

Trends in de kwartaire sector

Om aan de weet te komen hoeveel bepaalde collectieve voorzieningen in de toekomst gaan kosten, kunnen de huidige trends in het gebruik worden doorgetrokken. Daarnaast moet met de veranderende samenstelling van de bevolking rekening worden gehouden.

In dit artikel worden dergelijke ramingen van het Sociaal en Cultureel Planbureau afgezet tegen de financiële meerjarenramingen van de overheid. Aan de verschillen tussen de ramingen die blijken op te treden, behoren eigenlijk duidelijk geformuleerde prioriteiten ten grondslag te liggen. Volgens de auteurs ontbreekt het hier echter aan.

DRS. J.L.T. BLANK – DRS. B. KUHYR – DRS. R.A.G. VAN PUIJENBROEK
DRS. L.W. RUITENBERG – DRS. F.P. VAN TULDER*

Bij de besluitvorming over de verdeling van middelen in de kwartaire sector is het van groot belang te beschikken over ramingen van het toekomstige voorzieningengebruik. Ter ondersteuning van het beleid maakt het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) sinds enige jaren ramingen op basis van historische en demografische ontwikkelingen¹. Nu er binnenkort een kabinetsformatie plaatsheeft kunnen deze ramingen een rol spelen bij de totstandkoming van een regeerakkoord.

Zeer recent publiceerde het SCP het *Trendrapport kwartaire sector 1970-1993*, waarin de ontwikkelingen van het gebruik, de kosten en het personeel van voorzieningen in de kwartaire sector worden geanalyseerd². Dit artikel geeft een beknopte weergave van dit rapport. De doelstelling van dit artikel is om zowel voor het verleden als de nabije toekomst een beeld te geven van de samenhang tussen de allocatie van middelen enerzijds en het gebruik van diensten anderzijds voor een groot aantal onderdelen van de kwartaire sector. Deze doelstelling wordt in twee stappen uitgewerkt:

- het schetsen van historische ontwikkelingen van gebruik, kosten en personeel in een aantal onderdelen van de kwartaire sector;
- het nagaan in welke mate de door het tweede kabinet-Lubbers gerealiseerde en voorgenomen allocatie van middelen parallel loopt met ontwikkelingen in het gebruik die op basis van demografische en trendmatige ontwikkelingen mogen worden verwacht.

Eerst wordt in dit artikel ingegaan op de afbakening van de kwartaire sector en de door het SCP geselecteerde voorzieningen. Vervolgens wordt aandacht geschonken aan de gehanteerde definities en de methode van ramen. In de daarop volgende paragrafen komen het historische verloop en de ramingen voor de verschillende deelsectoren van de kwartaire sector aan de orde. Tevens worden de SCP-ramingen geconfronteerd met de meerjarenramingen. De slotparagraaf bevat enige kritische aantekeningen ten aanzien van het hanteren van het huidige systeem van de meerjarenramingen.

De kwartaire sector

De kwartaire sector omvat globaal de overheid en de overige niet-commerciële dienstverlening. Het overgrote deel van de uit opbrengsten van belastingen en sociale premies gefinancierde dienstverlening is hierin begrepen³.

De kwartaire sector is onderverdeeld in een aantal grote deelsectoren: groepen voorzieningen die een verwante produktiewijze kennen. De hier behandelde deelsectoren zijn onderwijs, algemene zorg, specifieke zorg, rechtsbescherming en veiligheid, belastingen en sociale zekerheid, vorming, cultuur en recreatie en openbaar vervoer⁴. In tabel 1 wordt een overzicht gegeven van de kosten en personeelssterkte in 1986 voor de beschouwde deelsectoren. Tevens wordt het dekkingspercentage in beeld gebracht. Dit betreft de kosten van de expliciet in de beschouwing betrokken voorzieningen, uitgedrukt in procenten van de totale kosten van de betreffende deelsector.

De grootste deelsector is die van de algemene zorg; hierin gaat ruim f 26 miljard om. De deelsector onderwijs is met f 20 miljard kleiner. De andere onderscheiden deelsectoren zijn alle relatief klein, met kosten tussen de f 5 en f 9 miljard.

* De auteurs zijn allen werkzaam bij het Sociaal en Cultureel Planbureau.

1. Dergelijke ramingen werden reeds gepresenteerd in: R. Goudriaan, H. de Groot, F. van Herwaarden, E. Pommer, L. Ruitenbergh en F. van Tulder, *Trendrapport kwartaire sector 1983-1990*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk, cahier 43, 1984, en in: Sociaal en Cultureel Planbureau, *Memorandum kwartaire sector 1986-1990*, Rijswijk, cahier 52, 1986.

2. Zie J. Blank, B. Kuhry, R. van Puijenbroek, L. Ruitenbergh en F. van Tulder, *Trendrapport kwartaire sector 1970-1993*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk, cahier 67, 1989.

3. De gehanteerde definitie sluit zowel aan bij de Nationale rekeningen als bij de Standaardbedrijfsindeling 1974 (SBI), beide van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

4. Het betreft hier uitsluitend de zogenoemde finale producenten. Dit zijn de voorzieningen, die rechtstreeks diensten leveren aan de gezinnen. Het openbaar bestuur blijft in dit artikel buiten beschouwing.

Tabel 1. *Finale diensten kwartaire sector: kosten, collectieve uitgaven en personeel, 1986*^a

	Kosten (f mrd.)	Collectieve uitgaven (f mrd.)	Personeels- sterkte (x100)	Dek- kings- % ^b
Onderwijs	19,7	18,8	225,0	99
Algemene zorg	26,2	18,5	290,5	94
Specifieke zorg	12,7	10,6	167,2	91
Rechtsbescherming en veiligheid	5,2	5,0	61,3	90
Belastingen en sociale zekerheid	6,5	6,5	82,5	98
Vorming, cultuur en recreatie	8,6	6,0	64,0	54
Openbaar vervoer	5,3	3,3	45,0	100
Totaal	84,2	68,7	935,5	92

a. Uitgedrukt in arbeidsjaren van 1986.

b. Totaal van de met de geraamde voorzieningen gemoeide kosten in procenten van de totale kosten van de deelsector.

Werkwijze

In de SCP-ramingen vormt de vraag naar kwartaire diensten het uitgangspunt. Omdat deze vraag niet rechtstreeks te meten is, wordt deze bij benadering vastgesteld aan de hand van het gebruik van de betreffende voorzieningen. Dit gebruik wordt gemeten via gebruiksindicatoren. Voorbeelden van gebruiksindicatoren zijn het aantal opnamen in ziekenhuizen en het aantal leerlingen in het onderwijs. Het geaggregeerde gebruik wordt berekend via weging van het gebruik van de onderscheiden voorzieningen met de kostenaandelen van de voorzieningen in 1986.

De ingezette middelen worden in dit artikel gedefinieerd in termen van kosten en (voor het verleden tevens) personeelssterkte⁵. Voor de analyse van het verleden worden de kosten van alle voorzieningen gedefleerd met het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie. Het aantal arbeidsjaren wordt herleid tot arbeidsjaren van 1986. Hiertoe worden de gegevens over arbeidsjaren uit verschillende jaren gecorrigeerd met de gegevens over de contractuele arbeidsduur voor de verschillende deelsectoren.

Voor de periode 1988-1993 worden in dit artikel drie ramingen gepresenteerd, aangeduid als: de demoraming, de basisraming en de meerjarenraming. De demo- en basisramingen worden door het SCP opgesteld. Als eerste stap bij deze SCP-ramingen worden de gebruiksindicatoren, indien mogelijk, gerelateerd aan de omvang van potentiële gebruiksgroepen. Dit zijn bevolkingsgroepen die, voor zover van belang, onderscheiden worden naar leeftijd, geslacht en burgerlijke staat. Zo ligt bij het gebruik van voor-

Tabel 2. *Finale diensten kwartaire sector: reële kosten, 1970-1986*^{a,b}

Deelsector	1970	1975	1980	1986
Onderwijs	69	99	111	100
Algemene zorg	.	79	95	100
Specifieke zorg	.	72	93	100
Rechtsbescherming en veiligheid	54	80	100	100
Belastingen en sociale zekerheid	50	80	93	100
Vorming, cultuur en recreatie	.	76	98	100
Openbaar vervoer	54	77	88	100
Totaal	.	83	99	100

a. Indexcijfers, 1986 = 100.

b. Kosten gedefleerd met het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie.

zieningen van onderwijs de relatie met bepaalde leeftijdsgroepen van jongeren voor de hand.

In de demografische raming (de demoraming) wordt verondersteld dat het gebruik per hoofd van de relevante gebruiksgroep constant is, op het niveau van 1986. Vervolgens wordt het constante gebruik per hoofd gekoppeld aan de relevante bevolkingsgroepen. Vanaf 1988 is de omvang van deze groepen gebaseerd op de bevolkingsprognoses van het CBS (middenvariant)⁶. Hierdoor geeft de demografische raming uitsluitend de geïsoleerde gevolgen van de veranderende bevolkingsomvang en -samenstelling aan.

In de basisraming spelen naast demografische ontwikkelingen tevens trendmatige ontwikkelingen een rol. De trendmatige ontwikkeling van het gebruik per hoofd van de relevante gebruiksgroep wordt doorgetrokken naar de toekomst. Een voorbeeld is de toenemende participatie van een bepaalde leeftijdsgroep aan het onderwijs of een toenemende criminaliteit per hoofd van de bevolking.

De aldus bij demo- en basisraming geconstrueerde ontwikkeling van het gebruik wordt vervolgens herleid tot een ontwikkeling van de kosten. Daarbij worden de kosten per gebruikseenheid voor de ramingsperiode constant verondersteld; in dit rapport geldt het begin van de periode van het tweede kabinet-Lubbers, het jaar 1986, als uitgangspunt. Het verloop van de kosten is geraamd op basis van deze constante kosten per gebruikseenheid en de ramingen van het gebruik. De demo- en basisraming van de kosten worden vervolgens geconfronteerd met de financiële meerjarenraming volgens de in het najaar van 1988 gepubliceerde concept-begrotingen en financiële nota's. Deze raming geeft een beeld van de op basis van beleidsvoornemens te verwachten ontwikkeling van de kosten tussen 1988 en 1993.

Historische ontwikkeling

In deze paragraaf wordt ingegaan op de kostenontwikkeling van de verschillende deelsectoren tussen 1970 en 1986. Tevens worden onderliggende ontwikkelingen besproken. De kosten vloeien immers voort uit het gebruik en de kosten per gebruikseenheid.

Tabel 2 geeft een overzicht van de reële kosten van de verschillende deelsectoren en van het totaal. Voor een aantal deelsectoren ontbreken gegevens voor het jaar 1970. Tussen 1975 en 1986 groeien de reële kosten in de kwartaire sector met 20%. Deze groei manifesteert zich voornamelijk tussen 1975 en 1980. De groei in deze periode ligt tussen 14% (onderwijs) en 29% (vorming, cultuur en recreatie). In de periode 1980-1986 doet de hoogste groei zich voor bij het openbaar vervoer (14%). Bij onderwijs is in deze periode sprake van een daling met 12%.

In tabel 3 wordt de ontwikkeling van het gebruik in de onderscheiden deelsectoren in beeld gebracht. De groei van het gebruik van kwartaire voorzieningen bedraagt tussen 1975 en 1986 12%. Ook hier geldt dat deze groei zich voornamelijk voordoet vóór 1980. De hoogste groei van het gebruik is zichtbaar bij de belastingen en sociale zekerheid (aantal uitkeringsontvangers) en bij rechtsbescherming en veiligheid (criminaliteit). De meest gematigde groei van het

5. Ondanks het streven naar uniformiteit is het begrip 'kosten' niet in alle deelsectoren exact gelijk. Zo is bij overheidsvoorzieningen in strikte zin geen sprake van kosten maar van uitgaven, en ontbreken in een aantal gevallen gegevens over de uitgaven via de rijksgebouwendienst.

6. Hoewel het in principe mogelijk was gebruik te maken van de CBS-bevolkingsprognose 1988, wordt niettemin uitgegaan van de CBS-bevolkingsprognose 1987. Bij het opstellen van de meerjarenramingen kon men namelijk slechts uitgaan van de bevolkingsprognose 1987.

Tabel 3. *Finale diensten kwartaire sector: gebruik, 1970-1986*^a

Deelsector	1970	1975	1980	1986
Onderwijs	86	98	102	100
Algemene zorg	.	92	98	100
Specifieke zorg	.	87	95	100
Rechtsbescherming en veiligheid	71	75	87	100
Belastingen en sociale zekerheid	50	69	85	100
Vorming, cultuur en recreatie	.	78	100	100
Openbaar vervoer	87	92	97	100
Totaal	.	89	97	100

a. Indexcijfers, 1986=100.

gebruik treedt op bij de algemene zorg, het openbaar vervoer en het onderwijs.

De ontwikkelingen in het gebruik kunnen worden gesplitst in een demografische component en een component die met de gebruiksiintensiteit samenhangt. Tabel 4 toont de kosten- en personeelsontwikkeling van de deelsectoren over de perioden 1975-1980 en 1980-1986, opgesplitst in:

- het effect van de demografische ontwikkeling op het gebruik;
- de intensivering van het gebruik;
- de ontwikkeling van de kosten dan wel van de personeelssterkte per gebruikseenheid.

In tabel 2 wordt voor de finale diensten van de kwartaire sector een groei van de reële kosten van ongeveer 20% geconstateerd. Uit tabel 4 blijkt dat de genoemde drie factoren in gelijke mate van invloed zijn geweest op deze groei: elk draagt 6 à 7% bij aan genoemde groei. Het tijdvak 1975-1980 onderscheidt zich duidelijk van 1980-1986. Na 1980 is de demografische ontwikkeling geringer, de gebruiksiintensivering is veel geringer en de reële kosten per gebruikseenheid dalen. Deze daling hangt deels samen met de reductie in de personeelssterkte per gebruikseenheid.

Alleen bij het onderwijs is, vooral na 1980, sprake van een daling als gevolg van de ontgroening. Bij andere beleidssectoren oefent de bevolkingsgroei een opwaarts effect uit op het gebruik; de vergrijzing heeft vooral effect op de specifieke zorgsector (via de bejaardenzorg) en de sociale zekerheid (via het aantal AOW- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen).

De zorgsector uitgezonderd, geven trendmatige ontwikkelingen een stijgend gebruik te zien. Dit geldt vooral voor de belastingen en sociale zekerheid (aantal uitkeringsontvangers), de rechtsbescherming en veiligheid (criminali-

teit), vorming, cultuur en recreatie (toenemende vrije tijd) en het onderwijs (stijgende deelnemingspercentages). In de zorgsector remmen vooral de ziekenhuizen (dalende verpleegduur) en de bejaardenoorden (instroombeperking) het gebruik. De intensivering van het gebruik is in vrijwel alle deelsectoren geringer in de periode 1980-1986 dan in de periode 1975-1980. Dit geldt het sterkst bij de deelsectoren belastingen en sociale zekerheid, en vorming, cultuur en recreatie.

Uit tabel 4 blijkt dat tussen 1975 en 1986 de reële kosten per gebruikseenheid groeien met 7%. Deze groei manifesteert zich in zijn geheel vóór 1980. Na 1980 is in reële termen zelfs sprake van een daling in de kosten per gebruikseenheid. Over de periode 1975-1986 bezien is alleen bij de deelsectoren van de algemene zorg, de specifieke zorg en het openbaar vervoer sprake van een stijging van de kosten per eenheid gebruik. Na 1980 is alleen bij het openbaar vervoer nog van een aanzienlijke kostenstijging sprake. Bij het onderwijs en bij de rechtsbescherming en veiligheid treedt tot 1980 een stijging op, die vervolgens in een daling overgaat. Alleen bij de belastingen en sociale zekerheid is vanaf 1975 een continue daling van de reële kosten per eenheid gebruik waarneembaar.

Een belangrijke factor achter de geschetste kostenontwikkeling is zonder twijfel de ontwikkeling van de loonkosten⁷. Een andere factor achter de geschetste kostenontwikkeling is de personeelssterkte per eenheid gebruik. Tussen 1975 en 1986, zo blijkt uit tabel 4, groeit de personeelssterkte per eenheid gebruik (exclusief de deelsector vorming, cultuur en recreatie) met 3%.

Bij het onderwijs en bij de zorgsectoren ligt de personeelssterkte per eenheid gebruik in 1986 boven die van 1975. Bij de belastingen en sociale zekerheid daalt de personeelssterkte per gebruikseenheid aanzienlijk, evenals, zij het in mindere mate, bij de rechtsbescherming en veiligheid. Bij het openbaar vervoer ligt de personeelssterkte per gebruikseenheid in 1986 ongeveer op het niveau van 1975. De groei van de personeelssterkte ten opzichte van het gebruik is bij de meeste deelsectoren vooral vóór 1980 gerealiseerd.

7. Vergelijk Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Planbureau, *Kosten van kwartaire diensten 1970-1983, Een statistische verkenning van kostenstructuur en voorzieningengebruik*, PKS-bulletin nr. 6, Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk, 1986, blz. 73. Hieruit blijkt dat vanaf 1980 in alle onderdelen van de kwartaire sector een daling van de reële loonkosten per arbeidsjaar optreedt als gevolg van inhoudingen, bestekkortingen en dergelijke. De daling is het sterkst bij de overheidssectoren en het onderwijs.

Tabel 4. *Finale diensten kwartaire sector: componenten ontwikkeling kosten en personeel, 1975-1986*^a

	Demografische ontwikkeling		Intensivering gebruik		Kosten per gebruikseenheid		Personeel per gebruikseenheid ^c	
	1975-1980	1980-1986	1975-1980	1980-1986	1975-1980	1980-1986	1975-1980	1980-1986
Onderwijs	-2	-9	7	7	7	-8	5	-1
Algemene zorg	4	5	2	-2	13	3	5	1
Specifieke zorg	12	12	-2	-6	17	2	6	1
Rechtsbescherming en veiligheid	4	4	11	11	7	-13	4	-7
Belastingen en sociale zekerheid	8	8	14	8	-6	-8	-6	-8
Vorming, cultuur en recreatie	4	1	23	-1	1	1	.	.
Openbaar vervoer	4	3	2	0	8	10	1	-1
Totaal ^d	4	2	5	1	9	-2	4	-1

a. In procentuele mutaties ten opzichte van het niveau aan het begin van de betreffende periode.

b. Kosten gedefleerd met het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie.

c. Personeelssterkte gecorrigeerd voor arbeidsduurverkorting.

d. Personeelssterkte exclusief vorming, cultuur en recreatie.

Tabel 5. *Finale diensten kwartaire sector: ramingen kosten, 1986-1993^a*

	Demoraming			Basisraming			Meerjarenram.		
	1988	'90	'93	1988	'90	'93	1988	'90	'93
Onderwijs	96	93	90	99	98	97	100	95	93
Algemene zorg	102	104	107	103	105	109	103	103 ^b	.
Specifieke zorg	104	108	112	103	106	108	104	107 ^b	.
Rechtsbescherming en veiligheid	101	103	104	105	110	118	104	105	105
Belastingen en sociale zekerheid	102	103	105	102	102	103	104	107	107
Vorming, cultuur en recreatie	101	101	102	102	104	107	99	97	100
Openbaar vervoer	101	103	104	102	104	107	100	102	105
Totaal	101	101	102	102	103	106	102	102	.

a. Indexcijfers, 1986 = 100.

b. Exclusief een eventueel toegekend deel van de onverdeelde intensiveringsgelden in 1990.

Ramingen

In deze paragraaf worden de uitkomsten van de demo- en basisramingen voor de verschillende deelsectoren over de periode 1986-1993 naast elkaar gezet. Zij worden vergeleken met de meerjarenramingen van de kosten over dezelfde periode.

Demo- en basisraming

In tabel 5 worden demo-, basis- en meerjarenramingen naast elkaar geplaatst, in de vorm van indexcijfers ten opzichte van het niveau in 1986. De demoraming laat alleen bij het onderwijs een daling zien. Deze is het gevolg van de daling van het aantal 'oudere jongeren', die doorwerkt bij het voortgezet onderwijs en, in mindere mate, bij het hoger onderwijs.

De specifieke zorg is de voorziening die de meeste invloed van de vergrijzing ondervindt; de demoraming laat hier tot 1993 een groei van 1,5% per jaar zien. Dit is het gevolg van het relatief grote belang van voorzieningen voor bejaarden binnen deze deelsector. Bij de algemene zorg is de invloed van de vergrijzing veel minder manifest (circa 1,0% per jaar). Bij andere voorzieningen laat de demoraming vanwege de nog licht stijgende bevolkingsomvang een geringe groei van minder dan 1% per jaar zien.

De kostengroei volgens de basisraming is het hoogst bij de deelsector rechtsbescherming en veiligheid, met een stijging van 2,4% per jaar tussen 1986 en 1993. De veronderstelde verdergaande stijgingen in criminaliteit, beroep op brandweer en rechtspraak, en een stijgend aantal jaren gevangenisstraf zijn hiervan belangrijke oorzaken.

Volgens de basisraming groeien de kosten ook relatief snel bij de zorgsectoren, met een groei van 1,2% per jaar bij de algemene zorg, en 1,1% per jaar bij de specifieke zorg. Bij de algemene zorgsector wijkt de basisraming weinig af van de demoraming; trendmatige ontwikkelingen zijn hier per saldo niet sterk. Bij de extramurale zorg en de geestelijke gezondheidszorg wordt een verdergaande groei van het gebruik verondersteld. Daarentegen wordt bij de ziekenhuizen en specialisten uitgegaan van een restrictieve ontwikkeling. Bij de specifieke zorg ligt de groei volgens de basisraming 0,5% per jaar lager dan volgens de demoraming. Het veronderstelde voortgezette restrictieve beleid ten aanzien van bejaardenoorden is hier groten-deels verantwoordelijk voor.

Bij het onderwijs ligt de groei volgens de basisraming als gevolg van een veronderstelde verdergaande stijging van deelnemingspercentages duidelijk boven de demoraming.

Per saldo is tot 1993 nog wel van een lichte daling sprake. De kleine deelsectoren openbaar vervoer en vorming, cultuur en recreatie laten in de basisraming beide een bescheiden groei van 1,0% per jaar zien. De deelsector belastingen en sociale zekerheid laat een zeer bescheiden groei zien in de basisraming: 0,4% per jaar.

Meerjarenramingen

In de meerjarenramingen zijn bij vijf deelsectoren nog stijgingen voorzien in de periode 1986-1990. Het sterkst geldt dit voor de specifieke zorg en de belastingen en sociale zekerheid. In de eerstgenoemde deelsector treedt voornamelijk bij voorzieningen voor bejaarden en gehandicapten een groei op. Bij de belastingen en sociale zekerheid zijn de gevolgen van de stelselherziening sociale zekerheid in de meerjarenraming verwerkt. Deze leidt per saldo tot extra kosten vanwege een verschuiving naar uitkeringen met hogere uitvoeringskosten.

Bij rechtsbescherming en veiligheid zijn de groeicijfers het gevolg van de uitvoering van het criminaliteitsplan en enige uitbreidingen bij rechterlijke macht en politie. Voor de jaren na 1990 staat enige bezuiniging 'ingeboekt'.

De algemene zorg vertoont tot 1990 nog een groei van 3%. De budgettering en voorgenomen beddenreductie bij algemene ziekenhuizen matigen de groei die vooral in de geestelijke gezondheidszorg en extramurale zorg wordt voorzien.

Bij de deelsectoren onderwijs en vorming, cultuur en recreatie wordt een daling van de kosten tot 1990 geraamd. Het sterkst is deze bij het onderwijs. Bij onderwijs zet de daling zich ook na 1990 voort, zij het in geringe mate. De financiële ruimte bij lagere overheden maakt na 1990 weer groei mogelijk op het gebied van vorming, cultuur en recreatie. Bij het openbaar vervoer wordt vanaf 1988 een bescheiden groei voorzien.

Confrontatie

De meerjarenraming over het totaal van de beschouwde deelsectoren laat tot 1990 nog een bescheiden groei van 2% zien. Deze groei ligt tussen die van de demoraming (1%) en de basisraming (3%) in. De kostenontwikkeling zoals die in de meerjarenramingen wordt voorzien, betekent derhalve dat trendmatige gebruiksentwikkelingen moeten worden afgezwakt en/of dat de kosten per eenheid gebruik omlaag moeten door produktiviteitsverhoging of kwaliteitsverlaging.

Opvallend is dat de kostenontwikkeling die tussen 1988 en 1990 voorzien is in het algemeen achterblijft bij die in de periode 1986-1988. Alleen het openbaar vervoer vormt hierop een uitzondering. In de zorgsector lijken vooral specifieke loon- en prijsontwikkelingen debet aan de achterblijvende ontwikkeling. Dergelijke specifieke ontwikkelingen zijn niet in de cijfers na 1988 verwerkt. Bij de overheidsvoorzieningen was de stijging van lonen en prijzen gematigd. Tussen 1986 en 1988 is hiervoor cumulatief 0,5% 'ingeboekt'⁸. Specifieke loon- en prijsontwikkelingen bieden bij de overheid voor dit beeld derhalve geen afdoende verklaring. Wellicht is de verwachte bescheiden kostenontwikkeling het gevolg van het feit dat het eenvoudiger is ombuigen 'in te boeken' dan te realiseren.

De verschillen tussen demo-, basis- en meerjarenramingen variëren tamelijk sterk per deelsector. Bij de deelsectoren algemene zorg, openbaar vervoer en vorming, cultuur en recreatie ligt de meerjarenraming in 1990 onder het niveau van demo- en basisraming. Bij de belastingen en sociale zekerheid is het omgekeerde het geval. Bij de ove-

8. Zie *Miljoenennota*, Tweede Kamer, 1987/1988, blz. 55 en *Miljoenennota*, Tweede Kamer, 1988/1989, blz. 75

rige sectoren ligt de meerjarenraming in 1990 tussen het niveau van demo- en basisraming in.

Bij de analyses per deelsector blijkt overigens in veel gevallen dat er weinig verband is tussen de te verwachten gebruiksonwikkeling en de meerjarenramingen. Soms worden meerjarenramingen gemotiveerd met gebruiksonwikkelingen, vaker echter niet. Bij het onderwijs wordt soms verwezen naar leerlingenaantallen of demografische ontwikkelingen. Deze verwijzingen zijn niet altijd terecht. In de zorgsector wordt bij de gezondheidszorg (deelsector algemene zorg) uitgegaan van een volumegroei van 1% vanwege de vergrijzing, bij de welzijnsvoorzieningen (deelsector specifieke zorg) daarentegen niet⁹. Bij de medische specialisten wordt vanwege vergrijzing en technologische ontwikkeling een volumegroei van 3% opgevoerd. In andere gevallen ontbreken dergelijke verwijzingen. Bij de kraamzorg wordt uitgegaan van trendmatige en niet van demografische ontwikkelingen. Bij bejaardenoorden is sprake van 'vergrijzingsgelden'. Bij de overige voorzieningen voor ouderen wordt een dergelijke expliciete verwijzing naar de vergrijzing niet aangetroffen. Bij het gevangeniswezen wordt expliciet verwezen naar ramingen van het aantal straffaren. Bij politie of rechtspraak wordt het gebruik echter niet expliciet gemaakt.

In tabel 6 worden de uitkomsten van de verschillende ramingen op een andere wijze met elkaar geconfronteerd. De uitkomsten van de demo- en basisraming dienen hierbij als uitgangspunt. De uitkomsten van de basis- en demoraming worden naar evenredigheid aangepast aan het totaal van de middelen die volgens de meerjarenramingen tot 1990 beschikbaar zijn voor de beschouwde voorzieningen. Dit totaal bepaald door algemene overwegingen van macro-economische politiek, waarover op grond van de hier gepresenteerde ramingen geen uitspraak kan worden gedaan.

Via deze standaardisering wordt in beeld gebracht in hoeverre de verdeling van de middelen die in de meerjarenramingen voorzien is, afwijkt van een verdeling die louter gebaseerd is op demografische dan wel demografische en trendmatige ontwikkelingen in het gebruik. De gestandaardiseerde demo- en basisramingen zijn daarbij uiteraard geen absolute normen, maar fungeren als ijkpunten. Afwijkingen tussen meerjarenraming en gestandaardiseerde demo- en basisramingen kunnen het gevolg zijn van expliciete keuzen van het beleid, zoals ingrepen in gebruiksonwikkelingen, produktiestructuur en kwaliteit van voorzieningen. Er mag dan verwacht worden dat deze keuze

door het beleid worden geëxpliciteerd. Waar verschillen tussen meerjarenramingen en gestandaardiseerde demo- en basisraming optreden die niet stroken met expliciet gemaakte beleidsvoornemens, kunnen de hier gepresenteerde verschillen een rol spelen bij een nadere evaluatie van de huidige allocatie van middelen in de kwartaire sector.

De resultaten van de meerjarenramingen en gestandaardiseerde demo- en basisramingen staan vermeld in tabel 6. In de laatste twee kolommen worden tevens de procentuele verschillen tussen de ramingen in beeld gebracht. Hantering van deze gestandaardiseerde demoraming zou volgens tabel 6 vooral ten goede komen aan de algemene zorg, de specifieke zorg en aan vorming, cultuur en recreatie. Een dergelijke operatie zou daarentegen de belastingen en sociale zekerheid, de rechtsbescherming en veiligheid en het onderwijs benadelen. Bij de belastingen en sociale zekerheid is dit een direct gevolg van de herziening van het sociale-zekerheidsstelsel.

Wanneer naast demografische ontwikkelingen ook trendmatige ontwikkelingen worden gehonoreerd, verandert het beeld voor een deel. Bij hantering van de gestandaardiseerde basisraming in plaats van de meerjarenramingen zou dit de deelsectoren onderwijs, rechtsbescherming en veiligheid en vorming, cultuur en recreatie bevoorluden. Voor het openbaar vervoer zouden de gevolgen niet groot zijn. Dit betekent overigens dat het beleidsstreven naar stimulering van het openbaar vervoer niet in de huidige meerjarencijfers tot uiting komt. Evenmin blijkt uit de confrontatie tussen de gestandaardiseerde basisraming en meerjarenraming een duidelijke beleidsprioriteit voor de rechtsbescherming en veiligheid. Dit blijkt overigens geheel toe te schrijven aan het achterblijven van de meerjarenraming van de politie en de brandweer bij de basisraming; bij rechtspraak en gevangeniswezen is het omgekeerde het geval. Grote verliezers bij de hantering van de gestandaardiseerde basisraming zijn de deelsectoren specifieke zorg en belastingen en sociale zekerheid.

Slot

Zoals reeds eerder werd opgemerkt wordt in de meeste gevallen uit de beleidsstukken niet duidelijk of de verschillen tussen de te verwachten gebruiksonwikkelingen en de toewijzing van middelen het gevolg zijn van beleidsprioriteiten of verondersteld wijziging in gebruiksviteit of productiviteit. De vraag is dan ook in hoeverre dergelijke verschillen hun rechtvaardiging vinden in politieke prioriteiten.

In discussies en besluitvorming over ombuigingen fungeren de meerjarenramingen altijd als ijkpunt, waartegen ombuigingen worden afgezet. Uit het bovenstaande volgt echter dat er tussen verschillende deelsectoren en voorzieningen onderling grote verschillen bestaan in status en (mate van) onderbouwing van dit ijkpunt. De helderheid van de discussies over de allocatie van middelen wordt hierdoor niet bevorderd. Het verdient overweging uit te gaan van beleidsarme ramingen, zoals die in dit artikel zijn gepresenteerd. Afwijkingen van dergelijke ramingen zouden dan expliciet als beleidsprioriteiten of -posterioriteiten moeten worden geformuleerd.

Jos Blank

Bob Kuhry

Rob van Puijenbroek

Leendert Ruitenber

Frank van Tulder

Tabel 6. Finale diensten kwartaire sector: budgettaire neutraal gestandaardiseerde kostenramingen, mutaties 1986-1990^{a,b}

	Meerjaren raming (1)	Demo- raming ^c (2)	Basis- raming ^c (3)	(2)-(1)	(3)-(1)
Onderwijs	-5	-7	-4	-2	1
Algemene zorg	3	4	3	1	0
Specifieke zorg	7	8	4	1	-3
Rechtsbescherming en veiligheid	5	3	8	-2	3
Belastingen en sociale zekerheid	7	3	0	-3	-6
Vorming, cultuur en recreatie	-3	1	2	4	5
Openbaar vervoer	2	3	3	0	0
Totaal	2	2	2	0	0

a. Groeipercentages van de collectieve uitgaven.

b. Als gevolg van afrondingen zijn verschillen in laatste twee kolommen niet exact af te leiden uit overige kolommen.

c. Gestandaardiseerde raming.

9. Zie *Financieel overzicht zorg 1989*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1988/1989, 20 848, nrs. 1-2, 1988/1989, blz. 15.