

Burgers over bezuinigingen en eigen bijdragen

Het is moeilijk de preferenties voor collectieve voorzieningen te bepalen. Er is immers geen markt waar deze voorkeuren zich openbaren. De uitslag van politieke verkiezingen is slechts een vage indicatie. Er zijn immers een groot aantal onderwerpen die in een verkiezingsstrijd een rol spelen. In dit artikel wordt onderzocht of een enquête, waarmee de markt in feite wordt nagebootst, een bruikbare methode is. De auteurs komen tot de conclusie dat empirisch onderzoek naar 'beledenen voorkeuren' van dit type slechts beperkt bruikbaar is. De onderzoeksresultaten blijken weinig betrouwbaar te zijn en er komen slechts globale meningen over het gewenste niveau van de collectieve voorzieningen naar voren.

DR. H. DE GROOT - DRS. E.J. POMMER*

In dit artikel wordt verslag gedaan van een onderzoek waarbij wordt nagegaan of rechtstreekse ondervraging van burgers een goed middel is om voorkeuren voor collectieve voorzieningen en de hoogte van eigen bijdragen voor het gebruik van deze voorzieningen vast te stellen 1). Blijkens een toenemende stroom, vooral buitenlandse, literatuur neemt de populariteit van deze methode van vaststelling van *beledenen voorkeuren* sterk toe. Een belangrijke oorzaak vormt de geringe mogelijkheid om de 'werkelijke' vraag naar collectieve voorzieningen te meten. Uit de literatuur blijkt dat een model voor het afleiden van gebleken voorkeuren uit gerealiseerde voorzieningenniveaus nog niet beschikbaar is. Het feitelijk gerealiseerde voorzieningenniveau is de resultante van een zeer complex besluitvormingsproces, waarin voorkeuren van politici, pressiegroepen, ambtenaren en kiezers een moeilijk te modelleren rol spelen. De gepubliceerde empirische resultaten zijn vooral gevonden op basis van weinig realistische veronderstellingen. Veel onderzoek veronderstelt een rechtstreeks verband tussen kiezersvoorkeuren en collectieve-uitgavenniveaus, zoals de 'median-voter'-theorie 2). De effecten van aanbieders en bureaucraten op het uiteindelijke voorzieningenaanbod worden doorgaans verwaarloosd 3).

De methode van de beledenen voorkeuren is gebaseerd op opinies over het gewenste niveau van collectieve voorzieningen. De (geaggregeerde) vraag naar collectieve voorzieningen kan in deze benadering alleen worden vastgesteld als de randvoorwaarden van het beschikbaar inkomen en de kosten van productie mede in aanmerking worden genomen. Aan de toepassing van de methode van de beledenen voorkeuren, gebaseerd op meningen van burgers, zitten echter eveneens veel haken en ogen. Zeker is dat de methode van de beledenen voorkeuren nog in de kinderschoenen staat. Empirisch onderzoek op dit gebied bleef hoofdzakelijk beperkt tot het organiseren van recht-toe-recht-aan enquêtes onder de bevolking, zonder dat veel aandacht werd geschonken aan de kwaliteit van de door respondenten gegeven antwoorden. Wel wordt in de literatuur in ver-

houding veel aandacht besteed aan mogelijk 'strategisch gedrag' van ondervraagden. Daarbij wordt bedoeld op de mogelijkheid dat de ondervraagden hun voorkeuren met opzet niet of verkeerd weergeven, met het doel het gebruik van de antwoorden in een voor hen gunstige zin te beïnvloeden. De betekenis van zulk strategisch gedrag lijkt – afgaande op elders gepubliceerde onderzoeksresultaten – beperkt 4).

Gewenste bezuinigingen

In het onderzoek *Culturele veranderingen 1985* is aan de respondenten gevraagd in een budgetspel *bezuinigingen* aan te geven op een aantal collectieve voorzieningen 5). Zij kregen een kaart te zien die de totale overheidsuitgaven toont voor elf – met voorbeelden toegelichte – typen voorzieningen. De hoogte van de uitgaven was per voorziening verbeeld in de vorm van een rij met munten. Bij elk van de elf rijen munten was vermeld hoeveel munten bij wijze van bezuiniging maximaal mochten worden weggestreept. Deze maximaal toegestane bezuiniging was gelijk aan 20%

1) Zie voor een uitgebreid verslag van het onderzoek: H. de Groot en E.J. Pommer, *Individuele voorkeuren voor collectieve voorzieningen*, SCP-cahier nr. 55, Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk, 1987.

2) T.C. Bergstrom en R.P. Goodman, Private demands for public goods, *American Economic Review*, jg. 63, 1973, blz. 290-296.

3) T. Romer en H. Rosenthal, The elusive median voter, *Journal of Public Economics*, nr. 12, 1979, blz. 143-170, en O.P. Kristensen, Voter attitudes and public spending: is there a relationship? *European Journal of Political Research*, jg. 10, 1982, blz. 35-52.

4) T.S. McCaleb en R.E. Wagner, The experimental search for free riders: some reflections and observations and observations, *Public Choice*, jg. 47, nr. 3, 1985, blz. 479-490; D.S. Brockshire, M.A. Thayer, W.D. Schulze en R.C. D'Arge, Valuing public goods: a comparison of survey and hedonic approaches, *American Economic Review*, jg. 72, nr. 1, 1982, blz. 165-177.

van het bestaande collectieve-uitgavenniveau voor de betrokken voorziening. In totaal dienden de ondervraagden twintig munten weg te strepen. Dat komt overeen met een bezuiniging van ongeveer 10% op de totale uitgaven van de collectieve sector.

Bij de vraagstelling moesten de respondenten ervan uitgaan dat de aangebrachte bezuinigingen zouden leiden tot minder personeel en dus tot minder dienstverlening. Deze beperking is aangebracht om de relatieve voorkeuren voor het *voorzieningsniveau* zo zuiver mogelijk boven water te krijgen. De nadruk op de verdeling van de uitgaven – los van het absolute uitgavenniveau en de verdeling van de lasten – werd vooral ingegeven door de potentiële bruikbaarheid voor planningsdoeleinden in de kwartaire sector. Om dezelfde reden werden ook de bezuinigingen per voorziening aan een realistisch te achten maximum gebonden. Tabel 1 geeft de gemiddelde bezuinigingsvoorkeuren van personen van achttien jaar en ouder – stemgerechtigden – weer voor het onderzoek in 1985. Duidelijk blijkt dat de ondervraagden veel belang hechten aan zorg en educatie. Deze voorzieningen willen zij – gegeven de opgelegde bezuinigingsvoorwaarden – zo veel mogelijk ontzien. Openbaar bestuur en defensie moeten in de ogen van de ondervraagden met aanmerkelijk minder genoegen nemen wanneer bezuinigingen onvermijdelijk zijn. Opvallend is de betrekkelijk hoge bezuinigingsscore op hoger onderwijs. Voorts verdient het feit aandacht dat in de ogen van de ondervraagden vooral bejaarden dienen te worden ontzien. Dat is een beeld dat men in veel onderzoek ter zake terugvindt.

Tabel 1. Gewenste bezuinigingen in 1985

| Voorziening | Uitgaven 1985 in mrd. gld. | Gemiddelde bezuiniging in % | Variatiecoëfficiënt a) |
|---------------------------------------|----------------------------|-----------------------------|------------------------|
| Defensie | 13 | 15,2 | 0,35 |
| Openbaar bestuur rijk | 11 | 14,9 | 0,27 |
| Openbaar bestuur lagere overheden | 11 | 14,3 | 0,30 |
| Sport, recreatie en kunst | 6 | 11,6 | 0,52 |
| Hoger onderwijs | 7 | 11,3 | 0,53 |
| Gezondheidszorg buiten het ziekenhuis | 4 | 8,3 | 0,98 |
| Politie en justitie | 5 | 7,4 | 1,00 |
| Lager en middelbaar onderwijs | 15 | 7,1 | 0,61 |
| Ziekenhuizen en specialistische hulp | 13 | 7,1 | 0,68 |
| Geestelijke gezondheidszorg | 5 | 5,5 | 1,15 |
| Bejaardenzorg | 8 | 4,5 | 1,03 |
| Totaal | 98 | 10,2 | |

a) Gedefinieerd als de standaardafwijking gedeeld door de gemiddelde procentuele bezuiniging.

Aantal waarnemingen: 1.635.

Bron: *Culturele veranderingen 1985*.

In tabel 1 zijn ook de variatiecoëfficiënten opgenomen. Lage variatiecoëfficiënten wijzen op een gebrek aan eenstemmigheid. Uit de tabel blijkt dat het minste verschil van mening is over de mate waarin op het openbaar bestuur bezuinigd kan worden, wanneer men tot bezuinigingen in de kwartaire sector wordt gedwongen. Over de omvang van de bezuinigingen die aangebracht moeten worden bij politie en justitie, de geestelijke gezondheidszorg en de bejaardenzorg zijn de meningen het meest verdeeld.

De gevonden globale voorkeuren zijn in ander onderzoek, dat naar tijd en plaats – ook in het buitenland – verschilt, terug te vinden. Gezondheidszorg en onderwijs staan bij de respondenten doorgaans in hoog aanzien. Dat blijkt bij voorbeeld uit de onderzoeken van Hockley en Harbour en Lewis en Jackson voor Engeland, en Zimmerman en Kessel voor Duitsland 6). In zekere zin geldt dit ook voor uitgaven die de openbare orde ten goede komen (zoals politie en justitie). Met name in de Verenigde Staten scoort de politie hoog, blijkens de onderzoeken van Maital en Citrin 7). Anders gesteld is het bij voorbeeld met openbaar bestuur, ontwikkelingshulp en defensie, die er in alle onderzoeken betrekkelijk bekaaid afkomen. Dat geldt, zij het in mindere mate, eveneens voor kunst en cultuur.

Gewenste eigen bijdragen

In *Culturele veranderingen 1986* moesten de ondervraagden voor een aantal voorzieningen de gewenste hoogte van de *eigen bijdragen* aangeven, in procenten van de kostprijs. De bestaande hoogte van de eigen bijdragen werd aan de ondervraagden meegedeeld. Ook bij deze vragen is een limiet gehanteerd: in het algemeen gesproken kon de eigen bijdrage niet meer worden dan het dubbele van de bestaande bijdrage. Tabel 2 brengt de resultaten in beeld.

Bij de meeste voorzieningen week de wenselijke genoemde hoogte van de eigen bijdragen niet meer dan 10% af van de bestaande hoogte. Alleen bij het openbaar vervoer was sprake van een gewenste verlaging van eigen bijdragen met 15% tot 20% van het huidige niveau. Eigen bijdragen voor onderwijs en peuterspeelzalen werden gemiddeld lager gekozen dan het bestaande niveau. Voor voorzieningen in de culturele en recreatieve sfeer werd gemiddeld een wat hogere eigen bijdrage wenselijk genoemd. Uitsluitend aan *ziekenfondsverzekerden* is de vraag gesteld of ze eventueel bereid waren een eigen bijdrage te betalen (en werd naar hun oordeel over een bestaande eigen bijdrage gevraagd) in het geval van ziekenhuisverpleging, een bezoek aan de specialist of huisarts en bij het gebruik van medicijnen op recept. Opvallend is dat circa een kwart van de in het ziekenfonds verzekerde ondervraagden bereid was voor de drie eerstgenoemde voorzieningen een eigen bijdrage te voldoen, tot gemiddeld 1% van de kostprijs. Daarentegen zou de bestaande gemiddelde eigen bijdrage voor medicijnen op recept volgens de ondervraagden in verhouding behoorlijk omlaag moeten, van circa 10% tot 6% van de kostprijs.

Het is interessant de uitkomsten in tabel 2 te vergelijken met ander Nederlands onderzoek op dit terrein. Lau en Stevens hebben onder leden van de Consumentenbond een

Tabel 2. Gewenste eigen bijdrage in 1986 (in procenten)

| | Enquête-gemiddelde | Feitelijk gemiddelde | Standaardafwijking |
|-------------------------------|--------------------|----------------------|--------------------|
| Voortgezet onderwijs | 3 | 3 | 2 |
| Hoger onderwijs | 9 | 10 | 4 |
| Onderwijs voor volwassenen | 10 a) | 10 | 5 |
| Gezinsverzorging thuis | 8 | 10 | 4 |
| Maatschappelijk werk | 2 | 0 | 3 |
| Peuterspeelzaal | 48 | 50 | 23 |
| Openbare bibliotheek | 10 a) | 10 | 5 |
| Sportvereniging | 41 | 40 | 20 |
| Museum | 11 | 10 | 5 |
| Trein | 39 | 50 | 20 |
| Bus, tram of metro | 21 | 25 | 10 |
| Alleen ziekenfondsverzekerden | | | |
| - verblijf in het ziekenhuis | 1 | 0 | 1 |
| - bezoek aan een specialist | 1 | 0 | 1 |
| - bezoek van/aan de huisarts | 1 | 0 | 1 |
| - medicijnen op recept | 6 | 10 | 5 |

a) Verschil met feitelijk gemiddelde niet significant ($\alpha = 0,05$).

Aantal waarnemingen: 1.812.

Bron: *Culturele veranderingen 1986*.

5) Het onderzoek *Culturele veranderingen* is een onderzoek dat periodiek in opdracht van het SCP wordt gehouden. Dit onderzoek bevat tal van vragen over opinies die mensen hebben over zeer uiteenlopende onderwerpen.

6) G.C. Hockley en G. Harbour, Revealed preferences between public expenditures and taxation: public sector choice, *Journal of Public Economics*, jg. 22, nr. 3, 1983, blz. 387-399; A. Lewis en D. Jackson, Voting preferences and attitudes to public expenditure, *Political studies*, jg. 33, nr. 3, 1985, blz. 457-466; H. Kessel en K. Zimmerman, *Zur Wertschätzung öffentlicher Ausgaben*, (niet gepubliceerde versie) 1983.

7) S. Maital, Measurement of net benefits from public goods: a new approach using survey data, *Public Finance*, 34, nr. 1, 1979, blz. 85-99; J. Citrin, Do people want something for nothing: public opinion on taxes and government spending, *National Tax Journal* (supplement), jg. 32, 1979, blz. 113-129.

onderzoek gehouden naar (onder andere) het gewenste niveau van eigen bijdragen voor een aantal quasi-collectieve voorzieningen 8). Anders dan in ons onderzoek werd het huidige niveau van de eigen bijdragen niet aan de respondenten meegedeeld, maar werd in een aparte vraag een schatting gevraagd van het huidige niveau. Deze andere opzet maakt uiteraard een vergelijking niet eenvoudig. De uitkomsten wijzen vrijwel zonder uitzondering op een gewenste verhoging van eigen bijdragen ten opzichte van het door de respondent geschatte huidige niveau. Alleen bij het middelbare onderwijs en de gezondheidszorg wordt gemiddeld een verlaging van de eigen bijdrage gewenst. In vrijwel alle gevallen overschat de respondent de bestaande bijdrage van de gebruikers in de kosten. De resultaten lijken op het eerste gezicht in tegenspraak met de bevindingen in *Culturele veranderingen 1986*. Lau en Stevens merken echter op dat in hun steekproef de lager opgeleiden en lagere inkomens duidelijk ondervertegenwoordigd zijn. Gezien de – nog te spreken – sterke afhankelijkheid van de gewenste eigen bijdrage van het inkomen, lijkt het waarschijnlijk dat de uitkomsten van hun onderzoek daardoor zijn vertekend. Een gemeenschappelijke uitkomst van beide onderzoeken is de relatief geringe verhoging (eventueel verlaging) van de eigen bijdrage voor onderwijs- en zorgvoorzieningen in vergelijking met culturele en recreatieve voorzieningen.

Francken en Kuylen hebben onderzoek gedaan naar diverse aspecten van eigen bijdragen in de nationale AVO'83-enquête 9). Daarbij is onder andere gevraagd welke voorzieningen naar het oordeel van de respondent het meest dat wel het minst in aanmerking komen voor verhoging van eigen bijdragen. Ook hier blijkt dat culturele en recreatieve voorzieningen, bij voorbeeld musea, theater, bibliotheken, favoriet zijn bij verhogingen, terwijl voorzieningen als gezinsverzorging en dienstencentra voor bejaarden pas in de laatste plaats in aanmerking komen voor verhogingen van eigen bijdragen.

De verklaring van beleden voorkeuren

De verschillen in voorkeuren voor bezuinigingen vragen om een verklaring 10). Een belangrijke verklaringsfactor zou kunnen zijn of ondervraagden al dan niet gebruik maken van de betrokken voorziening(en). De gedachte ligt immers voor de hand dat gebruikers in het algemeen gesproken een voorziening meer op prijs zullen stellen dan de niet-gebruikers. Verschillen in de omvang van gewenste bezuinigingen tussen ondervraagden blijken echter slechts voor een zeer klein deel te 'verklaren' door een uiteenlopende mate van individueel profijt van de betrokken voorzieningen. Het individuele profijt van een voorziening is daarbij gemeten als het subsidiebedrag dat aan ondervraagden kan worden toegerekend wegens het gebruik van de bedoelde voorziening(en). Ook andere kenmerken, met name persoonskenmerken of ideologische opvattingen van de ondervraagden, blijken slechts in geringe mate in staat om verschillen in de omvang van gewenste bezuinigingen te verklaren.

Van de in de analyse betrokken persoonskenmerken speelt alleen het opleidingsniveau relatief vaak een rol, zij het – naar omvang – in bescheiden mate. Bij het vrijwel afwezige effect van de variabele inkomen zij aangetekend dat dit deels kan samenhangen met het type budgetspel dat hier wordt gespeeld. Door het totale bezuinigingsbedrag vast te leggen kan de respondent zijn 'belastingprijs' – de via belastingen voor het totale pakket van collectieve voorzieningen betaalde bijdrage – niet beïnvloeden. Juist de belastingprijs hangt echter sterk met het inkomen samen. Politieke voorkeur (in termen van links-midden-rechts) blijkt nog het meest de bezuinigingsvoorkeuren te kunnen verklaren. Personen die zich rechts in het politieke spectrum plaatsen, wensen minder te bezuinigen op politie en justitie, en defensie, ten koste van de overige voorzieningen. Vooral bij defensie is de rol van politieke voorkeur groot: deze variabele verklaart bijna 15% van de variantie. Alleen bij de

bezuinigingen op het openbaar bestuur speelt de politieke voorkeur geen significante rol.

Het aandeel van de eigen bijdrage in de financiering van een collectieve voorziening kan in verband worden gebracht met het individuele nut dat aan het gebruik wordt toegekend. Omgekeerd kan het aandeel van de collectieve financiering in verband worden gebracht met het collectieve nut dat aan een voorziening wordt toegekend. Voor de analyse van de gewenste hoogte van eigen bijdragen volgen we hetzelfde analysemodel als bij het budgetspel. Anders dan bij het budgetspel is in de enquête zelf informatie beschikbaar over het gebruik door de respondent van de betrokken voorzieningen. De respondenten zijn op grond van deze informatie bij elke voorziening in te delen in een groep intensieve gebruikers en een groep incidentele en niet-gebruikers.

Het individuele profijt van een voorziening – hier evenredig met het gebruik van de voorziening verondersteld – leidt niet of nauwelijks tot een verlaging van de gewenste eigen bijdrage. De belangrijkste verklarende variabelen zijn inkomen en politieke voorkeur te zijn: hogere inkomensgroepen en mensen met een rechtse politieke voorkeur opteren voor relatief hogere eigen bijdragen van gebruikers. Vergelijking van deze uitkomsten met die van het budgetspel laat zien dat vooral de rol van de variabele inkomen bij de vraag naar eigen bijdragen aanzienlijk belangrijker is. Dit houdt wellicht verband met het ontbreken van een randvoorwaarde voor het totaal aan eigen bijdragen. De respondenten zijn daardoor niet gedwongen tot een ruil tussen voorzieningen en kunnen door hoge eigen bijdragen indirect hun belastingprijs verlagen. In de toelichting bij de vraag wordt bovendien gesuggereerd dat hogere (lagere) eigen bijdragen tot lagere (hogere) belastingen en premies zullen leiden. Dit impliceert dat vooral voor de hogere inkomens een verhoging van eigen bijdragen aantrekkelijk is, gezien de vermindering van de voor hen relatief hoge belastingprijs.

In dit verband verdient vermelding dat Lau en Stevens een verband vonden tussen de gewenste eigen bijdrage en de ervaren belastingdruk: respondenten die de belastingdruk als (veel) te hoog ervaren, kiezen vaker voor hogere eigen bijdragen. Ook in *Culturele veranderingen 1986* is een oordeel gevraagd over de belastingdruk. Bij tien van de dertien voorzieningen werd echter geen verband gevonden tussen deze variabele en de gewenste hoogte van de eigen bijdrage. Bij drie voorzieningen was zelfs sprake van een effect tegengesteld aan dat gevonden door Lau en Stevens: een sterke voorkeur voor belastingverlaging ging samen met een voorkeur voor lagere eigen bijdragen. Opmerkelijk is echter dat voor de deelpopulatie van de hoger opgeleiden (met veelal hogere inkomens) wél het verwachte effect zichtbaar wordt: bij zes voorzieningen is nu sprake van een significante samenhang tussen hogere eigen bijdragen en de wens tot belastingverlaging. Daarentegen is voor de groep lager opgeleiden bij vijf voorzieningen van het tegengestelde effect sprake. Dit kan erop wijzen dat deze categorie de samenhang tussen eigen bijdragen en belastingdruk – ondanks de suggestieve toelichting in de enquête – bewust of onbewust negeert. De uitkomsten voor de categorie hoger opleiden sporen met die van Lau en Stevens. Dit is consistent met de al eerder aangegeven aanzienlijke oververtegenwoordiging van hoger opleiden in de door hen gebruikte steekproef.

8) J. Lau en L.G.M. Stevens, De belastingbetaler en zijn profijt, *Maandblad Belasting Beschouwingen*, nr. 2, 1983, blz. 27-35.

9) D. Francken en T. Kuylen, *Consumentenwaardering en hoogte eigen bijdrage*, Onderzoeksrapport nr. 32, Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Konsumentenaangelegenheden, Den Haag, 1985. AVO'83 staat voor *Aanvullend Voorzieningengebruik Onderzoek 1983*. Dit onderzoek is in opdracht van het SCP uitgevoerd.

10) Een theoretisch model voor die verklaring is gegeven in het hier besproken SCP-cahier 55. Zie ook: H. de Groot en E.J. Pommer, Budget games and the private and social demand for mixed public goods, *Public Choice*, jg. 52, nr. 3, 1987, blz. 257-272.

De betrouwbaarheid

De vraag is welke betekenis aan voorgaande resultaten kan worden toegekend. Het uniforme patroon van voorkeuren in verschillende landen en op verschillende tijdstippen, de geringe rol van individueel profijt bij de verklaring van verschillen in voorkeuren en de met kenmerken van de respondent doen twijfel rijzen aan de betrouwbaarheid van de gebruikte meetinstrumenten. Mogelijk worden slechts algemene opinies ('deze voorziening is belangrijk'), dan wel zeer globale oordelen over het bestaande voorzieningenniveau ('het kan wel wat minder') gemeten. Het feit dat ook respondenten met weinig politieke kennis en weinig politieke interesse niet significant anders antwoorden dan de overige respondenten wijst in die richting. De betrouwbaarheid van opinie vragen is onder meer geanalyseerd door Converse 11).

Aanleiding was een panelonderzoek naar opinies over tamelijk algemene politieke onderwerpen, zoals de rol van de overheid in de samenleving, de mate van overheidsingrijpen inzake sociale zekerheid enz. Hij vindt test-hertest-correlaties die variëren van 0,23 tot 0,46 in een meetinterval van twee jaar. De lage correlaties kunnen niet worden toegeschreven aan veranderingen in de meetsituatie. De conclusie van Converse is dat in feite geen attitudes worden gemeten, maar weinig betekende meningen die een random karakter hebben. Bearsley e.a. herhaalden hun meting, die de vorm had van een 'budget game', zes weken later onder dezelfde respondenten 12). Circa 70% scoorde op dezelfde wijze als in de eerste meting. Een geheel andere benadering om meer greep te krijgen op het probleem van de 'non-opinion' treffen we aan bij Bishop e.a. 13). Zij vroegen respondenten hun mening te geven over enkele niet bestaande regelingen. Daarbij werd de vraagstelling in varianten voorgelegd, die opliepen naar de mate waarin respondenten werden uitgenodigd een mening te geven. Het bleek in dit onderzoek niet moeilijk respondenten ertoe te bewegen een mening te geven. Het aantal respondenten dat over de niet bestaande regelingen een mening te kennen gaf, bleek op te lopen van 10% in de lichtste tot bijna 50% in de zwaarste variant. Hun conclusie is dat bij dit soort vragen de respondent uitdrukkelijk de gelegenheid gegeven moet worden 'geen mening' te scoren wanneer hij geen mening heeft.

Met behulp van een in opdracht van het SCP in 1986 gehouden proefenquête onder circa 500 respondenten is nagegaan in hoeverre verschillende wijzen van vragen stellen al dan niet betrouwbare resultaten opleveren 14). Op drie manieren werd de betrouwbaarheid van de vraagstelling getest. De *stabiliteit* van de antwoorden op de voorkeursvragen werd gemeten door de vragen een maand later bij circa 370 respondenten te herhalen. In de proefenquête waren zowel vragen opgenomen over de gewenste hoogte van de eigen bijdragen als over het gewenste niveau van collectieve uitgaven. In het laatste geval werden de twee budgetspelen van het eerder behandelde type aan de respondent voorlegd. In het eerste spel moesten de respondenten 10% op de overheidsuitgaven bezuinigen; in het tweede spel mocht het totaal van overheidsuitgaven worden herverdeeld. De invloed van *informatie* werd bepaald door de helft van de respondenten te informeren over de bestaande situatie. Verondersteld werd dat door het toevoegen van informatie de stabiliteit van de repons toe zou nemen. In de proefenquête is de informatie alleen gevarieerd bij de vragen over de gewenste hoogte van de eigen bijdragen. De invloed van de *structurering van de vraagstelling* op de stabiliteit van de antwoorden werd bepaald door de helft van de respondenten eerst gedetailleerde vragen over bezuinigingen op de overheidsuitgaven voor te leggen, waarna een totaal oordeel werd gevraagd. De gedetailleerde vragen hadden betrekking op drie mogelijke bezuinigingsstrategieën: verlaging van de omvang, verlaging van de kwaliteit en verhoging van de eigen bijdrage van gebruikers. Bij de andere helft van de respondenten werd de omgekeerde weg bewandeld. Zij moesten zonder inleidende vragen direct een oordeel over gewenste bezuinigingen geven. Pas daarna

werden de gedetailleerde vragen voorgelegd.

De uitkomsten van de proefenquête geven het volgende beeld. De stabiliteit van de antwoorden blijkt betrekkelijk bescheiden. De stabiliteit wordt gemeten door de correlatie te berekenen tussen het antwoord op dezelfde vraag in de eerste en tweede meting. Voor de vragen die betrekking hadden op de eigen bijdrage van gebruikers, bedroeg de gemiddelde correlatie 0,48. Bij de meningsvragen over bezuinigingsmogelijkheden bleek de stabiliteit iets geringer: 0,34. Nog geringer bleek de stabiliteit van de vraagstelling waarbij de respondenten werd gevraagd een bezuiniging van 10% aan te brengen op de uitgaven van de overheid. De gemiddelde correlatie bedroeg 0,32. Een vergelijkbare stabiliteit werd aangetroffen bij de vraagstelling die betrekking had op de herverdeling van de overheidsuitgaven (0,31).

Het toedienen van informatie bleek bij de niet gekozen opzet nauwelijks van invloed te zijn op de resultaten. Bij de eigen-bijdragevragen bleek de gemiddelde score en de stabiliteit nauwelijks te verschillen tussen respondenten die wel en respondenten die niet waren geïnformeerd over de werkelijke hoogte van de eigen bijdrage. Ook structurering van de vraagstelling bleek in de hier gekozen opzet nauwelijks invloed te hebben op de gemiddelde score en de stabiliteit.

Conclusies

De onderzoekresultaten wijzen erop dat de uitkomsten van budgetspelen van het hier behandelde type worden bepaald door betrekkelijk *globale meningen* over de wenselijkheid van collectieve voorzieningen. Deze opinies hebben waarschijnlijk weinig te maken met weloverwogen ideeën over het gewenste voorzieningen- of uitgavenniveau. De aangedragen keuzeproblemen staan daarvoor te ver af van de belevingswereld van de gemiddelde respondent. Ook het uniforme patroon naar tijd en plaats van de uitkomsten van dit soort budgetspelen wijst op het globale karakter van de gemeten voorkeuren.

Het voorgaande betekent dat de *bruikbaarheid* van dit soort enquêtes voor het beleid voornamelijk gering moet worden geacht. Deze conclusie stoelt op de analyse van de hier onderzochte vragen naar gewenste bezuinigingen en eigen bijdragen bij een aantal collectief gefinancierde diensten. De gerapporteerde resultaten suggereren echter de ruimere conclusie dat aan de uitkomsten van opinieonderzoek over actuele bezuinigingskwesties slechts een betrekkelijke waarde voor het beleid kan worden toegekend. Dit staat nog geheel los van de vraag welke rol de uitkomsten van opinieonderzoek in de politieke besluitvorming zouden moeten spelen. Uiteindelijk is in ons systeem van collectieve besluitvorming het laatste woord aan de gekozen vertegenwoordigers in gemeenteraden, provinciale staten en Staten-Generaal.

**Hans de Groot
Evert Pommer**

* Beide auteurs waren ten tijde van het schrijven van dit artikel werkzaam op de afdeling systeemanalyse van het Sociaal en Cultureel Planbureau. De eerste auteur is inmiddels werkzaam bij de vakgroep Openbare financiën en belastingrecht van de Economische faculteit van de Erasmusuniversiteit te Rotterdam.

11) P.E. Converse, Attitudes and non-attitudes: continuation of a dialogue, in: R. Tuftes, *The quantitative analysis of social problems*, 1970.

12) P.L. Beardsley, D.M. Kovenock en W.C. Reynolds, *Measuring public opinion national priorities: a report on a pilot study*, Sage publications, Beverly Hills, 1974.

13) G.F. Bishop, A.J. Tuchfarber en R.W. Oldendick, Opinions on fictitious issues: the pressure to answer survey questions, *Public Opinion Quarterly*, jg. 50, nr. 3, 1986, blz. 240-250.

14) Een verslag van het proefonderzoek wordt gegeven in: E.J. Pommer, H. de Groot, A. Schram en F.A.A.M. van Winden, *Individuele voorkeuren voor collectieve voorzieningen*, Research memorandum 8702, Universiteit van Amsterdam, 1987.