

De Miljoenennota 1990: een open eind

De Miljoenennota 1990 bevat veel goed nieuws, maar geeft ook aan dat de beheersbaarheid van de overheidsuitgaven nog steeds een groot probleem vormt. In dit artikel doet de auteur twee aanbevelingen om de beheersbaarheid van de overheidsuitgaven te vergroten. Contractering van overheidsactiviteiten zou een prikkel kunnen zijn voor het voorkomen van uitgavenverhogingen. Het probleem van de groei van het aantal wao/aaw-uitkeringsgerechtigden zou door deconcentratie van de wao/aaw kunnen worden tegengegaan.

PROF. DR. IR. J.M.M. RITZEN*

De Miljoenennota 1990 heeft goed nieuws over de ontwikkeling van de overheidsfinanciën in ons land. De uitgaven van het Rijk stijgen als bedrag, maar dalen in verhouding tot het netto nationaal inkomen (nni) tot iets minder dan 40%. Ook de totale overheidsuitgaven (uitgedrukt in procenten van het nni) dalen en wel tot 60%. De collectieve-lastendruk blijft vrijwel onveranderd rond 52%. Het financieringstekort van het Rijk neemt met 0,7 procentpunt af tot 5%.

Het slechtste nieuws is oud nieuws. De werkloosheid wordt niet substantieel teruggedrongen en inkomensverhoudingen verslechteren verder. De Miljoenennota 1990 laat ook zien dat een decennium van beheersing van de overheidsuitgaven tot op heden weinig méér heeft opgeleverd dan dikke rapporten. De overheidsuitgaven zijn nog steeds volstrekt onbeheerst. Overschrijdingen doen zich alom voor. Ook is nog steeds niet voldaan aan de meest primaire beginselen van het afleggen van rekenschap over de uitgaven.

De op hol geslagen uitgaven leggen een bom onder de overeenkomsten voor een toekomstig kabinet. De Miljoenennota 1990 is niet duidelijk over de structurele effecten voor de toekomst van de uitgavenoverschrijdingen, die zich in de afgelopen jaren voordeden. De indruk ontstaat dat aanzienlijke financiële ruimte zal moeten worden gereserveerd om deze structurele effecten op te vangen. Dat betekent dat ingeleverd moet worden op één of meer van de andere beleidslijnen.

Deze dreiging wordt nog vergroot door twee andere ontwikkelingen. Allereerst veronderstelt de Miljoenennota loonmatiging in de marktsector. Wanneer die niet optreedt legt dit een opwaartse druk op de begroting. Ten tweede zal – zonder ingrijpende hervormingen van de wao/aaw – de collectieve-lastendruk stijgen, doordat het aantal wao/aaw-gerechtigden nog steeds fors groeit.

In deze bijdrage worden twee voorstellen voor een grondige aanpak voor de beheersingsproblematiek gedaan. Het eerste voorstel behelst om ambtelijke diensten op contractbasis te laten werken. De gecontracteerde eenhe-

den krijgen een grote mate van zelfstandigheid voor het vervullen van het contract, maar zijn tevens gebudgetteerd in de middelen, die voor het contract beschikbaar zijn.

Voor de sociale verzekeringen zou, beginnend bij de wao/aaw een deconcentratie naar bedrijfstakken kunnen worden doorgevoerd. De premies dekken in die opzet per bedrijfstak de uitkeringen. Ook zou de uitkeringshoogte per bedrijfstak kunnen worden vastgesteld.

Contractering van ambtelijke activiteiten beoogt om in de besluitvorming binnen ministeries de potentiële druk van ambtenaren om tot uitgavenverhogingen te komen, te verminderen. Het voorstel om de wao/aaw te deconcentreren is bedoeld om de band tussen beslissen, betalen en genieten bij de wao/aaw te herstellen. Bij de wao/aaw vindt op grote schaal liftersgedrag plaats, waarbij bedrijfstakken en bedrijven de rekening voor hun uitstoot van werknemers naar de wao/aaw door anderen kunnen laten betalen.

Hoofdpijnen

Het gesternte waaronder deze Miljoenennota werd geschreven is net als de twee voorgaande jaren uitzonderlijk gunstig. De verwachte economische groei van 2,75% (reel nni) hoort bij de hoogste van de periode sinds de eerste oliecrisis (in 1973) al is de verwachte groei in 1990 iets lager dan die in 1988 en 1989. Dat schept lucht voor vermindering van het financieringstekort en voor daling van de collectieve-lastendruk. Mijns inziens blijft de vermindering van het financieringstekort van het Rijk (met 0,7 procentpunt van het nni) aan de lage kant tegen de achtergrond van die economische groei temeer daar het noemer-effect (de groei van het nni) al bijna eenderde van die daling voor zijn rekening neemt. De rentelasten die de overheid

* Hoogleraar economie van de publieke sector, Erasmus Universiteit Rotterdam. De auteur dankt P.A. Cornelisse en H. de Groot voor hun commentaar.

moet dragen zijn met 23 mrd. nog steeds zeer hoog (de hoogste functionele uitgavencategorie) en nog steeds stijgend ook in procenten van het nni. Hoe sneller het financieringstekort daalt, hoe eerder er ruimte ontstaat (door verlaging van het relatieve niveau van de rentelasten) voor andere zaken.

De collectieve-lastendruk is vrijwel stabiel. Het is duidelijk – gezien de twee pagina's toelichting, die nodig zijn – dat de definitie van collectieve-lastendruk, zoals afgesproken bij het Regeerakkoord 1986, niet langer te hanteren is. Bij voorbeeld, wanneer de ziekenfondspremie wordt beschouwd als een bijdrage (een prijs) voor aanspraken op gezondheidszorg daalt daardoor plotseling de collectieve-lastendruk. Of: wanneer een milieuheffing wordt omgezet in een verbod, neemt de collectieve-lastendruk af, ook al zou het effect op de vervuiling exact hetzelfde zijn.

Het signaal, dat gegeven wordt met het stabiliseren van de collectieve-lastendruk, is mijns inziens belangrijk. De Miljoenennota bevat tevens een betoog dat daling van de collectieve-lastendruk een hoge prioriteit zou moeten hebben in de komende jaren, met het oog op de economische groei. Dat belang is echter om een aantal redenen aanvechtbaar. De effecten van belastingen en premies op het aanbod van arbeid zijn beperkt, terwijl er nog onzekerheid bestaat over de gevolgen van publieke heffingen op het aanbod van besparingen en op de vraag naar arbeid. In de Miljoenennota wordt de noodzaak van verlaging van de collectieve-lastendruk vooral beargumenteerd tegen de achtergrond van de Europese integratie: de Nederlandse tarieven voor de verschillende belastingen zouden teveel uit de pas lopen met de tarieven elders. Die argumentatie is evenmin overtuigend. Cnossen merkt daarover op dat het goed zou zijn om op dit punt lering te trekken uit de ervaringen van federale regeringen, zoals Canada en de Verenigde Staten waar belastingtarieven onderling aanzienlijk verschillen¹, en zo voeg ik daaraan toe: in vreedzame coëxistentie. Ook het Witboek van de Europese Commissie over de voltooiing van de interne markt herhaalt bij voortdurend dat de algemene benadering van de Commissie *niet* is harmonisatie (in de zin van uniformiteit) van tarieven (en belastingbases), maar wederzijdse erkenning en gelijkwaardigheid.

Voor alle duidelijkheid: het gaat mij niet om daling van collectieve-lastendruk op zich: op de langere termijn is die mijns inziens wenselijk, maar om het tijdpad van de reductie van het financieringstekort en de collectieve-lastendruk. In dit tijdpad verdient de verlaging van het financieringstekort de komende jaren de voorkeur.

De Miljoenennota 1990 geeft in feite alleen een tussenstand in de voorbereiding van de begroting voor 1990. De kabinetsformatie kan nog op veel fronten ingrijpende wijzigingen opleveren. De belangrijkste punten van discussie bij de formatie zullen (wat betreft de begroting) waarschijnlijk zijn:

- de ruimte die wordt geschapen voor vermindering van belastingen in het kader van de vereenvoudiging van de belastingen (de 'Oort-operatie', zie de bijdrage van Stevens aan dit nummer);
- de eerste aanzet die in 1990 wordt gegeven voor de realisering van het voorgenomen kabinetsbeleid.

Tabel 1 geeft een samenvatting van de invloed van het beleid, gezien door de vier grotere partijen op de overheidsuitgaven en -inkomsten voor de periode 1991-1994.

Deze cijfers betreffen afwijkingen van de centrale projectie van het CPB, die zeer dicht ligt bij de Miljoenennota 1990 en de daarin opgenomen meerjarenramingen.

Ingrijpend kunnen de veranderingen in elk geval zijn tegen de achtergrond van de verschillen van inzicht. Nu zou men daarover kunnen zeggen, dat – in het totale beeld van uitgaven en inkomsten – het slechts gaat om kleine

Tabel 1. Saldi overheidsuitgaven en -inkomsten bij uitvoering beleid volgens de programma's van de vier grote partijen 1991-1994 (mrd. gld.), t.o.v. centrale projectie

	PvdA	D66	CDA	VVD
Saldo intensiveringen (extra uitgaven)	9,0	3,5	2,5	-3,2
Saldo lastenverzwaringen (extra inkomsten)	1,5	0,3	0	-1,1

Bron: CPB, *Macro-economische effecten van de verkiezingsprogramma's 1990-1994 van CDA, PvdA, VVD en D66*, werkdocument 32, september 1989.

percentages van het totaal van overheidsuitgaven en -inkomsten. Deze kleine percentages geven echter een richting aan, ze creëren verwachtingen over de toekomst. Ze zijn derhalve belangrijk.

Niet alleen maakt de tabel duidelijk dat de Miljoenennota na de kabinetsformatie nog aanzienlijk gewijzigd zal worden, ook komt naar voren dat het waarschijnlijk om uitgavenverhogingen zal gaan, die gevoegd moeten worden bij mogelijke uitgavenoverschrijdingen.

Bourgeois housekeeping

"So the prince could hardly run state business according to bourgeois housekeeping methods – spending within one's income and not laying out money until the necessary resources had been found. State expenditure ran ahead: all rulers hoped to catch it up, but with very rare exceptions never succeeded"².

De verschillende politieke partijen zijn, bij de opstelling van de verkiezingsprogramma's, uitgegaan van een nominale 'ruimte' van zo'n 45 mrd. voor de komende vier jaar. Die ruimte is bepaald aan de hand van de veronderstelling van een economische groei (nni) van 2,5% per jaar bij de huidige tarieven van de belasting en van de premies. Die 45 mrd. zou beschikbaar zijn voor aanpassing van uitgaven aan de inflatie, vermindering van het financieringstekort, verlaging van de belastingtarieven, herstel van de koppelingen, extra uitgaven en dergelijke. De eerste, kleine domper op de vreugde over zoveel ruimte vormde *Werkdocument 31* van het CPB (augustus 1989). De economische groei zou wel eens een kwart procent per jaar minder kunnen zijn over de komende vier jaar. Een tweede waarschuwing kwam van de Kam e.a., die een 'gat van Ruding' signaleerden³. Zij constateren dat er – volgens de Voorjaarsnota 1989 – 8,6 mrd. aan extra uitgaven heeft plaatsgevonden (naast 4,2 mrd. aan uitgavenverminderingen). De ruimte in 1990 zou wel eens beperkter kunnen zijn dan gedacht door de overloop van de uitgavenoverschrijdingen in 1989 naar 1990.

De structurele doorwerking van deze overschrijdingen zou de ruimte voor de jaren na 1990 aanzienlijk kunnen beperken (binnen de randvoorwaarden van het terugdringen van het financieringstekort en de stabilisatie van de collectieve-lastendruk).

De Miljoenennota merkt op dat sinds eind 1986 de voor 1990 geprojecteerde rijksuitgaven met 16 mrd. zijn over-

1. S. Cnossen, *Tax coordination in the European Community*, Kluwer, Deventer, 1987, blz. 5.

2. F. Braudel, *The wheels of commerce*, Harper, New York, 1982, blz. 521 over uitgaven- en inkomstenbeleid in de 13e, 14e en 15e eeuw.

3. C.A. de Kam, C. Sterks en J. de Haan, *De erfenis van Ruding*, ESB, 28 juni 1989, blz. 616-619.

schreden. Ze zoekt onder andere de oplossing voor het tegengaan van overschrijdingen in een verbetering van de meerjarencijfers. Een eerste exercitie voor de verbetering van de meerjarencijfers heeft onlangs plaatsgevonden en de resultaten worden in de Miljoenennota 1990 gepresenteerd. De Miljoenennota 1990 is uniek omdat er twee reeksen meerjarencijfers in zijn opgenomen. Meerjarencijfers voor de begroting aan de ene kant en 'realistische meerjarencijfers' (bijlage 19) voor de kabinetsformatie. De laatste zijn wel in het budgettaire totaalbeeld opgenomen, maar niet in de afzonderlijke begrotingshoofdstukken. Deze nieuwe raming levert in 1994 een uitgavenverhoging op van bijna 0,9 mrd. Dit is bijna koddig, wanneer men bedenkt dat in Miljoenennota 1990 de meerjarenraming voor 1993 ruim 4,2 mrd. hoger ligt dan die in de Miljoenennota 1989. Hoe realistisch is het realisme van de bijgestelde meerjarenraming dan? Die vraag krijgt met name reliëf door twee gegevens. In de eerste plaats meldt de Miljoenennota (op blz. 15): "Risico's met betrekking tot uitgavenoverschrijdingen liggen ook in de toekomst nog steeds op de loer", verwijzend naar de SCP-studies die een toenemende druk op de overheidsuitgaven door de demografische ontwikkeling voorspellen (op blz. 375). In de tweede plaats is de bijstelling van de meerjarenraming vooral gericht geweest op de open-einde regelingen (blz. 375). Nu is gebleken dat uitgavenoverschrijdingen zich niet beperken tot open-einde regelingen, sterker nog, dat ze betrekkelijk willekeurig zijn verdeeld over open-einde en gebudgetteerde regelingen⁴. De hele begroting is in toenemende mate een open eind geworden.

De Miljoenennota meldt trots dat er verbetering is gekomen in het afleggen van rekenschap over de uitgaven (blz. 115). Die trots is ongepast. Terwijl er op 5 september 1988 (Miljoenennota 1989) nog 34 suppletoire begrotingen moesten worden aangeboden voor behandeling in eerste en tweede kamer is dit aantal een jaar later opgelopen tot 43. En wat betekent verbetering als van de 16 begrotingshoofdstukken over 1988 er 5 bij accountantscontrole zijn goedgekeurd, 4 zijn goedgekeurd onder voorbehoud, voor 2 een onthouding van oordeel werd uitgesproken en er voor de overige 5 nog geen verklaringen zijn. Deze score is inderdaad een minieme verbetering ten opzichte van 1987, maar nog steeds voor een zwaar zieke patiënt: van 40,5 naar 40 graden koorts.

Contractering

In de huidige situatie van de begrotingsuitvoering zijn de prikkels voor de verschillende actoren overwegend in het voordeel van overschrijdingen. De financiële ruimte, die het gevolg is van de economische groei, versterkt dit klimaat. Actoren binnen de rijksoverheid op het uitvoeringsniveau staan onder druk van de personen werkzaam in het veld van overheidszorg, of dit nu het leger, het onderwijs, de medische zorg of de kunstsector is. De minister is de actor, die formeel verantwoordelijk is. De uitvoering is echter gedelegeerd aan bij voorbeeld directeuren-generaal en door deze weer aan lagere hiërarchische niveaus. Deze actoren winnen bij uitgavenoverschrijdingen aanzien in het 'veld', waarvoor zij de uitvoering verzorgen. Ze verliezen dan wellicht aan reputatie bij de minister, die de uitgavenoverschrijding moet verantwoorden, maar veel kan dat niet zijn als collectief – door de meeste bij de uitvoering betrokkenen – uitgavenoverschrijdingen ontstaan. Zelden of nooit hebben ze iets te winnen bij vermindering van uitgaven, ook wanneer dit mogelijk zou zijn door exogene factoren, zoals nieuwe technologieën of afnemende aantallen gebruikers. Niskanen heeft deze gedachtegang geformaliseerd⁵. Hij beschrijft ambtenaren als budgetmaximeerders.

Beheersing van de overheidsuitgaven is mijns inziens uitsluitend mogelijk indien prikkels worden gecreëerd binnen de rijksoverheid (waar ik me toe beperk in deze beschouwing) om tot uitgavenverminderingen te komen. Dergelijke prikkels zouden kunnen worden gevonden door een vergaande uitcontractering van activiteiten bij de rijksoverheid. De contracterende eenheden (we noemen ze hier verder: contractanten) hebben een grote mate van vrijheid om – binnen de contracttermen – het contract uit te voeren. Efficiëntieverbeteringen slaan niet alleen neer in lagere overheidsuitgaven, maar ook in beloningen van de betrokkenen.

Het contracteren van activiteiten is niet een volstrekt nieuwe gedachte. Ze wordt gevolgd op gemeentelijk niveau, waar bij voorbeeld vuilnisophalddiensten in toenemende mate op contractbasis werken⁶. In het algemeen moet aan twee voorwaarden zijn voldaan om contractering mogelijk te maken. In de eerste plaats moet concurrentie tussen potentiële contracterende organisaties bestaan. Zonder concurrentie kan de contractant monopoliewinsten gaan opstrijken⁷. In de tweede plaats moet het te contracteren product redelijk goed en zonder teveel kosten te omschrijven zijn. Wanneer boekwerken moeten worden besteed aan het contract, lopen de transactiekosten van dat contract teveel op.

Voordat we nader ingaan op de vraag of aan deze voorwaarden kan worden voldaan bij ambtelijke activiteiten, is het van belang preciezer te zijn over de keten van relaties die de beheersing van de overheidsuitgaven zo moeilijk maakt. Die relaties worden wel aangeduid met 'principal-agent'-relaties. Er is een 'principal', die middelen bereikbaar stelt voor een karwei en een 'agent', die het uitvoert.

'Principal-agent'-relaties bestaan tussen bij voorbeeld de minister en zijn ambtenaren, maar ook tussen de ambtenaren (als 'principal') en het uitvoeringsveld. We beperken ons hier tot die ruwe tweedeling in de keten van relaties. Bij contractering van activiteiten wordt meestal gedacht aan de tweede 'principal-agent'-relatie tussen ambtenaren en uitvoeringsveld. Die beperking is echter niet noodzakelijk. Zoals bij het begin van deze paragraaf werd aangegeven, kan de aandacht zich ook richten op de relatie tussen de minister als 'principal' en de ambtenaren als 'agents'. In de publieke sector doet zich de druk op uitgavenverhoging voor zowel in de relatie tussen uitvoeringsveld en ambtenaren, als tussen ambtenaren en minister. Bovendien staat er, via de achterdeur van de georganiseerde pressiegroepen, eveneens een druk van de cliënten, die het uitvoeringsveld bedient, op zowel ambtenaren als de betrokken minister.

Een 'principal' zal zich meestal voor de volgende problemen gesteld zien⁸:

- hoeveel moet van te voren worden vastgelegd in de vorm van procedures (regels) voor het afwikkelen van het karwei; naarmate minder duidelijk is aan te geven wat de *output* van het karwei is, zal de behoefte aan het stellen van regels over input en de te gebruiken productietechnologie groter zijn: er is minder ruimte voor 'lump sum'-financiering. Daar staat tegenover dat dergelijke

4. C.L. Jansen en H. de Groot, Beheersing van rijksuitgaven in theorie en praktijk, *ESB*, 29 maart 1989.

5. W.A. Niskanen, *Bureaucracy and representative government*, Rand McNally, Chicago, 1971.

6. Zie noot 9.

7. J. Ferris en E. Graddy, Contracting out: for what? With whom?, *Public Administration Review*, 46e jg., 1986, blz. 332-344.

8. Zie voor toepassing bij hoger onderwijs H. de Groot en J.M.M. Ritzen, *Lessen in bezuinigen*, Den Haag, 1988; Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, Reeks Beleidsgerichte Studies en R. Goudriaan, H. de Groot en C. den Broeder, *Bekostiging van het hoger onderwijs*, Erasmus Universiteit Rotterdam, 1989.

regels waarschijnlijk een zekere productie-inefficiëntie vastklinken in de uitvoering van het karwei;

- hoeveel kosten worden gemaakt voor het volgen van de uitvoering van het karwei ('monitoring')? Naarmate het karwei méér 'lump sum' is gefinancierd, terwijl de output minder goed meetbaar is, zal er meer behoefte bij de 'principal' bestaan aan 'monitoring';
- welke prikkels worden gekozen voor de bevordering van een uitvoering van het karwei door de agent in overeenstemming met de wensen van de 'principal' en welke sancties worden gekozen wanneer de contractant niet aan zijn contract voldoet?

In de Nederlandse beleidspraktijk wordt ervan uitgegaan dat de relatie tussen ministers en ambtenaren uitsluitend te regelen is in de bestaande verbanden van departementen en dat contractering van ambtelijke activiteiten niet mogelijk is, behalve wanneer het gaat over zulke zaken als het schoonmaken van gebouwen, het kantinebeheer en het verzorgen van drukwerk⁹. De achtergrond van die veronderstelling is dat de minister van dag tot dag op de hoogte moet zijn van de activiteiten (een voortdurende monitoring) en die activiteiten moet kunnen bijsturen. Sappington en Stiglitz wijzen erop dat het grote nadeel van contractering is dat wijzigingen in contractvoorwaarden gedurende de looptijd van een contract moeilijk en dus kostbaar zijn¹⁰. Wanneer de 'principal' voortdurend wil interveniëren, is het goedkoper om de 'agents' in te lijven bij de organisatie van de 'principal'. De vraag doet zich echter voor of voortdurende interventies wel zo gewenst zijn, c.q. of politieke verantwoordelijkheid voor een beleids-terrein niet even goed gestalte kan krijgen wanneer een belangrijk deel van de ambtelijke activiteiten op contractbasis wordt verricht. In concreto is mijn voorstel om na te gaan of niet een belangrijk deel van de ambtelijke activiteiten van ministeries op contractbasis kunnen worden verricht. Werken op contractbasis zou kunnen inhouden: contractmanagement binnen de rijksoverheid¹¹ of privatisering van diensten.

Een dergelijk voorstel zou verdedigd kunnen worden op grond van efficiëntie-overwegingen: de prikkels voor een efficiënte bedrijfsvoering zijn groter bij gecontracteerde activiteiten dan voor activiteiten die in de eigen organisatie worden uitgevoerd. Maar de belangrijkste achtergrond voor dit voorstel is hier niet efficiëntie, maar de bevordering van de beheersing van de overheidsuitgaven, door het verminderen van de prikkels tot uitgavenverhoging. Die prikkels bestaan nog wel (bij de contractant), maar vinden een tegenwicht in de partij die het contract verleent.

Terug naar de vraag of contractering van ambtelijke activiteiten wel mogelijk is. Monopolieposities kunnen inderdaad optreden (zie de loodsdiensten en de luchtverkeersleiding). Contractmanagement verdient dan de voorkeur boven privatisering. In veel andere gevallen is echter concurrentie in het aanbod van diensten potentieel aanwezig. Vanzelfsprekend zijn er factoren, die een eenmaal gekozen contractpartij bevoordelen bij vernieuwing van contracten: door een contract doet men ervaring op met de betreffende activiteit. Maar net als geldt voor veel toeleveranciers, is het maar in beperkte mate mogelijk om gebruik te maken van die positie. Zodra een contractant een prijsopslag pleegt, die de kosten van de opbouw van expertise overtreft, zal een alternatieve contractant een lagere prijs kunnen aanbieden.

Ook aan de tweede voorwaarde voor contractering is in veel gevallen voldaan. De producten, die gevraagd worden, zijn dikwijls goed te omschrijven. Interpretaties van de contractvoorwaarden door een contractant, die ver afwijken van die van de contracterende partij, leiden tot verlies aan reputatie van de contractant en op den duur tot verlies aan marktpositie.

Hoe moet u zich in praktijk deze contractering nu voorstellen? Een eerste voorbeeld zou het juridisch of financieel-economisch werk van een ministerie kunnen zijn. Dit werk wordt op contractbasis verricht door de verzelfstandigde bestaande directies of door afdelingen, die op basis van contractmanagement werken. Voor de staf van de minister kan worden volstaan met een beperkt aantal personen, die in staat zijn om de contracttermen op te stellen en de afgeleverde producten te beoordelen. Zou de continuïteit van bij voorbeeld juridisch werk voor het ministerie dan niet in gevaar komen? Dat hoeft niet het geval te zijn, omdat ook andere organisaties (met enige inwerktijd) dergelijk advies kunnen leveren. Ten slotte de vraag of de verzelfstandigde afdelingen dan niet het gevaar lopen failliet te gaan, indien contracten met het oorspronkelijke ministerie verdwijnen. Inderdaad zal het noodzakelijk zijn om op den duur een bredere orderportefeuille, dan berustend op één soort werk voor één ministerie op te bouwen. De voorbeelden zijn uit de sfeer van het beleidsondersteunende, betrekkelijk technische werk. Maar ook van de beleidsinhoudelijke werkzaamheden zou een belangrijk gedeelte kunnen worden gecontracteerd.

Inherent aan privatisering van overheidsactiviteiten is dat de werknemers van de verzelfstandigde diensten niet langer onderdeel vormen van de uniforme beloningssystematiek van de overheid. De overheidssector wordt daarvoor minder gevoelig – zelfs wanneer koppelingen in ere worden hersteld – voor de loonontwikkeling in de marktsector.

Voor de volledigheid: contractering van overheidsactiviteiten is geen panacee voor alle beheersbaarheidsproblemen van de overheid. Het kan echter waarschijnlijk wel een substantiële bijdrage leveren aan de beheersing van de overheidsuitgaven.

De wao/aaw

Eén van de meest opvallende groeifactoren in de Nederlandse overheidsuitgaven is de onstuimige toeneming van het aantal arbeidsongeschikten, die een uitkering in het kader van de Wet Arbeidsongeschiktheid (wao) of de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (aaw) krijgen. De aaw 'legt de bodem' voor een uitkering op minimumniveau, de wao zorgt voor de aanvulling tot 70% van het laatstgenoten loon. Er is geen westers land, dat zoveel arbeidsongeschikten per 100 inwoners kent, afgaande op de cijfers over arbeidsongeschikte uitkeringsgerechtigden. De herziening van de wao/aaw van 1986 blijkt nauwelijks of geen effect te hebben gehad op de toeneming van het aantal uitkeringsgerechtigden in het kader van de wao/aaw. Deze herziening beoogde de werkloosheidscomponent uit de wao/aaw te elimineren. Arbeidsongeschikten zouden – volgens deze herziening – een uitkering moeten krijgen die gerelateerd is aan de mate van medische arbeidsongeschiktheid.

Bij de wao/aaw is sprake van veel prikkels die aanmoedigen tot gebruik van de regeling en weinig ontmoedigende prikkels, zeker in die gevallen waarin bedrijven de uitkering tot het oorspronkelijke loon aanvullen. Voor de individuele werknemer kan het voordeel van de verkregen vrije tijd en

9. Contractmanagement is overigens wel in een aantal diensten van departementen (zoals bij de ministeries van WVC en BIZA) ingevoerd. Bij contractmanagement bestaat er – net als bij volledige privatisering – een belangrijke mate van autonomie en zelfbeheer van de betrokken diensten.

10. D.E.M. Sappington en J.E. Stiglitz, Privatization, information and incentives; *Journal of policy analysis and management*, 5e jg., 1987, blz. 567-581.

11. Zie noot 9.

de verminderde last van werk het verschil tussen uitkering en loon (meer dan) goedmaken. Voor de werkgever kan de wao/aaw een gunstige oplossing betekenen, die minder kosten met zich meebrengt dan herscholing of herallocatie binnen het bedrijf. Deze kosten zijn zelfs vrijwel nul wanneer geen aanvulling op het loon plaatsvindt. De premiestijging ten gevolge van één wao-er méér is immers verwaarloosbaar.

Een groot aantal mogelijke oplossingen is in het verleden voorgesteld om wijzigingen in de wao/aaw aan te brengen, die de met deze regeling gemoeide uitgaven beheersbaar maken. Ze zijn meestal als niet haalbaar van tafel geveegd, omdat ze de bestaande opzet ingrijpend veranderen¹². Een minder ingrijpende wijziging, met mogelijk een forse winst aan uitgavenbeheersing, is deconcentratie van de wao/aaw naar bedrijfstakken. Bedrijfstakken stellen zelf premies en eventueel ook de uitkeringshoogte vast. Bij een dergelijke deconcentratie ontstaan prikkels om per bedrijfstak maatregelen te nemen, die de toestroom naar de wao/aaw remmen. Immers de bedrijfstakken, waarin een grote wao/aaw-groei plaatsvindt, worden geconfronteerd met hogere brutoloonkosten (de aaw is een werkgeverspremie, de wao is een werknemerspremie). Hogere premies (in vergelijking met andere bedrijfstakken) zijn waarschijnlijk slechts ten dele af te wentelen op de werknemer. Hogere loonkosten tasten het marktaandeel nationaal aan en bedreigen de internationale concurrentiepositie.

Het is niet ondenkbaar dat bedrijfstakken, die een hoge uitstoot van arbeid naar wao/aaw doormaken, lagere uitkeringsniveaus vaststellen, hetgeen de aantrekkelijkheid van die bedrijfstakken voor werknemers doet afnemen. Deconcentratie kan liftersgedrag doen verminderen. Bovendien wordt bereikt dat ook op dit punt de overheid ontsnapt aan de wurggreep van de loonontwikkeling in de marktsector. Deconcentratie is niet volledig zonder problemen, omdat bedrijven zich niet altijd even makkelijk laten schikken naar bedrijfstakken. Dit is echter een overkomelijk probleem. Immers ook de ziektewet kent een dergelijke deconcentratie, met aparte premies per bedrijfstak. Zou men de wao/aaw deconcentreren, dan zal dit op termijn ook voor de nww voor de hand liggen, ten einde afwenteling te voorkomen.

Concluderend

De Miljoenennota 1990 bevat veel goed nieuws. Het financieringstekort van de overheid daalt, terwijl de collectieve-lastendruk vrijwel constant blijft. Het buitengewoon slechte nieuws is allereerst dat de werkloosheid hoog blijft, de inkomensverhoudingen verslechteren en ten slotte, dat na bijna een decennium van plannen om de beheersbaarheid te vergroten de overheidsuitgaven nog volstrekt onbeheerst zijn. De Miljoenennota 1990 is één open eind.

Verbeterde beheersing is tot nu toe vooral gezocht in procedures: het aanscherpen van het stringente begrotingsbeleid. Een aantal factoren, die uitgavenverhogingen opleveren is echter ingebouwd in de structuur van de overheid; die structuur bevat prikkels voor uitgavenverhogingen.

Een mogelijke aanpak om de prikkels voor uitgavenverhogingen te voorkomen is contractering van overheidsactiviteiten, ofte wel via contractmanagement binnen de overheid of via privatisering. Ministeries worden beperkt tot een kleine staf, waarbij het merendeel van de activiteiten op contractbasis wordt verricht. Het effect van prikkels tot uitgavenverhogingen die nu bij de ambtelijke diensten liggen vermindert, doordat er meer tegenwicht kan worden geboden. Een eerste additioneel voordeel van die aanpak

is een impuls tot efficiëntieverhoging, een tweede – bij privatisering – dat de rijksoverheid minder gevoelig wordt voor loonontwikkelingen in de marktsector, ook in geval de loonontwikkeling van ambtenaren gekoppeld is aan die van de marktsector.

De wao/aaw vormt een substantieel onderdeel van de overheidsuitgaven. De beheersing van de groei van het aantal wao/aaw uitkeringsgerechtigden is een probleem apart. Deconcentratie van de wao/aaw, waarbij per bedrijfstak premies en eventueel ook uitkeringen worden vastgesteld zou een oplossing kunnen bieden. In dat geval kan liftersgedrag van bedrijfstakken worden tegengegaan. Bedrijfstakken ondervinden dan directer het voordeel van beleid gericht op vermindering van de toestroom naar de wao/aaw.

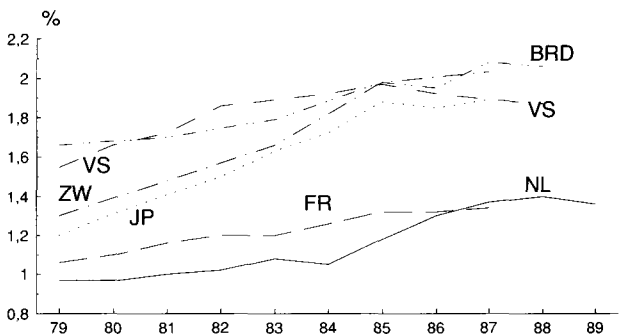
J.M.M. Ritzen

12. Twee voorbeelden zijn: H.F. Heijmans e.a., *Grenzen aan de sociale zekerheid*, Den Haag, 1984; Teldersstichting en J.A. van Kemenade e.a., *Om een werkbare toekomst*, Amsterdam, Den Haag, Tweede Kamerfractie PvdA, 1984.

Rectificatie

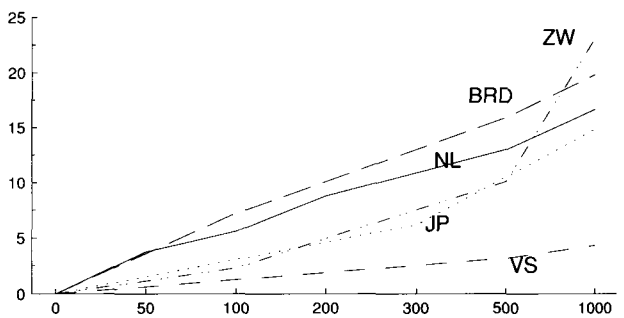
In het artikel "Generieke innovatiestimulering" van drs. M.C. van den Berg en dr. J.W.A. van Dijk in *ESB* van vorige week zijn fouten geslopen in de legenda bij de figuren 1 en 2 op blz. 946. Hierdoor ontstaan misverstanden met betrekking tot de internationale vergelijking van nationale R&D-inspanningen. Hieronder volgt de juiste presentatie van de figuren.

Figuur 1. Door het bedrijfsleven uitgevoerde R&D (als % van het bbp)



Bron: EZ-ATB, databank METING, 1989.

Figuur 2. Cumulatieve R&D-inspanning van bedrijven tot 1000 werknemers (in % van de totale bedrijfs-R&D)



Bron: EZ-ATB, databank METING, 1989.