Kostengroei van de publieke sector

E. Pommer en E. Eggink*

Samenvatting
Evenals bij de vorige kabinetsformaties heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau een gedetailleerde analyse gemaakt van de ontwikkeling van de publieke dienstverlening (onderwijs, zorg en welzijn en veiligheid). De analyses zijn uitgevoerd voor de periode 2000-2008 en de raming is opgesteld voor de periode 2010-2014. De reële kosten van de publieke diensten zijn in de periode 2000-2008 gemiddeld met 3,5% per jaar gestegen. Deze groei kan voor circa tweederde worden toegeschreven aan toegenomen gebruik (2,3%, door vergrijzing en toenemende deelname) en voor bijna een derde aan een stijging van de kostprijs (1,1%, o.a. door achterblijvende arbeidsproductiviteit).
Ook in de komende kabinetsperiode wordt een toename van het gebruik verwacht van 2,3% per jaar. Deze groei is vooral groot in zorg en welzijn. In totaal zal 1,1 miljard euro extra moeten worden ingezet om aan de te verwachten vraag naar publieke diensten tegemoet te kunnen komen. Dit is ongeveer 1% van de begrote uitgaven in 2014.
De additionele middelen die in de regeerakkoorden van de kabinetten Balkenende beschikbaar zijn gesteld, gaan doorgaans in dezelfde richting als de bijstellingen die zijn voorgesteld in de voorafgaande SCP-memoranda. De gerealiseerde uitgavengroei ligt iets hoger dan de voorgenomen groei.

Trefwoorden: publieke dienstverlening

1 Inleiding

Bij gelegenheid van elke kabinetsformatie rapporteert het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) over de ontwikkeling van productie en kosten van publieke diensten. De publieke dienstverlening omvat producten zoals zorg, onderwijs, veiligheid, openbaar vervoer en welzijn.[1] Ook voor de kabinetsformatie in 2010 heeft het SCP weer zo'n rapport uitgebracht (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2010). Hierin wordt teruggeblikt op trends in de periode 1995-2008 en vooruitgekeken naar de komende kabinetsperiode (2010-2014). De ramingen voor de komende periode bieden aanknopingspunten voor beslissingen over de allocatie van schaarse middelen. Daarover in het regeerakkoord vastgelegde afspraken weerspiegelen de politieke prioriteiten van de coalitiepartijen. Maar beleidsmakers moeten ook acht slaan op het te verwachten gebruik van publieke diensten. Zo is de ontwikkeling van het aantal leerlingen en studenten relevant voor de beoordeling van middelen die nodig zijn voor het onderwijs. En de vergrijzing heeft gevolgen voor het te verwachten gebruik van voorzieningen waarop vooral ouderen een beroep doen. De ramingen van het SCP beogen in deze informatiebehoefte van beleidsmakers te voorzien. Reeds zesmaal eerder zag zo'n rapportage het licht. In dit artikel staan wij op basis van het meest recente rapport stil bij de kosten van publieke diensten in de periode 2000-2008. Verder presenteren wij enkele ramingen voor de

1 Buiten beschouwing blijven het openbaar bestuur in enge zin, defensie en infrastructuur, en voorzieningen waarbij collectieve financiering een ondergeschikte rol speelt.

komende kabinetsperiode. Tot slot geven we een indruk van de mate waarin het feitelijk gevoerde overheidsbeleid afwijkt van de voorafgaande ramingen in de SCP-rapportages.

2 Kostenontwikkeling, 2000-2008

De kosten van publieke dienstverlening aan burgers bedroegen in 2000 ongeveer 23 procent van het bruto binnenlands product (bbp).[2] In de eerste jaren van deze eeuw liep de kostenquote licht op tot ruim 25 procent in 2003. Dit kwam vooral door uitbreiding van publieke diensten: het wegwerken van wachtlijsten in de zorg, een repressiever optreden van politie en justitie en de invoering van kleinere klassen in het onderwijs. Vanaf 2005 ligt het kostenpeil betrekkelijk constant op circa 25 procent van het bbp. De kosten van publieke diensten komen niet volledig voor rekening van de overheid. In het begin van deze eeuw kwam circa 75 procent van de totale kosten voor rekening van de publieke sector. Door de invoering van de Zorgverzekeringswet – waarbij vroeger particulier tegen ziektekosten verzekerden verplicht werden zich aan te sluiten bij een collectieve zorgverzekeraar – liep het aandeel van de publieke sector tot ruim 81 procent in 2006 en bijna 82 procent in de daarop volgende de jaren. De resterende 18 procent van de kosten wordt gedekt uit diverse private bronnen. Hierbij valt te denken aan eigen bijdragen van gebruikers, zoals de ouderbijdragen en collegegelden in het onderwijs, de vervoersbewijzen in het openbaar vervoer, de ouderbijdrage in de kinderopvang en de eigen risico's in de gezondheidszorg.

De ontwikkeling van de reële kosten valt te splitsen in twee componenten: volume en prijs (figuur 1). Deze opsplitsing lijkt eenvoudig, maar zij blijkt in de praktijk erg lastig te zijn. Volgens het Eurostat handboek voor de meting van prijzen en volumina in de Nationale rekeningen moet de volumemaatstaf zowel kwantitatieve als kwalitatieve attributen bevatten.[3] De productiemaatstaf dient dus mede de intensiteit en de kwaliteit van de productie te weerspiegelen. Wanneer beide onvoldoende doorklinken in het gemeten volume, dan komen de hiermee samenhangende bestedingen bij een decompositie in prijs en hoeveelheid ten onrechte terecht in de prijscomponent.[4] Een (te hoge) prijsstijging kan dan leiden tot onderschatting van de arbeidsproductiviteit en tot overschatting van het zogenaamde Baumoleffect.[5] Met name kwaliteitsveranderingen zijn doorgaans erg lastig in volumetermen te duiden. Verder zijn diensten vaak betrekkelijk heterogeen samengesteld en is het lastig die heterogene producten in één maatstaf

2 Het betreft onderwijs, zorg, welzijn, veiligheid, uitvoeringorganisatie sociale zekerheid, belastingdienst, burgerzaken, asielzaken, cultuur, recreatie en openbaar vervoer.

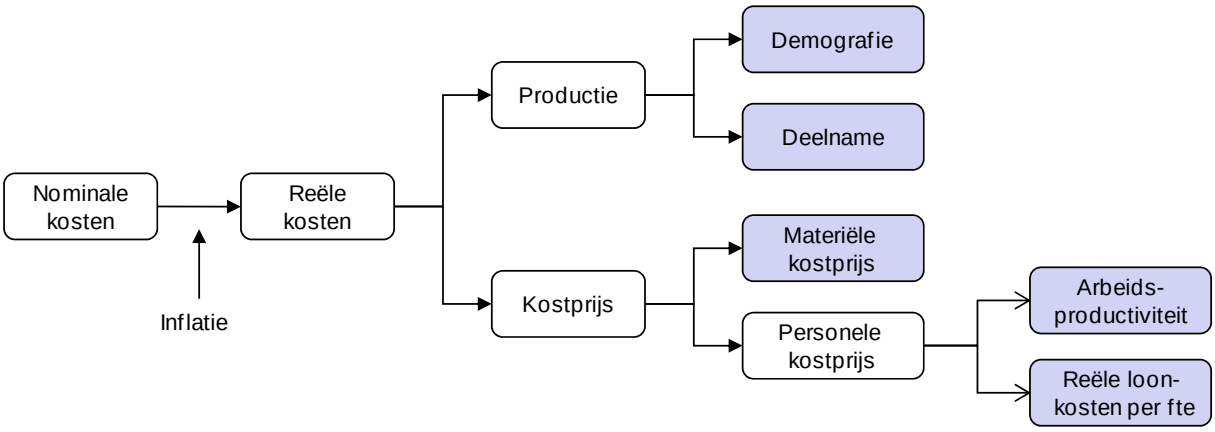
3 Voor een discussie over problemen en oplossingen voor outputmetingen in de publieke dienstverlening, zie Atkinson Commission (2005).

4 In Fraumeni et al. (2008) is voor de leerplichtuitgaven in het onderwijs een poging gedaan om de kwaliteit van het onderwijs in het volume te verwerken. Wanneer de kwaliteit van het onderwijzend personeel en de klassengrootte (deels) bij het volume worden gerekend, daalt de bijdrage van de prijs aan de kostenontwikkeling van 88 procent naar 85 procent en stijgt de bijdrage van het volume navenant van 11 procent naar 14 procent (periode: 1980-2001). Opgemerkt moet echter worden dat de literatuur de bijdrage van de klassengrootte aan de leerprestaties van leerlingen niet steunt. Wel is er steun voor de bijdrage van de kwaliteit van de leraar aan de leerprestaties (zie onder meer CPB 2010a).

5 Het Baumoleffect heeft betrekking op het verschijnsel dat productiviteitsverbeteringen in de dienstverlenende sector doorgaans moeilijker zijn te realiseren dan in andere sectoren. Omdat de lonen in de dienstverlenende sector doorgaans toch de loonontwikkeling in andere sectoren volgen, stijgen de kosten in verhouding sterker. De publieke dienstverlening kampt daarmee inherent met achterblijvende productiviteit en hogere kostprijzen.

samen te voegen. Daarom moet doorgaans gebruik gemaakt worden van meerdere indicatoren die via tijd- of kostprijzen in één productiemaatstaf worden omgezet. Het SCP heeft ervoor gekozen om het volume van de productie direct via prestatie-indicatoren te meten (Kuhry en Van der Torre, 2002).[6] Voorbeelden van zulke indicatoren zijn opgelegde belastingaanslagen (belastingdienst), dagopnames (ziekenhuis), succesvolle leerlingen (onderwijs) en opgehelderde misdrijven (politie). Het prijseffect volgt daarna impliciet uit de kosten- en volumeontwikkeling. Deze benadering wordt bijvoorbeeld ook gevolgd door het Centraal Bureau voor de Statistiek bij de bepaling van de volumeontwikkeling in de zorg (Van Hilten, 2004; Van Hilten et al., 2005) en in het onderwijs (Konijn en Kleima, 2000).[7]

Figuur 1. Decompositie van de kostenontwikkeling in de publieke dienstverlening



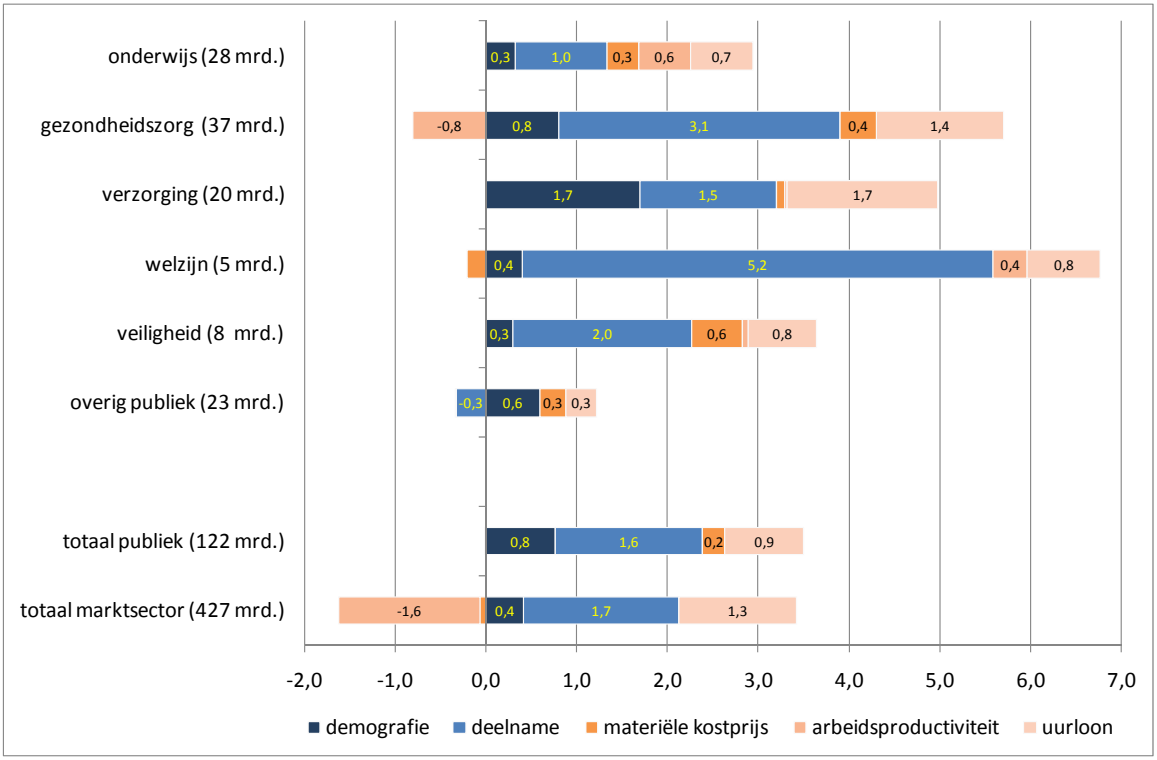
De ontwikkeling van het productievolume valt te herleiden tot veranderingen in de omvang en samenstelling van de doelgroep (demografische ontwikkelingen) en in het gebruik per leeftijdsgroep (deelname). De prijscomponent is opgebouwd uit een aantal deelcomponenten. De ontwikkeling van de (reële) kostprijzen is het resultaat van trends bij de reële personeelskosten per arbeidsjaar, de reële materiële kosten per eenheid product en de arbeidsproductiviteit (zie nogmaals figuur 1). Bij de interpretatie van de gemeten ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit moet rekening worden gehouden met de eerder genoemde beperkingen bij de meting van het productievolume, die kunnen leiden tot onderschatting van de arbeidsproductiviteit wanneer kwaliteitsverbeteringen onvoldoende in het volume zijn verdisconteerd. Hogere personeelskosten per arbeidsjaar

6 Voor een overzicht van de gebruikte productindicatoren, zie bijlage B in Kuhry en Van der Torre (2002).

7 Voor de periode 2000-2006 zijn de SCP-cijfers en de CBS-cijfers globaal vergelijkbaar. Voor de ziekenhuizen (inclusief specialisten) komt het SCP uit op een jaarlijkse volumegroei van 3,5 procent en het CBS op 4,3 procent. Voor de geestelijke gezondheidszorg liggen de cijfers dichter bij elkaar: 6,7 procent (CBS) en 6,6 procent (SCP). Voor ouderenzorg en de gehandicaptenzorg in de Awbz lopen de volumecijfers meer uiteen: 4,5 procent (CBS) en 2,5 procent (SCP) respectievelijk 5,6 procent (CBS) en 2,7 procent (SCP). De uiteenlopende volume uitkomsten bij de verzorging zijn toe te schrijven aan het feit dat het CBS voor de Awbz zorg geen goede prijs- en volumecijfers beschikbaar heeft. Daarom zijn deze uitgaven gedefleerd met de consumentenprijsindex (CPI) en slaan kostenstijgingen die uitgaan boven de CPI bij het CBS neer als volume effecten. Het SCP meet het volume direct, inclusief zorgzwaarte.

en gestegen materiële kosten per product hebben een kostenverhogend effect, terwijl een stijging van de arbeidsproductiviteit de kosten per eenheid juist drukt.
Figuur 2 vat de uitkomsten van de decompositie van de kostenontwikkelingen bij de publieke dienstverlening in de periode 2000-2008 samen.

Figuur 2. Reële kostenontwikkeling van publieke dienstverlening naar sectoren, 2000-2008 (jaarlijkse groeipercentages)[a, b, c]



a Langs de y-as staan de uitgaven in 2008 in miljarden euro's.
b Gezondheidszorg (*cure*) betreft de op genezing gerichte zorg (ziekenhuizen, huisartsen, geestelijke gezondheidszorg, geneesmiddelen, paramedische zorg); verzorging (*care*) betreft de langdurige zorg (thuiszorg, verzorgings- en verpleeghuizen, gehandicaptenzorg), welzijn omvat kinderopvang, jeugdzorg en ondersteuning van gehandicapten.
c De volumegroei ontstaat uit ontwikkelingen in demografie en deelname. De prijsontwikkeling ontstaat uit de veranderingen in de materiële kostprijs, de arbeidsproductiviteit en het uurloon.

Bron: SCP (GEQS)

De reële kosten van de publieke diensten zijn in de periode 2000-2008 gemiddeld met 3,5 procent per jaar gestegen. Deze groei valt voor circa tweederde deel toe te schrijven aan een groter (2,3 procent) productievolume vanwege de vergrijzing van de bevolking en een hogere deelname per leeftijdsgroep en voor bijna eenderde deel aan de gestegen kostprijs (1,1 procent) vanwege hogere materiële kosten en hogere uurlonen bij een gelijkblijvende arbeidsproductiviteit. De groei van het productievolume in de publieke dienstverlening ging iets uit boven die van de toegevoegde waarde in de marktsector (2,0 procent) en wordt voor circa eenderde deel veroorzaakt door de vergrijzing van de

bevolking en voor tweederde door de toegenomen deelname per leeftijdsgroep. In de marktsector bleef de kostprijs per eenheid product door de stijgende arbeidsproductiviteit nagenoeg onveranderd. Daardoor zijn de kosten minder snel gegroeid dan in de publieke dienstverlening (1,6 procent tegen 3,5 procent).

Hierna bespreken wij de voornaamste bevindingen per deelterrein; procentuele mutaties zijn jaargemiddelden voor de periode 2000-2008.

De kostengroei is het hoogst in de *welzijnssector* (ruim 6,5 procent) en de *zorgsector* (bijna 5 procent). In de welzijnssector is met name het gebruik van kinderopvang en jeugdzorg fors toegenomen, in de zorgsector steeg vooral het gebruik van geestelijke gezondheidszorg, geneesmiddelen, extramurale verzorging en het persoonsgebonden budget. In de zorgsector wordt de kostengroei voor circa driekwart veroorzaakt door volumegroei en voor circa een kwart door prijsstijgingen. In de welzijnssector wordt de kostenontwikkeling voor zelfs 85 procent bepaald door de volumegroei.

In de sector *onderwijs* valt de achterblijvende ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit bij het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs op. Zij is vooral toe te schrijven aan het sinds het midden van de jaren negentig ingezette beleid om de groepen bij deze onderwijsvormen te verkleinen. Ook in het speciaal onderwijs blijft de arbeidsproductiviteit achter, waardoor samen met een sterk gegroeide deelname (3,9 procent) een hoge kostengroei optrad (6,9 procent). Alleen bij het wetenschappelijk onderwijs heeft de met 3,5 procent per jaar toegenomen deelname niet geleid tot een dienovereenkomstige kostenstijging, vanwege de sterk toegenomen arbeidsproductiviteit. Er zijn voorshands geen aanwijzingen dat dit ten koste is gegaan van de prestaties in het wetenschappelijk onderwijs. Bij het hoger beroepsonderwijs heeft de deelnamegroei (2,7 procent) wel geleid tot een hiermee strokende kostenstijging, omdat de arbeidsproductiviteit in deze deelsector nagenoeg ongewijzigd bleef.

In de *gezondheidszorg* (*cure*) is vooral de deelname sterk gestegen (3,1 procent) en speelt de vergrijzing bij de volumegroei een minder grote rol (0,8 procent). Hoge groeicijfers in de deelname doen zich ook voor bij de geneesmiddelen (6 procent) en de geestelijke gezondheidszorg (5 procent). De groei van de kosten van geneesmiddelen door het sterk toegenomen volume is afgeremd door kostprijsdalingen van geneesmiddelen. Zij waren mede het gevolg van gericht overheidsbeleid (de ‘clawback’ van door apothekers genoten kortingen).

In de *verzorging* (*care*) bepaalt – behalve de hogere deelname (1,5 procent) – ook de vergrijzing (1,7 procent) de groei van het zorgvolume met 3,2 procent per jaar. Vooral bij de extramurale verzorging is een significante volumegroei waarneembaar, mede als gevolg van de voortgaande extramuralisering. Ook de spectaculaire groei van het persoonsgebonden budget (pgb) draagt bij aan verdere extramuralisering van de zorg, hoewel hierbij ook nieuw aangeboorde vraag naar verzorging en verpleging een rol speelt van personen, die hun hulpvraag buiten de publieke sfeer (willen) realiseren. Andere opmerkelijke ontwikkelingen in de zorgsector zijn de stijging van de arbeidsproductiviteit in de extramurale verzorging, die voor circa 2 procent per jaar heeft bijgedragen aan kostenbeperking, en de stijging van de uurlonen in de gehandicaptensector, die juist voor circa 3 procent per jaar hebben bijgedragen aan de gestegen kosten. De verbetering van de arbeidsproductiviteit in de extramurale verzorging houdt onder andere verband met de overheveling van de huishoudelijke hulp uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten

naar de Wet Maatschappelijke Ontwikkeling. Als uitvloeisel hiervan wordt deze hulp sinds 2007 door de gemeenten aanbesteed, wat mede als gevolg van kostprijsdalingen heeft geleid tot een besparing van circa 150 (in 2007) tot circa 210 miljoen euro (in 2008 en 2009).[8] Maar ook in meer algemene zin blijkt dat de thuiszorg efficiënter is gaan werken, doordat de overhead is teruggedrongen. Vanuit het perspectief van de cliënten (klanttevredenheid) bestaan geen aanwijzingen dat dit ten koste is gegaan van de ervaren kwaliteit van de dienstverlening.

In de sector *veiligheid* zijn de kosten van alle betrokken voorzieningen in de periode 2000-2008 duidelijk toegenomen, variërend van 3 procent per jaar bij de politie tot 6 procent bij de brandweer. Bij de politie, de rechtspraak en het gevangeniswezen wordt de kostenstijging voornamelijk veroorzaakt door volumeontwikkelingen. Dit betekent dat de kosten nagenoeg in de pas lopen met de ontwikkeling van de opgehelderde criminaliteit, het aantal behandelde rechtszaken en het aantal insluitingen. Bij het Openbaar Ministerie en de brandweer zijn de kosten vooral toegenomen door hogere materiële uitgaven en gestegen uurlonen.

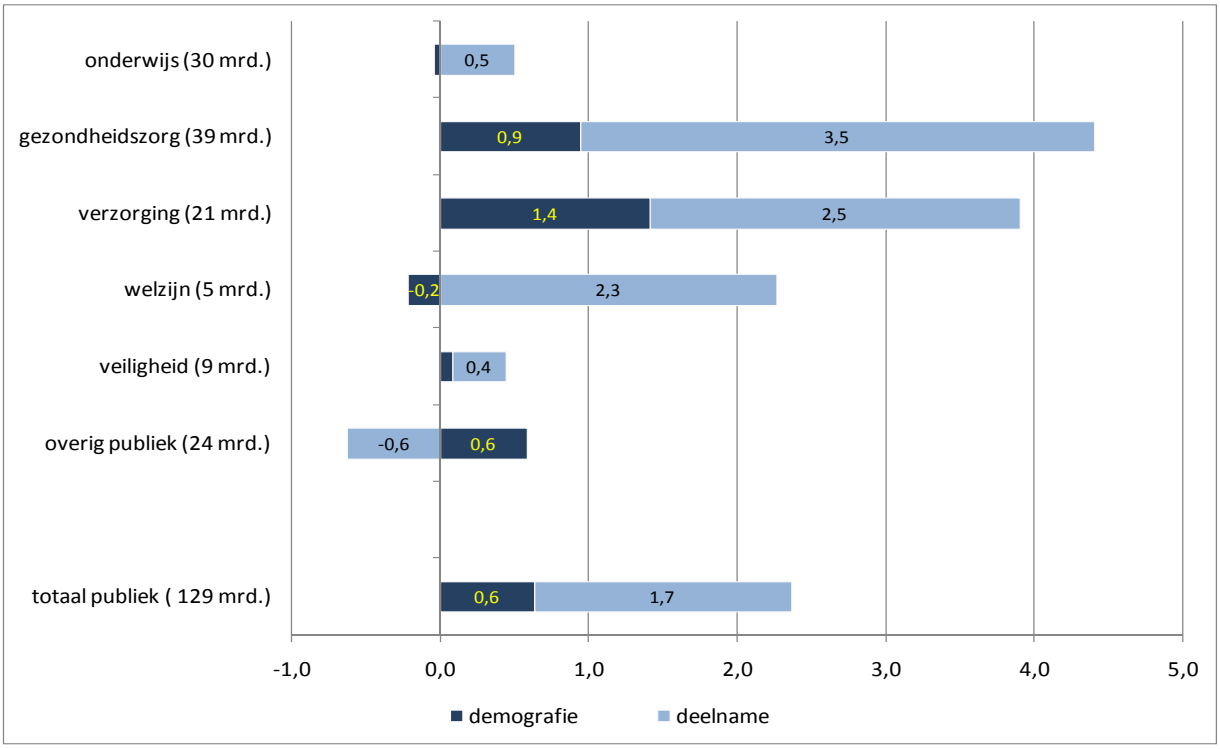
Bij de *overige voorzieningen* zien we kostendalingen bij asiel en migratie en bij de uitvoering van de sociale zekerheid. Bij asiel en migratie is de kostendaling vooral het gevolg van beperkingen in de instroom en de opvang. Daarnaast hebben de betrokken instanties tijd nodig gehad om de omvang van de organisatie aan te passen aan de verminderde productie, wat tot uiting komt in de achterblijvende arbeidsproductiviteit. Dit verschijnsel van hysterese is gebruikelijk in de publieke dienstverlening. Ook in de sector veiligheid doet zich hysterese voor, waar schommelingen in het volume omgekeerd samenhangen met schommelingen in de kostprijs per eenheid product.

3 Vooruitblik op de komende kabinetsperiode

Zoals aan de vooravond van elke kabinetsformatie confronteert het SCP de te verwachten ontwikkelingen in het gebruik van publieke dienstverlening met de middelen die zijn uitgetrokken in de departementale meerjarenramingen. Hoewel de kabinetsperiode tot 2015 loopt, zijn de bedoelde meerjarenramingen slechts tot en met 2014 beschikbaar. Uitgangspunt van de analyse is de ‘basisraming’ van het SCP voor het gebruik van publieke diensten. Zij is zo veel mogelijk gebaseerd op gezaghebbende externe ramingen van andere instituten, die soms in samenwerking met het SCP zijn opgesteld. Zo maken we onder meer gebruik van de referentieraming voor het gebruik van onderwijs van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW 2009), de middellange termijn raming van het Centraal Planbureau voor de zorgsector (CPB 2010b), de pmj-ramingen van het WODC voor de sector veiligheid (Justitie 2010a) en de ras-raming van het aantal asielaanvragers van uit de begroting van het Ministerie van Justitie. Waar externe ramingen niet voorhanden zijn, is de basisraming gebaseerd op een SCP-trendraming waarin zowel de demografische ontwikkelingen als de historische trend in de deelname zijn verdisconteerd. Figuur 2 laat de volumeontwikkelingen volgens de basisraming zien voor de periode 2011-2014, en splitst deze in veranderingen in demografie en deelname.

8 De genoemde besparingen zijn overwegend toe te schrijven aan lagere uurprijzen voor huishoudelijke hulp (tot onder de kostprijs) en een verschuiving van duurdere complexe naar goedkopere eenvoudige hulp (SCP 2009).

Figuur 3. Ontwikkelingen in gebruik van publieke dienstverlening naar sectoren, 2010-2014 (jaarlijkse groeipercentages)[a, b]



a Langs de y-as staan de uitgaven in 2010 in miljarden euro's.

b Gezondheidszorg betreft de curatieve zorg; verzorging betreft de langdurige zorg (*care*), welzijn omvat kinderopvang, jeugdzorg en ondersteuning van gehandicapten.

Bron: SCP (GEQS)

Naar verwachting zal het gebruik van publieke diensten in de komende kabinetsperiode met 2,3 procent per jaar groeien (figuur 3), ongeveer even snel als in de periode 2000-2008. Dit komt vooral door de stijgende deelname (1,7 procent). Demografische veranderingen zijn goed voor toename in het gebruik van nog eens 0,6 procent per jaar. De grootste groeiers in de basisraming zijn de gezondheidszorg (*cure*, 4,5 procent per jaar) en de verzorging (*care*, bijna 4 procent). Hierbij tekenen wij aan dat de basisraming voor de zorgsector is gebaseerd is op de zorgramingen uit de middellange-termijn-verkenning van het Centraal Planbureau (2010b). Hierin zitten ook autonome prijsontwikkelingen, die de afgelopen periode gemiddeld ongeveer 1 procent bedroegen voor de gezondheidszorg en ruim 1,5 procent voor de verzorging. Nadat hiervoor een correctie is aangebracht, resteert een 'kale' volumegroei van 3,5 respectievelijk 2,5 procent. Evenals in het verleden is de vergrijzing voor een deel verantwoordelijk voor de volumegroei in de verzorging, en – zij het in mindere mate – in de gezondheidszorg. Maar vergrijzing is niet de enige factor. Ook de deelname toont in de zorg een opgaande lijn, evenals de kostprijs. Ook de sector *welzijn* is een opvallende groeier. Met name de kinderopvang en de jeugdzorg kunnen rekenen op een jaarlijks toenemend gebruik van ongeveer 2 procent, wanneer de deelnametrends uit figuur 2 doorzetten. Dit is niet zeker, bijvoorbeeld wanneer de indicatiestelling wordt aangescherpt of hogere eigen

bijdragen een deel van de potentiële gebruikers afschrikken. Zulke beleidseffecten zijn niet in de opgestelde ramingen begrepen. Dit geldt ook voor de geprojecteerde snelle daling bij het volume van asiel en migratie. Hier is in de basis-ramingen (gebaseerd op ramingen van Justitie) sprake van een verwachte dalende instroom en de afbraak van de opvangcapaciteit. De overige voorzieningen zullen naar verwachting een meer gematigde stijging of daling doorlopen.
Tabel 1 geeft een indruk van de verschillen tussen de bedragen in de departementale meerjarenramingen en uitgaven die volgen uit de basisraming van het SCP. Hierbij is aangenomen dat de geraamde groei van het gebruiksvolume een maat is voor de groei van de te verwachten uitgaven (in constante prijzen).[9] Het gevonden verschil kan voor beleidsmakers aanleiding zijn om de meerjarencijfers bij te stellen. De laatste kolom van tabel 1 geeft deze bijstelling voor zover deze doorwerkt in het budget van de centrale overheid; de gevolgen voor bijvoorbeeld de gemeentelijke uitgaven staan hier buiten. De tabel laat zien dat per saldo 1.120 mln. euro extra zou moeten worden ingezet om aan de te verwachten vraag naar publieke diensten tegemoet te kunnen komen.

Tabel 1. Kosten en benodigde bijstellingen van de meerjarenramingen, 2010-2014 (jaarlijkse groeipercentages)

	meerjaren raming	extra SCP memorandum	bijstelling volgens SCP memorandum (in mln.euro)
onderwijs	0,1	0,4	500
zorg[a]	4,2	0,0	0
welzijn	1,5	0,5	180
veiligheid	-0,4	0,8	40
overig	-1,0	0,9	400
totaal	2,0	0,4	1.120

a Volume- en prijseffect; exclusief beheer van de zorgsector.

Bron: SCP

Het verschil tussen de uitkomst van de basisraming en de departementale meerjarenraming is het grootst bij het *onderwijs*, waar de verwachte toename van het aantal leerlingen en studenten niet volledig is terug te vinden in de vastgelegde uitgavengroei. Alleen bij het primair onderwijs (het basisonderwijs en het speciaal onderwijs) geven de meerjarenramingen een snellere middelengroei aan dan volgt uit de referentieraming van het aantal leerlingen, die voor het SCP als basisraming dient. De bedoelde referentieraming houdt evenwel geen rekening met de benodigde extra middelen voor de zogenoemde rugzakjes voor zorgleerlingen. In totaal zou voor onderwijs 500 mln. euro extra moeten worden ingezet om aan de gestegen vraag naar onderwijs te voldoen.

9 In de departementale meerjarenramingen wordt immers geen rekening gehouden met prijsontwikkelingen.

Bij de meerjarenraming voor de *zorgsector* is uitgegaan van de recente middellange-termijn-raming, als kader voor de te verwachten zorguitgaven.[10] Hiermee is het verschil tussen de basisraming en de meerjarenraming per definitie niet relevant. In de sector *welzijn* wordt bij de kinderopvang een nog sterkere groei verwacht volgens de meerjarenraming, dan de basisraming aangeeft. Dit is een realistische veronderstelling, omdat in de basisraming alleen het aantal opgevangen kinderen wordt geschat, en geen rekening wordt gehouden met een eventuele toename van het aantal uren. Bij de jeugdzorg en de ondersteuning van gehandicapten komt het SCP uit op een opwaartse bijstelling. In totaal gaat het in deze sector om 180 mln. euro.
In het prognosemodel justitiële ketens (de pmj-raming) van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (de SCP-basisraming) neemt de inzet van de politie af dankzij een dalende criminaliteit. De daling zou iets minder sterk zijn wanneer ook het toenemende aantal overtredingen in de raming zou zijn opgenomen, zo blijkt uit de SCP-trendraming. De rechterlijke macht (rechtspraak en Openbaar Ministerie samen) zou nog wel een forse groei vertonen (2,3 procent per jaar) en het gevangeniswezen zou met steeds minder middelen toe kunnen. Hoewel de groeipercentages in de meerjarenramingen wat anders uitvallen, volgt voor de sector *veiligheid* volgens de basisraming een totale bijstelling van de middelen van 40 mln. euro.
Bij de *overige sectoren* is vooral de bijstelling van civiele aangelegenheden (burgerzaken, belastingdienst, beheer zorgsector) opvallend groot (420 mln euro). Deze bijstelling is grotendeels het gevolg van een lagere inschatting van de groei van de uitgaven voor de Belastingdienst. In de meerjarenramingen wordt op grote doelmatigheidswinsten bij de Belastingdienst gerekend. Ook de bijstelling van de uitvoering van sociale zekerheid is groot (270 mln. euro). Externe factoren als de te verwachten economische groei en de doelmatigheidswinst door de fusie tussen de Centrale organisatie werk en inkomen en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen zullen hierbij wellicht een rol spelen. Omdat het SCP geen inzicht heeft in deze externe factoren en de gevolgen die zij hebben voor de kwaliteit van de dienstverlening, wordt deze bijstelling niet opportuun geacht, en niet als relevante bijstelling opgenomen.

4 Terugblik op eerdere ramingen

Het is interessant om te bezien in welke mate het gevoerde beleid aansluit bij de ramingen die bij gelegenheid van voorgaande kabinetsformaties zijn gemaakt. Hierbij concentreren wij ons op twee rapportages (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2002; Sociaal en Cultureel Planbureau, 2007). We beperken ons tot de drie grootste sectoren in de publieke dienstverlening; onderwijs, zorg en veiligheid. Tabel 2 vermeldt de SCP-ramingen voor deze drie sectoren voor de beoogde kabinetsperioden 2002-2006 (kabinet-Balkenende I) en 2006-2011 (kabinet-Balkenende IV) . Daarnaast zijn de beleidsvoornemens uit de regeerakkoorden van deze kabinetten gekwantificeerd (Tweede Kamer, 2001-2002; Tweede Kamer, 2006-2007). Tot slot is de gerealiseerde uitgavengroei van de kabinetten Balkenende I tot en met –III in de tabel opgenomen. Realisatiecijfers over de meest recente kabinetsperiode zijn nog niet bekend, maar als eerste indicatie van die realisaties zijn hier de cijfers over de periode 2006-2008 opgenomen.

10 De meerjarenraming voor de zorgsector van het Ministerie van VWS is een puur technische raming, waarin de bedragen vanaf 2010 min of meer constant zijn gehouden.

Tabel 2. Ramingen en realisatie van kostenontwikkeling voor publieke dienstverlening van voorgaande kabinetten (jaarlijkse groeipercentages; in constante prijzen)

	2002-2006 (Balkenende I)				2006-2011 (Balkenende IV)			
	uitgaven meerjaren raming	extra SCP memo-randum	extra beleid[a]	realisatie kosten 2002-2006	uitgaven meerjaren raming	extra SCP memo-randum	extra beleid[b]	realisatie kosten 2006-2008
onderwijs	1,2	-0,1	0,4	2,4	0,2	0,6	1,0	2,3
zorg [c]	3,0	0,5	0,4	3,8	3,6	0,0	0,3	3,9
veiligheid	0,8	1,5	3,5	2,7	0,8	-0,2	1,3	4,0
totaal	2,3	0,4	0,7	3,2	2,3	0,2	0,6	3,4

a Extra middelen volgens het Strategisch akkoord VVD/CDA/LPF ten opzichte van de meerjarenraming uit de begroting voor 2002.
b Extra middelen volgens het Coalitie akkoord CDA/PvdA/CU ten opzichte van de meerjarenraming uit de begroting voor 2002.
c Volume- en prijseffect; exclusief beheer van de zorgsector.

Bron: SCP

De departementale meerjarenramingen voor de periode 2002-2006 (uit de rijksbegroting voor het jaar 2002) tonen voor de drie in aanmerking genomen sectoren een groei van de reële kosten van 2,3 procent per jaar. Afgemeten aan de basisramingen van het Sociaal en Cultureel Planbureau (2002) zaten de meerjarenramingen 0,4 procent per jaar te laag, met name vanwege een onderschatting van de trendmatige kostenontwikkeling bij ziekenhuizen, thuiszorg, politie en gevangeniswezen. Het kabinet-Balkenende I streefde naar verbetering van de publieke dienstverlening: een veiliger samenleving (meer blauw op straat), een meer vraaggericht zorgstelsel (minder wachtlijsten) en meer ruimte voor eigen verantwoordelijkheid in het onderwijs (kleinere klassen en extra beloningen). De hiervoor beschikbaar gestelde additionele middelen ter grootte van 1,7 miljard euro (0,7% volgens het Strategisch Akkoord;) waren, met uitzondering van die voor de sector onderwijs, in lijn met de aanbevelingen in de voorafgaande rapportage van het SCP.
De realisaties in het onderwijs (0,8 procent extra ten opzichte van de meerjarenramingen) en de zorg (0,4 procent extra) vielen hoger uit dan in het Strategisch Akkoord werd voorzien. Voor het beleidsterrein veiligheid lag de realisatie ten opzichte van het Strategisch Akkoord juist 1,6 procent lager. Het kabinet Balkenende-I mag echter niet zonder meer op deze realisaties worden afgerekend, omdat het reeds in oktober 2002 viel, waarna in mei 2003 het kabinet-Balkenende II aantrad, waarin D66 de plaats innam van de Lijst Pim Fortuyn. Wel greep dit kabinet grotendeels terug op de uitgangspunten en beleidsinzet van het eerder gesloten Strategisch Akkoord. Desondanks blijkt uit de realisaties dat de overschrijding van de oorspronkelijke budgettaire inzet (meerjarenraming plus extra beleid) beperkt is gebleven tot 0,2 procentpunt. Dit is een van de vruchten van het in 1994 ingevoerde trendmatige begrotingsbeleid, waarbij

coalitiepartijen zich verplichten vast te houden aan bij de formatie afgesproken uitgavenkaders.
De realisaties 2007-2008 (onder het kabinet-Balkenende IV) bevatten deels nog beleid van het voorafgaande kabinet en zijn niet geschikt als toets op de beleidsinzet van het begin 2007 aangetreden kabinet-Balkenende IV.
Bij het opstellen van de beleidsagenda van het kabinet-Balkenende IV voorzagen de meerjarenramingen voor de drie in aanmerking genomen beleidsvelden zelfde trendmatige groei van de kosten als voor de periode 2002-2006: 2,3 procent per jaar. Volgens de basisramingen van het Sociaal en Cultureel Planbureau (2007) was dit 0,2 procentpunt te laag, voornamelijk als gevolg van te laag ingeschatte groei van het aantal studenten in het middelbaar beroepsonderwijs en in het wetenschappelijk onderwijs. In het Coalitie Akkoord werd ruim 1 mld. euro beschikbaar gesteld voor extra onderwijsuitgaven (jaarlijks 1 procent van het onderwijsbudget) om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren, kleinschaligheid te bevorderen, schoolboeken gratis te maken, de werkdruk te verminderen en de wachtlijsten in het speciaal onderwijs weg te werken. Het Coalitie Akkoord voorzag verder in extra uitgaven voor gezondheidszorg (uitbreiding basispakket, verhoging zorgtoeslag en meer geld voor de verpleeghuizen) en veiligheid (verhoging personele capaciteit van de keten). Helaas dateren de laatste cijfers over de gerealiseerde kosten uit 2008, zodat nog geen uitspraak mogelijk is over de mate waarin de budgettaire inzet van het kabinet Balkenende-IV in 'harde munt' is omgezet. Bovendien zijn in de realisaties in de periode 2006-2008 ook de na-ijleffecten opgenomen van beleid dat in de voorgaande kabinetsperiode is ingezet. Met name in de sector veiligheid is in 2007 nog forse uitgavengroei gerealiseerd bij de rechtspraak, de brandweer en het gevangeniswezen. Deze uitgavenstijgingen komen onder meer voort uit het beleidsprogramma 'Naar een veiliger samenleving', waarin uitvoering wordt gegeven aan de voornemens in het strategisch akkoord om criminaliteit en overlast sterk terug te dringen en de veiligheid in Nederland te bevorderen (Tweede Kamer 2002). De uitgaven voor dit beleidsprogramma zijn uitgesmeerd over de periode 2003-2008.

5 Conclusie

De uitgaven aan publieke diensten (in constante prijzen) zullen in de komende kabinetsperiode naar verwachting minder snel groeien dan in het recente verleden het geval was. Maar met name voor de sectoren zorg en welzijn wordt een relatief sterke kostengroei verwacht. Dit komt deels door de vergrijzing (zorg) en deels door de stijgende deelname van doelgroepen (kinderopvang, jeugdzorg). De trendramingen van het SCP zijn veelal in lijn met beleidsvoornemens van de overheid. Deze beleidsvoornemens betreffen intensiveringen en ombuigingen, die niet alleen zijn gebaseerd op trendmatige ontwikkelingen maar ook op politieke voorkeuren. De gerealiseerde kostengroei is echter veelal hoger dan in de vooruitberekeningen van het SCP werd verwacht.

Evert Pommer en Evelien Eggink

* Zijn werkzaam bij het Sociaal en Cultureel Planbureau.

Literatuur

Atkinson Commission (2005), *Final report on measurement of Government Output and Productivity for the National Accounts*. London: Palgrave MacMillan.

Centraal Planbureau (2010a), Literatuuroverzicht Effecten Klassengrootte, in: *Productiviteit onderwijs*. Rapport brede heroverwegingen 6. Den Haag: Ministerie van Financiën, 185-190.

Centraal Planbureau (2010b), *Economische Verkenning 2011-2015*. CPB Document No 203. Den Haag: CPB.

Fraumeni, Barbara, Marshall Reinsdorf, Brooks Robinsin, en Matthew Williams (2008), *Price and real output measures for the education function of government*. NBER working paper 14099.

Hilten, Onno van (2004), Volumestijging in de zorg lastig in te schatten, *Economisch Statistische Berichten* 4439, 362-364.

Hilten, O. van, H. Kleima, H. Langenberg, en P. Warns (2005), Productie, arbeid en productiviteit in de zorgsector, *Economisch Statistische Berichten,* 4452, 3-5.

Konijn, Paul, en Foste Kleima (2000), *Volume measurement of education*. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek (OECD STD/NA(2000)27).

Kuhry, Bob, en Ab van der Torre (2002), *De vierde sector. Achtergrondstudie quartaire sector*. SCP-onderzoeksrapport 2002/15. Den Haag: SCP.

OCW (2009). *Referentieraming 2009*. Den Haag: ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap.

Justitie (2010). *Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ): Ramingen capaciteitsbehoefte.* Den Haag: ministerie van Justitie.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2002), *Memorandum quartaire sector 2002-2006*. SCP-werkdocument 86. Den Haag: SCP.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2007), *Publieke prestaties in perspectief. Memorandum quartaire sector 2006-2011*. SCP-publicatie 2007/1. Den Haag: SCP.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2009), *Definitief advies over het Wmo-budget huishoudelijke hulp 2010*. SCP-special 41. Den Haag: SCP.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2010). *Publieke dienstverlening in perspectief. SCP-Memorandum voor de kabinetsformatie 2010*. SCP-publicatie 2010/16. Den Haag: SCP.

Tweede Kamer (2002). *Naar een veiliger samenleving.* Vergaderjaar 2002-2003, 28 684, nr. 1.

Tweede Kamer (2001-2002), *Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken. Strategisch akkoord voor kabinet CDA, LPF, VVD*, 28 375, nr. 5.

Tweede Kamer (2006-2007), *Samen Werken, Samen Leven. Coalitieakkoord 2007 tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie*, 30 891, nr. 4.