

Planvorming kwartaire sector

Trends en demografie als invalshoek voor beleid

DRS. C.C. REICHARDT – DRS. G.H. VLIEGER*

Er bestaat de laatste tijd veel belangstelling voor de consequenties van demografische en trendmatige ontwikkelingen voor het overheidsbeleid en in het bijzonder voor de collectieve uitgaven. In dat verband is van belang dat de rijksoverheid sedert enige jaren gebruik maakt van een nieuw instrument om haar beleid (svoornemens) mede te toetsen aan dergelijke ontwikkelingen. De ervaring heeft echter geleerd dat de toepassing van dit instrument – de z.g. planvorming kwartaire sector – tal van methodologische en technische vragen oproept. De auteurs beogen met dit artikel inzicht te verschaffen in de essentie van de planvorming en de problemen die zich daarbij voordoen. Zij schetsen op welke wijze die problemen kunnen worden ondervangen. Het instrument kan daarmee aan beleidswaarde winnen, op voorwaarde dat politici de resultaten van de analyses van de planvorming kwartaire sector serieus willen nemen.

Tijdgeest

Aan het einde van de jaren zeventig ontstond bij de overheid behoefte aan beheersing van de wildgroei van de kwartaire sector 1). In verband hiermee won het denkbeeld dat demografische ontwikkelingen van belang zijn voor het beleid ten aanzien van de kwartaire sector terrein. Zeker in de eerste helft van de jaren zeventig was er nog geen klemmende aanleiding voor een dergelijke overweging. De financiële mogelijkheden van de overheid waren ruim en bovendien stond in die tijd buiten kijf dat de kwartaire sector een substantiële – en evenzeer wenselijke – bijdrage kon leveren aan zowel het individuele als het maatschappelijke welzijn. Ten slotte kwam daar in een iets later stadium nog het werkgelegenheidsargument bij. Via het scheppen van arbeidsplaatsen in de kwartaire sector kon het verlies aan werkgelegenheid in de marktsector worden gecompenseerd. We kunnen hierbij wijzen op het in 1977 verschenen rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid *Maken wijer werk van*, dat stoelt op deze gedachte.

De hieruit voortvloeiende groei van de kwartaire sector kwam zowel tot stand via uitbreidingen van bestaande voorzieningen als via het scheppen van nieuwe voorzieningen (bij voorbeeld volwasseneneducatie). Illustratief voor die groei is tabel 1.

Berekeningen van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) tonen aan dat demografische ontwikkelingen een ondergeschikte rol spelen bij de verklaring van deze uitbreiding. Een analyse van de periode 1970-1981 leert dat slechts 12% van het toegenomen gebruik van collectieve voorzieningen aan dergelijke ontwikkelingen kan worden toegeschreven. Het Planbureau berekende tevens dat de groei tussen 1975 en 1981 voor bijna 50% het gevolg was van een trendmatige toename – waarin de demografische component is verdisconteerd – van het gebruik per relevante bevolkingsgroep en voor ruim 50% aan een intensivering van de personeelsinzet per gebruiker.

Maar de tijden veranderden. Het bleek dat de bomen niet meer tot in de hemel groeiden. En met de vermindering van de financiële ruimte van de overheid kwam de bezinning op de mogelijkheden om de groei van de kwartaire sector te beheersen en deze nog slechts daar te realiseren waar zij op grond van objectieve criteria het meest noodzakelijk was. Voor de hand liggend was het deze criteria mede te ontleenen aan indicaties van de vraag naar voorzieningen en aan demografische factoren.

In deze periode is het project *planvorming kwartaire sector* ontstaan, dat gericht is op een verbetering van de besluitvorming over de verdeling van schaarse middelen binnen de kwartaire

Tabel 1. *Personeelsontwikkeling in de kwartaire sector 1972-1977 en 1977-1982 (jaarlijkse groei in procenten)*

Sector	1972-1977	1977-1982
Openbaar bestuur a)	3,0	2,2
Defensie	-2,0	1,2
Onderwijs	3,7	0,8
Medische diensten	3,9	2,3
Openbaar vervoer	2,2	2,0
Overige diensten	4,0	1,4
Totaal kwartaire sector	2,8	1,7

a) Sector overheid volgens de Nationale Rekeningen, minus onderwijs en defensie.

Bron: Rapport van de Interdepartementale Commissie Harmonisatie Ramingen Kwartaire Sector, *Over voorzieningengebruik en personeel in de kwartaire sector 1983-1987*.

sector. Op het aanvankelijk sluimerend, maar op het ogenblik aanzienlijk dynamischer bestaan van dit project zal in de volgende paragraaf uitvoeriger worden ingegaan.

Met het toenemen van de druk om de overheidsuitgaven te stabiliseren of zelfs te verminderen, lijkt ook het aantal publikaties over de consequenties van demografische ontwikkelingen – te karakteriseren als ontgroening en vergrijzing – voor de besteding van collectieve middelen te zijn toegenomen. Het SCP heeft vervolgstudies uitgevoerd die voor de beleidsaanbevelingen in het kader van de planvorming kwartaire sector van direct belang zijn. En ook lokale overheden hebben na opeenvolgende kortingen op de algemene uitkering via het gemeentefonds de mogelijke beleidsrelevantie ontdekt van objectieve criteria voor de toedeling van middelen als noodzakelijk tegenwicht voor de eisen van groepen en instellingen die met subsidieaanvragen op de stoep staan.

Planvorming kwartaire sector

De rijksoverheid schenkt bij de voorbereiding van haar beleid

* Beide auteurs zijn werkzaam bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en maken deel uit van het secretariaat van de Interdepartementale Commissie Planvorming Kwartaire Sector (ICPKS). Zij hebben dit artikel op persoonlijke titel geschreven.

1) Zie b.v. het rapport *Heroverweging personeelsvoorziening kwartaire sector*, Tweede Kamer, 1980-1981, nr. 16 625, nr. 6.

ten aanzien van de kwartaire sector sedert 2 jaar enigermate gericht aandacht aan geobjectiveerde indicaties van de vraag naar voorzieningen. Zoals al vermeld wordt deze activiteit aangeduid met *planvorming kwartaire sector*. Toch is de acceptatie van deze planvorming niet zonder slag of stoot bereikt. Zelfs op dit moment is zij nog niet geheel onomstreden. Voor een inzicht in de redenen hiervoor is een korte schets van de geschiedenis en de essentie van het instrument onontbeerlijk.

Het project ontstond in een tijd waarin schaarser wordende middelen tot een anticiperend beleid aanzetten, waarin zoveel mogelijk garanties waren ingebouwd voor de handhaving van het niveau en van de kwaliteit van de dienstverlening. Naar aanleiding van een gezamenlijke publikatie van het SCP en het CPB, *De kwartaire sector in de jaren tachtig*, drong het toenmalige kamerlid Lubbers tijdens de algemene beschouwingen over de rijksbegroting van 1981 aan op het opzetten van een daarop inspelend integraal planningsschema. Daartoe uitgenodigd door minister-president van Agt brachten de beide planbureaus in juni 1981 een memorandum uit waarin aanbevelingen werden gedaan voor een personeelsplanning in de kwartaire sector. Het rechtstreekse verband dat hierin wordt gelegd tussen niveau en kwaliteit van voorzieningen en de personeelsomvang verbonden aan de voorzieningen kan onzes inziens worden gerechtvaardigd vanuit een tweetal motieven:

- er wordt aangesloten bij een traditie van werkgelegenheidsprojecten ter versterking van de kwartaire sector;
- een planning voor de gehele kwartaire sector waarin de verschillende onderdelen onderling moeten worden afgewogen vraagt om een uniforme maat. De kwartaire sector is arbeidsintensief; derhalve geeft de personeelsomvang een voor de hand liggende indicatie van het niveau van de dienstverlening.

Voordat deze planning beleidsmatig kon worden ingevuld moest eerst een nadere uitwerking worden gegeven aan een technische voorwaarde: het ontwerpen van een methode waardoor geobjectiveerde indicaties van de vraag naar collectieve voorzieningen gekoppeld worden aan de personeelsomvang en dus het niveau van de voorzieningen. Hiertoe werd een Interdepartementale Commissie Harmonisatie Ramingen Kwartaire Sector in het leven geroepen. Deze commissie rapporteerde in september 1983 over de personeelsomvang op middellange termijn op basis van die geobjectiveerde indicaties 3). Wat impliceerde de ontwikkelde methode?

Allereerst zijn voor zoveel mogelijk voorzieningen gebruiksindicatoren gezocht. De keuze voor het gebruik van voorzieningen wordt gelegitimeerd met de overweging dat de overheid zich bij haar planning van operationele grootheden moet bedienen. Het voorzieningengebruik geeft een weerspiegeling van de (mede demografisch bepaalde) „revealed preferences” van de consument in het nabije verleden, en is tevens een operationele grootheid. Deze keuze biedt naar onze mening voordelen, daar hiermee a priori twee theoretisch en praktisch onoplosbare problemen buiten de orde worden geplaatst, nl. die van:

- de behoefte aan voorzieningen (deze is in theorie oneindig); en
- de mate waarin het aanbod van collectieve voorzieningen de vraag bepaalt.

Na de keuze van de gebruiksindicatoren (b.v. het aantal studenten dat deelneemt aan hoger beroepsonderwijs of het aantal verpleegdagen en het aantal verwijskaarten van ziekenhuizen) is de ontwikkeling van deze indicatoren in de afgelopen 12 jaar onderzocht. In principe komen in deze ontwikkeling zowel demografische als trendmatige invloeden tot uitdrukking. Voor het meest recente jaar waarover zowel het feitelijke gebruik volgens de indicatoren als de feitelijke personeelsomvang verbonden aan de voorziening bekend is (op dit ogenblik 1983) wordt de personeelsinzet per gebruikseenheid vastgesteld. Deze inzet wordt voor de toekomst constant op dat niveau verondersteld. De personeelsramingen voor de komende jaren geven aldus uitsluitend een weerspiegeling van de verwachte demografische mutaties en de extrapolatie van de waargenomen trend uit de afgelopen 12 jaar. Deze ramingen worden binnen de planvorming aangeduid als „basisramingen”.

Overigens konden niet voor alle voorzieningen gebruiksindicatoren worden gevonden en basisramingen worden opgesteld. Dit probleem deed zich voor bij voorzieningen die in overheersende mate niet te individualiseren waren, zoals musea, wetenschappelijk onderzoek en openbaar bestuur 4).

Na de technische voorbereidingen kon in september 1983 de ICPKS van start gaan met als taak de minister van Binnenlandse Zaken en via hem de ministerraad te adviseren over de middelen-toedeling binnen de kwartaire sector vanuit de invalshoek van het gebruik van voorzieningen. De keuze voor de minister van Binnenlandse Zaken als coördinerend bewindsman voor de planvorming is vrij toevallig, aangezien hij evenals andere ministers belangen in de kwartaire sector heeft (openbaar bestuur gemeentepolitie).

De ICPKS heeft in haar adviezen de kwartaire sector in een groot aantal voorzieningen uitgesplitst. Globaal betreft het de volgende terreinen: onderwijs, volksgezondheid, maatschappelijke dienstverlening, welzijn en cultuur, justitiële voorzieningen en politie, openbaar bestuur en openbaar vervoer. In haar adviezen tracht zij voor een viertal jaren de verschillen te laten zien tussen de arbeidsvolumina die voortvloeien uit de financiële meerjarenramingen van de voorzieningen en de arbeidsvolumina volgens de in de voorbereidingsfase ontwikkelde basisramingen. De vraag die zich bij een dergelijke vergelijking telkenmale voordoet is of expliciete beleidsafspraken een voldoende verklaring voor de geconstateerde discrepanties vormen. Een van de eerste eisen van het Ministerie van Financiën in de ICPKS was dat de financiële vertaling van alle basisramingen te zamen binnen de financiële ruimte moest worden gebracht die wordt geïndiceerd door de gezamenlijke meerjarenramingen.

Aangezien de huidige basisramingen zijn gebaseerd op de gegevens van 1983 is daarin nog een trend verwerkt die past bij de ontwikkelingen tot en met dat jaar; een periode die werd gekenmerkt door uitbreiding van voorzieningen en toename van gebruik. Dientengevolge zouden zeer veel voorzieningen uit het oogpunt van planvorming voor uitbreiding in aanmerking komen. De minister van Financiën zou uit dien hoofde met aanvullende eisen tot een bedrag van ca. f. 1,65 mrd. in 1986 olopend tot f. 2,3 mrd. in 1989 worden geconfronteerd. Door de inwilliging van de gestelde eis won planvorming aan beleidswaarde. Door het budgetair neutrale karakter van de aanbevelingen kan in principe grotere invloed worden uitgeoefend op het proces van begrotingsvoorbereiding en -opstelling.

Opdat de inzichten voortvloeiden uit de planvorming in dat proces een optimale rol kunnen spelen rapporteert de ICPKS in principe voor januari aan de ministerraad ten behoeve van de begrotingsopstelling voor het komende jaar. Door de advisering in dit vroegtijdige stadium kan nl. nog invloed worden uitgeoefend op zowel de inhoud van de voorstellen van de minister van Financiën in zijn z.g. kaderbrief met het oog op de begroting voor het komende jaar, als op de besluitvorming in de ministerraad over die voorstellen in de eerste maanden van het lopende jaar. In oktober van dat jaar brengt de ICPKS dan nog een rapport uit naar aanleiding van de bij het parlement ingediende ontwerpbegrotingen.

Na een geruisloze start in 1983 en 1984 werd in het begin van 1985 bij de begrotingsvoorbereiding voor 1986 in de ministerraad een uitgebreide discussie aan de planvorming gewijd, een indicatie voor de toegenomen belangstelling voor het instrument. Maar tevens was de voorbereiding van het ICPKS-advies moeilijker dan voorheen. Dit kan onzes inziens worden toegeschreven aan de toegenomen politieke aandacht in combinatie

3) Over voorzieningengebruik en personeel in de kwartaire sector 1983-1987. Het SCP bracht in 1984 het *Trendrapport 1983-1990* uit waarin berekeningen zijn opgenomen op basis van recenter cijfermateriaal.

4) In de welvaartstheorie worden deze voorzieningen aangeduid als collectieve goederen. In de ICPKS werd overeengekomen voor deze voorzieningen uit te gaan van een constant gebruik en dientengevolge een constante personeelsomvang. Financiële overwegingen waren niet vreemd aan deze beslissing. Er had b.v. ook gekozen kunnen worden voor de gemiddelde ontwikkeling van de kwartaire sector of voor de bevolkingsontwikkeling in Nederland.

met het budgettaire neutrale karakter van de planvorming. Hierdoor ontstaat nl. een „zero-sum game” met duidelijke winnaars en verliezers. Hoewel de „verkoeking” altijd in enige mate een bron zal zijn voor tegengestelde belangen kunnen deze naar onze mening hanteerbaar worden gemaakt wanneer de technische en methodologische knelpunten die aan de huidige analyses zijn verbonden zoveel mogelijk kunnen worden weggenomen.

Knelpunten

Bij de vormgeving van het instrument planvorming stuiten wij op een aantal problemen van technische en methodologische aard. De meer methodologische vraagstukken waren in het algemeen van te voren bekend. Maar de technische problemen vooral wat de beschikbaarheid en de aard van kwantitatieve gegevens betreft waren groter dan wij aanvankelijk vermoedden.

De methodiek van planvorming – zoals in het voorgaande beschreven – brengt met zich mee dat slechts beleidsaanbevelingen kunnen worden gedaan indien informatie over de werkgelegenheidsontwikkeling en het verloop van de financiële uitgaven per voorziening voor de komende jaren beschikbaar is.

Het arbeidsvolume verbonden aan een voorziening wordt in stand gehouden door het totaal van de financiële bijdragen ongeacht of deze afkomstig zijn van de rijksbegroting, de lagere overheden, de sociale fondsen, dan wel de gebruikers van de voorziening. De informatie over deze verschillende financieringsbronnen verschilt in hoge mate van kwaliteit.

Inzicht in de bijdragen die lagere overheden zullen leveren aan de instandhouding van voorzieningen ontbreekt veelal. Ook is de raming van de eigen bijdragen van gebruikers veelal gebaseerd op koffiedikkijken. Het CBS heeft voor de meeste voorzieningen redelijk betrouwbare cijfers, maar deze zijn te veel verouderd om als referentiekader voor de ramingen te dienen. Bovendien sluit een aantal omschrijvingen van voorzieningen die het CBS hanteert, niet aan bij die van de ICPKS.

Ook bij de raming van de personeelsomvang ontstaan problemen. Een belangrijk probleem is het ontbreken van een centrale registratie ten aanzien van enkele voorzieningen, waardoor moet worden volstaan met zeer ruwe schattingen. Voorts zijn er moeilijkheden bij de bepaling van de omvang van enkele categorieën arbeidskrachten en de bijdrage die zij leveren aan het voorzieningenniveau. Te denken valt aan deeltijdwerkers en tijdelijke arbeidskrachten (o.a. mensen die werken met behoud van uitkering en vrijwilligers). Bij al deze categorieën is het per voorziening van belang te weten hoeveel personen het betreft en wat de gemiddelde werktijd is. Wanneer de regering belang hecht aan de inzichten vanuit planvormingsoogpunt bij de verdeling van schaarse middelen zou dit onze inziens voor haar een aansporing moeten zijn een uniforme registratie van gegevens te bevorderen. Enig perspectief bieden inmiddels de nieuwe comptabiliteitsvoorschriften voor de gemeenten, waardoor de gemeentelijke begrotingen in elk geval onderling vergelijkbaar worden. Wij zijn van mening dat in verband met de uniforme registratie een belangrijke rol is weggelegd voor het CBS.

Onderbouwing meerjarenramingen

Een ander technisch knelpunt is de zeer verschillende kwaliteit van de meerjarenramingen. De analyses en in het verlengde daarvan de aanbevelingen vanuit planvorming gebaseerd op een vergelijking van de arbeidsvolumina volgens de meerjarenramingen en volgens de basisramingen worden zinvoller naarmate de meerjarenramingen op meer uniforme wijze zijn onderbouwd. Van een uniforme onderbouwing blijkt vooralsnog geen sprake te zijn. De meerjarenramingen voor de sector onderwijs zijn bij voorbeeld gebaseerd op de te verwachten ontwikkeling van leerlingenaantallen.

Voor het eerst in de ontwerpbegroting 1986 is door het Ministerie van Justitie rekening gehouden met gebruiksontwikkelingen ten aanzien van een artikel justitiële voorzieningen, zoals geëxpliciteerd in het beleidsplan *Samenhang en criminaliteit*. In de sector volksgezondheid zijn de meerjarencijfers gebaseerd op de overeengekomen budgetten van 1983 en de afspraken tussen

de bewindslieden van WVC en Financiën over kortingen hierop. Aan deze afspraken liggen geen beleidsinhoudelijke overwegingen ten grondslag. De meerjarenramingen voor de meeste andere sectoren worden constant gehouden. De gedachte ligt voor de hand dat deze in het geheel niet zijn gebaseerd op demografische of trendmatige ontwikkelingen van gebruiksindicatoren. Elk jaar wordt na overleg tussen het betrokken departement en het Ministerie van Financiën vastgesteld of een voorziening in aanmerking komt voor extra middelen.

Hoe de inconsequente opbouw van meerjarenramingen tot onevenwichtigheden kan leiden illustreert het navolgende voorbeeld. In de meerjarencijfers voor 1986-1990 in de sector volksgezondheid is vanaf 1987 1% groei per jaar verwerkt op grond van de te verwachten demografische ontwikkelingen; bij de maatschappelijke dienstverlening wordt daarentegen uitgegaan van geen enkele groei, hoewel demografische ontwikkelingen minstens een zelfde stijging rechtvaardigen als in de gezondheidszorg. Wij zijn van mening dat het primair de taak is van het Ministerie van Financiën zorg te dragen voor een verbetering en uniformering van de onderbouwing van meerjarenramingen.

Kwaliteit gebruiksindicatoren

Een wezenlijk onderdeel van het instrument planvorming – we komen hiermee in methodologisch vaarwater – is de kwaliteit van de gebruiksindicatoren die in de basisramingen en – als wensdroom – ook in de meerjarenramingen een indicatie van de ontwikkeling van de vraag representeren. Het streven naar meer objectieve criteria in de besluitvorming over de begrotingsopstelling verlangt goede gebruiksindicatoren voor in principe elk van de onderscheiden voorzieningen. Zoals reeds gezegd wordt hieraan nog niet voldaan. Voor een aantal voorzieningen wordt bij gebrek aan indicatoren een constant niveau verondersteld. Een dergelijke hypothese is in het licht van het genoemde streven uiteraard zeer onbevredigend. Wellicht kan het de moeite waard zijn indien het SCP – als opsteller van de basisramingen – onderzoekt in welke mate de ontwikkelingen van deze voorzieningen in het verleden correleren met relevante macroontwikkelingen, zoals het nationaal inkomen, de demografische ontwikkelingen of de gewogen gebruiksontwikkeling van de totale kwartaire sector.

Een tweede complicatie is dat niet alle overeengekomen gebruiksindicatoren een even goede weerspiegeling geven van de vraag naar voorzieningen. De ontwikkeling van het leerlingenaantal is voor de verschillende onderwijsvoorzieningen een redelijke indicator. Dit geldt al in aanzienlijk mindere mate voor een aantal voorzieningen binnen de sector volksgezondheid. Ten aanzien van ziekenhuizen, waarvoor het aantal verpleegdagen één der gebruiksindicatoren is wordt b.v. geabstraheerd van de arbeidsintensiteit verbonden aan ziekenhuisopnames. Indien zich verschuivingen zouden voordoen in de aard van de ziektes van patiënten kan dit consequenties hebben voor de wenselijke personeelsomvang en -samenstelling. Bovendien wordt onvoldoende rekening gehouden met de mate van aanbodbepaaldheid van de meeste volksgezondheidsvoorzieningen. Een van de meest onbevredigende indicatoren is in onze ogen de indicator voor de gewestelijke arbeidsbureaus: de absolute hoogte van de werkloosheid. Zeker nu de bureaus in hun werkwijze uitgaan van het vacaturebestand geeft de werkloosheid geen goede indicatie van de effectieve vraag naar deze voorziening. Het behoort naar onze mening tot de taak van het SCP om de in het verleden overeengekomen indicatoren nogmaals kritisch te toetsen en om op onderdelen in overleg met de betrokken departementen betere indicatoren te ontwikkelen.

Beleidsgevoeligheid van basisramingen

Basisramingen zijn ten opzichte van de meerjarenramingen in enige mate beleidsarm. Basisramingen zijn op dit moment immers trendextrapolaties vanuit het – natuurlijk door het beleid beïnvloed – gebruik en de daaraan gekoppelde arbeidsvolumina 1983. In tegenstelling tot de meerjarenramingen is het beleid na 1983 echter niet daarin verwerkt. Naar onze mening is deze

gang van zaken ook wenselijk. Voorkomen moet worden dat basisramingen op precies hetzelfde beleid zijn gebaseerd als meerjarenramingen, aangezien basisramingen dan te veel kopieën hiervan zouden worden met als gevolg dat het beleid slechts zichzelf bevestigt. Het is zelfs denkbaar dat het beleid hierdoor in een ongewilde spiraal terechtkomt.

Dit laatste kan worden aangetoond met behulp van de actuele discussie over de invloed van verhogingen van eigen bijdragen op de ontwikkeling van de gebruiksindicatoren. Hierbij doet zich een tweetal problemen voor. Het is moeilijk een prognose te geven van deze invloed aangezien de vraag en substitutie-elasticiteit in het algemeen niet bekend zijn. De discussie rond de effecten van het *Tarievenplan openbaar vervoer* is een goed voorbeeld van de onzekerheid hierover. Maar bovendien is van belang – en daarom gaat het in dit verband vooral – dat een verhoging van een eigen bijdrage slechts zelden wordt gemotiveerd vanuit het gewenste volume-effect hiervan. Bijna altijd vormen financiële overwegingen het motief. Wanneer nu de mutatie in de eigen bijdrage in de basisraming wordt verwerkt neemt als gevolg daarvan de groei van de gebruiksindicator af, althans wanneer sprake is van een negatieve elasticiteit. Dientengevolge kan een vergelijking van de (verlaagde) gebruiksraming met de meerjarenraming aanleiding zijn tot een extra bezuiniging op die voorziening, aangezien de geconstateerde gebruiksontwikkeling niet langer een reden is de desbetreffende voorziening te ontzien. Een extra bezuiniging heeft vervolgens weer een verder drukkend effect op het gebruik.

Onze conclusie zij nogmaals herhaald: verwerk in de basisramingen niet het beleid van de laatste paar jaar; schenk vervolgens bij de analyse van de verschillen tussen basisramingen en meerjarenramingen extra aandacht aan de effecten van de eigen bijdragen. Gezien het gebrek aan inzicht in de elasticiteiten is nader onderzoek naar deze effecten wenselijk.

Personeelsomvang als indicatie van voorzieningenniveau

In het voorgaande is een rechtvaardiging gegeven voor de keuze van de personeelsomvang als kengetal van het voorzieningenniveau. Toch levert deze keuze enkele fundamentele problemen op. Binnen de methodiek die wordt toegepast op de basisramingen wordt een constante verhouding verondersteld tussen gebruiksindicator en personeelsomvang. Een groei van de gebruiksindicator impliceert een zelfde groei van het personeel. Echter een toename van de gebruiksindicator voor bij voorbeeld het openbaar vervoer – het aantal reizigerskilometers – behoeft niet onmiddellijk een uitbreiding van personeel te betekenen. Een structurele stijging van één van de indicatoren voor de rechtspraak – het aantal ingekomen zaken – betekent alleen een evenredige personeelsuitbreiding wanneer de organisatie en de wijze van afhandeling van deze zaken dezelfde blijft.

In de basisramingen worden zowel produktiviteits- als capaciteitseffecten veronachtzaamd, hetgeen als vooronderstelling niet erg realistisch is. Het doen van aanbevelingen op basis van zo exact mogelijke analyses wordt hierdoor bemoeilijkt. Een correctie van de basisramingen voor deze effecten is onzes inziens wenselijk. Een complicatie is echter het veelal ontbreken van kwantitatieve gegevens over produktiviteitsontwikkeling (5) en bezettingsgraad bij de verschillende collectieve voorzieningen. Noodgedwongen zal dan moeten worden volstaan met kwalitatieve aanduiding hoewel zelfs dat ten aanzien van de produktiviteitsvraag een gevoelig punt zal zijn.

Fundamenteel is ook de vraag in welke mate de arbeidsvolumina een indicatie kunnen geven van de relatieve niveaus van de voorzieningen onderling. Onze stelling luidt: nauwelijks, waardoor de vraag uitmondt in een probleem. Wij zijn van mening dat nauwelijks kan worden bepaald hoe het niveau van een bepaalde voorziening binnen bij voorbeeld de maatschappelijke dienstverlening zich op enig moment verhoudt tot het niveau van een andere voorziening in die deelsector, laat staan tot een voorziening in een geheel andere sector. De ontwikkeling van de arbeidsvolumina indiceren slechts de relatieve ontwikkelingen van de voorzieningenniveaus vanaf het uitgangsjaar, zonder dat een uitspraak wordt gedaan over de onderlinge verhoudingen in dat jaar. Naar onze mening kan een globale indruk van de relatieve

posities in dat jaar worden verkregen wanneer de ontwikkelingen in een aanzienlijke periode vóór dat uitgangsjaar worden bekeken.

Weging van factoren

Het laatste methodologische vraagstuk dat wij in dit artikel aan de orde willen stellen is welke rol planvorming kan spelen in de besluitvorming over de verdeling van schaarse middelen. Vanuit planvorming als geïsoleerde activiteit kan hierop geen antwoord worden gegeven. Aanbevelingen vanuit planvorming – op basis van de vergelijking van meerjarenramingen met een geobjectiverde indicatie van de vraag naar voorzieningen zoals belichaamd in de basisramingen – benadrukken slechts één facet. De verdeling van schaarse middelen komt echter tot stand na verdiscontering van meerdere invalshoeken: werkgelegenheid, inkomenspolitieke en andere politiek-ideologische overwegingen. Hoewel dit proces nogal ondoorzichtig is is het duidelijk dat (impliciet) een weging van de verschillende invalshoeken plaatsvindt. Deze taak moet voorbehouden zijn aan politici, in eerste instantie aan het kabinet dat na weging de ontwerp-begrotingen opstelt. Ambtelijke adviseurs kunnen en mogen niet de pretentie hebben die wegingstaak te vervullen. Zij dienen zich te beperken tot het trachten zo goed mogelijk te onderzoeken of de verschillen het gevolg zijn van overeengekomen beleid. In de praktijk blijken zij hieraan nog een harde dobber te hebben. De effecten van wet- en regelgeving zijn vaak nauwelijks te kwantificeren.

Besluit

Het moge duidelijk zijn dat de huidige populariteit van de wens beleid te funderen op geobjectiverde – o.a. demografische – criteria geen vereenvoudiging van de beleidsvoorbereiding ten aanzien van de kwartaire sector heeft betekend. In dit artikel is vrij uitvoerig stilgestaan bij tal van technische en methodologische knelpunten verbonden aan het instrument planvorming kwartaire sector, dat kan worden gezien als een belangrijke vertaling van deze politieke wens. Wij zijn niettemin van mening dat door nader onderzoek en vooral met behulp van een verbetering van de informatievoorziening over de kwartaire sector een aanzet voor een oplossing van de geconstateerde problemen kan worden gevonden. Het instrument kan – met een open oog voor de eenzijdigheid ervan een belangrijk hulpmiddel zijn bij de besluitvorming over de kwartaire sector en bij het in kaart brengen van de financiële consequenties van trendmatige ontwikkelingen op middellange termijn. Door het isoleren van de demografische component in de basisramingen kan bovendien een belangrijke bijdrage geleverd worden aan allerlei studies binnen de rijksoverheid naar de financiële consequenties van de vergrijzing van de Nederlandse bevolking. Ten slotte kan planvorming van nut zijn bij het vraagstuk betreffende de ontwikkeling van criteria voor de personeelsinzet bij het openbaar bestuur en bij de beoordeling van het niveau van de dienstverlening binnen voorzieningen die onder het wetsontwerp arbeidsvoorwaarden gepremieerde en gesubsidieerde sector (WAGGS) zullen gaan vallen. Echter, de prioriteit die politici aan het instrument willen geven is uiteindelijk bepalend voor de vraag of de aanbevelingen vanuit de planvorming gericht op beheersing van de collectieve voorzieningen serieuze aandacht krijgen. Een werkelijke verbetering en verheldering van de besluitvorming is afhankelijk van de bereidheid van politici om te expliciteren om welke reden en in welke mate zij wensen af te wijken van de te verwachten gebruiksontwikkelingen. Wij hopen dat de planvorming kwartaire sector niet ten prooi zal vallen aan politiek opportunisten.

**Kees Reichardt
Gerrit Vlieger**

5) Hiervan zijn geen werkbare gegevens mogelijk, aangezien het vraagstuk van de produktiviteitsmeting in de kwartaire sector ook theoretisch niet oplosbaar is. In de economische wetenschap wordt de produktiviteit in deze sector veelal gelijkgesteld aan de loonsom.