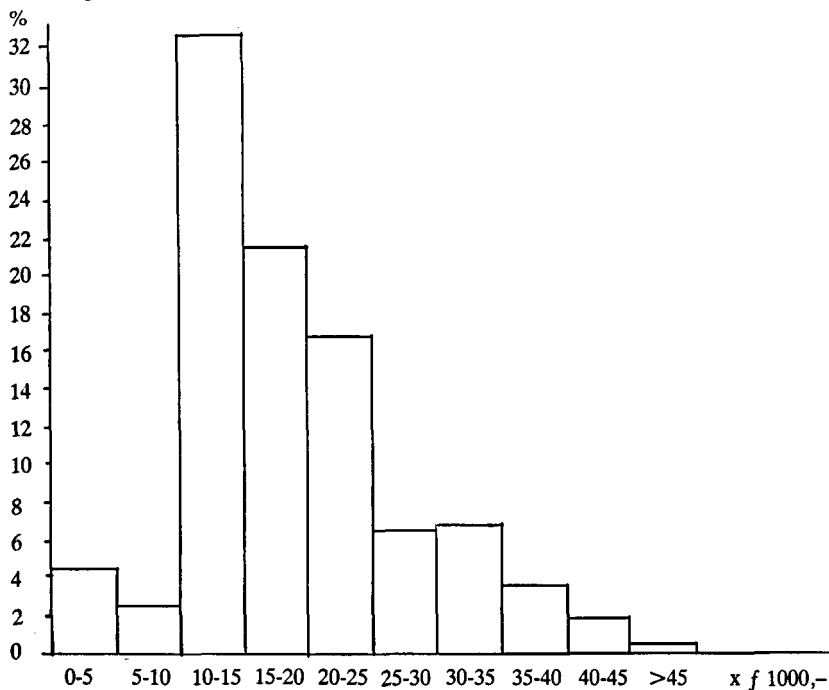
Figuur 1: Huishoudens naar inkomensklasse



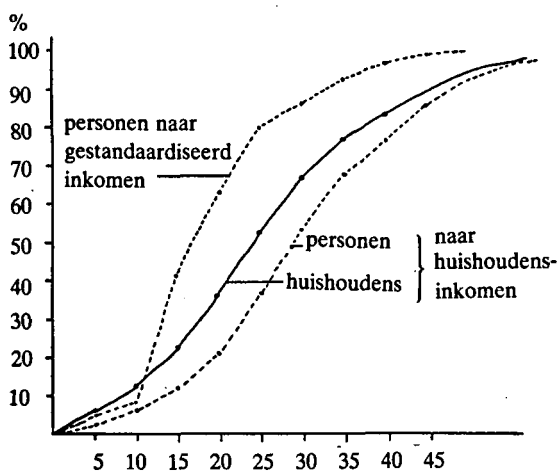
Figuur 2: Personen naar huishoudensinkomen



Figuur 3: Personen naar gestandaardiseerd inkomen



Figuur 4: cumulatieve frequentieverdeling van inkomens voor (a) huishoudens; (b) personen binnen huishoudens; (c) personen naar gestandaardiseerd inkomen



Tabel 1: cumulatieve frequentieverdeling, gebaseerd op figuur 1, 2 en 3

inkomen x f 1000,-	% van de huishoudens		% van de personen in huishoudens		% van de personen naar gestand. inkomen	
	cum.		cum.		cum.	
0- 5	5,6	5,6	3,0	3,0	5,1	5,1
5-10	6,4	12,0	3,5	6,5	3,3	8,4
10-15	10,3	22,3	5,7	12,2	33,0	41,4
15-20	13,4	35,7	9,4	21,6	21,8	63,2
20-25	16,5	52,2	14,8	36,4	16,9	80,1
25-30	14,4	66,6	17,7	54,1	6,6	86,7
30-35	10,1	76,7	14,1	68,2	6,8	93,5
35-40	6,9	83,6	9,5	77,7	4,0	97,5
40-45	5,7	89,4	7,7	85,6	2,2	99,8
>45	10,6	100	14,4	100	0,2	100

een bepaald inkomen. Aangezien het aantal personen per huishouden met het huishoudensinkomen stijgt (het gemiddelde aantal personen in het 1e en 2e deciel is 1,2 en 1,1, in het 8e, 9e en 10e deciel 3,0, 2,9 en 2,9),

is het percentage *personen* dat leeft in een huishouden met een hoog inkomen veel hoger dan het percentage *huishoudens* met een hoog inkomen. Zo is het percentage *huishoudens* met een hoger inkomen dan

f 20.000,— ongeveer 64%, het percentage *personen in huishoudens* met een inkomen hoger dan f 20.000,— ongeveer 78%. Hierin komt echter nog niet tot uitdrukking dat er binnen de huishoudensdecielen onderling grote verschillen kunnen bestaan in de omvang van de huishoudens. Deze huishoudens kunnen dan weliswaar hetzelfde secundaire inkomen hebben, het aantal personen dat van dat inkomen moet leven, kan variëren van 1 tot 5 of meer. Een standaardisatie van inkomens zou de personen op een vergelijkbaar welvaartspeil kunnen brengen. Het SCP besteedt weliswaar aandacht aan standaardisatie, maar gebruikt verder geen standaardisatie in *Berekend beleid*. Nu is standaardisatie een nogal arbitraire zaak, waarin de keuze van de elementen die meegenomen worden om te standaardiseren, de uitkomsten bepaalt. Maar politiek is een arbitraire zaak en het zou op de weg van de politici moeten liggen om aan te geven welke vorm van standaardisatie het beste aansluit bij hun beoordeling van de welvaartspositie van huishoudens. Om te laten zien waartoe standaardisatie kan leiden heb ik een simpele vorm van standaardisatie toegepast die ongeveer overeenkomt met een aantal door het SCP beschreven methoden. Daarbij is ervan uitgegaan dat, om een vergelijkbaar 'welvaartsniveau' te hebben, een huishouden van N personen een inkomen moet hebben dat $1 + (N-1) \times 0,4$ maal zo groot is als dat van een alleenstaande. (Een huishouden van 2 personen moet dus een inkomen van f 14.000,— hebben, en een van 5 personen f 26.000,— om eenzelfde 'welvaartsniveau' te hebben als een alleenstaande met f 10.000,—. Het gestandaardiseerde inkomen van ieder der personen in deze huishoudens is nu f 10.000,—.) Hoe de verdeling van personen over inkomensklassen van gestandaardiseerd inkomen is, is weergegeven in de derde figuur. Het aantal personen met een gestandaardiseerd inkomen hoger dan f 20.000,— is nu ongeveer 37%. Zo'n 72% van alle personen heeft een (op deze wijze) gestandaardiseerd inkomen van tussen de f 10.000,— en f 25.000,—. Boven de f 40.000,— komt nog slechts 2,5%, boven de f 45.000,— nog maar 0,2% van het aantal personen. (Het percentage personen in huishoudens met een inkomen boven de f 45.000,— was 14,4, het percentage huishoudens in die klasse was 10,6.)

Men kan zich al met al afvragen of de indeling van huishoudens naar decielen op basis van het huishoudensinkomen eigenlijk wel zoveel zegt. Het zegt in

ieder geval weinig over het feit of een maatregel gunstig is voor mensen die ik in het algemeen als 'rijk' of als 'arm' zou beschouwen. (Zo bevat het 10e deciel het huishouden met 2 verdienende ouders met ieder een minimuminkomen en 4 niet-verdienende kinderen beneden de 18 jaar, een huishouden dat ik allerminst als 'rijk' zou willen aanmerken).

Het exclusieve werken met decielen heeft ook nog een optisch bezwaar. Het lijkt alsof de inkomensverschillen enorm zijn, maar een paar duizend gulden verschil in netto-inkomen scheelt al gauw een paar decielen op de ranglijst. Dit is een 'natuurlijk' gevolg van het feit dat er een fijnverdeling plaatsvindt van het gros van de huishoudens (zij die zich rond de top van de normaalcurve bevinden), terwijl de werkelijk hoge en werkelijk lage inkomensgroepen 'verdwijnen' in de bovenste en onderste 10%. Men zou haast geneigd zijn om te stellen dat huishoudens met een marginale belastingvoet van meer dan 40 à 50% niet voorkomen in de op decielen gebaseerde plaatjes.

Al met al zal bij de beoordeling van de resultaten van de SCP-berekeningen steeds rekening gehouden moeten worden met de vele defecten van de door het SCP gekozen methode en presentatie. Naast het feit dat de resultaten toch al moeilijk toegankelijk zijn door de onoverzichtelijkheid en veelheid van tabellen (maar dat is welhaast inherent aan een studie van een zo groot aantal regelingen die bovendien ieder nog op verschillende manieren gewijzigd worden), levert de moeilijkheid van de interpretatie van de verdelingseffecten een extra handicap op. Diegenen die dan ook niet de moeite willen nemen om zich zeer grondig in te leven in de voetangels en klemmen waarmee de verdeling naar decielen verbonden is, zou ik dan ook willen aanraden alleen te kijken naar de tabellen waarin de effecten naar huishoudenstype en inkomenscategorie worden weergegeven.

5. Beleids effecten; verwacht of onverwacht?

Blijkens het hoofdstuk 'Samenvatting en conclusies' is de primaire bedoeling van de studie geweest om de mogelijkheden van empirische simulaties met micro-modellen te illustreren. Een tweede oogmerk was om een beknopt overzicht te geven van overheidsprogramma's (met effecten voor het secundaire inkomen) op een aantal uiteenlopende beleidsterreinen. De resultaten van de simulaties zijn dus eigenlijk alleen maar bijkomstig. Ze dienen alleen ter illustratie van de mo-

gelijkheden van micromodellen, als we geïnteresseerd zijn in wijzigingen in een (overheids)regeling.

Toch zijn de wijzigingen in de overheidsregelingen niet willekeurig gekozen. Ze sluiten nauw aan bij concrete voorstellen tot wijzigingen die de laatste jaren de ronde hebben gedaan. Daarbij dient echter wel steeds het volgende bedacht te worden. Bij de voorstellen tot wijziging van verschillende sociale wetten, veranderingen in het stelsel van de individuele huursubsidie en ook bij de voorstellen tot verkorting van de arbeidstijd zijn er diverse doelstellingen die geacht worden ermee gediend te zijn. Herziening van het stelsel van sociale zekerheid is gericht op zowel het terugdringen van het overheidstekort, op een betere werking van de arbeidsmarkt, onder meer door vergroting van de afstand tussen loon- en uitkeringsinkomen en op een grotere doorzichtigheid, wellicht ook rechtvaardigheid van het stelsel. De verdelingseffecten zijn hiervan ten dele slechts een afgeleide en de verdeling zal veelal niet als doel op zichzelf, maar als randvoorwaarde optreden. Hetzelfde geldt voor de arbeidstijdverkorting. Doelstelling is het terugdringen van de werkloosheid, zowel direct door het herverdelen van werk, als indirect door de mogelijke (en hopelijk positieve) macro-economische effecten van een verminderde werkloosheid en hogere produktiviteit. De verdelingseffecten zijn dus niet meer dan een aspect van de veranderingen in de regelingen.

Bij de beoordeling van de resultaten uit het rapport van het SCP moet er daarom voor worden gewaakt dat het verdelingsaspect niet te veel op de voorgrond komt te staan.

5.1. Arbeidstijdverkorting – Het SCP heeft de verdelingseffecten en de effecten voor de schatkist berekend van een algemene arbeidstijdverkorting met 10% bij 25 en 50% herbezetting en met 20% bij 50% herbezetting. In dit hoofdstuk heeft het SCP wel heel sterk moeten leunen op een groot aantal veronderstellingen, die met name met betrekking tot herbezetting en inschakeling van werklozen op vrijgekomen arbeidsplaatsen nauwelijks empirisch gefundeerd zijn. Van belang is wel dat een poging is gedaan om de consequenties voor de vele burgers die onder het sociaal minimum geraken (650.000 à 980.000 huishoudens) te schetsen. Hier wreekt zich echter het feit dat de macro-economische consequenties (hogere arbeidsproduktiviteit, extra groei, lager overheidstekort) niet doorgerekend zijn en dat niet is gerekend

met de mogelijkheid van economische groei in de periode waarin de veranderingen worden doorgevoerd. De waarde van de berekeningen ligt bij dit onderwerp dan ook voornamelijk in de illustratie van de methode en niet zozeer in de feitelijke uitkomsten.

5.2. Stelselherziening van de sociale zekerheid – Het SCP heeft de verdelingseffecten en de effecten voor de schatkist doorgerekend van een verlaging van de uitkeringspercentages WAO, WW en WWV (nu 80, 80, 75) tot een glijdend percentage tussen de 70 en 58. Daarnaast zijn de effecten berekend van het elimineren van de verborgen werkloosheid uit de AAW/WAO. Hierbij heeft het SCP noodgedwongen moeten werken met een aantal veronderstellingen, vooral met betrekking tot de verborgen werkloosheid in de AAW/WAO.

Meer nog dan illustratief voor de mogelijkheden van een micromodel is dit hoofdstuk illustratief voor de ingewikkeldheid en ondoorzichtigheid van de sociale wetgeving in Nederland. Opmerkelijk is dat het veronderstelde percentage van de omvang van werkloosheid in de AAW/WAO (10%, 30% en 50%) relatief zo weinig te betekenen heeft voor de verschillen in achteruitgang van de secundaire huishoudensinkomens (-12,7%, -15,3% en -18,9%).

5.3. Herziening van het belastingstelsel – Het SCP heeft op het punt van de wijzigingen in het belastingstelsel een vijftal simulaties doorgevoerd:

- a. invoering van de tweede fase van de Wet Tweeverdiensers. (Deze tweede fase behelst voornamelijk een verandering in de structuur van de toekenning van belastingvrije sommen);
 - b. invoering van een geïntegreerd schijventarief voor inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen;
 - c. invoering van een proportioneel tarief van inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen samen;
 - d. individualisering van het premie maximum van de volksverzekering voor gehuwden;
 - e. verhoging van de onroerendgoedbelasting onder gelijktijdige verlaging van de inkomstenbelasting.
- De invoering van de tweede fase van de Wet Tweeverdiensers heeft 1 januari 1984 haar beslag gekregen. Per 1 januari 1985 is de individualisering van het premie minimum van de volksverzekering voor gehuwden ingevoerd, wat betekent dat geen restitutie plaatsvindt van het gezamenlijk door man en vrouw betaalde

bedrag dat boven het premimaximum uitstijgt. De andere simulaties hebben betrekking op fictieve wijzigingen.

De invoering van de tweede fase van de Wet Tweeverdieners leidt, zoals mocht worden verwacht, tot een (geringe) daling van het secundaire inkomen van tweeverdieners, maar ook alleenstaanden betalen iets meer belasting. Dat de effecten vooral neerslaan in de hoogste decielen is verklaarbaar door de grotere mate van aanwezigheid van tweeverdieners in die decielen.

De integratie van de inkomstenbelasting en de premies volksverzekering houdt vooral voor gepensioneerden een belastingverzwaring in, aangezien deze nu vrijgesteld zijn van het betalen van premies volksverzekeringen. Ook zelfstandigen gaan er in de meeste gevallen op achteruit. Bij budgettaire neutraliteit van de regeling houdt dit uiteraard een vermindering van de druk op veel andere groeperingen in. Hetzelfde geldt, zij het met andere proporties, eveneens voor de invoering van een geïntegreerd proportioneel tarief, met of zonder belastingvrije som. Uit dit voorbeeld blijkt duidelijk de waarde van het weergeven van de spreiding van de resultaten, met name binnen de inkomensdecielen. Als de decielen zijn opgebouwd uit huishoudens van zeer onderscheiden groeperingen, dan is het gemiddelde per deciel een weinig zeggend gegeven.

De individualisering van het premimaximum valt uiteraard ongunstig uit voor tweeverdieners. Een logisch gevolg daarvan zijn de effecten van de hoogste twee decielen, waarin de tweeverdieners overgepresenteerd zijn. (In andere decielen treden geen effecten op.)

De verhoging van de onroerendgoedbelasting onder gelijktijdige verlaging van de inkomstenbelasting levert bij de door het SCP gehanteerde veronderstellingen een verlaging van de totale belastingen in de laagste en een verhoging van de belasting in de hoogste decielen op. Gezien de progressiviteit van de inkomstenbelasting een niet verwonderlijke uitkomst.

5.4. *Herziening van de individuele huursubsidie (IHS)* – Het SCP heeft een aantal, inmiddels doorgevoerde, wijzigingen in de IHS-regeling berekend als waren deze in 1981 reeds doorgevoerd, namelijk:

- de samenvoeging van inkomens bij de beoordeling van de aanspraak op IHS;
- wijzigingen van de kortingsregeling door de kwaliteitsaftrek;

- invoering van een afzonderlijke IHS-tabel voor alleenstandigen;
- verlaging van de maximumhuurgrens;
- verlaging van de maximuminkomengrens.

De meeste ontvangers van IHS bevinden zich in het 2e t/m 5e deciel (76% van de IHS-ontvangers vóór de wijzigingen). De gecumuleerde effecten van de wijzigingen treden dan ook voornamelijk op voor huurders in deze decielen. Het aantal gerechtigden daalt in totaal met 15%, het potentiële uitkeringsbedrag met 20%. Een vergelijking van de budgettaire effecten, zoals die door het SCP en zoals die door het ministerie van VROM zijn geschat, benadrukt de waarde van de door het SCP gevolgde methode. Bepaalde effecten zijn bij de traditionele schattingsmethode van VROM 'onzichtbaar' omdat niet voldoende inzicht bestaat in de feitelijke (potentiële) aanspraken op een uitkering, aangezien de huishoudenssituaties slechts globaal bekend zijn. Aangezien niet kan worden verwacht dat de mogelijkheden tot gedragsaanpassing op de korte termijn erg groot zullen zijn (zoals verhuizen naar een goedkopere woning) zijn de resultaten van de voor de IHS gemaakte berekeningen waarschijnlijk betrouwbaarder dan de berekeningen omtrent de arbeidstijdverkortung, de wijzigingen in de sociale zekerheid en de wijzigingen in het belastingstelsel.

5.5. *Herziening van de ziektekostenverzekeringen* – Het SCP heeft de verdelings- en budgettaire effecten van een viertal verschillende herzieningen van de ziektekostenverzekeringen beschouwd:

- opheffing van de vrijwillige ziekenfondsverzekering;
- opheffing van de bejaardenverzekering krachtens de Ziekenfondswet;
- invoering van een volledige volksverzekering tegen ziektekosten;
- invoering van een beperkte volksverzekering tegen ziektekosten.

Het hoofdstuk met betrekking tot de ziektekostenverzekeringen geeft een goed beeld van de verwarrende en gecompliceerde situatie die momenteel in Nederland bestaat op dit gebied. Het is niet verwonderlijk dat het SCP veel correcties in het basismateriaal heeft moeten aanbrengen. De respondenten weten zelf niet welke verzekeringsvorm ze feitelijk hebben. Hoewel het correct is om de verdelingseffecten van een stelselherziening van de ziektekostenverzekeringen te betrekken bij een beoordeling van zo'n stelselherzie-

ning, is een integrale beoordeling van zo'n herziening eigenlijk alleen mogelijk als de herziening getoetst wordt aan de doelstellingen die men met de regeling wil nastreven. Die doelstellingen liggen gedeeltelijk op het gebied van de verdeling (van lasten), namelijk in de nagestreefde 'solidariteit' (premieheffing naar draagkracht) en in de nagestreefde mate van risicomijding door verzekerden (door premieheffing naar risico, als dit risico door verzekerde zelf te beïnvloeden is, en door het heffen van een eigen bijdrage of het hantieren van een eigen risico).

Pas als vaststaat of en op welke wijze het draagkrachtbeginsel zou moeten gelden en welke mate van bijdragen naar risico men gewenst acht, valt met zinnigheid iets te zeggen over de verdelingswerking van de overgang naar zo'n ander stelsel. Daarbij moet worden bedacht dat de huidige verdelingswerking de resultante is van ettelijke partiële aanpassingen in het verleden, die op zichzelf tot merkwaardige verdelingspatronen aanleiding kunnen geven. We zien dan ook (het SCP geeft hier terecht de spreiding in de veranderingen weer, zij het alleen voor inkomenscategorieën) dat de verdeling van de effecten van de doorgerekende wijzigingen zeer grillig van aard is. Zo leidt de gesimuleerde invoering van een volledige volksverzekering bij sommige zelfstandigen tot een positieve, bij andere tot een negatieve wijziging in het secundaire inkomen met 8-12%.

5.6. *De cumulatie van bezuinigingseffecten* – De mogelijkheid tot cumulatie die het werken met micro-modellen biedt behoort tot de belangrijkste aspecten van deze methode. Cumulatie biedt én een beter inzicht in de totale effecten voor de diverse huishoudingen, als gevolg van het feit dat regelingen eenvoudigweg worden opgestapeld, maar ook elkaar kunnen versterken of tenietdoen, én in de totale budgettaire gevolgen. Voor die budgettaire gevolgen is het feit dat regelingen elkaar kunnen versterken of tenietdoen van belang.

Een beoordeling van de cumulatie bij huishoudens kan en mag echter niet geschieden zonder dat ook inzicht wordt geboden in de spreiding van de totale effecten. Achter de gemiddelde effecten kunnen zich grote uitschieters verschuilen, die, als het om meer dan incidentele gevallen gaat, politiek ongewenst kunnen zijn. Het SCP heeft dat inzicht jammer genoeg niet geboden, hoewel de mogelijkheden daartoe zeker aanwezig waren. Overigens plaatst de cumulatiebe-

werking de onderzoeker die met verschillend basis materiaal (enquêtes) moet werken voor het probleem van de koppeling van gegevens. Hoe goed het SCP daarin is geslaagd is moeilijk na te gaan. Hoezeer de resultaten hierdoor nog onzekerder worden dan zij toch al zijn, vanwege het feit dat bij het gehele onderzoek gewerkt wordt met steekproeven, wordt ook niet duidelijk. Een aanduiding van de onzekerheidsmarges ware hier (maar ook elders in het rapport) zeker op haar plaats geweest.

Het SCP heeft als zogeheten basisaccumulatie de effecten doorgerekend van de stelselherziening sociale zekerheid, 10% arbeidstijdverkorting met 50% herbezetting, individualisering van het premie maximum van de volksverzekeringen en de nieuwe tariefgroepindeling in de inkomstenbelasting (per 1 januari 1984). Daar bovenop zijn aansluitende cumulaties doorgerekend, in het bijzonder ten aanzien van de vraag hoe als gevolg van de in de basisaccumulatie doorgevoerde wijzigingen veranderingen optreden in het aantal subsidiegerechtigden, de gemiddelde subsidie per gerechtigde bij de individuele huursubsidie en de premie ziektekostenverzekeringen.

Het blijkt dat de gemiddelde achteruitgang in secundair inkomen van huishoudens met 6,1%, als gevolg van de in de basisaccumulatie doorgerekende maatregelen, gecompenseerd wordt met een verhoging van de individuele huursubsidie, die leidt tot een inkomensverbetering met gemiddeld 0,1%, terwijl een vermindering van de ziektekostenpremie zorgt voor een verbetering met 0,4%. Per saldo resulteert dus een achteruitgang van gemiddeld 5,6%. De compensatoire effecten blijken dus, althans gemiddeld, nogal mee te vallen. De budgettaire gevolgen zijn gedeeltelijk spiegelbeeldig hieraan: de opbrengst van de loon- en inkomstenbelasting daalt met 12%, maar per saldo heeft de collectieve sector een voordeel van f 1,9 miljard. Pensioenfondsen en ziektekostenverzekeraars zien hun inkomsten dalen, werkgevers hebben een voordeel van bijna f 10 miljard.

6. Slotconclusie

Het SCP heeft met *Berekend beleid* een indrukwekkend rapport geleverd dat de potentie in zich bergt om de berekening van effecten van overheidsmaatregelen zowel met betrekking tot de verdeling als met betrekking tot de budgettaire consequenties, veel realistischer te laten zijn dan tot nu toe door middel van

standaardgevallen het geval was. Toepassing van de methode van het SCP zal de overheid in staat stellen veel meer en veel nauwkeuriger dan tot nu toe rekening te houden met de cumulatie van effecten, zowel voor de individuele huishoudens als ook voor de schatkist (weglekeffecten). Met name voor het ministerie van Financiën is het daarbij geboden te letten op de totale effecten van individuele maatregelen die door verschillende departementen in de strijd om het budget worden voorgesteld. Om echter tot een voldragen systeem te komen, zal het nodig zijn om zeker de belangrijkste vormen van gedragsaanpassing in de micromodellen te incorporeren.

Ook de doorwerking in het macrovlak zal moeten gebeuren door het (ook door het SCP voorgestelde) koppelen van micro- en macromodellen. Het zou daartoe wenselijk zijn te komen tot een samenwerking tussen SCP en CPB. Men kan zich zelfs afvragen of niet zowel micro- als macromodellen meer op het terrein van het CPB thuishoren. Het SCP zou zich dan kunnen werpen op haar eigenlijke taak: het belichten van de sociale en culturele consequenties van de veranderingen in inkomensverdeling, economische groei en dergelijke.

De manier waarop het SCP in *Berekend beleid* de verdelingseffecten heeft weergegeven, is slechts ten dele adequaat. Met name de weergave van de effecten naar decielen van huishoudens naar huishoudensinkomen is ontoereikend en misleidend voor een goed inzicht in de verdelingseffecten. De methode van het SCP (het werken met individuele huishoudens, waarvan omvang en andere kenmerken bekend zijn) maakt het in beginsel zeer goed mogelijk om andere en politiek meer aansprekende indelingscriteria en inkomensverdelingsplaatjes te hanteren, zoals op basis van

gestandaardiseerde inkomens.

Uit de voorbeelden die het SCP geeft, blijkt niet zonder meer dat de schattingen van de budgettaire consequenties van maatregelen zoveel beter zouden zijn met de door het SCP gehanteerde methode dan met de op de departementen gehanteerde methoden. Zeker niet als rekening wordt gehouden met de onzekerheid die ook kleeft aan de schattingen van het SCP. Toch zou ik willen pleiten voor een voortzetting van de door het SCP ingeslagen weg. Het legt een sterkere dwang op de beleidsmakers om rekening te houden met cumulaties en weglekeffecten dan de traditionele methoden.

Of de methode van het SCP wel de hoge kosten waard is, is een moeilijk te beantwoorden vraag. Misschien is er een oplossing te vinden in een combinatie van het gebruik van de methode voor andere doeleinden, waardoor de vaste kosten gespreid worden over meerdere gebruiksmogelijkheden. Uiteindelijk worden ook nu al door het SCP enquêtes gebruikt die voor andere doeleinden worden opgezet. Overigens zouden micromodellen op ruimere schaal (door universiteiten) toegepast moeten worden, teneinde meer ervaring met de mogelijkheden en (ook statistische) beperkingen op te doen.

Beleidsmakers tenslotte zouden er goed aan doen reeds nu rekening te houden met de prikkelende resultaten van de 'Illustraties van een methode' die voor diverse beleidswijzigingen zijn berekend.

Noten

1. R. Ruiters, 'Wie heeft profijt van de overheid?', in: *ESB* 12-12-1984, p. 1164-1169.
2. F. de Kam e.a., 'Berekend beleid', in: *Intermediair* 21, 1985, nr. 11, p. 13-21. F.G. van Herwaarden e.a.; Berekend beleid, in: *ESB* 13-3-1985, p. 244-252.