H. de Groot*
Jaargang 42, 2010 – 2

De op 1 april 2010 gepubliceerde twintig ambtelijke heroverwegingsrapporten gericht op besparingen op de collectieve uitgaven zijn van sterk wisselende kwaliteit. Daar waar gebruik is gemaakt van - met name - onderzoek van het Centraal Planbureau is sprake van min of meer empirische onderbouwing van besparingen, zoals bij de uitgaven voor wonen, (hoger) onderwijs, afstand tot de arbeidsmarkt, werkloosheid en kindregelingen. Dat is bij andere rapporten veel minder het geval en gaat het vaak om weinig onderbouwde taakstellende kortingen. De niet politiek getoetste inkomenseffecten zijn soms (zeer) fors. Een nieuw kabinet zou - naast generieke maatregelen - alleen de redelijk tot goed onderbouwde voorstellen moeten gebruiken en een minuscuul deel van de besparingen moeten investeren in gericht onderzoek naar de kosten-effectiviteit van overheidsbeleid.

Trefwoorden: brede heroverweging

Inleiding

Op 1 april stortte het demissionaire kabinet een lawine van twintig ambtelijke rapporten over mogelijke bezuinigingen op de collectieve uitgaven over het land uit (ministerie van Financiën, 2010). In september 2009 hadden de minister-president en de twee vice-premiers bij de aankondiging van de heroverwegingen aangegeven dat een breed palet van beleidsthema's zou worden behandeld en dat taboes niet werden geschuwd: bestaande wetgeving en het coalitie-akkoord mochten opzij gezet worden. Elke werkgroep kreeg een voorzitter *niet* afkomstig uit het betrokken beleidsveld en werd verder bemenst door vertegenwoordigers van de betrokken departementen en ambtenaren van Financiën en Algemene Zaken. Op ad hoc basis konden externe deskundigen worden geraadpleegd. Wat heeft deze, ontegenzeggelijk met grote voortvarendheid en inzet uitgevoerde exercitie opgeleverd?

Omvang en opzet van de heroverwegingen

Allereerst is van belang op te merken dat *niet alle collectieve uitgaven* in heroverweging zijn genomen. De expliciet in de taakopdrachten vermelde uitgaven tellen inclusief een kleine € 15 miljard aan fiscale subsidies (waaronder de hypotheekrenteaftrek) op tot circa € 165 miljard. De totale collectieve uitgaven (excl. fiscale subsidies) bedragen in 2010 zo'n € 300 miljard (Ministerie van Financiën, 2009). Het verschil wordt helaas niet toegelicht en is beperkt verklaarbaar. Voor de hand ligt dat uitgaven voor rente en aflossing van staatsleningen (circa 22 miljard), de EU-afdrachten (ruim € 7 miljard), de ouderdomsuitgaven (circa € 30 miljard, al behandeld in het eerdere kabinetsvoorstel voor verhoging van de AOW-leeftijd) ontbreken. Daarbij zij overigens opgemerkt dat het AOW-voorstel in 2015 nog geen besparingen oplevert. Maar waarom ontbreken bijvoorbeeld fundamenteel onderzoek (een kleine € 4 miljard), en cultuur en media (samen € 2 miljard). Een slimme zet van de toenmalige minister van OCW Plasterk of gewoon vergeten? Een deel van het 'gat' wordt verklaard door een merkwaardige omissie: de werkgroepen 18 (openbaar bestuur) en 19 (bedrijfsvoering Rijk)

hebben *geen* expliciete besparingsgrondslag in euro's meegekregen. Wel is die grondslag in woorden aangeduid in de taakopdracht. Zo moest werkgroep 18 de loonsom van alle ambtenaren bij rijk, gemeenten, provincies en waterschappen nemen, aangevuld met een opslag voor materiële uitgaven (zeg maar bureaus, computers en huisvesting). Dat levert een grondslag op van maar liefst € 28 miljard. De werkgroep rept er niet over en komt uiteindelijk met een maximale besparing van maximaal € 2 miljard in 2015, ruim beneden twintig procent van de grondslag. Dat geldt ook als gecorrigeerd wordt voor overlap met andere werkgroepen. Werkgroep 19 negeert eveneens de aangeduide grondslag, maar poneert zelf een taakstelling van 1 miljard. Twintig procent van de conform de taakopdracht te hanteren grondslag zou echter circa € 2,8 miljard hebben opgeleverd (zonder correctie voor overlap). Ook hier ontbreekt een toelichting; moet de lezer concluderen dat snijden in het eigen ambtelijke vlees te pijnlijk werd?
Was het verstandig om de ministers geheel buiten deze exercitie te houden? Ja en nee. Ja, omdat inderdaad taboes zijn doorbroken: zo wordt over afschaffing van de hypotheekrenteaftrek eindelijk vrijelijk gesproken. Nee, omdat de soms zeer forse effecten op de inkomensverdeling om een politieke afweging vragen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de inkomensgevolgen van de eigen betalingen in de zorg en de herziening van de belasting- en toeslagenwetgeving (door de betrokken werkgroepen bedoeld om op uitvoeringskosten te besparen). Geen wonder dat sommige varianten al direct publiekelijk zijn afgeschoten: zo is de vervijfvoudiging van het eigen risico in de (basis)zorgverzekering tot 775 euro van links tot rechts direct afgewezen. Met die optie wordt echter wel 2/3 van de 20% besparingsvariant in de curatieve zorg ingevuld. Een eerdere politieke beoordeling zou wellicht hebben kunnen leiden tot het zoeken naar andere alternatieven.

Resultaten van de heroverwegingen

Hoe zien de resultaten van de heroverwegingen er nu uit? Voor een zinvolle beoordeling is het handig om de uitkomsten van de 20% besparingsvariant te ordenen naar oplopende absolute opbrengsten. Daarmee wordt duidelijk in welke sectoren onvermijdelijk een deel van de klappen zal vallen en ook waar weinig te halen valt. De figuur geeft de bezuinigingsparade van Wouter Bos, naar analogie van de inkomensparade van Jan Pen. Duidelijk is dat in de volgende top vijf de meeste euro's zijn te besparen: de curatieve zorg (huisartsen, specialisten, ziekenhuizen), de langdurige zorg gefinancierd uit de AWBZ (verpleeghuizen en andere inrichtingen), het leerplichtig onderwijs, de uitgaven voor degenen op afstand van de arbeidsmarkt (WAO, WIA, bijstand, WSW, Wajong enz.) en de woonuitgaven. Politiek lastig is dat uit alle bevolkingsonderzoeken keer op keer blijkt dat juist voor zorg, onderwijs en sociale zekerheid eerder meer dan minder uitgegeven zou moeten worden (SCP, 2009). Op veel populairder bezuinigingsdoelen zoals defensie, ontwikkelingssamenwerking en cultuur valt echter in absolute euro's veel minder te besparen. Merk op dat de opgedragen besparingen bij het openbaar bestuur in de top 5 zouden zijn geëindigd als de correcte grondslag zou zijn gebruikt.
Wat valt er verder inhoudelijk te zeggen over de besparingsvoorstellen? Er vallen allereerst een paar algemene conclusies te trekken. In de eerste plaats is terecht de boodschap van alle rapporten dat alleen *efficiencymaatregelen* bij lange na niet toereikend zijn om de maximale variant van 20% besparing te halen. Dat wil niet zeggen dat binnen een 20% variant geen

efficiencymaatregelen voorkomen, maar hun aandeel is gering. Daar zijn een paar uitzonderingen op, namelijk daar waar verlaging van uitvoeringskosten nadrukkelijk voorwerp van heroverweging is, bijvoorbeeld bij de belasting- en premieheffing, uitkering toeslagen, het openbaar bestuur en de bedrijfsvoering van het Rijk. Daar wordt de taakstelling dan ook niet gehaald (de laatste twee), dan wel gehaald bij zeer rigoureuze herziening van regelingen (belasting- en premieheffing en toeslagen), met dito inkomenseffecten. Ten tweede vallen *grote kwaliteitsverschillen* in de onderbouwing van de verschillende rapporten te constateren. In veel rapporten wordt terecht uitgebreid gebruik gemaakt van recente analyses van het Centraal Planbureau, al dan niet gemaakt op verzoek van de betrokken werkgroep. Goede voorbeelden zijn de rapporten over *wonen, (hoger) onderwijs, afstand van de arbeidsmarkt, werkloosheid, kindregelingen.* Niet alleen leveren die min of meer empirisch onderbouwde schattingen van de besparingen op, maar ook opmerkelijk expliciete waarschuwingen van het CPB over onzekere opbrengsten. Zo zegt het CPB in een 'plausibiliteitstoets' op de besparingen voor *de curatieve én de langdurige zorg* '(grote) reserves' te hebben bij de geraamde efficiëntiewinst als gevolg van stelselwijzigingen. Opmerkelijk is dat uitbreiding van het huidige systeem van gereguleerde marktwerking vrijwel dezelfde besparingen oplevert als (her)invoering van gebudgetteerde zorginkoop (rond een half miljard euro). Het realiseren van forse besparingen in de zorg zal niet eenvoudig zijn, nu het zwaartepunt van de voorstellen ligt bij de politiek gevoelige eigen betalingen en pakketversoberingen. Bovendien is de zorg veruit het snelst groeiende onderdeel van de publieke sector: reëel met 4 procent per jaar (zie De Groot, 2010a en CPB, 2010). It's health care, stupid! zou een mooie verkiezingsslogan kunnen zijn. In het rapport over *mobiliteit* wordt ruim gebruik gemaakt van maatschappelijke kosten-batenanalyses. Pikant detail daarbij is dat veel regionale projecten zouden moeten worden geschrapt vanwege onvoldoende maatschappelijk rendement. Het rapport stelt opmerkelijk genoeg ook vast dat de risico's van de invoering van de kilometerheffing als gevolg van de vereiste complexe technologie op dit moment te groot zijn. Het kabinet kon enkele maanden eerder nog met die risico's leven.
De rapporten over *openbaar bestuur en bedrijfsvoering Rijk* zijn gebaseerd op niet of nauwelijks onderbouwde efficiencywinsten door schaalvergroting (openbaar bestuur) en samenvoeging in clusters van rijksdiensten (bedrijfsvoering Rijk), zonder onafhankelijke toetsing. Dat klemt des te meer omdat de voorstellen soms erg ingrijpend zijn, zoals het terugbrengen van de huidige 430 gemeenten tot 25-30 gemeenten, tezamen met de opheffing van provincies en waterschappen. Die bestuurlijke reorganisatie levert door de noodzaak tot grondwetsherziening pas ná 2015 enige besparingen op, en dan nog slechts € 1,8 miljard, dat is maar 6 procent van de apparaatskosten van alle overheden tezamen. Misschien is die geringe opbrengst ook wel de reden dat aanvullende besparingen in 2015 zijn gezocht door extra kortingen op het Gemeentefonds en Provinciefonds van zo'n 10 procent, tezamen circa € 2 miljard euro. Een primitieve, nauwelijks toegelichte 'benchmarking' van de uitgaven van gemeenten en provincies geldt als onderbouwing. Deze invulling komt overigens neer op een vermindering van taken, terwijl de taakopdracht van de werkgroep juist vroeg om een andere organisatie van gegeven taken. De werkgroep *bedrijfsvoering Rijk* voegt aan de clustering van rijksdiensten – goed voor de helft van de besparingen – ook meer traditionele en beter te onderbouwen efficiencymaatregelen bij ondersteunende diensten toe. De totale besparingen zijn echter veel minder dan 20 procent van de grondslag, ook als rekening wordt gehouden

met voorstellen van andere werkgroepen. De aparte paragraaf gewijd aan eventuele departementale herindeling levert niet veel meer dan een lange lijst van mogelijke voor- en nadelen op, en een luttele opbrengst van € 52 miljoen, waar tegenover volgens de werkgroep een veelvoud van overgangskosten staat.
De werkgroep *innovatie en toegepast onderzoek* meldt nuchter dat 'robuust empirisch bewijs' van de effectiviteit van de subsidieprogramma's ontbreekt. Vervolgens presenteert de werkgroep tamelijk arbitraire varianten waarin naar believen voor algemene dan wel themaspecifieke stimulering van innovatie kan worden gekozen. Ook hier zijn niet onderbouwde taakstellende kortingen een belangrijk ingrediënt. Bij de werkgroep *internationale solidariteit,* die vooral over ontwikkelingssamenwerking gaat, speelt informatie over de effectiviteit van hulpprogramma's in de becijferingen geen enkele rol. De 20% variant impliceert een verlaging van het Nederlandse ontwikkelingsbudget (nu 0,8% bpp) tot net onder het Europese streefniveau (0,7% bbp). Vooral de vermeende reputatieschade voor Nederland als gevolg daarvan wordt breed geëtaleerd. De werkgroep *internationale veiligheid* (defensie) - inderhaast toegevoegd omdat de eerder gestarte *Strategische Verkenningen* onvoldoende besparingen opleverden - beziet merkwaardig genoeg geen opties gebaseerd op taakverdeling binnen de NATO of EU.

Slot

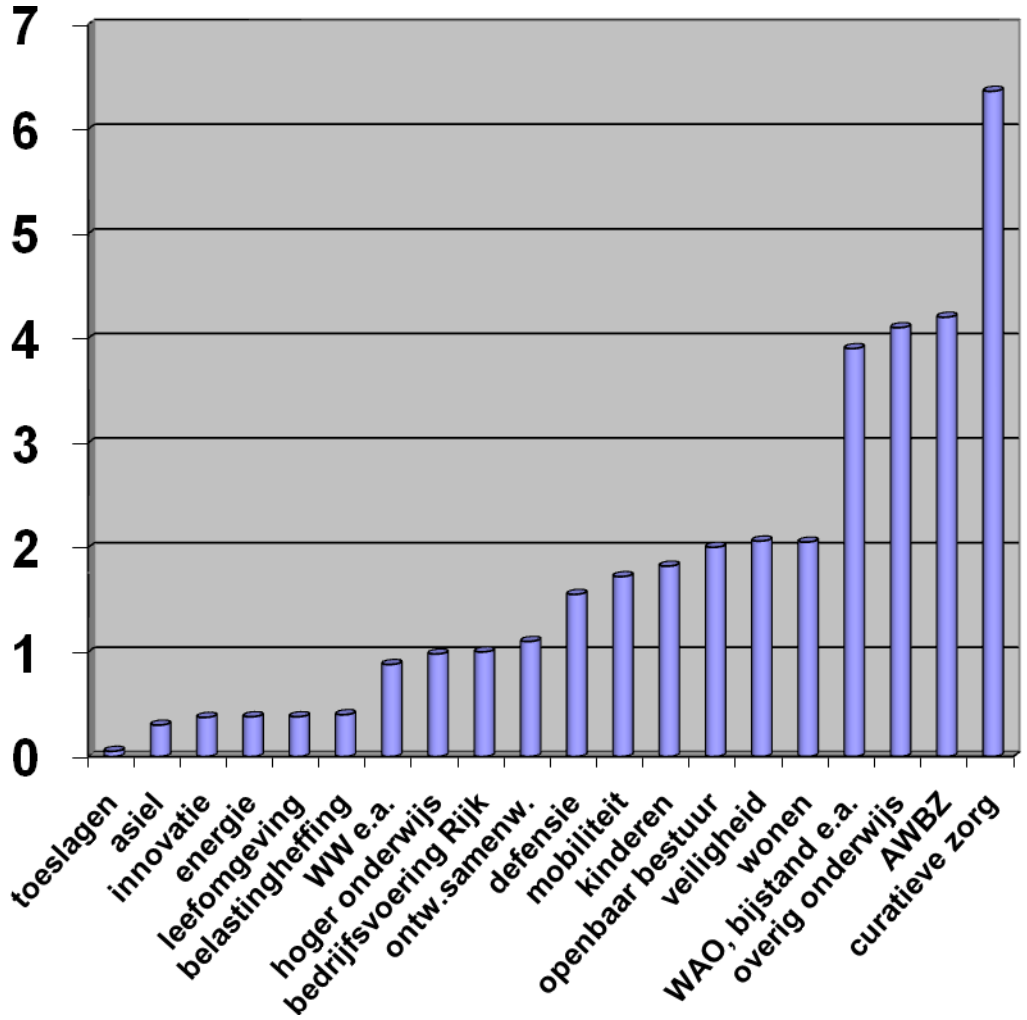
Mijn eindconclusie is dat de brede, ambtelijke heroverwegingen een nuttige en voortvarend uitgevoerde exercitie is geweest. De onderbouwing van de besparingen laat echter op tal van beleidsterreinen lacunes zien, waardoor de meerwaarde op die terreinen erg beperkt is en om aanvullende analyse vraagt. Opvallend zijn de forse inkomenseffecten van een aantal voorstellen, onder meer op het terrein van de zorg en de herziening van belasting- en toeslagenwetgeving. Dat heeft al geleid tot het publiekelijk afschieten van sommige voorstellen van links tot rechts, zoals bij de vervijfvoudiging van het eigen risico in de zorg. Eerdere politieke beoordeling zou wellicht tot alternatieve voorstellen hebben kunnen leiden. Aan de redelijk tot goed onderbouwde heroverwegingsvoorstellen kunnen uiteraard nog generieke maatregelen worden toegevoegd, zoals matiging van salarissen en uitkeringen en/of lastenverhoging. Al met al ligt er voldoende stof voor discussie en besluitvorming door een nieuw kabinet. Het herinvesteren van een minuscuul deel van de besparingen in gericht onderzoek naar de kosten-effectiviteit van overheidsbeleid is daarbij aan te bevelen. De komende jaren is meer 'evidence-based' beleid én management noodzakelijk om kwaliteit en doelmatigheid in de publieke sector te verhogen (De Groot 2010b). Dat zou Wim Drees vast hebben toegejuicht.

Hans de Groot

* hoogleraar publiek management, Universiteit Twente

Literatuur

Centraal Planbureau (2010), Economische Verkenning 2011-2015, maart 2010.

Groot, H. de (2010a), Naar gezonde overheidsfinanciën: een anatomie van de collectieve uitgaven, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, jrg. 42, no. 2.
Groot, H. de (2010b), *Evidence-based public management*, oratie Universiteit Twente, 3 juni 2010.
Ministerie van Financiën (2009), *Miljoenennota 2010*.
Ministerie van Financiën (2010), *Brede heroverwegingen*, 1 april 2010.
Sociaal en Cultureel Planbureau (2009), *Continu Onderzoek Burgerperspectieven, vierde kwartaalbericht 2008.*

Figuur besparingen per heroverwegingsgroep (miljarden euro's)