

Heroverweging van bezuinigingen op publieke uitgaven

DRS. G. J. VAN T EIND — MR. C. A. DE KAM*

Hoewel de noodzaak van bezuinigingen op de overheidsuitgaven vrij algemeen wordt erkend, stuiten concrete bezuinigingsvoorstellen onveranderlijk op grote weerstanden in de samenleving.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft in augustus 1981 door middel van een enquête onderzocht in welke richting de bezuinigingsvoorkeuren van de Nederlandse bevolking gaan. Van dit onderzoek wordt in dit artikel verslag gedaan. De resultaten worden vergeleken met de ombuigingen die in de *Miljoenennota 1982* zijn voorgesteld. Uit die vergelijking komen duidelijke tegenstellingen naar voren tussen de voorkeuren bij de regering en die onder de bevolking inzake ombuigingen in de Ziektewet, de volksgezondheid en de volkshuisvesting. Verder blijken er onder de respondenten aanzienlijke verschillen in opvatting te bestaan over de aard en omvang van de wenselijke bezuinigingen. Algemene instemming met welk bezuinigingsvoorstel dan ook lijkt daardoor uitgesloten.

1. Inleiding

Een van de centrale vraagstukken in de „public choice“-literatuur is in hoeverre niveau en samenstelling van publieke uitgaven sporen met voorkeuren voor publieke voorzieningen van het electoraat. In dit artikel wordt een poging gedaan deze vraag „marginaal“ te beantwoorden, door de ombuigingen voor het begrotingsjaar 1982 (conform de *Miljoenennota 1982*) te vergelijken met bezuinigingsvoorkeuren van respondenten uit een enquête, gehouden in augustus 1981. Voorgenomen ombuigingen en individuele bezuinigingsvoorkeuren worden in beginsel vergeleken voor de gehele publieke sector: rijksoverheid, overige publiekrechtelijke lichamen alsmede de sociale-verzekeringsinstellingen.

Aan de beoogde vergelijking van voorkeuren van respondenten en voorgenomen beleid kleven theoretische en praktische bezwaren. De theoretische bezwaren komen in paragraaf 2 aan de orde. De bespreking van deze bezwaren is bedoeld als een waarschuwing tegen al te rigoureuze conclusies. Praktische bezwaren komen aan de orde in paragraaf 5.

Het artikel is verder als volgt ingedeeld. Paragraaf 3 bevat een bespreking van de (in opdracht van het Sociaal en Cultureel Planbureau) gehouden enquête en van de aan respondenten voorgelegde vraagstelling. In paragraaf 4 worden enkele resultaten uit de enquête besproken. Het gaat daarbij met name om de mate waarin respondenten wensen te bezuinigen, alsmede om de spreiding van bezuinigingswensen over onderscheiden categorieën respondenten. In paragraaf 5 worden de in de enquête aangetroffen bezuinigingsvoorkeuren geconfronteerd met het voorgenomen beleid. De slotparagraaf vat de belangrijkste conclusies samen.

2. Haken en ogen

Een vergelijking tussen voorkeuren van kiezers of van respondenten enerzijds en voorgenomen of gerealiseerd beleid van de overheid anderzijds heeft zo zijn beperkingen. Met name gelden die de mogelijkheid aan zo'n vergelijking rechtstreeks conclusies te verbinden met betrekking tot de vormgeving van het te voeren bezuinigingsbeleid.

Bijlage 5.A van de *Miljoenennota 1981* geeft bij voorbeeld aan dat van de totale rijksuitgaven slechts 6% geheel flexibel is 1). Verder blijkt 69% van de rijksuitgaven „ten dele flexibel“ te zijn. De overige rijksuitgaven liggen aan het begin van het betreffende begrotingsjaar volledig vast. Dit betekent onder meer dat op korte termijn slechts beperkt kan worden omgebogen. Zo bestaat het grootste deel van de uitgaven van de publieke sector, exclusief de uitkeringen van de sociale verzekeringen, uit salarissen van overheidspersoneel en trendvolgers (ongeveer 60%). Deze uitgaven kunnen niet zonder meer worden verlaagd tenzij de overheid de salarisstructuur aanpast, dan wel het arbeidsvolume, in manjaren, vermindert. Voorts zijn bij voorbeeld in EG- of NATO-verband verplichtingen aangegaan die niet eenvoudig ongedaan kunnen worden gemaakt. Het gevolg hiervan is dat beleidsvoerders in de publieke sector eventuele bezuinigingswensen van kiezers alleen al op technische gronden niet altijd kunnen honoreren. Een analyse van voorkeuren van respondenten kan in dit verband dan ook niet meer opleveren dan een globale indicatie voor de richting van het ombuigingsbeleid.

De vraag naar de wenselijkheid ombuigingen op publieke uitgaven af te stemmen op voorkeuren van (de meerderheid van) het electoraat is overigens veel fundamenteeler. De overheid verschafft een groot aantal quasi-collectieve goederen en diensten beneden de kostprijs. De literatuur noemt hiervoor een aantal redenen 2):

— het onderschattingsmotief: de overheid is van mening dat (potentiële) gebruikers de waarde van voorzieningen onderschatten (overschatten); de literatuur spreekt ook wel van „merit wants“ (of „demerit wants“);

*Werkzaam op de afdeling systeemanalyse van het Sociaal en Cultureel Planbureau te Rijswijk. Een uitgebreide versie van dit artikel is op aanvraag bij het Sociaal en Cultureel Planbureau verkrijgbaar.

1) *Miljoenennota 1981*, blz. 125 e.v.

2) R. A. Musgrave en P. B. Musgrave, *Public finance in theory and practice*, 1976, New York, derde hoofdstuk en Commissie voor de ontwikkeling van Beleidsanalyse (COBA), *Het instrument subsidie. Een leidraad voor het subsidie-onderzoek*, 1976, 's-Gravenhage.

- het ontwikkelingsmotief: de overheid is van mening dat bepaalde (wenselijke) voorzieningen levensvatbaar zijn, doch dat de ontwikkeling van deze voorzieningen niet marktconform kan geschieden;
- het rechtvaardigheidsmotief: er zijn in de ogen van de overheid voorzieningen waarop een ieder in een bepaalde situatie recht heeft, doch waarvan de kostendeckende prijs een zodanig groot beslag legt op het beschikbaar inkomen dat feitelijk gebruik in de door de overheid wenselijk geachte omvang zonder subsidiëring is uitgesloten;
- het externe-effectenmotief: er gaan in de ogen van de overheid positieve (of negatieve) effecten uit van het marktconform gedrag van bepaalde huishoudingen, zonder dat deze in marktprijzen zijn verrekend.

Het bovenstaande onderstreept dat de „preferentiemake-lars” rondom het Binnenhof soms uitdrukkelijk en bewust zullen afwijken van voorkeuren van de meerderheid van de kiezers en daarmee van een deel van de respondenten.

Wat betreft de zuiver collectieve goederen kan nog worden opgemerkt dat daarvan slechts één hoeveelheid kan worden aangeboden. Indien deze niet allemaal identiek zijn, zullen individuele voorkeuren voor zuiver collectieve goederen van veel kiezers niet optimaal kunnen worden gehonoreerd.

Strikt theoretisch kan men individuele preferenties niet consistent aggregeren tot een collectieve preferentie. Dit beginsel is verwoord in het „impossibility”-theorema 3). Volgens het theorema wordt aan de preferentiestructuur van individuen en van het collectief een aantal eisen opgelegd. Laat men een van die eisen („onbegrensd gebied”) vallen, dan is een consistente aggregatie van individuele preferenties wel mogelijk 4). Dit vergt overigens invoering van de veronderstelling dat interpersonele nutsvergelijking mogelijk is. Deze veronderstelling zal in paragraaf 3 worden gehanteerd: in de enquête is respondenten binnen een begrensd gebied naar gewenste bezuinigingen gevraagd.

Omdat Nederland een indirecte democratie kent, kunnen preferenties van individuen worden gefilterd door de politici die hen in het parlement vertegenwoordigen. Ook bureaucra-ten beïnvloeden de besluitvorming diepgaand. Voorts stemt het electoraat niet voor of tegen de voorziening met één bepaald (quasi)-collectief goed, maar het stemt op een pakket van wensen. Bij het stemmen spelen verder ook andere overwegingen een rol. In dit verband kan worden gewezen op traditionele stemmers en stemmers die hun keuze baseren op een éénmalig televisieprogramma of andere oppervlakkige indrukken. Deze kiezers baseren zich bij hun stemgedrag nauwelijks op de door de publieke sector aangeboden of aan te bieden voorzieningen.

3. De vraagstelling

In het jaarlijks opinie-onderzoek *Culturele veranderingen*, dat in opdracht van het Sociaal en Cultureel Planbureau is uitgevoerd door het NIPO, werd in augustus 1981 een vraag toegevoegd, waarin alle 2.034 respondenten van 16 t/m 74 jaar werd gevraagd aan te geven op welke publieke uitgaven men zou willen bezuinigen. Ruim 70% van de uitgaven van de publieke sector werd hiertoe ingedeeld in veertien categorieën 5). De betreffende vraag in de enquête is weergegeven in tabel 1 6).

Iedere respondent kreeg een indicatie van de huidige omvang van de veertien geconstrueerde uitgavencategorieën. Drie aspecten van de enquêtevraag verdienen nadere beschouwing:

1. de indeling van de publieke uitgaven in categorieën (budgetten);
2. het ontbreken van de mogelijkheid om een uitgavencategorie uit te breiden, ten koste van een andere uitgavencategorie of eventueel in combinatie met belastingverhoging;
3. het stellen van een maximaal bezuinigingsbedrag van f. 10 mrd. (in 20 fiches van f. 0,5 mrd.). Dit bedrag mocht de res-

pondent over uitgavencategorieën verdelen. De respondenten behoeften niet het gehele bedrag te verdelen.

Ad. 1. Bij de indeling is uitgegaan van de gedachte dat respondenten de uitgavencategorieën zoveel mogelijk moeten kunnen identificeren met een bepaald collectief of quasi-collectief goed. Voorts zou de respondent zoveel mogelijk moeten kunnen substitueren tussen verschillende (quasi-)collectieve goederen; met dien verstande dat het aantal uitgavencategorieën niet te groot mocht zijn om het zicht van de respondent op de vraag zo min mogelijk te belemmeren 7). In verband met de discussie over mogelijke bezuinigingen in de sfeer van de sociale verzekeringen, is afzonderlijk gevraagd naar bezuinigingsvoorkeuren bij enkele sociale fondsen.

Ad. 2. Het is een aantrekkelijke gedachte om respondenten in een enquête zoveel keuzemogelijkheden te geven dat de respondent behalve zijn voorkeur voor inkrimping eveneens zijn voorkeur voor uitbreiding van bepaalde budgetten kan aan-geven. Die uitbreiding zou dan ten koste moeten gaan van een andere uitgavencategorie, al of niet in combinatie met een belastingverhoging. Afgezien van het feit dat een dergelijke balansvraag technische problemen geeft, blijft het de vraag of de respondent deze kan beantwoorden zonder in allerlei valkuilen terecht te komen. Immers, bij zo'n balansvraag moet de respondent erop bedacht zijn dat extra uitgaven en extra bezuinigingen of belastingverhogingen aan elkaar gelijk zijn. De vraag zou waarschijnlijk een aanzienlijke non-respons opleveren, terwijl het juist een voorkeur van onderzoekers is deze zo klein mogelijk te houden. Bovendien zou bij het alternatief belastingverhoging aan de respondenten een keuzemogelijkheid betreffende de verdeling van de druk uit hoofde van belastingverhoging moeten worden gegeven.

3) K. J. Arrow, *Social choice and individual values*, 1951, New York.

4) A. B. Atkinson en J. E. Stiglitz, *Lectures on public economics*, 1980, New York, blz. 305, en D. C. Mueller, *Survey on Public Choice*, *Journal of Economic Literature*, jg. 14, nr. 2, juni 1976, blz. 395-433.

5) Het deel van de publieke uitgaven dat niet is meegenomen in de vraagstelling betreft met name „apparaatskosten”, uitgaven voortvloeiend uit de „Nationale schuld” en uitgaven voor de natte waterstaat. Voorts werd van de sociale-zekerheidsregelingen de kinderbijslag niet meegenomen.

6) Men kan zich afvragen of een dergelijke enquêtevraag een betrouwbare indicatie oplevert van de preferenties van respondenten ten aanzien van overheidsuitgaven. Op deze vraag wordt in dit artikel verder niet ingegaan. Deze kwestie is wel onderzocht. Het verslag van dit onderzoek is als bijlage gevoegd bij de uitgebreide versie van dit artikel. In die bijlage wordt nagegaan in hoeverre respondenten de vraag goed beantwoorden. Er bleek een partiële non-respons te zijn van 9,5%. Hierbij werd een respondent als een foute beantwoorder aangemerkt indien hij minstens één der vragen fout had beantwoord (een vraag niet beantwoord, of minstens één post meer dan de omvang van de uitgaven bezuinigd, meer dan f. 10 mrd. bezuinigd). Voorts werd onderzocht in hoeverre het maken van fouten gecorreleerd is met achtergrondkenmerken als geslacht, leeftijd, inkomen en opleidingsniveau. Behalve bij geslacht gaf de chikwadrattoets aan dat er geen relatie bestaat met achtergrondkenmerken. Voor de berekeningen in dit artikel is een weegfactor geconstrueerd. Deze weegfactor is gelijk aan nul voor de respondenten die een fout hebben gemaakt. Voor de overige respondenten is de weegfactor zodanig gekozen dat de verdeling over leeftijd (16-34, 35-49, 50-64, 65-74) en geslacht overeenkomt met de meest recente bevolkingscijfers (1 januari 1980). Ten slotte werd, bij de ongewogen steekproef, nagegaan in hoeverre er sprake is van consistente beantwoording van deze bezuinigingsvragen ten opzichte van andere vragen in de enquête. Deze consistentie bleek aanwezig.

7) P. L. Beardsly, D. M. Kovenock en W. C. Reynolds, *Measuring public opinion on national priorities (A report on a pilot study)*, 1974, blz. 7, 8: „In choosing a set of spending categories, one must recognise a fundamental dilemma. On the one hand, the more categories one uses, the more meaningful the categories are politically, e.g., the less chance there is one is lumping together programs that are competitive with one another. On the other hand, a larger number of categories might unduly tax the cognitive aspects of most respondents. Thus one must compromise between these two principles”.

Ad. 3. Er is gekozen voor een maximaal te bezuinigen bedrag om respondenten in hun keuzemogelijkheden te beperken. Hierdoor kunnen preferenties worden geaggregeerd, onder de veronderstelling dat een interpersonele nutsvergelijking mogelijk is. De fichesaanpak is gekozen uit praktische overwegingen, maar heeft bovendien het voordeel dat ook preferenties voor een ander (lager) bezuinigingsbedrag dan f. 10 mrd. tot uitdrukking kunnen komen.

4. De omvang van de gewenste bezuinigingen

Een analyse van de (ca. 9%) respondenten met een foute beantwoording van de bezuinigingsvraag wijst uit dat de resultaten redelijk betrouwbaar kunnen worden genoemd. De respondenten die bij de beantwoording van de vraag geen enkele fout hebben gemaakt (ca. 91%) zijn ten behoeve van de berekeningen herwogen naar leeftijd en geslacht.

Eerst wordt nagegaan welk percentage van het totaal aantal respondenten met een goed antwoord (= 1.840) op de verschillende uitgavencategorieën wenst te bezuinigen (zie tabel 2). De volgorde in de tabel is zodanig dat een uitgavencategorie hoger staat naarmate het percentage bezuinigers, ongeacht het bedrag dat zij willen bezuinigen, groter is.

De absolute uitschieters zijn „defensie” alsmede „cultuur en vrije tijd”. Meer dan 70% van de respondenten wil op deze

Tabel 2. Het percentage respondenten dat wenst te bezuinigen op een van de uitgavencategorieën

Defensie	73,0
Cultuur en vrije tijd	71,8
Ontwikkelingshulp	47,8
Werkloosheidsuitkeringen	44,3
Bijstand	41,4
Wegenbouw/openbaar vervoer	37,9
WAO	33,4
Onderwijs	31,7
ZW	30,8
Werkgelegenheids subsidies	26,5
Politie	17,9
Volkshuisvesting	15,8
Volksgezondheid	15,3
AOW	7,7

Bron: SCP, Culturele veranderingen 1981.

budgetten een bepaald bedrag bezuinigen. Ook ontwikkelingshulp en de meeste sociale uitkeringen scoren relatief hoog. De minste bijval krijgen bezuinigingen op de AOW, gevolgd door volksgezondheid en volkshuisvesting. Een pikant detail is in dit verband dat, afgezien van de AOW, de Ziektewet de minste steun krijgt bij mogelijke bezuinigingen binnen de sociale zekerheid. Een verklaring hiervoor kan zijn dat van deze regeling relatief veel personen gebruik maken. De voorkeur om al dan niet te bezuinigen op sociale uitkeringen blijkt perfect te correleren met het oordeel van respon-

Tabel 1. Enquête naar bezuinigingsvoorkeuren

Eng.: Leg de kaartjes "OVERHEIDSUITGAVEN" in willekeurige volgorde voor de ondervraagde neer.

188a.

Op deze kaartjes ziet U een aantal jaarlijkse overheidsuitgaven. Zoals U misschien weet geeft de overheid momenteel meer geld uit dan zij ontvangt.

Stelt U zich nu eens voor dat U minister van financiën bent; op welke uitgaven zou U persoonlijk dan willen bezuinigen of zou U helemaal geen bezuinigingen willen doorvoeren?

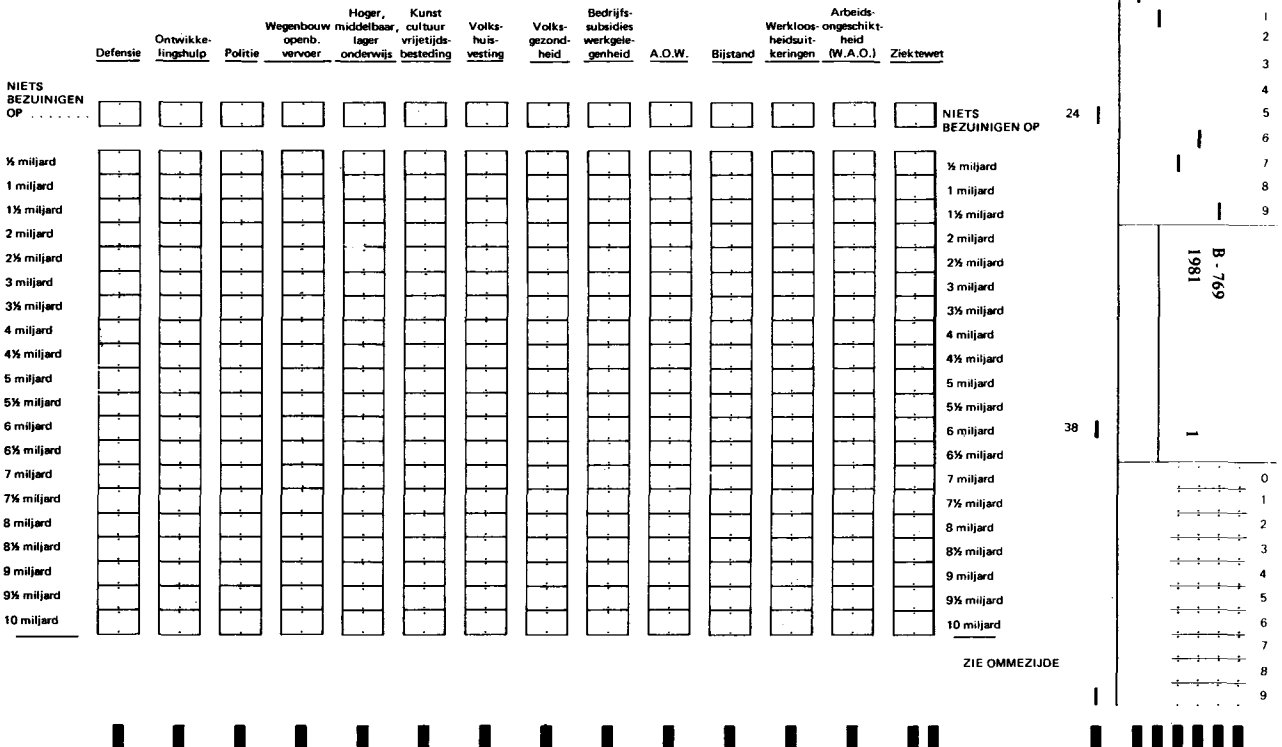
- Eng.: LAAT ONDERVRAAGDE DE KAARTJES MET DE OVERHEIDSUITGAVEN WAAROP HIJ/ZIJ WIL BEZUINIGEN APART LEGGEN.
 STREEP ALLE OVERHEIDSUITGAVEN AAN WAAROP HIJ/ZIJ NIETS WIL BEZUINIGEN EN NEM DEZE KAARTJES WEG.

188b.

(Eng.: Ondervraagde heeft nu dus alleen de kaartjes voor zich met overheidsuitgaven waarop hij/zij wil bezuinigen.)

In totaal, dus al Uw bezuinigingen bij elkaar, mag U gaan tot ten hoogste 10 miljard. Als U in totaal minder dan 10 miljard wilt bezuinigen mag dat, maar meer dan 10 miljard mag niet. Wilt U nu voor elke overheidsuitgave waarop U wilt bezuinigen apart opgeven hoeveel U denkt te bezuinigen. U mag dat doen in 20 porties van een ½ miljard.

(Eng.: LET OP DAT ONDERVRAAGDE NIET OVER DE 10 MILJARD MET ZIJN/HAAR BEZUINIGINGSVOORSTELLEN HEENGAAT.)



denten dat de betrokken sociale zekerheidsregelingen „te goed” zijn, respectievelijk dat er veel misbruik van wordt gemaakt. Gelet op de vraagstelling is het niet doenlijk de reacties van respondenten te vergelijken met resultaten van ander opinie-onderzoek. De in verhouding grote voorkeur voor bezuinigingen op culturele en defensievoorzieningen strookt echter wel met bij voorbeeld de Brandpunt-enquêtes van januari-april 1981.

Vervolgens is nagegaan of er een samenhang bestaat tussen geslacht, leeftijd, opleidingsniveau en inkomen van respondenten enerzijds, en de voorkeuren voor bezuinigingen op een bepaald budget anderzijds. Dit wordt in tabel 3 weergegeven; deze tabel geeft aan in hoeverre verschillende categorieën respondenten significant verschillende bezuinigingswensen hebben 8). De volgorde in de tabel is zodanig, dat een uitgavencategorie hoger staat naarmate er minder overeenstemming is over de noodzaak tot bezuinigingen.

Tabel 3. De relatie tussen het al dan niet willen bezuinigen en enkele achtergrondkenmerken van de respondent a)

Uitgavencategorie \ Kenmerk	Geslacht	Leeftijd	Opleiding	Inkomen
Volksgesundheit	*		*	*
WAO	*		*	*
ZW	*		*	*
Onderwijs	*	*	*	*
Defensie		*	*	*
Ontwikkelingshulp		*	*	*
Werkloosheidsuitkeringen		*	*	*
Cultuur en vrije tijd		*	*	
Politie		*		*
Volkshuisvesting		*		
Bijstand				*
AOW				*
Wegenbouw/openbaar vervoer				*
Werkgelegenheidssubsidies				*

a) * = significant; significantieniveau: 5%.
Bron: SCP, Culturele veranderingen 1981.

Het blijkt dat er slechts weinig overeenstemming over gewenste bezuinigingen bestaat tussen respondenten met de onderscheiden achtergrondkenmerken. Het overgrote deel van de verschillen is significant op een niveau van 5%. Eigenlijk is er alleen een zekere mate van overeenstemming over (wel of niet) bezuinigen op bijstand, AOW, wegenbouw en openbaar vervoer, alsmede op de subsidies ten behoeve van de werkgelegenheid. En dan denken verschillende inkomensgroepen, behalve over subsidies voor de werkgelegenheid, nog geheel anders over deze zaken. Grote verschillen zijn te bespeuren in de opvattingen over de wenselijkheid van bezuinigingen op het budget voor politie en volksgesundheit.

Het aan tabel 3 ten grondslag liggende enquëtemateriaal indiceert dat in Nederland heel verschillend over de verdeling van bezuinigingen naar uitgavencategorieën wordt gedacht hoe ver de meningen uit elkaar liggen. De scheidslijn in het denken over bezuinigingen ligt in het algemeen tussen jonge en oude mensen, tussen hoge- en lage-inkomensgroepen en tussen hoger en lager opgeleiden 9). Afgezien van de in paragraaf 2 genoemde technische redenen die het moeilijk maken om (op korte termijn) te bezuinigen, is duidelijk dat politici ook bij het „verkopen” van bezuinigingsbeleid aan de bevolking een moeilijke taak wacht, juist door de kennelijk grote verschillen in opvatting binnen het electoraat over de meest wenselijke bezuinigingen. Overigens is geen conclusie uit het materiaal te trekken dat Nederlanders verschillend denken over de noodzaak van het al dan niet bezuinigen als zodanig.

Tot nu toe bleef de omvang van de bezuinigingen buiten beschouwing. Een eerste invalshoek zou een analyse van extreme bezuinigers kunnen zijn. Respondenten die op ten minste een van de budgetten meer dan de helft van de bestaande uitgaven wensen te bezuinigen, worden als „extreme bezuinigers” aangemerkt. De relatie tussen het kenmerk „ex-

treem bezuiniger” enerzijds en één der vier geselecteerde achtergrondkenmerken van respondenten anderzijds is onderzocht met behulp van de chi-kwadraattoets. Alleen wat betreft het kenmerk „inkomen” blijkt een significante relatie te bestaan. Mensen zonder inkomensbron zijn extremere bezuinigers dan mensen met een hoog inkomen. Overigens zij opgemerkt dat de variabelen opleidingsniveau en leeftijd significant zijn op een niveau van 10%. Hier zijn respectievelijk de jongste en laagst opgeleiden de extreme bezuinigers.

In tabel 4 zijn de gemiddeld gewenste bezuinigingen weergegeven. Voorts geeft tabel 4 de bezuiniging in procenten van het huidige uitgavenbedrag. De bezuinigingen zijn gerangschikt naar afnemende relatieve grootte. In *absolute* zin wensen respondenten veruit de grootste ombuiging op het defensiebudget (f. 2,4 mrd.); *relatief* — in verhouding tot het bestaande uitgavenniveau — scoort „cultuur en vrije tijd” het hoogst (23%). In absolute zin wensen respondenten de geringste ombuiging (f. 0,1 mrd.) op het AOW- en het volkshuisvestingsbudget; relatief scoren onderwijs (2%) en volksgesundheit (1%) het laagst.

Tabel 4. Omvang van de gemiddeld gewenste bezuiniging, absoluut en relatief ten opzichte van de feitelijke omvang van de uitgavencategorie

	In mrd. gld.	In procenten van het totale budget
Cultuur en vrije tijd	1,2	23
Defensie	2,4	22
Ontwikkelingshulp	0,6	21
Werkloosheidsuitkeringen	0,5	13
Wegenbouw/openbaar vervoer	0,4	8
Bijstand	0,4	8
Volkshuisvesting	0,1	5
ZW	0,3	5
Werkgelegenheidssubsidies	0,4	4
AOW	0,1	4
WAO	0,5	3
Politie	0,2	3
Onderwijs	0,5	2
Volksgesundheit	0,2	1

Bron: SCP, Culturele veranderingen 1981.

De volgorde in tabel 4 verschilt van die in tabel 2. Wel is het zo dat de uitgavencategorieën waarop velen wensen te bezuinigen, ook de posten zijn waarop de respondenten gemiddeld de grootste bedragen hebben ingevuld. Voorts zijn de uitgavencategorieën met de minste bezuinigingssteun tevens de categorieën waarop de respondenten gemiddeld het minste wensen te bezuinigen. Anderzijds verandert de rangorde aan de uiteinden van de ordening. Was bij voorbeeld de AOW bij

8) De indeling in categorieën is als volgt:

- geslacht: man, vrouw;
- leeftijd: 16-34, 35-49, 50-64 en 65-74;
- opleidingsniveau: lager, middelbaar en hoger;
- inkomen: bruto gezinsinkomen: geen, laag (tot f. 24.000), gemiddeld (f. 24.000 - f. 48.000) en hoog (> f. 48.000).

In deze aantal tabellen wordt de chi-kwadraattoets gebruikt. De bij deze toets berekende grootte is alleen in de limiet chi-kwadrat verdeeld. Om deze reden vraagt de toets een betrekkelijk groot aantal respondenten. Als vuistregel is aangehouden dat het aantal respondenten in de cel met het geringste aantal respondenten nooit lager mag zijn dan 6. Bij de indeling in categorieën is hiermee rekening gehouden. Ten slotte dient te worden opgemerkt dat de keuze van een verdelingsvrije toets wat betreft de indeling in categorieën minder willekeurig is dan een chi-kwadraattoets. Een dergelijke toets is echter minder sterk dan de hier gekozen toets, en is om die reden verworpen. In de bijlage van de uitgebreide versie van dit artikel worden de overschrijdingskansen van de chi-kwadraten gepresenteerd.

9) In de uitgebreide versie van dit artikel is een tabel opgenomen, waaruit blijkt welke categorieën vaker en welke minder vaak wensen te bezuinigen.

de vraag of men al dan niet wenste te bezuinigen het' minst bezuinigingsfavoriet, nu blijken juist onderwijs, politie en volksgezondheid (relatief) het minst bezuinigingsfavoriet te zijn.

Ten slotte toont tabel 4 dat respondenten gemiddeld f. 7,8 mrd. wensen te bezuinigen. Hierbij moet worden bedacht dat dit bedrag conditioneel is op het maximaal mogelijke bezuinigingsbedrag van f. 10 mrd. Was hiervoor een lager bedrag gekozen, dan hadden respondenten vermoedelijk minder bezuinigd.

5. Vergelijking met de ombuigingen van de Miljoenennota 1982

Een vergelijking van de voorkeuren van respondenten met de voorgenomen ombuigingen op publieke uitgaven is, afgezien van theoretische haken en ogen (zie paragraaf 2), niet zonder meer mogelijk. Dat heeft drie praktische oorzaken:

1. de voorgenomen bezuinigingen op rijksuitgaven zijn in de *Miljoenennota 1982* ingedeeld naar departement en raken alleen de lagere overheden voor zover ze doorwerken via rijksuitkeringen. Voorts overschrijdt een aantal ten behoeve van de enquête geconstrueerde budgetten departementale grenzen. Zo valt politie deels onder het departement van Binnenlandse Zaken en ten dele onder het departement van Justitie;

2. bij de vraagstelling is uitgegaan van een maximale bezuiniging van f. 10 mrd. terwijl de respondenten gemiddeld f. 7,8 mrd. aan bezuinigingen aangaven. De rijksoverheid, alsmede de sociale-verzekeringsfondsen, zullen in 1982 op basis van de Miljoenennota, f. 4,9 mrd. bezuinigen (10). Het is niet zonder meer mogelijk om het door respondenten gewenste bedrag van f. 7,8 mrd. te relateren aan deze f. 4,9 mrd. Zoals bekend zijn door het kabinet-Van Agt-II wijzigingen voorgesteld op de aanvankelijk in de *Miljoenennota 1982* uitgestippelde bezuinigingsplannen. Deze wijken overigens niet zodanig van de oorspronkelijk geformuleerde financiële beleidsvoornemens af dat daarvoor in het raamwerk van deze exercitie moest worden gecorrigeerd (11);

3. een deel van de bezuinigingen (f. 1,3 mrd.) betreft kortingen op salarissen en wijzigingen in het ambtelijke arbeidsvoorwaardenbeleid. Het lijkt niet juist om deze in de vergelijking te betrekken omdat zij niet tot een voorziening zijn te herleiden. Het gaat bij de preferenties van respondenten juist om de kwantiteit en/of de kwaliteit van de aangeboden voorzieningen, en die veranderen in beginsel niet door bezuinigingen op arbeidsvoorwaarden.

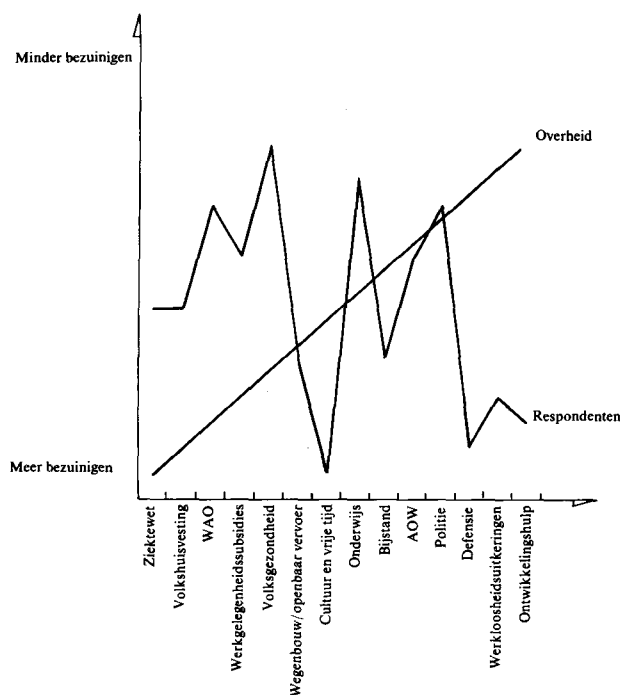
Bij het voorgenomen beleid, zoals weergegeven in de *Miljoenennota 1982*, ligt het accent van de ombuigingsoperatie in de arbeidsvoorwaardensfeer (f. 1,3 mrd.), de gezondheidszorg (f. 0,6 mrd.) en in de sociale-zekerheids sfeer (f. 1,9 mrd.). Andere bezuinigingen werden zoveel mogelijk beperkt om het productieve karakter van de collectieve sector zo weinig mogelijk aan te tasten (12). Totaal is op de departementale begrotingen f. 1,1 mrd. gekort. Voor een deel betreft het de niet-inge vulde budgettaire problematiek van voorgaande jaren, terwijl een ander deel structuuraanpassingen van salarissen betreft (met name onderwijs en wetenschappen). Deze structuuraanpassingen moeten in de vergelijking worden meegenomen omdat zij niet eenvoudig zijn af te splitsen van de totale ombuigingsoperatie.

In figuur 1 zijn de bezuinigingspreferenties van het beleid in volgorde van belangrijkheid weergegeven, conform de *Miljoenennota 1982*. De indeling is zoveel als mogelijk vergelijkbaar gemaakt met de indeling uit de enquêtevraag (13). Voorts wordt in figuur 1 de ordening van de respondenten gegeven. Beide ordeningen zijn gebaseerd op de relatieve omvang van de desbetreffende bezuinigingen, dat wil zeggen gerelateerd aan het totale bedrag van de geconstrueerde budgetten (zoals aan respondenten opgegeven). Zie ook tabel 4. In figuur 1

geeft de horizontale as de uitgavencategorie weer, de verticale as toont de ordening. Hoe hoger de ordening is, hoe minder bezuinigingen worden gewenst. Uit overwegingen van presentatie zijn de uitgavencategorieën geordend naar de bezuinigingsvoorkeuren van de publieke sector en zijn de ordeningspunten door middel van een lijn verbonden.

Figuur 1. Ordinale preferenties ten aanzien van bezuinigingen weergegeven in de Miljoenennota 1982 en verwoord door respondenten uit Culturele veranderingen 1982

Ordinale preferenties



De absoluut en in verhouding grootste in de Miljoenennota aangekondigde bezuiniging betreft de Ziektewet. Deze bezuiniging heeft een in verhouding beperkte steun onder de respondenten. Anderzijds is de overheid van plan weinig te bezuinigen op een aantal posten, waar respondenten een relatief grote bezuinigingsvoorkeur voor aan de dag leggen. De relatief grote bezuinigingsvoorkeur van de respondenten kan wellicht voor een deel worden verklaard door het collectieve karakter van bepaalde goederen (defensie en ontwikkelingshulp), maar juist de bezuinigingswens ten aanzien van cultuur en vrije tijd, welk budget veel quasi-collectieve goederen omvat, is opvallend. Twee budgetten trekken nog de aandacht. Dit zijn volkshuisvesting en volksgezondheid.

10) Bron: *Miljoenennota 1982*, blz. 71 e.v. Het betreft beleidsvoornemens van het kabinet-Van Agt-I.

11) In een brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer (Handelingen Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17 100, nr. 9) worden de beleidsvoornemens van het kabinet-Van Agt-II uiteengezet. In grote lijnen zijn de ordinale bezuinigingspreferenties dezelfde als die, neergelegd in de *Miljoenennota 1982*. De belangrijkste uitzondering hierop is Volkshuisvesting; de bezuinigingen op dit budget zijn verminderd ten koste van Verkeer en Waterstaat. Deze verschuiving is in overeenstemming met de bezuinigingswensen van respondenten.

12) *Miljoenennota 1982*, blz. 72.

13) De „vertaling” van de ombuigingen in de *Miljoenennota 1982* wordt beschreven in de uitgebreide versie van dit artikel.

Terwijl daar betrekkelijk grote bezuinigingen plaatsvinden geven de respondenten hieraan weinig of geen steun. Hierbij zij opgemerkt dat een deel der bezuinigingen, qua intentie, de kwaliteit van de betrokken voorziening minder beïnvloedt dan respondenten wellicht denken.

6. Samenvatting en conclusies

Wat betreft de enquêtetechnische aspecten valt op dat een betrekkelijk gecompliceerde bezuinigingsvraag heel wel aan respondenten kan worden voorgelegd. De respons op de vraag is vrij groot, terwijl foute antwoorden bij uitzondering zijn gecorreleerd met achtergrondkenmerken van de respondenten. Wel zijn verbeteringen in de vraagstelling mogelijk. Zo kan de respondent in een minder vrijblijvende situatie worden gedwongen door hem te vragen een bepaald bedrag te bezuinigen dan wel aan te geven welke belasting hij zou willen verhogen. De respondent kan zodoende beter baten en lasten afwegen.

Wat betreft de resultaten valt op dat tussen respondenten grote verschillen in opvatting bestaan over de aard en omvang van wenselijke bezuinigingen op publieke uitgaven. Dit geeft eens te meer aan hoe moeilijk het zal zijn om bezuinigingen te realiseren. Vrijwel altijd zullen de preferenties van een bepaalde groep respondenten en daarmee kiezers (jong versus oud, lage inkomens versus hoge inkomens) moeten worden gebruskeerd.

Uit een vergelijking van de ombuigingen op publieke uitgaven voor het begrotingsjaar 1982 (conform de *Miljoenen-*

nota 1982) met bezuinigingsvoorkeuren van respondenten in augustus 1981 blijken forse discrepanties. Aan de confrontatie kleven bepaalde theoretische en praktische bezwaren, waardoor men er zich voor moet hoeden al te rigoureuze conclusies te trekken. Desondanks is het opvallend dat de „preferentiemakelaars” rondom het Binnenhof op een zo groot aantal onderdelen van het ombuigingsbeleid zo sterk afwijken van de „onthulde” voorkeuren van de respondenten. Deze constatering roept op zijn minst een vraag op: moeten behalve de publieke uitgaven ook de ombuigingen zelf naar aard en omvang niet worden heroverwogen?

Gerrit Jan van 't Eind
Flip de Kam

RECTIFICATIE

In het artikel „Economische crisis en volkshuisvesting. Overeenkomsten en verschillen met de jaren dertig” van prof. dr. ir. H. Priemus in het nummer van 17 maart is een hinderlijke fout geslopen. De benamingen van de figuren in dit artikel corresponderen niet met de tekeningen zelf. Voor de juiste volgorde dienen tekening 1 en 2, en 3 en 4 onderling te worden verwisseld.