

# De Miljoenennota 1987:

## veel gegevens, weinig informatie

In verscheidene commentaren is de Miljoenennota 1987 geprezen vanwege de afwezigheid van wollige taal en ideologisch gepreek. Bij nadere beschouwing blijkt de nieuwe zakelijkheid echter niet zo ver te gaan dat de nota en de aanverwante beleidsstukken de juiste informatie in de juiste vorm verstrekken om een goed oordeel over het beleid te kunnen vormen. In dit artikel, waarin het uitgavenbeleid centraal staat, wordt geconstateerd dat de vele gegevens te weinig informatie bevatten over de invloed van het voorgenomen beleid op de economische structuur en conjunctuur en de verdeling van inkomens en vermogen. Bovendien zijn de ombuigingen onvoldoende hard en vallen zij netto veel kleiner uit dan de bruto bedragen doen geloven. Vergelijking van de beleidsvoornemens met de door het SCP geraamde ontwikkeling van de vraag naar collectieve diensten ten slotte brengt aan het licht dat de prioriteiten van dit kabinet liggen bij onderwijs, politie en justitie. Gezondheidszorg en openbaar vervoer worden in verhouding wat meer beperkt, terwijl gezinsverzorging en bejaardenzorg nog relatief worden ontzien.

**DR. H. DE GROOT – MR. C.A. DE KAM\***

### Inleiding

De afgelopen jaren vormde het verschijnen van de Miljoenennota steevast aanleiding voor speculaties over bepaalde ontwikkelingen die onze samenleving zouden splijten. Toen de uitvoer in de jaren 1983-1984 sterk groeide door de opleving van de wereldhandel, voorzagen sommigen de opkomst van een 'duale' economie, met enerzijds sterke, exporterende bedrijfstakken en anderzijds zwakke bedrijfstakken, die voor hun afzet voornamelijk op de stagnerende binnenlandse markt waren aangewezen. Zo is het niet gegaan. In 1986 en 1987 neemt het volume van de goederenuitvoer (zonder energie) toe met 5%. Dat is weliswaar meer dan de volumegroei van de particuliere consumptie (3%), maar van een duale economische ontwikkeling kan niet worden gesproken. In de jaren 1984-1985 werd – naarmate de omvangrijke werkloosheid voortduurde en een harde kern van enkele honderdduizenden langdurig werklozen ontstond – door sommigen gespeculeerd over een 'tweedeling' van de samenleving. De economisch-actieven met een stijgend inkomen en maatschappelijk goede perspectieven werden in deze visie gesteld tegenover een in omvang toenemende groep kansarme en verpauperende economisch-inactieven. Het valt op goede gronden te betwijfelen of zo'n ontwikkeling momenteel actueel is 1).

Hoewel speculaties over scheuren in economie en samenleving in het jongste verleden snel door de feitelijke ontwikkeling bleken te worden gelogenstraft, wijst alles in de *Miljoenennota 1987* er toch op dat volgend jaar een diepe kloof gaapt tussen ontwikkelingen in de marktsector en die in de publieke sector. Het gaat de ondernemingen al enkele jaren naar den vleze: tussen 1982 en 1986 is de kapitaalinkomensquote nagenoeg verdubbeld. Ondanks een effectieve appreciatie van de gulden met ruim 10%, neemt het Centraal Planbureau aan dat onze export in 1986-1987 sneller toeneemt dan de groei van de wereldhandel. De energierekening valt voor de bedrijven circa

f. 12,5 mrd. lager uit. Hoewel dit initiële kostenvoordeel naar verwachting grotendeels wordt doorgegeven aan binnen- en buitenlandse afnemers in de vorm van lagere afzetprijzen, zou het positieve resultaat voor bedrijven per saldo f. 2 mrd. kunnen bedragen 2). En ondanks de veronderstelde nominale loonstarheid, kruipt de arbeidsinkomensquote volgend jaar slechts een half puntje omhoog 3).

Sinds het midden van de jaren tachtig hebben ook de gezinshuishoudingen niet te klagen: de koopkracht van de overgrote meerderheid van werknemers en uitkeringsontvangers zal in 1987 met 1% tot 3% groeien. Dat komt vooral doordat de energierekening voor de consumenten met ruim f. 5 mrd. daalt. De oorzaak is bekend: de prijs van ruwe olie is ruim 3% gezakt. De olieprijs is genoteerd in dollars; de koers van de dollar is het afgelopen jaar ten opzichte van de gulden 25% gedaald. De werkgelegenheid in de marktsector neemt in 1987 naar verwachting toe met 40.000 arbeidsjaren, wat door de sterke toeneming van het werken in deeltijd resulteert in ongeveer 90.000 extra banen. De officieel geregistreerde werkloosheid zou volgend jaar dan kunnen uitkomen op gemiddeld 670.000 personen. Het Centraal Planbureau tekent daarbij aan dat dit cijfer met grote onzekerheden is omgeven.

\* De auteurs zijn werkzaam bij het Sociaal en Cultureel Planbureau te Rijswijk. Deze bijdrage is op persoonlijke titel geschreven.

1) Vergelijk Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 1986*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1986, blz. 285-326.

2) Gegevens ontleend aan de inleiding van thesaurier-generaal Maas voor de derde-dinsdagbijeenkomst van Van Lanschot Bankiers. Zie *Nederlandse Staatscourant*, jg. 1986, nr. 180, blz. 4.

3) Bij toepassing van het gangbare indexatiemechanisme zouden de bruto contractlonen door een automatische 'prijdsde-compensatie' op 1 januari 1987 met ongeveer 1% kunnen dalen, en per 1 juli 1987 met nog eens ongeveer 1,5%. De loonraming van het CPB voor 1987 gaat echter uit van een stijging van de contractlonen met 1%, incl. 0,3% overloop van de loonafspraken voor 1986. De loonraming is derhalve mede gebaseerd op de verwachte starheid van nominale lonen (*Macro Economische Verkenning 1987*, blz. 85).

In vergelijking met de positieve ontwikkeling van inkomens en werkgelegenheid biedt de publieke sector – deze omvat behalve de overheid de instellingen die de sociale verzekeringen uitvoeren – een nogal troosteloze aanblik. Weliswaar neemt ook de koopkracht van het overheidspersoneel toe (zij het dat de achterstand ten opzichte van werknemers in de marktsector weer een procentje groeit), maar – in afwijking van het regeerakkoord – is er geen sprake van verdergaande arbeidstijdverkorting. Hierdoor en door de rem op de personeelsomvang geeft de publieke sector in 1987 geen directe bijdrage aan de groei van de werkgelegenheid. Mede daardoor blijft de geregistreerde werkloosheid nog hoog. Gezien de bestandsvervuiling bij de Arbeidsbureaus telt ons land overigens aanzienlijk minder werklozen dan de cijfers suggereren. Het lijkt tamelijk zeker dat volgens de officiële definitie het komende jaar minder dan een half miljoen personen 'werkloos' zullen zijn 4).

Zelfs de oppervlakkige krantelezer kent de hoofdoorzaak van de miserabele conditie van de publieke sector: de aardgasbaten voor de schatkist dalen in 1987 met f. 12,6 mrd. Daardoor raakt de rijksoverheid in één jaar tijd ongeveer 8% van haar inkomsten kwijt. Deze ernstige tegenslag noopt het kabinet compenserende maatregelen te treffen ter grootte van f. 12,2 mrd. Diverse bezuinigingen leveren f. 5,4 mrd. op, met lastenverzwaringen is een zelfde bedrag gemoeid 5). Desondanks stijgt het financieringstekort volgend jaar met f. 4 mrd. tot f. 29 mrd., of bijna 8% van het nationale inkomen. Dat is niet goed. Het zal buitensporig veel moeite kosten om het tekort in de rest van de kabinetsperiode terug te dringen tot de 5,25% die als doelstelling in het regeerakkoord is opgenomen.

In dit artikel staan de uitgaven van de publieke sector centraal. Allereerst wordt een algemeen beeld van de informatievoorziening in de Miljoenennota en diverse andere beleidsstukken geschetst. Daarbij komt de vraag aan de orde in hoeverre de nota inzicht geeft in de klassieke functies van de begroting: allocatie, stabilisatie en verdeling. Daarna wordt de 'hardheid' van de ombuigingen voor 1987 onderzocht. Vervolgens wordt het uitgavenbeeld voor de periode 1987-1990 besproken in het licht van de allocatiefunctie van de publieke sector. In de volgende paragraaf gaat het over de meerjarenramingen tot 1990. Daarna worden de ombuigingen en intensiveringen in de periode 1987-1990 specifiek getoetst aan de vraag naar diensten van de overheid. Tevens komt de vraag aan de orde of ombuigingen leiden tot een grotere doelmatigheid bij de productie van collectief gefinancierde diensten. De laatste paragraaf vat het voorafgaande samen in de vorm van enkele conclusies.

## Veel gegevens, weinig informatie

Op de derde dinsdag worden politici en media door een vloedgolf van papier overspoeld. Om een goed beeld te krijgen van de ontwikkeling van de publieke uitgaven en ontvangsten is het niet voldoende om uitsluitend kennis te nemen van de Miljoenennota. De Memorie van Toelichting bij de veertien begrotingshoofdstukken blijkt onmisbaar als aanvulling op de vaak summiere of soms zelfs geheel ontbrekende informatie over beleidsvoornemens in de Miljoenennota. Om een beeld te krijgen van de uit premieopbrengsten gefinancierde publieke voorzieningen dienen belangstellenden bovendien kennis te nemen van de *Financiële nota sociale zekerheid 1987* (bij het afsluiten van dit artikel nog niet beschikbaar) en van het *Financieel overzicht gezondheidszorg en maatschappelijk welzijn 1987* (FOGM'87). Het FOGM is dit keer – anders dan anders – gelijktijdig met de Miljoenennota beschikbaar 6). Verder bevatten de *Macro Economische Verkenning 1987* en de *Rapportage arbeidsmarkt 1986* uiteraard tal van belangwekkende gegevens. Wie de hele stapel doorploegt, raakt ontworteld en ontmoedigd. En dat niet eens zozeer door omvang en taalgebruik. Een eerste echte oorzaak van die ontmoediging is dat in de genoemde stukken nogal wat

doublures voorkomen 7). In de tweede plaats zijn de gehanteerde begrippen niet uniform 8). In de derde plaats sluiten de cijfers uit de diverse stukken soms niet goed op elkaar aan 9). De lezer raakt nog meer ontredderd, doordat de opgesomde euvelen ook in meerdere of mindere mate aan de afzonderlijke stukken kleven 10). Het komt er kort gezegd op neer dat het overheidsapparaat de volksvertegenwoordiging en de media onder een enorme hoeveelheid feiten en beschouwingen bedelft zonder dat alle wezenlijke gegevens in de vorm van goed hanteerbare informatie in enig document consistent, volledig en helder worden samengevat.

Waar het uiteindelijk om gaat, is inzicht in de klassieke functies van de begroting. De activiteiten van de rijksoverheid, en meer in het algemeen de publieke sector, hebben gevolgen voor de samenstelling van de nationale productie (de *allocatiefunctie*), ze zijn medebepalend voor omvang en bezettingsgraad van de nationale productiecapaciteit (de *stabilisatiefunctie*) en ze beïnvloeden de verdeling van inkomens en vermogens (de *verdelingsfunctie*) 11). Idealiter zou de Miljoenennota elk van deze functies in beeld moeten brengen.

De *Miljoenennota 1987* bevat echter geen systematische en kwantitatief onderbouwde beschouwingen over de gevolgen van de rijksbegroting voor het verloop van de conjunctuur en over de bijdrage van het uitgestippelde beleid aan de versterking van de economische structuur. Over de gevolgen van de rijksbegroting voor de personele inkomensverdeling wordt evenmin systematische informatie gegeven. Het meest uitgebreide overzicht geeft de Memorie van Toelichting op het begrotingshoofdstuk van

4) Lang niet alle geregistreerde werkzoekenden voldoen aan alle criteria om als werkloze te worden meegeteld. Uit recent onderzoek blijkt dat bij de GAB's sprake is van een aanzienlijke bestandsvervuiling. Volgens dit onderzoek voldoet circa 37% van de geregistreerde werkzoekenden niet aan de definitie. „Als we dit percentage toepassen op de cijfers van maart-april 1985, resulteert een aantal van ca. 475.000 werklozen, in plaats van de 753.009 uit de officiële cijfers” (*Macro Economische Verkenning 1987*, blz. 70).

5) Van de lastenverzwaringen heeft f. 4 mrd. een structureel karakter. Daarenboven is wegens incidentele maatregelen, zoals versnelde belastinginning, f. 1,4 mrd. ingeboekt.

6) Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, *Financieel overzicht gezondheidszorg en maatschappelijk welzijn 1987*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1986-1987, 19 703, nrs. 1-2.

7) Zo wordt aan de bestandsvervuiling bij de GAB's (zie noot 4) aandacht besteed in de *Arbeidsmarktverkenning 1986* (blz. 33-36), in de *Macro Economische Verkenning 1987* (blz. 68-70) en in de nog te verschijnen *Financiële nota sociale zekerheid 1987*.

8) Zo wordt het arbeidsvolume in de *Miljoenennota 1987* uitgedrukt in mensjaren, terwijl de *Macro Economische Verkenning 1987* en de *Arbeidsmarktverkenning 1986* het volume uitdrukken in arbeidsjaren.

9) Zo wordt in de *Miljoenennota 1987* (blz. 20) en in de *Macro Economische Verkenning 1987* (blz. 20) als ombuigingstaakstelling voor de sector volksgezondheid f. 1,2 mrd. genoemd. In FOGM'87 (blz. 7) wordt echter gesteld dat in deze sector tot 1990 in totaal f. 1.345 mln. moet worden omgebogen. Het verschil bestaat uit 'oude problematiek' van f. 145 mln. Bij de herziening van het regeerakkoord in 1983 werd al besloten tot een verschuiving van ombuigingen in de maatschappelijke dienstverlening naar de gezondheidszorg om de gevolgen van de vergrijzing beter te kunnen opvangen. Na veel vijven en zessen heeft het vorige kabinet deze ombuiging ten slotte in de meerjarenramingen voor 1987 verwerkt. Het is onjuist, want strijdig met de systematiek van de meerjarenramingen, dat de betrokken f. 145 mln. nu in het FOGM'87 wederom als 'nieuwe' problematiek wordt gepresenteerd. Zie verder *Miljoenennota 1987*, blz. 37.

10) Verwarrend is b.v. dat in het FOGM'87 de toekomstige uitgaven voor de gezondheidszorg (periode 1987-1990) in *lopende prijzen* zijn uitgedrukt en de uitgaven voor maatschappelijke dienstverlening in *constante prijzen*. Verwarrend is ook de dubbelstelling van de gezinsvervangende tehuizen en dagverblijven voor gehandicapten: zij zijn zowel bij de gezondheidszorg als bij het maatschappelijk welzijn als voorzieningen opgenomen. Waarschijnlijk is deze dubbelstelling de echo van een ambtelijke stammenoorlog als gevolg van een door verschillende afdelingen van het ministerie gedeelde verantwoordelijkheid voor deze voorzieningen.

11) Naar de bekende door Musgrave geïntroduceerde driedeling. Zie R. Musgrave, *The theory of public finance*, McGraw Hill, New York, 1959, blz. 5.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid 12). De aldaar gepresenteerde veranderingen in het vrij beesteedbare inkomen zijn berekend met de gebruikelijke koopkrachtoverzichten. Deze houden rekening met de beweging van de contractlonen, met enkele algemene aftrekposten en veranderingen in het tarief van de inkomstenbelasting en de sociale-verzekeringspremies, alsmede met aanpassingen van de sociale-zekerheidsuitkeringen 13).

In het koopkrachtoverzicht ontbreken echter de inkomensgevolgen van tal van aangekondigde maatregelen, zoals de verhoging van het lesgeld voor 16- en 17-jarigen, de mogelijk in te voeren eigen bijdragen in de gezondheidszorg, enzovoort. Deze maatregelen raken slechts een (beperkt) deel van de gezinshuishoudens en kunnen daarom moeilijk in algemene koopkrachtoverzichten worden verwerkt. Dat neemt niet weg dat ook over de inkomensgevolgen van maatregelen die slechts een deel van de bevolking betreffen, in een aantal gevallen informatie kan worden verschaft. Daarbij kunnen b.v. (enquête)gegevens worden benut over gebruikers van geheel of ten dele collectief gefinancierde voorzieningen 14). Naar onze opvatting verdient het aanbeveling om zulke gegevens – voor zoveel als mogelijk – in toekomstige Miljoenennota's een plaats te geven. Het valt overigens op dat over de inkomensontwikkeling van hogere en de hoogste inkomensgroepen nergens in de stukken gegevens worden vermeld. Weliswaar geeft het gebruikelijke koopkrachtoverzicht een gebrekkig beeld van de inkomensontwikkeling op niveaus boven tweemaal modaal (werknemers met een bruto jaarsalaris boven f. 80.000 vallen doorgaans niet onder een cao en ze hebben in verhouding meer en hogere specifieke fiscale aftrekposten), maar dat was in voorafgaande jaren nooit een reden om helemaal geen koopkrachtgegevens voor het drie- en viermaal modale loonniveau te presenteren.

Ten slotte rest de allocatieve functie van de rijksbegroting. Deze functie wordt in de *Miljoenennota 1987* relatief nog het meeste belicht. In het volgende wordt nog nagegaan welke inzichten dienaangaande aan de nota zijn te ontlenen.

## Het beeld voor 1987

Volgend jaar zijn de publieke uitgaven en de druk van publieke heffingen onverminderd hoog. Gemeten als percentage van het nationale inkomen (ni), dalen de uitgaven van 67,1 tot 66,4. In de *Miljoenennota 1987* wordt gesteld dat de rijksuitgaven met ruim f. 1 mrd. zullen dalen. „Dit is uniek” (blz. 28). Wanneer echter ook rekening wordt gehouden met de stijging van de aflossingen op de staatschuld (f. 2,2 mrd.), blijken de totale uitgaven van de rijks-overheid nog met f. 1 mrd. te stijgen om in 1987 uit te komen op f. 181 mrd.

De belastingdruk stijgt met 0,9%-punt tot 28,8% van het ni. De premiedruk blijft stabiel op 22,0% ni. Doordat de niet-belastingontvangsten met een publieke-lasten-karakter met 0,9% ni teruglopen, stabiliseert de publieke-lastendruk op 51,8% ni. De minister van Financiën merkt op dat een toekomstige vermindering van het financieringstekort – gezien de hoge lastendruk – alleen kan worden bereikt door een vermindering van de overheidsuitgaven. De politieke realiteit gebiedt hem echter te erkennen dat verdergaande ombuigingen voor 1987 niet mogelijke waren 15). Deze uitspraak is opmerkelijk, omdat de ombuigingen in het verkiezingsjaar 1986 omvangrijker waren dan de voor 1987 beoogde f. 5,4 mrd. Tabel 1 geeft een overzicht van de beleidsmaatregelen voor het komende jaar.

Wij doen in deze paragraaf een poging om na te gaan hoe 'hard' de aangekondigde ombuigingen zijn. De beoogde ombuigingen in de sociale zekerheid en bij de arbeidsvoorwaarden van het personeel in de publieke sector blijven daarbij buiten beschouwing, omdat deze grotendeels automatisch worden gerealiseerd (door uitschakeling van indexatiemechanismen). Dan resteren de bezuinigingen op de rijksbegroting in enge zin en bij de volksgezondheid.

Tabel 1. Kaseffect van de beleidsmaatregelen in 1987, in mrd. gld.

Ombuigingen		
– rijksbegroting in enge zin	2,4	5,4
– sociale zekerheid	1,2	
– arbeidsvoorwaarden publieke sector	1,2	
– volksgezondheid	0,6	
Inkomensverhogende maatregelen		5,4
Subtotaal		10,8
Beleidsintensiveringen		0,8
Totaal		10,0

Bron: *Miljoenennota 1987*, blz. 26.

Met bezuinigingen op de *rijksbegroting in enge zin* is om preciezer te zijn in totaal f. 2.370 mln gemoeid. Uit de betrekkelijk summiere toelichting in de *Miljoenennota 1987* valt af te leiden dat de hardheid van de ombuigingen in een aantal opzichten te wensen overlaat 16). De 'spending departments' hebben zich – kennelijk met instemming van Financiën – weer uitgeleefd en baat gevonden bij tal van geijkte methoden om aan het snoeimes te ontkomen. De voorgestelde ombuigingen bestaan voor een niet onbelangrijk deel uit lastenverzwaringen, intoring op vermogen of eenmalige ingrepen, verschuivingen in de tijd. Bovendien zijn de ombuigingen nogal eens onvoldoende gespecificeerd of worden ze onvoldoende toegelicht.

De volgende *lastenverzwaringen* kunnen worden genoemd. Verhoging van paspoortleges (f. 5 mln.), griffierechten (f. 6 mln.), invoering van een inkomensafhankelijk lesgeld voor 16- en 17-jarigen (f. 99 mln.), tariefsverhogingen bij Verkeer en Waterstaat (f. 30 mln.) en extra inkomsten bij Sociale Zaken en Werkgelegenheid (f. 5 mln). Van *intoring op vermogen* is sprake bij extra verkopen van onroerend domeinbezit (f. 21 mln.). *Onvoldoende gespecificeerd* is de besparing door 'verhoging van de efficiency' bij de Hoge Colleges van Staat (f. 2 mln.) en bij de PTT (f. 25 mln.).

In absolute zin wordt het Ministerie van VROM het zwaarste aangeslagen, te weten voor meer dan een kwart van het totaal (f. 692 mln.). De nadere toelichting op de invulling van dit bedrag is voor een deel bijzonder *onduidelijk*. Een vermindering van het woningbouwprogramma met 5.000 woningen wordt voor f. 164 mln. ingeboekt. Dat is te volgen. Maar dan komt het. Met behulp van „diverse ramingsbijstellingen” wordt f. 159 mln. gevonden. Via „kassleutelwijzigingen” wordt nog eens f. 197 mln. bespaard 17). De lezer die de betekenis van deze term wil naslaan in de lijst van gebruikte technische termen en hun betekenis (bijlage 17) komt van een koude kermis thuis. De opstellers van de *Miljoenennota 1987* achten de term kennelijk algemeen bekend. Raadpleging van de Memorie van Toelichting op de VROM-begroting voor het dienstjaar 1987 scheidt onvoldoende helderheid. Daarin is geen samenvattend overzicht te vinden van de afzonderlijke ombuigingsmaatregelen voor 1987 met een bijbehorende toelichting. Dit voorbeeld kan met andere worden aangevuld. Onze conclusie luidt dat de *Miljoenennota 1987* in belangrijke opzichten te kort schiet bij de informatie aan gebruikers, waaronder in de eerste plaats de leden van de volksvertegenwoordiging.

De eerste stap van de reductie van het rijkspersoneel draagt voor f. 125 mln. aan de ombuigingen bij. In 1987 wordt de – 2%-operatie voortgezet. Doordat ongeveer de helft van het rijkspersoneel (met name bij defensie, be-

12) Anders dan vorig jaar (Tweede kamer, vergaderjaar 1985-1986, 19 208, nrs. 1-2) verschijnt dit jaar geen afzonderlijke *Nota inkomensbeleid*.

13) M. van Schaaik, Het koopkrachtoverzicht, *ESB*, 13 juli 1983, blz. 616-620.

14) Zie Sociaal en Cultureel Planbureau, *Berekend beleid*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1985, blz. 41-54.

15) *Miljoenennota 1987*, blz. 11 resp. blz. 14.

16) *Miljoenennota 1987*, blz. 31-35.

17) *Miljoenennota 1987*, blz. 33.



Schoolbanken moeten het veld ruimen...

(foto ANP)

lastingsdienst, politie) bij deze operatie wordt ontzien, vervallen 1.637 arbeidsplaatsen, circa 1% van het totale bestand. Het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds en het burgerlijke personeel van Defensie worden conform het regeerakkoord voor 362 extra plaatsen aangeslagen. Daarenboven krijgt het hele apparaat zonder enige uitzondering een 1%-efficiencykorting opgelegd. Dit betreft 1.751 plaatsen. Uit bijlage 9 van de *Miljoenennota 1987* blijkt echter dat de Haagse Leviathan volgend jaar daarnaast toch weer 1.260,1 nieuwe arbeidsplaatsen behoeft. De helft daarvan is nog toe te schrijven aan door het vorige kabinet genomen beslissingen. Tegenover deze uitbreiding staat geen extra, compenserende personeelsvermindering. Per saldo daalt de begrotingssterkte van het burgerlijke rijksperoneel met circa 2.500 plaatsen, en wel van 173.190,8 (1986) tot 170.700,9 (1987) 18). Deze (schijn)nauwkeurigheid tot achter de komma steekt wel scherp af tegen de gebrekkige toelichting op andere, omvangrijke: ombuigingsmaatregelen.

Op grond van het voorafgaande kan veilig worden aangenomen dat de normale begrotingsuitvoering ook volgend jaar – mede door een aantal weinig harde ombuigingen – weer voor onaangename tegenvallers gaat zorgen. Bij de uitvoering van de begroting voor 1986 bedragen dergelijke uitgavenoverschrijdingen vermoedelijk f. 2.062 mln. 19).

De taakstelling voor de *gezondheidszorg* bedraagt op basis van het regeerakkoord voor 1987 f. 600 mln. De invulling bestaat voor f. 300 mln. uit kostenbepalende ingrepen en voor f. 300 mln. uit financieringsverschuivingen (hogere eigen bijdragen, enzovoort). De laatstbedoelde maatregelen worden pas in de loop van 1987 concreet ingevuld, rekening houdend met de aanbevelingen van de commissie Structuur en Financiering Gezondheidszorg. De belangrijkste kostenbepaling (f. 135 mln.) wordt gerealiseerd door een verlaging van de budgetten voor ziekenhuizen en andere intramurale instellingen. Deze maatregel wordt gemotiveerd met de lagere energiekosten van de instellingen (maar wat gebeurt er als de olieprijs tegen het einde van de jaren tachtig weer stijgt tot het door het CPB geraamde niveau van \$ 25 per vat?). Ook zijn ombuigingen gepland bij de uitgaven voor geneesmiddelen en honoraria van medisch specialisten, ter correctie van overschrijdingen die in 1985 optraden. Aan nieuwe instrumenten, die moeten garanderen dat beoogde ombuigingen in

1987 wél worden gehaald, besteedt het FOGM'87 geen aandacht. Opmerkelijk is dat de doorgeschoven ombuiging van f. 145 mln. uit de vorige kabinetsperiode (zie noot 9) nog steeds als een niet met concrete maatregelen ingevulde stelpost is opgenomen. Voorshands lijkt twijfel aan de hardheid van de gepresenteerde ombuigingen in de gezondheidszorg gerechtvaardigd.

## Ombuigingen, 1987-1990

De *Miljoenennota 1987* geeft slechts een voorlopig beeld van de budgettaire ontwikkelingen tot 1990. Uitgaande van het regeerakkoord moet het financieringstekort in de periode 1988-1990 met bijna 3%-punt worden teruggebracht tot 5,25% ni. Het regeerakkoord zelf voorziet voor de periode na 1987 in tekortbepalende maatregelen van circa 1,5% ni. Voor het overige is de reductie van het financieringstekort afhankelijk van het *endogene* verloop van uitgaven en ontvangsten (dus van het verloop los van beleidsmaatregelen). Terecht legt de *Miljoenennota 1987* de nadruk op de budgettaire risico's die in de net begonnen kabinetsperiode worden gelopen. Zo is er geen ruimte om overschrijdingen (incl. de doorwerking van tegenvallers uit 1987) op te vangen. De afgelopen kabinetsperiode was met onvoorziene uitgavenoverschrijdingen f. 7,6 mrd. gemoed. Er is voorts geen enkele marge ingebouwd voor niet te vermijden beleidsintensiveringen. Die vergden in de periode 1983-1986 f. 6 mrd. De budgettaire problematiek wordt verzaamd doordat voor de niet-structurele dekking van 1987 (f. 1,4 mrd.) de komende jaren alsnog een structurele oplossing dient te worden gevonden.

De bruto ombuigingen op de rijksbegroting in enge zin lopen op van f. 2,4 mrd. in 1987 tot f. 6,6 mrd. in 1990. Voor de jaren na 1987 zijn deze ombuigingen nog niet ingevuld. Ze staan als een soort staartpost in de meerjarenramingen, die nog niet voor 1991 worden gegeven. Het kabinet zal rond de jaarwisseling de Tweede Kamer een brief sturen met de concrete te treffen beleidsmaatregelen ter invulling van de ombuigingen in 1988, 1989 en 1990. In nauwe samenhang hiermee zal de systematiek van de meerja-

18) *Miljoenennota 1987*, blz. 141.

19) *Miljoenennota 1987*, blz. 62.



... voor bejaardenbanken

(foto ANP)

rencijfers worden gewijzigd. Die zullen in de toekomst zo worden opgesteld dat over- en onderschrijdingen gemakkelijk: te traceren zijn 20). Dit laatste is dringend nodig. Wij zullen dat uitsluitend illustreren met de meerjarencijfers van het ministerie van VROM.

Het uitgaventotaal in 1990 bedroeg volgens de meerjarenramingen uit de *Miljoenennota 1986* f. 17.592 mln. De *Miljoenennota 1987* geeft f. 15.373 mln. Deze mutatie – van f. 2,2 mrd. – wordt nergens in de *Miljoenennota 1987* toegelicht. De Memorie van Toelichting op het begrotingshoofdstuk VROM bevat een tabel die de aansluiting tussen beide uitgaventotalen geeft. De betrokken tabel roept overigens tal van nieuwe vragen op, bij voorbeeld omdat de mutaties volgens een heel andere systematiek zijn gerubriceerd dan in de *Miljoenennota 1987*. De ombuigingen op de begroting van VROM (taakstelling tot 1990: f. 1.692 mln.) worden zichtbaar gemaakt door een *verschuiving*. De financiering van de sociale-huursector via de kapitaalmarkt is sinds een aantal jaren gelijk gesteld aan financiering via de begroting. Een verlaging van het aantal via de kapitaalmarkt te financieren woningen – het betreft 5.000 woningen in 1987, oplopend tot 11.000 woningen in 1990 – leidt echter niet tot een daling van het financieringstekort. Om de ombuigingen conform het regeerakkoord niettemin in het financieringstekort tot uitdrukking te brengen is een *verschuiving aangebracht* van structureel 17.000 woningen (gefinancierd met rijksleningen naar de kapitaalmarkt 21).

Met veronachtzaming van bestaande onduidelijkheden in de meerjarencijfers, trachten wij in het vervolg van deze paragraaf een beeld te schetsen van de ontwikkeling van de uitgaven op de rijksbegroting in enge zin en in de gezondheidszorg gedurende de periode 1987-1990. Daarbij maakt de *Miljoenennota 1987* het ons niet makkelijk. In de hoofdttekst van de nota ligt de nadruk op absolute ombuigingsbedragen *ten opzichte* van de ondoorzichtige, vaak door technische veronderstellingen beheerste meerjarenramingen uit de vorige *Miljoenennota 1986*. Dat beneemt het zicht op de per saldo optredende veranderingen in reële uitgavenniveaus 22).

Een voorbeeld. Tot 1990 dient volgens het regeerakkoord f. 1,2 mrd. te worden omgebogen in de sector gezondheidszorg: f. 600 mln. door volumemaatregelen plus f. 600 mln. door financieringsverschuivingen. Alleen de goed ingevoerde lezer weet dat in de als ijkpunt gebruikte meerjarenramingen 1986-1990 uit het *FOGM 1986* nog

een volumegroei in de gezondheidszorg van 1% per jaar was begrepen 23). Dit impliceert over de gehele periode 1986-1990 een groei van de totale uitgaven in de gezondheidszorg met circa f. 1.400 mln. en van de collectieve uitgaven met f. 1.000 mln., uitgaande van een ongewijzigde verhouding tussen particuliere en collectieve financiering. Omdat de oude meerjarenramingen het ijkpunt zijn, zullen de collectieve uitgaven – anders dan het bruto ombuigingsbedrag van f. 600 mln. doet vermoeden – uit hoofde van de volumeontwikkeling tot 1990 nog met f. 400 mln. kunnen *stijgen*. Daarnaast dient dan wel de eerder gememoreerde lastenverschuiving van f. 600 mln. naar de particuliere sector plaats te vinden door eigen bijdragen, stelselwijziging enzovoort. In feite geeft het regeerakkoord ruimte om de totale kosten in de gezondheidszorg – in constante prijzen van 1986 – tussen 1986 en 1990 nog met 0,5% per jaar te laten toenemen.

Op de rijksbegroting in enge zin is sprake van f. 6,6 mrd. aan ombuigingen in 1990. Daar staan echter intensiveringen ter grootte van f. 1,2 mrd. tegenover. Bovendien ligt in de meerjarenramingen van het uitgavenverloop bij ongewijzigd beleid nog een uitgavengroei van f. 3,3 mrd. besloten, die is geconcentreerd bij Defensie en op de VROM-begroting (woonsubsidies). Per saldo resteert dan een daling van de uitgaven op de rijksbegroting in enge zin tussen 1986 en 1990 van netto f. 2,1 mrd. Ook nu blijkt de *netto* daling van de reële uitgaven aanzienlijk geringer te zijn dan de bruto ombuigingsbedragen doen vermoeden.

Om een beeld te krijgen van de gevolgen van de ombuigingen voor de allocatie van collectief gefinancierde diensten kan het voorgaande beeld naar de verschillende

20) Kortheidshalve verwijzen we naar de uiteenzettingen in de *Miljoenennota 1987*, blz. 24, 87-90.

21) Zie *Miljoenennota 1986*, blz. 132 en *Miljoenennota 1987*, blz. 129. De bedoelde aansluitingstabel wordt gegeven in de bijlagen van de VROM-begroting, Tweede Kamer, vergaderjaar 1986 – 1987, 19 700, hfdst. XI, nr. 2, blz. 151.

22) *Vergelijk de kritiek op de meerjarenramingen in de Nota ten behoeve van de kabinetsformatie, die werd opgesteld door de Centrale Economische Commissie, Kabinetsformatie 1986*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1985-1986, 19 555, nr. 2, blz. 39-40. De in de *Miljoenennota 1987* toegezegde horizontale en verticale toelichting op de meerjarenramingen zal op dit punt in de toekomst verbetering moeten brengen (zie ook noot 20).

23) Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, *Financieel overzicht gezondheidszorg en maatschappelijk welzijn 1986*, vergaderjaar 1985-1986, 19 246, nrs. 1-2.

**Tabel 2. Ombuigingen 1987-1990 per ministerie, in mln. gld. en als percentage van het begrotingstotaal 1986 a)**

	In mln. gld.	In procenten
Buitenlandse Zaken	11	3
Justitie	82	3
Binnenlandse Zaken	83	2
Onderwijs en Wetenschappen	1.001	4
Financiën	91	3
Defensie	488	4
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	1.692	10
Verkeer en Waterstaat	426	4
Economische Zaken	541	15
Landbouw en Visserij	121	4
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	68	4
Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	381	4
Gemeente- en Provinciefonds	496	4

a) exclusief personeelsreductie.  
Bron: *Miljoenennota 1987*, blz. 21 en bijlage 5.

begrotingshoofdstukken worden verbijzonderd. Ook hier geeft de *Miljoenennota 1987* uitsluitend absolute, bruto ombuigingsbedragen. Dat vertroebelt het inzicht. Ter verheldering hebben we daarom in tabel 2 eerst alle bruto ombuigingsbedragen uit de nota gerelateerd aan het beschikbare budget in 1986. Hierbij zijn de uitgaven voor sociale zekerheid buiten beschouwing gelaten, conform de definitie van de rijksbegroting in enge zin.

Het opmerkelijkste in tabel 2 is wel dat de verschillende ministeries een vrijwel proportioneel aandeel hebben in de (bruto) ombuigingstaakstelling. Dit ondanks de in de hoofdtekst van de nota gesuggereerde subtiele toedeling van de ombuigingen. Alleen VROM en Economische Zaken springen er uit met een aanzienlijk hogere dan gemiddelde aanslag. De ombuiging bij VROM is al besproken. Afgaande op het regeerakkoord moet de teruggang bij EZ vooral worden gezocht bij de kredietverlening en subsidies aan bedrijven. Bij saldering van de ombuigingen met de in het regeerakkoord voorziene intensiveringen – vooral politie en justitie (f. 125 mln.) en onderwijs (f. 300 mln.) – neemt de differentiatie iets toe. De aanslag voor Justitie loopt nu terug tot circa 1% van het budget-1986; de aanslag voor Onderwijs en Wetenschappen blijft nu beperkt tot 3% van het budget-1986.

Als we vervolgens salderen met de nog in de meerjarenramingen begrepen mutaties van de uitgaven bij ongewijzigd beleid, ontstaat het volgende beeld. Defensie en Justitie (en Ontwikkelingssamenwerking) laten nog een reële uitgavengroei zien. Het budget van de overige ministeries daalt. Al eerder is melding gemaakt van de nog voorziene groei van de totale uitgaven voor gezondheidszorg met 0,5% per jaar, bij een gelijktijdige, geringe daling van het collectief gefinancierde aandeel in de uitgaven.

Bij het bovenstaande wordt aangetekend dat door de nadere invulling van de reductie van het rijkspersoneel (tot 1990 met in totaal circa 20.000 arbeidsjaren) het geschetste, weinig gedifferentieerde beeld nog aanzienlijk kan veranderen. Dat geldt uiteraard vooral voor ministeries met een relatief hoog aandeel van de personeelskosten voor eigen rijkspersoneel in het totale budget. Dit betreft met name de ministeries van Justitie en Financiën

(waar het budget voor bijna tweederde bestaat uit personeelskosten voor eigen (rijks)personeel). Een tot 1990 gelijk reductiepercentage voor alle ministeries – waartoe de minister van Binnenlandse Zaken onder druk van zijn collega's voor het jaar 1987 heeft moeten besluiten – zou een drastische vergroting van de ombuigingsproblematiek voor met name de twee genoemde ministeries betekenen. Hun relatieve ombuigingstaakstelling zou in de orde van 10% van het budget-1986 komen te liggen.

Niet alleen qua invulling, maar ook qua omvang lijkt de operatie ter vermindering van het rijkspersoneel overigens nu al onder druk te staan. Uit de *Miljoenennota 1987* valt af te leiden dat volgend jaar ten opzichte van ongewijzigd beleid circa 3.200 arbeidsplaatsen verloren gaan. In absolute zin neemt de werkgelegenheid met 2.500 plaatsen af (zie noot 18). Om de doelstelling van 20.000 arbeidsplaatsen in 1990 te halen, zullen de jaarlijkse reducties in de jaren 1988-1990 dus nog aanzienlijk in omvang moeten toenemen.

## Ombuigingen en allocatieve doelmatigheid, 1987-1990

Paragraaf 4 gaf een beeld van de netto ombuigingen op de rijksbegroting (in enge zin) en in de gezondheidszorg. In deze paragraaf proberen we (globaal) de directe effecten van de ombuigingen op de allocatie van diensten en produktiefactoren te toetsen. Eerst wordt ingegaan op de vraag in hoeverre het patroon van de ombuigingen spoort met indicaties van de vraag naar de aangeboden diensten vanuit de bevolking. Vervolgens wordt bezien in hoeverre de produktiviteit van het proces van dienstverlening door ombuigingen positief wordt beïnvloed.

### Toetsing aan de vraag

Bij een beoordeling van de allocatieve doelmatigheid van de ombuigingen kan allereerst worden nagegaan of de verminderingen van het dienstenaanbod stroken met indicaties van de vraag naar diensten onder de bevolking. Immers, bij bepaalde diensten – zoals het leerplichtig onderwijs – neemt de vraag door relatief autonome factoren (zoals de ontgroening van de bevolking) af, terwijl in andere sectoren – bij voorbeeld de bejaardenzorg – door de vergrijzing het omgekeerde het geval is. Het is duidelijk dat een normatief kader bij deze toetsing onmisbaar is. Anders dan bij de dienstenproductie in de marktsector, ontbreekt immers het prijsmechanisme dat – idealiter – vraag en aanbod op elkaar afstemt en een optimale inzet van produktiemiddelen genereert. In de afgelopen jaren heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) geprobeerd om zo'n normatief kader te ontwikkelen, een kader dat bij de allocatie van diensten in de kwartaire sector behulpzaam kan zijn. In laatste instantie blijft de besluitvorming over allocatie vanzelfsprekend de uitkomst van een proces van politieke prioriteitenstelling.

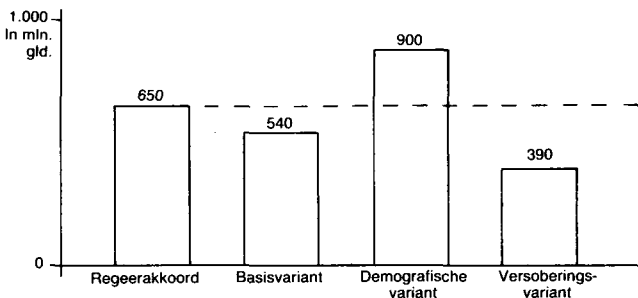
Voor de kabinetsformatie heeft het SCP het eerder ontwikkelde kader toegepast om varianten te kunnen presenteren van de mogelijke ontwikkeling van het gebruik van diensten die de kwartaire sector levert, van de daarvoor ingezette personeelssterkte en de daarmee gemoeide col-

**Tabel 3. Collectieve uitgaven en personeelssterkte in delen van de kwartaire sector in 1986 en volgens de meerjarenramingen 1986-1990; verschil van drie varianten en het regeerakkoord met de meerjarenramingen in 1990**

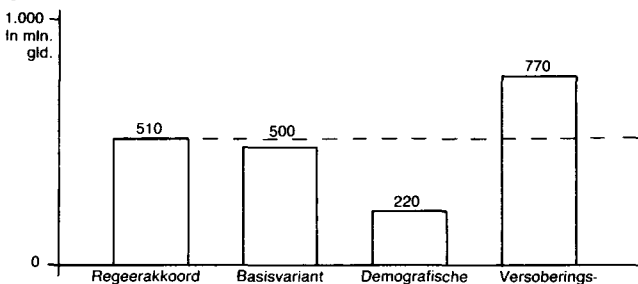
	Niveau 1986	Meerjarenraming	Basisvariant	Demografische variant	Versoberingsvariant	Regeerakkoord
Collectieve uitgaven in mrd. gld.	69,6	70,2	1,0	-0,7	-3,9	-2,4
Personeelssterkte in arbeidsjaren × 1.000	984	993	+6	-8	-53	-40

Bron: SCP, *Sociale en Culturele Verkenningen 1987*, blz. 30.

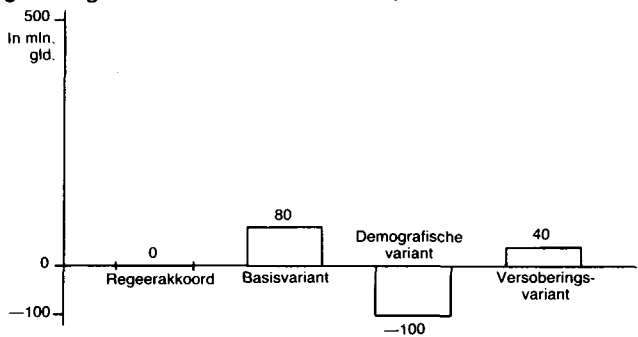
**Figuur 1. Ombuigingen in het onderwijs volgens regeerakkoord en drie varianten**



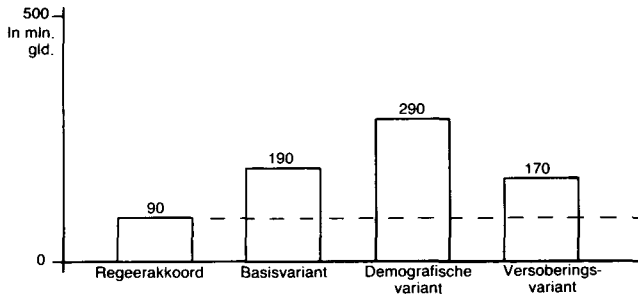
**Figuur 2. Ombuigingen in de gezondheidszorg volgens regeerakkoord en drie varianten**



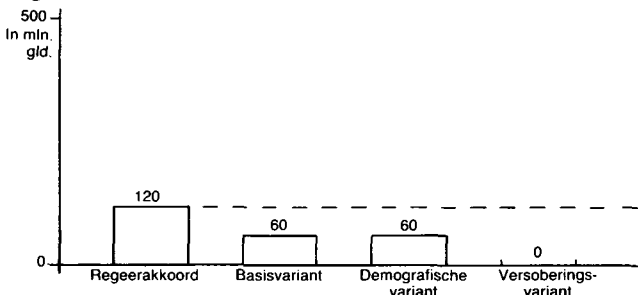
**Figuur 3. Ombuigingen in de sociale dienstverlening volgens regeerakkoord en drie varianten**



**Figuur 4. Ombuigingen bij politie en justitie volgens regeerakkoord en drie varianten**



**Figuur 5. Ombuigingen bij het openbaar vervoer volgens regeerakkoord en drie varianten**



lectieve uitgaven 24). Circa driekwart van de personeelssterkte in de kwartaire sector is in de ramingen betrokken, wat overeenkomt met bijna één miljoen arbeidsjaren. Voor het verloop van personeelssterkte en collectieve uitgaven in de periode 1986-1990 zijn verschillende varianten gepresenteerd. Vier daarvan zijn hier van belang:

- het verloop van collectieve uitgaven en personeelssterkte volgens de *meerjarenramingen* uit de *Miljoenennota 1986*. Dat de meerjarenramingen een ijkpunt vormen, ligt voor de hand. De voornemens met betrekking tot ombuigingen en beleidsintensiveringen worden tot op heden immers geformuleerd ten opzichte van de geldende meerjarenramingen;
- het verloop van collectieve uitgaven en personeelssterkte volgens de *basisvariant*. In deze variant wordt de historische trend in het gebruik van voorzieningen per relevante demografische groep (zoals waargenomen voor de periode 1970-1983) naar de toekomst doorgetrokken. Zo wordt bij voorbeeld rekening gehouden met het nog toenemende aantal leerlingen en studenten per leeftijdsgroep in het voortgezet en hoger onderwijs. De noodzakelijke uitgaven en de vraag naar personeel worden afgeleid uit de gevonden gebruiksontwikkeling. Het gebruik wordt gemeten met eenvoudige indicatoren, zoals het aantal leerlingen in het onderwijs. Uitgegaan wordt van een *constante* verhouding tussen uitgaven en personeel enerzijds en het gebruik van voorzieningen (zoals geraamd voor 1986) anderzijds. Deze aanpak houdt in dat b.v. de gemiddelde personeelsinzet per leerling vanaf 1986 constant blijft, evenals het aantal personeelsleden per verzorgde in de bejaardenoorden, enzovoort;
- het verloop van collectieve uitgaven en personeelssterkte volgens de *demografische variant*. Anders dan bij de basisvariant wordt de historische trend in het gebruik van voorzieningen *niet* doorgetrokken. Uitsluitend veranderingen in de omvang van de bevolking naar leeftijd, geslacht en burgerlijke staat worden geacht door te werken in het gebruik van voorzieningen. Evenals bij de basisvariant wordt uitgegaan van een constante verhouding tussen uitgaven, respectievelijk personeel en de gebruiksindicator, zoals geraamd voor 1986;
- het verloop van collectieve uitgaven en personeelssterkte volgens de *versoberingsvariant*. Bij deze variant wordt het gebruik van voorzieningen in eerste aanleg bepaald conform de basisvariant. Trends in het gebruik (zoals waargenomen voor de periode 1970 - 1983) worden dus doorgetrokken tot 1990. De basisvariant gaat uit van een constante personeelsinzet per gebruikseenheid. Bij de versoberingsvariant is daarentegen verondersteld dat een zekere *daling* van de personeelssterkte - en daarmee van de uitgaven - per gebruikseenheid in het algemeen haalbaar is, gelet op de in het verleden bij de meeste voorzieningen opgetreden stijging in deze verhouding. Tevens is bij in aanmerking komende voorzieningen rekening gehouden met een zekere productiviteitsstijging door automatisering.

De vier genoemde varianten kunnen worden vergeleken met het verloop van collectieve uitgaven en personeelssterkte volgens het *regeerakkoord* voor de kabinetsperiode 1986 - 1990. Tabel 3 geeft deze confrontatie.

Uit tabel 3 blijkt dat de ombuigingen volgens het regeerakkoord per saldo omvangrijker zijn dan in de demografische variant, maar geringer dan in de versoberingsvariant. Gegeven de volgens het regeerakkoord beschikbare middelen, kan het geraamde gebruik van voorzieningen in zowel de demografische als de basisvariant niet worden ge-

24) Sociaal en Cultureel Planbureau, *Memorandum kwartaire sector 1986-1990*, Rijswijk, 1986. De kwartaire sector omvat globaal de overheid en andere instellingen die op niet-commerciële basis diensten verlenen. De in de kwartaire sector geproduceerde diensten worden gemiddeld voor meer dan 90% uit publieke middelen gefinancierd. Zie voor een volledige omschrijving Sociaal en Cultureel Planbureau, *Trendrapport kwartaire sector 1983-1990*, Rijswijk, 1984, blz. 15.

realiseerd zonder een verlaging van de personeelssterkte per gebruiker of gebruikseenheid. In sommige sectoren kan de verlaging van de personeelssterkte door produktiviteitsverhoging worden opgevangen, in andere zal dit kwaliteitsverlaging betekenen. Ten slotte is het denkbaar dat in sommige sectoren het gebruik van voorzieningen wordt beperkt ten opzichte van het verloop in de demografische en basisvariant – om aan de taakstelling van het regeerakkoord te kunnen voldoen.

Het verlies aan werkgelegenheid in de beschouwde onderdelen van de kwartaire sector bedraagt bij uitvoering van het regeerakkoord ten opzichte van de meerjarenraming uit de *Miljoenennota 1986* 40.000 arbeidsjaren (in 1990). Omdat de meerjarenraming voorzorg in een groei van de werkgelegenheid met 9.000 arbeidsjaren, bedraagt het verlies ten opzichte van de feitelijke personeelssterkte in 1986 ongeveer 30.000 arbeidsjaren. Dat komt overeen met een daling met 0,75% per jaar. In de periode 1982-1986 bedroeg de afname van kwartaire werkgelegenheid in arbeidsuren circa 1% per jaar.

De vergelijking met het regeerakkoord kan ook worden gemaakt op het niveau van een aantal deelsectoren, zoals die in het Memorandum worden onderscheiden, te weten onderwijs, gezondheidszorg, sociale dienstverlening (gezinsverzorging en bejaardenoorden), politie en justitie, en openbaar vervoer. Bij deze vergelijking gaat het om de *verdeling* van de ombuigingen over de onderscheiden deelsectoren, en niet zozeer om het absolute ombuigingsbedrag per deelsector. Het bedrag per deelsector hangt immers mede af van het per variant verschillende totale ombuigingsbedrag. Om die reden worden de varianten uit het Memorandum zodanig 'genormeerd' dat het *totale* ombuigingsbedrag voor de hier behandelde deelsectoren overeenkomt met dat conform het regeerakkoord. Deze werkwijze wordt ook toegepast door de Interdepartementale commissie planvorming kwartaire sector 25). De normering wordt bereikt door het uitgaven- en personeelsniveau voor elke deelsector ponds-pondsgewijs, dus met hetzelfde percentage, te verminderen dan wel te vermeerderen totdat het totale ombuigingsbedrag conform het regeerakkoord is verkregen 26).

Bij de vergelijking is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van cijfers over de invulling van de ombuigingen zoals die begin september j.l. beschikbaar waren. De beleidsintensiveringen bij politie en justitie (f. 125 mln.) en onderwijs (f. 300 mln.) zijn in de hier gegeven varianten niet verwerkt. Voorlopige resultaten van deze toetsing zijn te vinden in de *Sociale en Culturele Verkenningen 1987* 27). Inmiddels zijn nauwkeuriger cijfers beschikbaar over de invulling van de ombuigingen. Deze beïnvloeden het hierna te schetsen beeld echter niet wezenlijk.

De figuren 1 tot en met 5 geven een beeld van de ombuigingen in de vijf onderscheiden deelsectoren volgens het regeerakkoord, alsmede de 'versleuteling' van de ombuigingen die volgt uit de basisvariant, de demografische variant en de versoberingsvariant. Uit deze vergelijking valt op te maken dat voor de deelsector politie en justitie het regeerakkoord minder grote ombuigingen aangeeft dan *alle* eerder genoemde drie varianten uit het Memorandum. Dat is in nog sterkere mate het geval wanneer de voorziene intensiveringen in deze sector in aanmerking worden genomen. Het omgekeerde is het geval voor de deelsector openbaar vervoer: hier zijn de ombuigingen uit het regeerakkoord in alle gevallen groter dan volgens de varianten uit het Memorandum.

Voor de overige deelsectoren is het beeld minder eenduidig. Zowel bij onderwijs als bij gezondheidszorg vraagt het regeerakkoord meer ombuigingen dan bij twee van de drie varianten uit het Memorandum. Alleen wanneer uitsluitend de demografische ontwikkeling het gebruik van voorzieningen zou bepalen, zou in de deelsector onderwijs aanzienlijk meer moeten worden omgebogen dan het regeerakkoord eist. Bij de sector onderwijs dient te worden aangetekend dat het salderen van de ombuigingen met de hier niet beschouwde intensivering van f. 300 mln. het beeld aanzienlijk wijzigt: in dat geval zou de *netto ombuiging* op basis van het regeerakkoord geringer zijn dan in

*alle* varianten uit het Memorandum. Voor de gezondheidszorg is alleen dan sprake van meer ombuigingen dan in het regeerakkoord, wanneer de in het verleden opgetreden relatief sterke stijging van de personeelsinzet per gebruiker of gebruikseenheid zwaar wordt meegewogen, zoals in de versoberingsvariant. Voor de deelsector sociale dienstverlening is op grond van voorlopige gegevens en het regeerakkoord aangenomen dat in deze vergrijzingsgevoelige sectoren in het geheel geen ombuigingen in de meerjarenramingen zullen worden opgenomen. In de basisvariant en in de versoberingsvariant is echter nog wel sprake van enige ombuigingen. Wordt daarentegen de demografische ontwikkeling volledig bepalend geacht voor het voorzieningspeil in deze deelsector, dan zouden de uitgaven voor de sociale dienstverlening, in vergelijking met het regeerakkoord, zelfs nog enigszins moeten stijgen.

De gepresenteerde resultaten doen – gemeten aan het verwachte gebruik van voorzieningen, al dan niet beperkt tot de demografische component daarin – de politieke prioriteiten van het regeerakkoord duidelijk naar voren komen. Per saldo is in de deelsectoren onderwijs en politie en justitie na honorering van eveneens voorziene intensiveringen sprake van relatief beperkte ombuigingen, terwijl in de deelsectoren gezondheidszorg en openbaar vervoer relatief wat meer wordt omgebogen. De vergrijzingsgevoelige deelsector van de gezinsverzorging en de bejaardenoorden wordt in het akkoord relatief ontzien, zonder dat daarbij overigens de demografische druk op de uitgaven volledig wordt gehonoreerd.

Het is interessant de voorgaande analyse ten slotte te zetten naast een vergelijkbare analyse van het regeerakkoord van het eerste kabinet-Lubbers 28). Rekening houdend met de bijstelling van dat akkoord direct na het aantreden van het kabinet (begin 1983), kwam destijds het volgende beeld naar voren. Gemeten aan de basisvariant was toen sprake van een relatief grote ombuiging voor de deelsectoren politie en justitie, sociale dienstverlening en openbaar vervoer. Gemeten aan het geraamde beroep op deze voorzieningen in de periode 1983-1986 werden onderwijs en gezondheidszorg in het toenmalige akkoord relatief ontzien. Blijkbaar is sinds de vorige kabinetsperiode het accent enigszins verschoven: politie en justitie en de – sterk vergrijzingsgevoelige – sociale dienstverlening hebben in het huidige regeerakkoord kennelijk een hogere prioriteit gekregen, de gezondheidszorg een wat lagere prioriteit. Opmerkelijk is dat onderwijs volgens de hier gehanteerde maatstaf zowel in het regeerakkoord van 1982 als van 1986 per saldo wordt ontzien, terwijl op het openbaar vervoer in beide akkoorden relatief wat meer wordt bezuinigd. Duidelijk zij nog eens gesteld dat deze voorgaande conclusies gelden bij het hier gehanteerde toetsingskader.

### De produktiviteit in de dienstverlening

Tot nu toe is bij de analyse de produktiestructuur van de kwartaire dienstverlening als gegeven beschouwd: met uitzondering van de versoberingsvariant wordt in alle varianten een *constante* verhouding tussen personeelsinzet en de omvang van de dienstverlening verondersteld (op het niveau van 1986). Een tweede allocatievraagstuk betreft mogelijke ondoelmatigheden in de produktiestructuur

25) *Planvorming kwartaire sector*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1985-1986, 19 289, nrs. 1-2.

26) Behalve deze aanpassing zijn nog enkele aanvullende veronderstellingen noodzakelijk om de bedoelde vergelijking te kunnen maken. De budgetten waarop de ombuigingen van het regeerakkoord betrekking hebben, zijn niet noodzakelijk de budgetten uit het Memorandum, door definitieverschillen en andere oorzaken. Hiervoor is gecorrigeerd. Bovendien hebben de ombuigingen uit het regeerakkoord niet alleen betrekking op ombuigingen in de volumesfeer, maar ook op financieringsverschuivingen – bij voorbeeld door hogere eigen bijdragen – en op inkomensoverdrachten – zoals studiebeurzen. De laatste twee typen ombuigingen blijven in de planvorming echter buiten beschouwing.

27) Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociale en Culturele Verkenningen 1987*, Rijswijk, 1986, blz. 30-34.

28) H. de Groot, *Bezuinigingen op de kwartaire dienstverlening: afbraak of versobering?*, *ESB*, 14 december 1983, blz. 1160-1163.



en de vraag of ombuigingen de doelmatigheid 'automatisch' vergroten.

Nog meer dan bij de meting van de vraag naar overwegend uit publieke middelen gefinancierde diensten, stuiten we hier op het probleem dat betrouwbare maatstaven ter bepaling van de produktiviteit (nog) ontbreken en dat empirische resultaten (nog) zeer schaars zijn. Voor slechts weinig voorzieningen is een vergelijkbare product in de marktsector te vinden, die als mogelijke toetssteen kan dienen. De geleidelijk groeiende ervaring met geprivatiseerde diensten kan eerst op lange termijn meer inzichten verschaffen.

Van belang is op te merken, dat ombuigingen niet vanzelf hoeven te leiden tot een hogere produktiviteit bij de productie van diensten. Ombuigingen betekenen in eerste instantie slechts dat aan de inputzijde van het productieproces minder personele en materiële middelen beschikbaar zijn. Het is heel goed denkbaar dat de producent van diensten reageert door zijn output te verminderen, met als gevolg een gelijkblijvende of zelfs dalende produktiviteit. Er is nog weinig materiaal beschikbaar over recente ombuigingsoperaties, dat ons inzicht op dit punt kan vergroten. Eén van ons heeft een aantal prestatiebegrotingen van rijksdiensten over de periode 1983-1985 gebruikt om na te gaan hoe de kosten (in constante prijzen) dan wel de personeelsinzet per eenheid output zich hebben ontwikkeld bij inkrimping van het personeelsbestand (29). Behalve in automatiseringsgevoelige sectoren, zoals onderdelen van de belastingdienst, lijkt er geen sprake te zijn van produktiviteitsverhoging. In hoeverre deze resultaten mogen worden gegeneraliseerd, is niet duidelijk: de kwantiteit en kwaliteit van de door de ministeries gepubliceerde prestatiebegrotingen laten dit type analyse slechts toe voor een klein deel van de totale rijksdienst.

Ook bij andere producenten in kwartaire sector vinden we echter aanwijzingen dat een vermindering van *input* – zonder dat tegelijkertijd prikkels ter vergroting van de doelmatigheid worden geïntroduceerd – niet noodzakelijkerwijs tot een grotere produktiviteit leidt. De op het totale exploitatiebudget gerichte budgettering voor – onder andere – de algemene ziekenhuizen heeft ongewenste gevolgen voor de dienstverlening gehad, zoals een versnelde daling van het aandeel van het verplegend en verzorgend personeel in het totale personeelsbestand van de bedoelde ziekenhuizen. Een voorlopige analyse van de TVC-operatie in het wetenschappelijk onderwijs suggereert dat daar, waar geen gerichte concentratiemaatregelen zijn genomen, maar min of meer ongespecificeerde budgetkorting werden overeengekomen, herschikking van middelen binnen de instellingen de beoogde verbetering van de doelmatigheid heeft ondermijnd (30). Deze voorbeelden bevatten de les dat een succesvolle ombuiging in financiële termen niet noodzakelijk impliceert dat de betrokken operatie ook een succes wordt vanuit het oogpunt van een optimale allocatie van diensten en produktiefactoren.

## Enkele conclusies

De *Miljoenennota 1987* en andere hier besproken relevante beleidsstukken laten als informatiedrager in een aantal opzichten te wensen over: veel gegevens, weinig informatie. Over de stabilisatie- en verdelingsfunctie van de begroting wordt geen systematische, gekwantificeerde informatie gegeven. De informatie over de allocatiefunctie vertoont tekortkomingen. De overheersende presentatie van absolute, bruto ombuigingsbedragen beneemt het zicht op de per saldo optredende ontwikkeling van reële uitgavniveaus.

De ombuigingen op de rijksbegroting in enge zin bestaan in 1987 voor een deel uit lastenverzwaringen, verschuivingen en inteling op vermogen. Voor een ander deel zijn de voornemens onvoldoende specifiek of ronduit onduidelijk. Daarmee is het zaad voor tegenvallers bij de uit-

voering van de begroting 1987 reeds gestrooid (tegenvalers bij de normale uitvoering van de begroting 1986 f. 2 mrd.). De ombuigingen voor de periode 1987-1990 op de rijksbegroting in enge zin en op de publieke uitgaven voor de volksgezondheid bedragen bruto resp. f. 6,6 mrd. en f. 0,6 mrd. Deze bedragen zijn afgezet tegen de meerjarenramingen. Na correctie voor daarin nog begrepen uitgavenstijgingen en voor beleidsintensieveringen conform het regeerakkoord, dalen de uitgaven op de rijksbegroting tot 1990 netto met 'slechts' f. 2,1 mrd. De totale uitgaven voor de gezondheidszorg nemen ondanks de ombuigingen tot 1990 nog met 0,5% per jaar toe. Afgezien van de nadere invulling van personeelsreducties in de periode 1988-1990, zijn de bruto bezuinigingen op de rijksbegroting in enge zin nagenoeg pons-ponsgewijze over de ministeries verdeeld. Alleen de ombuigingen bij Economische Zaken zijn in verhouding duidelijk groter.

Een toetsing van de ombuigingen op de rijksbegroting en in de gezondheidszorg aan indicaties van de vraag naar publieke diensten, doet de politieke prioriteiten van het regeerakkoord duidelijk naar voren komen. Per saldo is in de deelsectoren onderwijs en politie en justitie sprake van relatief beperkte ombuigingen, terwijl in de deelsectoren gezondheidszorg en openbaar vervoer relatief wat meer wordt omgebogen. De vergrijzingsgevoelige deelsector van de gezinsverzorging en de bejaardenorden wordt relatief ontzien, zonder dat daarbij overigens de demografische druk op de uitgaven volledig wordt gehonoreerd. Uit de schaarse gegevens over recente ombuigingsoperaties is af te leiden dat ombuigingen geen voldoende voorwaarde zijn voor het realiseren van meer doelmatigheid in het productieproces van collectief gefinancierde dienstverlening.

**Hans de Groot**  
**Flip de Kam**

29) H. de Groot, *Veranderingsoperaties in de publieke sector en informatievoorziening*, Voorjaarssymposium Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, juni 1986.

30) T.B.M. Steenkamp, H. de Groot en J.M.M. Ritzen, *Taakverdeling en concentratie: van contractie naar actie?*, *ESB*, 27 november 1985, blz. 1198-1201.