

De Haagse 'elite' en 'het volk' over bezuinigingen

C.A. de Kam* en P. Dekker**

Samenvatting

Uitkomsten van de parlementaire besluitvorming over ombuigingen op collectieve uitgaven kunnen door verschillende oorzaken afwijken van bezuinigingsvoorkeuren van de burgers. Wij vinden aanwijzingen voor het bestaan van zo'n kloof door kiezersvoorkeuren (uit opinieonderzoek in het voorjaar van 2010) te confronteren met de afspraken uit het half oktober bezegelde regeerakkoord van het kabinet-Rutte. Mensen kiezen vooral voor bezuinigingen die hen zelf niet direct raken. Eigenbelang van burgers speelt aantoonbaar een rol bij de preferenties voor drie ombuigingen: op de AOW-uitgaven, op de financiële steun voor ouders met jonge kinderen en op de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking.

Trefwoorden: bezuinigingen, collectieve uitgaven, kiezersvoorkeuren

1 Inleiding

Peter Boorsma en nog altijd velen van ons zijn thuis in de Schrift. Hij kent de verzuchting van Prediker dat al het streven op dit ondermaanse 'ijdelheid en het najagen van wind' is. Heeft ons zwoegen op het terrein van de overheidsfinanciën veel zin? Nu de einder van zijn academische loopbaan in zicht is, prangt die vraag. Bij het zoeken naar een antwoord is de oratie die Peter dertig jaar geleden aan deze universiteit hield een zinvol vertrekpunt (Boorsma, 1980). Bij die gelegenheid stond hij stil bij de noodzaak te rooien en te snoeien in de wijngaard van de verzorgingsstaat. Hij voorzag destijds dat ombuigen wel eens *het* centrale thema van het begrotingsbeleid in de jaren tachtig zou kunnen worden. Een terugblik leert dat dit thema – zij het met wisselende intensiteit – sindsdien in feite nagenoeg onafgebroken de politieke agenda heeft gedomineerd. Peter maakte onderscheid tussen ombuigingen in de *prijzensfeer*, zoals beperking van de salarisstijging van het overheidspersoneel, en bezuinigingen van de rijksoverheid in de *volumesfeer*, waaronder 'gemakkelijke' maatregelen zoals verlaging van de afdracht aan het gemeentefonds en vervuiling van het budget voor ontwikkelingssamenwerking. Het kabinet-Rutte bedient zich nog steeds van deze strategieën (Tweede Kamer, 2010–2011a). Inderdaad, er is niets nieuws onder de zon.

Peter (Boorsma, 1980: 17) pleitte destijds voor een *synoptisch* proces van heroverweging, waarbij het belang van bestaande overheidsactiviteiten systematisch zou worden getoetst aan een reeks criteria. De motivatie bij achttien miljard euro aan ombuigingen, die zijn vastgelegd in bijlage II van het anderhalve maand geleden gesloten regeerakkoord en gedoogakkoord, zijn klaarblijkelijk niet de vrucht van zo'n synoptisch proces, al hebben de opstellers van beide akkoorden op onderdelen geput uit de rapporten van twintig ambtelijke werkgroepen die tussen oktober 2009 en april 2010 een groot aantal beleidsterreinen onder de loep hebben gelegd.

Deze bijdrage kiest als criterium een invalshoek die Boorsma toentertijd buiten beschouwing liet: in welke mate stroken ombuigingen – product van de 'Haagse elite' –

met bezuinigingsvoorkeuren van 'het volk'? Voor de analyse is gebruik gemaakt van gegevens die het afgelopen voorjaar zijn verzameld in opdracht van het Sociaal en Cultureel Planbureau (Den Ridder en Dekker, 2010).

2 Beslissen over ombuigingen

In een representatieve democratie beslissen burgers niet rechtstreeks over de begroting. In plaats daarvan hebben zij de besluitvorming over uitgaven en ontvangsten van de overheid gedelegeerd aan via vrije en geheime verkiezingen aangewezen volksvertegenwoordigers. Krijgen burgers in dit geval de collectief gefinancierde voorzieningen die zij wensen? En worden die voorzieningen, via belastingen, niet-belastingontvangsten en het aangaan van schuld, gefinancierd op de manier die hun voorkeur heeft? Of is er ruis op de lijn en zit er licht tussen vraag naar en aanbod van collectief gefinancierde voorzieningen? Deze vragen zijn gerechtvaardigd, omdat het allesbehalve zeker is dat beslissingen van gekozen vertegenwoordigers inzake de overheidsfinanciën stroken met de preferenties van het electoraat.

Het simpele model van de mediane kiezer¹ geeft aan dat onderlinge concurrentie tussen op het behalen van zoveel mogelijk stemmen beluste politici een peil van de collectieve uitgaven oplevert dat de hoogste welvaart geeft. Dit resultaat lijkt optimaal, maar merk op dat wanneer de meeste stemmen gelden, verschillen in intensiteit van voorkeuren niet tellen. Verder wegen preferenties van degenen die niet stemmen minder zwaar, niet alleen in het model, maar ook in werkelijkheid. Kandidaat-volksvertegenwoordigers kunnen voorkeuren van burgers op de verkiezingsdag thuisblijven immers straffeloos negeren. Deze waarneming is niet zonder betekenis, nu de opkomst bij verkiezingen in Nederland ligt tussen een kwart (waterschappen) en drie kwart (bij verkiezingen van leden van de Tweede Kamer).

Het model dat aan de mediane kiezer een doorslaggevende stem toedicht schiet in ten minste twee opzichten te kort. Onderbelicht blijft dat de transmissie van kiezersvoorkeuren naar definitieve besluitvorming over de openbare financiën hapert door institutionele en andere oorzaken. Wellicht nog fundamenteeler is het bezwaar dat het gedrag van kiezers van vlees en bloed niet past in door economen gespecificeerde standaardmodellen. Kiezers beschikken domweg niet over de veronderstelde informatie en rationaliteit waarvan in bij economische analyses gangbare gedragsmodellen wordt uitgegaan.

3 Probleemstelling

Eerst staan wij wat uitgebreider stil bij de haperende transmissie en de falende modellering van het gedrag van de kiezers. Het is aannemelijk dat door beide problemen voorkeuren van kiezers voor overheidsuitgaven en belastingen incompleet worden weerspiegeld in het door volksvertegenwoordigers geautoriseerde beleid. Daarna komt een specifieke kwestie aan de orde, tegen de achtergrond van de noodzaak het begrotingstekort in de lopende kabinetsperiode aanzienlijk terug te dringen (Studiegroep Begrotingsruimte, 2010). Om het saldo van de begroting te verbeteren zijn twee soorten

¹ Aan de economische theorie van de politieke besluitvorming (Van den Doel, 1978) is een zeer omvangrijke literatuur gewijd. Modellen die de interactie tussen kiezers en verkiesbare politici in een meerpartijendemocratie beschrijven gelden slechts onder strikte veronderstellingen (Ordeshook, 1976). Die beperkingen komen hier slechts voor een deel ter sprake.

ingrepen aangewezen: bezuinigingen op bestaande uitgaven of verhoging van de ontvangsten van de overheid. In lijn met Boorsma's oratie concentreren wij ons op het thema ombuigingen. Ten eerste bezien wij in hoeverre uit opinieonderzoek blijkende kiezersvoorkeuren voor bezuinigingen zijn te rijmen met de uitkomst van besluitvorming door gekozen vertegenwoordigers. Langs deze weg valt op een grove manier te toetsen in welke mate een kloof gaapt tussen dat wat 'het volk' wil en wat zijn vertegenwoordigers beslissen. Ten tweede gaan wij na in hoeverre het oordeel van burgers over wenselijke ombuigingen in het totale pakket saneringsmaatregelen samenhangt met bepaalde achtergrondkenmerken, zoals leeftijd en inkomen. Een eventueel gevonden samenhang kan een aanwijzing opleveren voor de mate waarin eigen belang opvattingen kleurt over het via bezuinigingen gezonder maken van de openbare financiën.

4 Zand in de democratische machinerie

Er bestaat aanleiding om te veronderstellen dat de transmissie van voorkeuren van burgers op het gebied van de overheidsfinanciën naar de uitkomst van besluitvorming in de volksvertegenwoordiging om uiteenlopende redenen gebrekkig is. Deze stelling wordt hier geadstrueerd met het voorbeeld van besluitvorming in de Tweede Kamer van de Staten-Generaal.

Politici en de partijen waarin zij hun krachten hebben verenigd, presenteren aan de kiezers een omvangrijke bundel materiële en immateriële standpunten en toezeggingen. Bij elk van de issues uit dit aanbod afzonderlijk valt in theorie de positie van de mediane kiezer te bepalen. Vrijwel geen enkele kiezer zal evenwel bij alle issues op de mediaan zitten. Hij zal dan wat in zijn ogen het zwaarst is, het zwaarst laten wegen. Daarbij kan het gaan om de positie die partijen innemen ten aanzien van de overheidsfinanciën, maar doorgaans zullen (ook) heel andere zaken en beginselen bij het uitbrengen van zijn stem de doorslag geven. Tegelijkertijd blijven in verkiezingsprogramma's onvermijdelijk veel zaken onbenoemd. Ook laten de programma's per definitie in het midden hoe op onvoorziene toekomstige ontwikkelingen zal worden gereageerd, bijvoorbeeld hoe partijen denken te handelen bij een volgende economische crisis. Wanneer politici in de toekomst zulke 'witte vlekken' bij hun besluitvorming (moeten) invullen, bestaat geen garantie dat de voorkeuren van de kiezers worden gehonoreerd.

Bij hun stemmenjacht zijn politici geneigd te veel te beloven. Op verbetering van collectief gefinancierde voorzieningen ligt tijdens verkiezingscampagnes veel nadruk, terwijl de voor de financiering van die maatregelen doorgaans noodzakelijke lastenverzwaringen in de programma's weinig of geen aandacht krijgen. Dit zet burgers allicht op het verkeerde been. Kiezers in Nederland zijn in dit opzicht nog betrekkelijk goed af, omdat sinds 1986 een toenemend aantal politieke partijen aan het Centraal Planbureau vraagt om de gevolgen van hun programma voor de Kamerverkiezingen door te rekenen. Deze praktijk biedt enige waarborg tegen misleiding van de kiezers.² Wanneer coalitievorming nodig is om te kunnen regeren, zullen de betrokken partijen bij de daaraan voorafgaande onderhandelingen items uitruilen, waardoor voorkeuren van de kiezers verder kunnen ondersneeuwen. Om nog andere redenen hoeven partijen werkende weg niet te doen wat zij eerder hebben beloofd. Voor sancties bij de volgende

² De meest recente exercitie is te vinden in: Centraal Planbureau (2010).

gang naar de stembus hoeven zij niet zo beducht te zijn. Normaal gesproken krijgt het electoraat immers slechts eenmaal in de vier jaar de kans zijn ongenoegen te uiten en het geheugen van de meeste kiezers is kort.

Het is bekend dat de samenstelling van de Tweede Kamer in menig opzicht allesbehalve representatief is voor die van de bevolking. Opvallend is dat de marktsector in de volksvertegenwoordiging zwak is vertegenwoordigd, terwijl gewezen ambtenaren en werkers uit de zorg- en onderwijssector zijn oververtegenwoordigd. De nogal eenzijdige samenstelling van het parlement kan gevolgen hebben voor de besluitvorming over de collectieve uitgaven. Mogelijk zijn oud-ambtenaren en mensen met een verleden in onderwijs en gezondheidszorg meer dan gemiddeld ontvankelijk voor aandrang uit 'eigen kring' om de collectieve uitgaven te verhogen. Tegelijkertijd zullen zij wellicht minder oog hebben voor de noodzaak van een vitaal bedrijfsleven, dan Kamerleden die in het verleden zelf in een marktomgeving hebben gefunctioneerd.

Afzonderlijk moet nog het paternalisme van beleidsmakers worden genoemd. Soms menen zij dat (potentiële) gebruikers de waarde van bepaalde voorzieningen ('bemoeigoederen') onder- of juist overschatten. In deze gevallen zullen zij die goederen subsidiëren respectievelijk aan een heffing onderwerpen, ook wanneer dit indruist tegen de wens van een meerderheid van de kiezers.

Ten slotte kan de transmissie van kiezersvoorkeuren bij besluitvormingsprocessen worden bemoeilijkt door omgevingsfactoren, zoals het optreden van bureaucraten en pressiegroepen. Bureaucraten identificeren zich vaak sterk met 'hun' beleidsterrein. Daarom zijn zij geneigd te streven naar een voortdurend stijgend budget. De literatuur noemt ook minder verheven motieven, zoals persoonlijke invloed en status, die toenemen naarmate bureaucraten over een ruimer bemeten budget beschikken (Niskanen, 1971). Het gevolg is dat de overheidsuitgaven blijvend op een hoger niveau liggen dan strookt met de wensen van de kiezers. Het optreden van pressiegroepen voorziet in een ruimer aanbod van relevante informatie, maar die informatie zal vaak eenzijdig en gekleurd zijn. Omdat niet alle groepen belanghebbenden over dezelfde financiële middelen, netwerken en toegang tot beleidsmakers beschikken, zullen activiteiten van pressiegroepen de besluitvorming vaak vertekenen. Ook nu valt te beredeneren dat de uitkomst een hoger uitgavenpeil is dan de kiezers in meerderheid wensen. Voor een kleine groep belanghebbenden loont het immers de moeite zich in te zetten voor (extra) overheidssteun, terwijl dit veel minder het geval is voor de grote massa van de belastingbetalers. Die laatstgenoemden organiseren zich moeilijker en het financiële belang per individu is veel geringer.

Schaars beschikbaar onderzoek lijkt te bevestigen dat de overheidsuitgaven door een of meer van de bovengenoemde oorzaken op een hoger niveau liggen dan strookt met de preferenties van de kiezers. In veel Zwitserse kantons moeten nieuwe beleidsinitiatieven vooraf via een verplicht referendum worden goedgekeurd, wanneer daarmee uitgaven boven een bepaald drempelbedrag zijn gemoeid. Een vergelijking van kantons met en zonder verplichte referenda leert dat de collectieve uitgaven in het mediane kanton met verplichte referenda 19 procent lager liggen dan in kantons zonder zulke volksraadplegingen (Feld en Matsusaka, 2003). Dit resultaat is gevonden met paneldata voor de periode 1980–1998, waarbij is gecorrigeerd voor de invloed van achtergrondvariabelen die het verschil in uitgavenniveau zouden kunnen verklaren.

5 Kiezers: mens versus model

In de afgelopen tien jaar ontstond door de opkomst van de gedragseconomie meer oog voor beperkingen die kleven aan veel standaard modellering van menselijk gedrag door economen (zie bv. McCaffery en Slemrod, 2006). Vooral de ongelimiteerde hoeveelheid informatie waarover individuen (of huishoudens) geacht worden te beschikken en de veronderstelde rationaliteit en consistentie waarmee zij keuzen maken om in hun behoeften te voorzien, zijn onder vuur komen te liggen. Deze kritiek geldt *a fortiori* de standaard benadering bij de modellering van de vraag naar collectief gefinancierde goederen. Daarbij staat centraal de aanname dat individuen – of de huishoudens waarvan zij deel uitmaken – streven naar een zo groot mogelijk nut dat zij aan private en collectief verschaft goederen ontleen. Omdat de overheid voor de laatstbedoelde goederen geen marktprijzen in rekening brengt – en bij zuiver collectieve goederen, ‘public goods’, niet in rekening *kan* brengen – zal de voorkeur voor collectief verschaft goederen onder andere afhangen van de door individuen waargenomen eigen ‘belastingprijs’. Meestal veronderstellen modelbouwers dat individuen zich bewust zijn van deze belastingprijs en deze op dezelfde manier in hun afwegingen betrekken als prijzen van via de markt aangeboden goederen (zie bv. Borcharding en Deacon, 1972). Zij moeten dus een idee hebben hoeveel belasting zij betalen en deze informatie gebruiken wanneer zij zich bij de stembus en in enquêtes uitspreken over hun voorkeur voor collectief verschaft goederen. Gemmill, Morrissey en Pinar (2003) vinden met gegevens uit het British Social Attitudes Survey overtuigend bewijs dat een aanzienlijk deel van de burgers misvattingen koestert over de eigen belastingdruk. Daardoor zullen zij meer dan wel juist minder collectieve voorzieningen vragen dan in het geval zij zich van de correcte belastingprijs bewust zouden zijn.³

Niet alleen inzake hun belastingafdracht tasten veel burgers in het duister. De onwetendheid over bijvoorbeeld de omvang van de overheidsschuld is groot (Allers, De Haan en De Kam, 1999). Omdat door het aangaan van schuld de kosten van bestaande voorzieningen voor een deel worden doorgeschoven naar toekomstige belastingbetalers, zal de vraag naar voorzieningen ook door deze oorzaak zijn vertekend.

Burgers zijn evenmin consistent in hun voorkeuren. Ze willen het liefst een ‘free lunch’: meer collectieve voorzieningen in combinatie met lastenverlichting (Sears en Citrin, 1982). Welch (1985) meent dat de wens van een ‘free lunch’ niet zo wijdverbreid is als een simpele confrontatie van voorkeuren voor overheidsuitgaven en belastingen suggereert. Zij enquêteerde ruim zevenhonderd inwoners van een Staat in het middenwesten van de Verenigde Staten. Een meerderheid van de ondervraagden achtte hogere overheidsuitgaven wenselijk op ten minste een van acht aangegeven beleidsterreinen; daaronder gezondheidszorg, onderwijs en misdaadbestrijding. Bij federale programma’s gaf een kwart van hen aan bereid te zijn hiervoor een belastingverhoging te accepteren, bij lokale programma’s was zelfs de helft hiertoe bereid. Andere voorstanders van hogere overheidsuitgaven zochten hiervoor dekking door de niet-belastingmiddelen op te schroeven of door geld tussen programma’s te realloceren. Slechts 10-15 procent toonde zich een typische ‘free rider’.

³ Een in het begin van de jaren tachtig gehouden enquête onder negenhonderd inwoners van het Verenigd Koninkrijk ‘showed widespread ignorance of government sources of revenue’ (Cullis and Lewis, 1985).

Een probleem bij zulke enquêtes blijft dat burgers in doorsnee hoogstwaarschijnlijk een zeer onvolledig beeld hebben van het door de overheid verzorgde voorzieningenaanbod en de kosten daarvan (Kemp en Burt, 2001; McGhee, 2010).⁴ Om die reden is bij de in onderdeel 6 te bespreken enquête naar bezuinigingsvoorkeuren van de Nederlandse bevolking informatie toegevoegd over de bedragen die in 2010 zijn gemoeid met de overheidsuitgaven op de onderzochte beleidsterreinen. Die verstrekking van aanvullende informatie en de vraagstelling zelf luisteren nauw, omdat door de onderzoekers gebruikte bewoordingen grote invloed (kunnen) hebben op gemeten voorkeuren voor belastingen en collectieve uitgaven.⁵ Tompkinson en Bethwaite (1991) vroegen driehonderd studenten naar hun voorkeuren voor belastingen en collectieve uitgaven. De ene helft moest peil en samenstelling van lasten en uitgaven in eerste aanleg zelf schatten, de andere helft ontving daarover dadelijk informatie. Deze auteurs concluderen uit een vergelijking van de respons van beide groepen dat wanneer onderzoekers respondenten specifieke informatie verschaffen, dit hun politieke oordelen beïnvloedt. Gilens (2001) bespreekt twee andere methoden om die invloed te traceren. De eerste manier is een en dezelfde groep respondenten extra informatie te verschaffen en na te gaan in hoeverre hierdoor hun opvattingen veranderen (Fishkin, 1997). De andere, indirecte, methode is te veronderstellen dat de voorkeuren van de best geïnformeerde respondenten – na correctie voor verschillen in sociaal-economische achtergrondkenmerken – zouden worden gedeeld door alle respondenten, als ze maar beter waren geïnformeerd (Althaus, 1998).

6 Ambtelijke heroverwegingen

In september 2009 zijn negentien – uiteindelijk: twintig – ambtelijke werkgroepen aan de slag gegaan om de overheidsuitgaven op een groot aantal beleidsterreinen in heroverweging te nemen. De totale uitgaven bij de onderzochte collectieve voorzieningen telden in 2010 op tot 165 mld. euro, plus een niet gespecificeerd bedrag dat is gemoeid met het openbaar bestuur en de bedrijfsvoering van het Rijk.⁶ Alle werkgroepen kregen als opdracht mee in elk geval een beleidsvariant te ontwikkelen waarmee in 2015, aan het einde van de volgende kabinetsperiode, 20 procent op het onderzochte terrein kon worden bespaard. De achtergrond is welbekend. Dit jaar komt de overheid ruim 34 mld. euro te kort.⁷ Het gapende gat wordt via leningen op de geld- en kapitaalmarkt gedicht. Hierdoor dikt de overheidsschuld elke dag opnieuw met bijna honderd miljoen euro aan. Drastische ingrepen zijn geboden om het tekort aan te pakken en de schuldgroei af te remmen, daarover zijn links en rechts het eens. Over omvang, aard en timing van te treffen maatregelen lopen de opvattingen van politieke partijen evenwel uiteen. Bij de nu voorziene economische ontwikkeling bedragen de in de aanstaande kabinetsperiode te nemen maatregelen minimaal 15 mld.

⁴ McGhee (2010) signaleert dat “the Statewide Survey of the Public Policy Institute of California has repeatedly shown that most California voters have only the barest sense of where the state gets its money or what it spends it on”.

⁵ Dat de bewoordingen van de vraagstelling nauw luisteren, blijkt uit Rasinski (1989). In het begin van deze eeuw gaven Amerikanen volgens opinieonderzoek aan belastingverlaging de voorkeur boven verhoging van ‘noodzakelijke’ overheidsuitgaven, totdat het ging om met name genoemde programma’s zoals social security. In het laatste geval kreeg belastingverlaging een geringere prioriteit dan zulke populaire uitgavenprogramma’s (Bartels, 2009).

⁶ Zie: De Groot en De Kam (2010: 64).

⁷ Tweede Kamer (2010–2011b), 5.

euro, wil Nederland de eerder in Europees verband gemaakte budgettaire afspraken kunnen nakomen. Overigens beveelt de al genoemde Studiegroep Begrotingsruimte (2010: 49) aan de lat nog hoger te leggen, op 18 mld. in plaats van 15 mld. euro aan tekortverminderende ingrepen. Die zijn er slechts in twee smaken: bezuinigingen of belastingverhogingen.

Als uitvloeisel van de kabinetscrisis hebben de heroverwegingswerkgroepen versneld gerapporteerd, op 1 april 2010 (Tweede Kamer 2010–2011c). Bij het opstellen van hun programma voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer op 9 juni 2010 hebben nagenoeg alle politieke partijen in de twintig rapporten bezuinigingsideeën gesprokkeld. Die ideeën hebben ook sporen nagelaten in het regeerakkoord van het op 14 oktober 2010 aangetreden minderheidskabinet-Rutte. In hoeverre stroken de tussen de coalitiepartijen VVD en CDA met gedoogsteun van de PVV afgesproken ombuigingen nu met de voorkeuren van de kiezers? Deze vraag valt voor een deel te beantwoorden op basis van de uitkomsten van een enquête onder een steekproef van de Nederlandse bevolking van 18 jaar en ouder die tussen 13 april en 15 mei 2010 werd uitgevoerd in opdracht van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

7 Bezuinigingsvoorkeuren

In het kader van zijn 'Continu Onderzoek Burgerperspectieven' (COB) legde het SCP aan zo'n duizend geënquêteerden een lijst voor met collectieve uitgaven voor elf bestemmingen, inclusief de bedragen die daarmee op dit moment zijn gemoeid. Deze onderwerpen zijn eveneens bekeken door de eerdergenoemde ambtelijke werkgroepen. Om deelnemers niet te zwaar te belasten zijn uitgavenposten van minder dan 5 mld. euro niet in de enquête opgenomen. Populaire bezuinigingskandidaten als kunst en cultuur en het koningshuis zijn om deze reden niet aan de respondenten voorgelegd. In totaal ging het bij de geselecteerde beleidsterreinen om 194 mld. euro (tabel 1). Aan de respondenten is vervolgens gevraagd hierop 35 mrd. euro te bezuinigen. Om aan het bedrag van 35 mld. te komen mochten de ondervraagden ook de belastingen verhogen. Zo konden zij hun waardering voor collectieve voorzieningen afwegen tegen het daarvoor verschuldigde belastingoffer.

Deze vraagstelling betekent een stap vooruit ten opzichte van ouder onderzoek. Ruim een kwarteeuw geleden vergeleken Van 't Eind en De Kam (1982) de ombuigingen op collectieve uitgaven uit de *Miljoenennota 1982* met bezuinigingsvoorkeuren van ruim achttienhonderd respondenten. Een ordinale rangschikking van de getroffen beleidsterreinen leerde dat burgers en beleidsmakers heel verschillende posterioriteiten stelden. Beide onderzoekers concludeerden destijds dat de vraagstelling beter had gekund door ondervraagden in een minder vrijblijvende positie te dwingen. En wel door ze te vragen een bepaald bedrag te bezuinigen, dan wel aan te geven hoeveel zij de belastingen zouden willen verhogen. Precies zo'n vraagstelling is in het late voorjaar van 2010 dus aan duizend respondenten voorgelegd. Ruim een op de drie deelnemers aan de enquête blijkt deze vraagstelling door uiteenlopende oorzaken niet te kunnen behappen.⁸

⁸ Van de 1002 respondenten (868 via internet en 134 schriftelijk) kwamen er 622 op 35 mld. uit. Geholpen door de techniek deden de invullers op internet het beter dan de invullers van de schriftelijke lijst en (deels daardoor) jongeren beter dan ouderen, hogeropgeleiden beter dan

De antwoorden van de overige ondervraagden wekken sterk de indruk dat mensen vooral kiezen voor bezuinigingen die hen zelf niet direct raken. Gemiddeld wenst men 56 procent te bezuinigen op ontwikkelingshulp en 41 procent op de defensie-uitgaven. Dit is elders niet anders.⁹ Deze posten prijken overal bovenaan de lijstjes. Net zoals in Nederland willen ook ondervraagden in het buitenland zorg en onderwijs ontzien. Van deze posten gaat in de SCP-enquête slechts zes, respectievelijk acht procent af. Omdat op deze terreinen veruit het meeste overheidsgeld omgaat, wordt er toch ruim 5 mrd. euro wegbezuinigd. Dat is in euro's het dubbele van de gewenste besparing op ontwikkelingsgeld. In open bezuinigingsvragen zijn onderwijs en zorg daarentegen steevast posten waarop mensen zelden bezuinigen. De omvang van het gezochte bedrag en de opzet van de enquête dwongen hen er echter toe nu ook hier te snijden.

Tabel 1. Bezuinigingsvoorkeuren van burgers

	Budget (mld. euro)	Gewenste bezuinigingen	
		(mld. euro)	als % van budget
Ontwikkelingssamenwerking	5	2,8	56
Defensie	8	3,2	41
Milieu	4	1,5	37
Ouders met (jonge) kinderen	9	2,9	32
Woonsubsidies	13	4,0	30
Dijken, wegen en openbaar vervoer	9	2,0	22
WW, bijstand e.d.	25	4,2	17
Politie en justitie	10	1,5	15
AOW	29	2,6	9
Onderwijs	26	2,1	8
Gezondheidszorg	54	3,3	6
Totaal	194	30,1	16
Belastingen omhoog		4,9	

Bron: *Continu Onderzoek Burgerperspectieven 2010/2* (Den Ridder en Dekker, 2010: 13).

Uitgedrukt in miljarden euro's halen ondervraagden het meeste geld weg bij regelingen in de sociale zekerheid (werkloosheid, bijstand en sociale werkplaatsen) en bij de woonsubsidies, mede via beperking van het fiscale voordeel door de hypotheekrenteaftrek. Opvallend is dat respondenten gemiddeld genomen het

lageropgeleiden en mannen beter dan vrouwen. De data van de 622 respondenten zijn door herweging (weegfactor 0,52 – 3,57) op sekse, leeftijd, opleiding en internetgebruik sociaal-demografisch representatief gemaakt. We rapporteren gewogen resultaten, maar toetsen significantie op ongewogen data.

⁹ 'Strong public support for spending cuts across Europe', bericht in de *Financial Times* van 12 juli 2010.

begrotingstekort ook willen beperken door de belastingen te verhogen. Vermoedelijk een noodoplossing, omdat nog hogere bezuinigingen onverteerbaar worden geacht.¹⁰

In tabel 2 zijn de bezuinigingsvoorkeuren van de respondenten op een andere manier in beeld gebracht. Hier laat de tweede kolom zien hoeveel procent van de totale bezuiniging (van 30 mld. euro) op elk van de gepresenteerde beleidsterreinen is gevonden. De in het regeerakkoord verankerde ombuigingen *op deze zelfde beleidsterreinen* belopen in totaal 11 mld. euro, te bereiken in 2015. Het gaat hier om de *bruto* bedragen die coalitiepartijen hebben afgesproken. Tegenover de beoogde bezuinigingen zijn op hetzelfde beleidsterrein soms ook extra middelen uitgetrokken voor nieuw beleid, zogeheten 'intensiveringen'. Zo wegen de ombuigingen op onderwijs (1,33 mld. euro) precies op tegen het extra geld dat het regeerakkoord voor dit beleidsterrein vrijmaakt. De *netto* ombuigingen op onderwijs zijn dus nihil, maar voor de opstelling in tabel 2 is gerekend met 1,33 mld. euro aan (bruto) ombuigingen. In de bijlage is precies aangegeven welke posten zijn meegeteld bij de genoemde 11 mld. euro aan bezuinigingen. Merk verder op dat maatregelen die eerst na 2015 leiden tot een besparing op de collectieve uitgaven – zoals de verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd tot 66 jaar in 2020 – conform de benadering van kabinet en Centraal Planbureau ook hier buiten beschouwing zijn gelaten.

De derde kolom van tabel 2 geeft de door beleidsmakers geprefereerde procentuele verdeling van de bezuinigingen over de in aanmerking genomen posten. Merk op dat het kabinet-Rutte ook maatregelen treft inzake posten die *niet* in tabel 2 zijn begrepen. Het betreft in totaal 7 mld. euro. Deze laatstbedoelde bezuinigingen – bijvoorbeeld de taakstellende krimp van het openbaar bestuur en de beoogde vermindering van de afdracht aan de Europese Unie – zijn niet in de vergelijking betrokken, om haar te kunnen toespitsen op de relatieve waardering van burgers en beleidsmakers voor dezelfde lijst collectief gefinancierde voorzieningen.

Beleidsmakers bezuinigen aanzienlijk meer op gezondheidszorg en onderwijs dan strookt met de voorkeuren van de burgers. De ombuiging bij de zorguitgaven (bijna 4,4 mld. euro) vindt het kabinet voor de helft door in de komende jaren de reikwijdte van de zorgtoeslag te beperken. De door de Belastingdienst inmiddels maandelijks aan meer dan vijf miljoen huishoudens uitgekeerde toeslag is bedoeld als tegemoetkoming in de nominale premie voor de Zorgverzekeringswet. Deze maatregel heeft dus geen gevolgen voor het zorgvolume zelf. Beleidsmakers bezuinigen aanzienlijk minder dan de bevolking wenst op voorzieningen voor mensen zonder baan, woonsubsidies, defensie en voorzieningen voor ouders met (jonge) kinderen. Ook bij de AOW is het verschil groot, maar dit komt uitsluitend doordat de verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd (in 2020) nog niet meetelt. De structurele opbrengst van de laatstbedoelde maatregel bedraagt 2 mld. euro. Wordt dit bedrag in aanmerking genomen, dan doen beleidsmakers bij de AOW juist meer dan strookt met de preferenties van de burgers.

¹⁰ Dat komt naar voren uit focusgroepen die medio april voor het COB zijn uitgevoerd in Amsterdam en Groningen en waarin de bezuinigingsvraag werd ingevuld en besproken. Zie: Den Ridder en Dekker (2010: 12 e.v.), en uitgebreider Bruins en Van Male (2010).

Tabel 2. Bezuinigingsvoorkeuren van burgers en beleidsmakers (in % van de totale ombuigingen op de genoemde beleidsterreinen)

	Burgers	Beleidsmakers
Werkloosheidswet, bijstand e.d.	14	9
Woonsubsidies	13	2
Gezondheidszorg	11	40
Defensie	11	5
Ouders met (jonge) kinderen	10	4
AOW	9	1
Ontwikkelingssamenwerking	9	8
Dijken, wegen en openbaar vervoer	7	9
Onderwijs	7	12
Milieu	5	7
Politie en justitie	5	3
Totaal	100	100

Bron: *Continu Onderzoek Burgerperspectieven 2010/2* en bijlage.

Met de nodige slagen om de arm kunnen wij constateren dat er nogal wat licht zit tussen de preferenties van kiezers en gekozenen. Mogelijke verklaringen passeerden in onderdeel 4 en 5 de revue.

8 Enkele bezuinigingsvoorkeuren nader beschouwd

Het gaat ons bestek te buiten om de achtergronden van alle bezuinigingsvoorkeuren van de respondenten nader te analyseren. Voor drie beleidsterreinen gaan wij na in hoeverre eigenbelang van burgers mogelijk een rol speelt bij de verklaring van hun preferenties voor bepaalde ombuigingen.¹¹ Wij verwachten minder steun voor bezuinigingen van mensen:

1. van 65 jaar en ouder op de AOW – want daar hebben zij zelf direct profijt van;
2. met jonge kinderen op uitgaven voor ouders met kinderen – om dezelfde reden; en
3. die hoger zijn opgeleid op uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking – ofwel omdat zij het als prijs of plicht van de ‘beschaving’ zien, of omdat zij gevoeliger zijn voor het welbegrepen eigenbelang van inwoners van rijke landen op langere termijn.

Als achtergrondinformatie biedt tabel 3 in de eerste kolom het gemiddelde bedrag aan bezuinigingen dat verschillende groepen voor ogen staat. Jongeren (18-34 jarigen) blijken op de AOW inderdaad aanzienlijk meer te willen beknipten (gemiddeld 4,5 mld. euro) dan de 65-plussers (1,8 mld. euro). Huishoudens zonder kinderen snijden ruim anderhalf maal zoveel uit het budget voor ouders met kinderen als ondervraagden die zelf kinderen hebben. De steun voor uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking neemt toe met het opleidingsniveau. Vervolgens zijn in de tweede kolom van tabel 3 de percentages

¹¹ Zie Sanders (1988) over de mate waarin eigenbelang mogelijk een rol speelt bij voorkeuren voor collectieve voorzieningen.

vermeld van de respondenten (uit elke groep) die op het bewuste beleidsterrein ten minste 1 mld. euro wensen om te buigen. De toetsing van de verschillen vindt plaats in de laatste twee kolommen. Aangegeven is hier in hoeverre andere categorieën significant afwijken van de in de hypothesen genoemde categorieën, ten eerste ongecorrigeerd en ten tweede *gecorrigeerd*, dat wil zeggen als rekening wordt gehouden met de overlap van de categorieën (ouderen zijn gemiddeld lager opgeleid, en zo verder).

Toetsing bevestigt alle drie hypothesen, ook nadat is gecontroleerd voor uiteenlopende achtergrondkenmerken van de respondenten. Gecorrigeerd voor partijpolitieke voorkeur en tevredenheid met de overheid geven hoger opgeleiden nog steeds minder steun aan bezuinigingen op ontwikkelingssamenwerking dan de andere onderscheiden groepen. De toetsing van de hypothesen levert slechts één tegendraadse uitkomst op. De groep van 35-64 jarigen wil niet méér op de AOW bezuinigen dan de groep van de 65-plussers. Mogelijk is hier sprake van welbegrepen eigenbelang: de AOW is immers ook het voorland van de groep van 35-64 jaar.

Tabel 3. Steun voor bezuinigingen

Categorieën (en % van de ondervraagden)	gemiddeld in mld. euro ^a	meer dan 1 mld. euro in %	relatieve kansenverhoudingen ^b	
			ongecorrigeerd	gecorrigeerd
Bezuinigen op de AOW				
18-34 (27%)	4,5	85	3,93 ***	4,02 ***
35-64 (55%)	1,9	55	0,84	0,84
65+ (18%)	1,8	59	ref.	ref.
Bezuinigen op ouders met (jonge) kinderen				
huishouden met kinderen <15 (27%)	2,0	78	ref.	ref.
geen kinderen <15 (73%)	3,3	87	1,77 **	2,24 **
Bezuinigen op ontwikkelingssamenwerking				
lager opgeleid (29%)	3,2	79	3,19 ***	3,74 ***
middelbaar opgeleid (40%)	3,0	78	2,15 **	2,21 **
hoger opgeleid (31%)	2,2	62	ref.	ref.

^a Dit is het gemiddelde van allen, dus inclusief mensen die op dit beleidsterrein geen bezuiniging willen.

^b Geanalyseerd is de kans dat de ondervraagde enige bezuiniging wil. Een relatieve kansenverhouding kleiner dan 1 duidt op een (voorspelde) geringere kans in vergelijking met de referentiecategorie, een waarde groter dan 1 op een (onverwachte) grotere kans. Significantie * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$ en *** $p < 0,001$ eenzijdig; ! = in strijd met de verwachting. Gecorrigeerd is voor effecten van alle in de tabel vermelde kenmerken.

Bron: *Continu Onderzoek Burgerperspectieven 2010/2*.

9 Slotsom

Voorkeuren van burgers voor overheidsuitgaven en belastingen kunnen door diverse oorzaken incompleet worden weerspiegeld in het door volksvertegenwoordigers geautoriseerde beleid. Van zo'n kloof blijkt inderdaad sprake te zijn, wanneer kiezersvoorkeuren voor bezuinigingen (uit opinieonderzoek in het voorjaar van 2010) worden geconfronteerd met de afspraken die zijn neergelegd in het half oktober 2010 bezegelde regeerakkoord van het kabinet-Rutte (zie tabel 2). De hypothese dat eigenbelang de voorkeur van respondenten voor invulling van het pakket noodzakelijk geachte bezuinigingsmaatregelen kleurt, vindt bevestiging in de uitslagen van het gebruikte opinieonderzoek (tabel 3).

C.A. de Kam en P. Dekker

* Honorair hoogleraar Economie van de Publieke Sector, Rijksuniversiteit Groningen.

** Medewerker Sociaal en Cultureel Planbureau en hoogleraar Civil Society, Universiteit van Tilburg.

Literatuur

Allers, Maarten, Jakob de Haan, en Flip de Kam (1999), Using Survey Data to Test for Ricardian Equivalence, *Public Finance Review* 26: 565-582.

Althaus, Scott L. (1998), Information Effects in Collective Preferences, *American Political Science Review* 92: 545-558.

Bartels, Larry M. (2009), Public Opinion and the Politics of Tax Policy: From Bush to Obama. paper for conference on 'Tax Policy in the Obama administration'; zie: www.bartels@princeton.edu.

Boorsma, P.B. (1980), *Naar de versoberingsstaat. Rooien en snoeien in de verzorgingsstaat*. Rede. Enschede: Technische Hogeschool Twente.

Borcherding, T.E., en R.T. Deacon (1972), The demand for the services of non-federal governments, *American Economic Review* 62: 280-296.

Bruins, Gerben, en Judith van Male (2010), *COB focusgroepen. Thema bezuinigingen: Groningen en Amsterdam*. Amsterdam: Ferro.

Centraal Planbureau (2010), *Keuzes in kaart 2011-2015. Effecten van negen verkiezingsprogramma's op economie en milieu*. Den Haag: CPB.

Cullis, John, en Alan Lewis (1985), Some Hypotheses and Evidence on Tax Knowledge and Preferences, *Journal of Economic Psychology* 6: 271-287.

Doel, J. van den (1978), *Demokratie en welvaartstheorie*. Alphen aan den Rijn: Samsom Uitgeverij.

Eind, G.J. van 't, en C.A. de Kam (1982), Heroverweging van bezuinigingen op publieke uitgaven, *Economisch Statistische Berichten* 67: 296-301.

Feld, Lars P., en John G. Matsusaka (2003), Budget referendums and government spending: evidence from Swiss cantons, *Journal of Public Economics* 87: 2703-2724.

Fishkin, James S. (1997), *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*. New Haven, CT: Yale University Press.

- Gemmell, Norman, Oliver Morrissey en Abuzer Pinar (2003), Tax perceptions and the demand for public expenditure: evidence from UK micro-data, *European Journal of Political Economy* 19: 793-816.
- Gilens, Martin (2001), Political Ignorance and Collective Policy Preferences, *American Political Science Review* 95: 379-396.
- Groot, H. de, en C.A. de Kam (2010), Collectieve uitgaven: wegen en herwegen, in C.A. de Kam, J.H.M. Donders en A.P. Ros (redactie), *Miljardendans in Den Haag. Over bezuinigingen en belastingen*. Den Haag: Sdu Uitgevers, 63-74.
- Kam, C.A. de (2010), Waar we heen gaan, Wilders zal wel zien, *Tijdschrift voor Openbare Financiën* 42(4), 219-233.
- Kemp, Simon, en Christopher D.B. Burt (2001), Estimation of the value and cost of government and market supplied goods, *Public Choice* 107, 235-252.
- McCaffery, Edward J., en Joel Slemrod (2006), *Behavioral Public Finance*. New York: Russell Sage Foundation.
- McGhee, Eric (2010), How Much Does the Public Know about the State Budget, and Does It Matter?, *The California Journal of Politics & Policy* 2(3), 1-20.
- Niskanen, W.A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- Ordeshook, P.C. (1976), The spatial theory of elections: A review and a critique, in: Ian Budge, Ivor Crewe and Dennis Farlie (eds.), *Party identification and beyond*. London-New York: John Wiley and Sons, 285-314.
- Rasinski, Kenneth A. (1989), The Effect of Question Wording on Public Support for Government Spending, *Public Opinion Quarterly* 53: 388-394.
- Ridder, Josje den, en Paul Dekker (2010), *Continu Onderzoek Burgerperspectieven, Kwartaalbericht 2010/2*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Sanders, Arthur (1988), Rationality, self-interest, and public attitudes on public spending, *Social Science Quarterly* 69: 311-324.
- Sears, David O., en Jack Citrin (1982), *Tax Revolt. Something for Nothing in California*. Cambridge Mass.: Harvard University Press.
- Studiegroep Begrotingsruimte (2010), *Risico's en zekerheden. Dertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Tompkinson, Paul, en Judy Bethwaite (1991), The effect of information on fiscal preferences, *Journal of Economic Psychology* 12: 287-298.
- Tweede Kamer (2010–2011a), *Kabinetsformatie 2010. Brief van de informateur*, 32 417, nr. 15.
- Tweede Kamer (2010–2011b), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën. Bijlagen bij de Miljoenennota 2011*, 32 500, nr. 2.
- Tweede Kamer (2010–2011c), *Brede heroverwegingen. Brief van de minister president, minister van Algemene Zaken*, 32 359, nr. 1.
- Welch, Susan (1985), The "More for Less" Paradox: Public Attitudes on Taxing and Spending, *Public Opinion Quarterly* 49: 310-316.

Bijlage: Bezuinigingsvoorkeuren van burgers en beleidsmakers (in procenten van de totale in aanmerking genomen ombuigingen)

	burgers	beleidsmakers ^a		posten ^b
Werkloosheidswet, bijstand e.d.	14	9	(1,04)	F3, F6
Woonsubsidies	13	2	(0,23)	A17
Gezondheidszorg	11	40	(4,36)	F2, F16, H1-8, I1-11
Defensie	11	5	(0,50)	A16
Ouders met kinderen	10	4	(0,46)	F4-5,F13,F17
AOW	9	1	(0,09)	F11,F15
Ontwikkelingssamenwerking	9	8	(0,86)	D1-3
Dijken, wegen en openbaar vervoer	7	9	(0,99)	A19-26, B10
Onderwijs	7	12	(1,33)	G1-13
Milieu	5	7	(0,76)	A18, B1, B3-4
Politie en justitie	5	3	(0,36)	A2-6, A8, A11,A14,A15
	----	----	-----	
Totaal	100 (30,1 mld.)	100	(11,0 mld.)	
Andere ombuigingen	nvt		(7,3 mld.) ^c	
Lastenverzwaring	(4,9 mld.)		(1,3 mld.) ^d	

a Bedragen in mld. euro, beoogde omvang in het jaar 2015.

b Nummers van posten verwijzen naar de specificaties van de ombuigingen (rubrieken A tot en met I) in bijlage II van het regeerakkoord.

c Hoofdzakelijk bestaande uit:

- taakstelling kleinere overheid (A1) 1,52 mld.
- afdracht gemeentefonds en provinciefonds (A27) 1,34 mld.
- omroep- en cultuursubsidies (A31, B5) 0,40 mld.
- beoogde afdrachtvermindering aan EU (D4) 1,00 mld.

d Bedrag conform bijlage II van regeerakkoord. In feite bedraagt de lastenverzwaring 3,6 mld. euro meer (dus 4,9 mld. euro), omdat politieke partijen de gezondheidszorg voor dit bedrag financieren uit hogere collectieve premies, in plaats van via eigen betalingen van zorggebruikers; deze eigen betalingen worden – anders dan de bedoelde premies – niet als collectieve last aangemerkt (zie: De Kam, 2010).