

De ontwikkeling van de collectieve uitgaven, 1982-1986

De verdeling van de last van de ombuigingsmaatregelen in de bijna voorbije kabinetsperiode over de sociale-verzekeringsfondsen, de gemeenten en provincies en de rijksuitgaven in enge zin, heeft tot nogal wat discussie aanleiding gegeven. In dit artikel wordt de ontwikkeling van de collectieve uitgaven in de periode 1982-1986 geschetst met behulp van uitgavenquoten. Het blijkt dat het aandeel van de collectieve uitgaven in het nationale inkomen vooral is kunnen dalen door verhoudingsgewijs grote ombuigingen bij de lagere overheden en de sociale verzekeringen. Ook binnen de rijksbegroting was de werkelijke pijn niet evenredig verdeeld. Het beleidsterrein van Onderwijs en Wetenschappen blijkt relatief het meest te hebben bijgedragen aan de waargenomen daling van de collectieve-uitgavenquote.

DRS. P.M. MALLEKOOTE*

Inleiding

'Wie het weet, mag het zeggen', zo luidt de kop van een recent artikel in dit blad van de hand van Haselbekke en Van der Hoek in een reactie op het verschijnen van de *Miljoenennota 1986* 1). Achtergrond van deze titel voor hun commentaar op de door het kabinet gepresenteerde voornemens vormde de constatering dat de *Miljoenennota 1986* – naast een grote openhartigheid – vragen op belangrijke onderdelen van het beleid onbeantwoord laat. Zo missen zij bij voorbeeld een uiteenzetting over de mate waarin ombuigingen bij het rijk en bij de lagere overheden zijn neergeslagen. Zij wijzen daarbij op indicaties als zou het rijk bij de in afgelopen jaren gevoerde ombuigingsoperaties (voor een deel) buiten schot zijn gebleven. Onderbouwd met cijfers wordt dit evenwel niet.

Hofland en Van Niekerk signaleren in hetzelfde nummer een discrepantie in de ontwikkeling binnen de collectieve uitgaven en in het bijzonder tussen die van het rijk en andere overheden 2). Gedurende de huidige kabinetsperiode is volgens deze auteurs, die zich daarbij op cijfers uit de *Miljoenennota* baseren, de groei van de rijksuitgaven in sterke mate boven die van de lokale overheden uitgegaan.

Van der Dussen constateert dat het huidige kabinet bij

het invullen van de bezuinigingen het rijk heeft gespaard 3). Volgens hem is de bezuinigingslast vooral bij de gemeenten terechtgekomen, waardoor de investeringen bij deze overheden sterk zijn teruggelopen. Wolfson, ten slotte, stelt dat de ombuigingen binnen de collectieve sector tot dusver in hoofdzaak zijn gevonden in niveauperlagingen van inkomensoverdrachten en van de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector 4). Op de volume-ontwikkeling in de collectieve voorzieningen is volgens hem in de huidige kabinetsperiode nauwelijks omgebogen.

In dit artikel wordt gepoogd een antwoord te geven op de vraag welke deelsectoren van de collectieve sector relatief

* De auteur is werkzaam bij de Studiedienst van De Nederlandsche Bank NV. Hij schrijft dit artikel op persoonlijke titel. Dank is verschuldigd aan drs. A.M. Dongelmans voor de stimulerende opmerkingen bij eerdere versies van dit artikel en aan de heer K.F.W. van Veen voor het uitvoeren van de berekeningen.

1) A.G.J. Haselbekke en M.P. van der Hoek, *Wie het weet, mag het zeggen*, *ESB*, 2 oktober 1985, blz. 977.

2) J. Hofland en N.C.M. van Niekerk, *De Miljoenennota 1986: tussen twee regeerakkoorden*, *ESB*, 2 oktober 1985, blz. 984.

3) J.W. van der Dussen, *Vier jaar kabinet-Lubbers: Vier magere jaren voor gemeenten en provincies*, *B&G*, oktober 1985, blz. 238.

4) D.J. Wolfson, *De Miljoenennota 1986: een spanningsveld tussen informatiebehoefte en informatiehantering*, *ESB*, 16 oktober 1985, blz. 1030.

(Vervolg van blz. 301)

ren de behoefte aan uitbreiding van de capaciteit. Onverwachte stijging van de elektriciteitsvraag (bij voorbeeld als heel Nederland 's avonds naar een voetbalwedstrijd kijkt) of onverwachte storingen kunnen snel door prijs- en hoeveelheidsaanpassingen worden geabsorbeerd.

Besluit

Het bestaan van deze interactieve marktfilosofie op basis van marginale kosten is niet nieuw en bij het Ministerie van Economische Zaken en in het bedrijfsleven inclusief de elektriciteitsindustrie niet onbekend. In een aantal landen wordt de gedachte soms experimenteel, soms defini-

tief partieel of integraal toegepast. In Nederland wordt in Overijssel op beperkte schaal met elementen van deze gedachtegang geëxperimenteerd. In een tijd van deregulering, privatisering, informatisering en een grotere aandacht voor het marktconforme denken zowel bij de overheid als bij het bedrijfsleven moet het toch niet moeilijk zijn om gezamenlijk de merites van dit systeem systematischer en grootschaliger te bestuderen. En niet in de laatste plaats: de minister heeft het uitzicht op een uniforme landelijke elektriciteitsprijs (exclusief de verschillen veroorzaakt door distributiekosten), een ingewikkeld systeem van premies en boetes is niet nodig en de provinciale elektriciteitsbedrijven kunnen zelf de voordelen van efficiënte bedrijfsvoering toucheren.

H.W.G.M. Peer

sterk aan de recente ombuigingen in de collectieve uitgaven hebben bijgedragen en welke categorieën uitgaven daarbij vooral in het geding waren. De ombuigingsinspanning wordt hier benaderd aan de hand van de (relatieve) bijdrage aan de geconstateerde reductie van de uitgavenquote 5). Deze laatste staat in dit artikel centraal.

Dit artikel is als volgt opgebouwd: eerst wordt bezien hoe de uitgavenquote zich in verschillende deelgebieden van de collectieve sector recent heeft ontwikkeld. Vervolgens wordt het verloop van de reële uitgaven binnen de collectieve sector onderzocht. In de daarop volgende paragraaf worden de rijksuitgaven nader bezien, terwijl tot slot de conclusie volgt.

De collectieve-uitgavenquote uitgesplitst

Zoals bekend wordt onder collectieve uitgaven verstaan de som van de uitgaven van het rijk, de overige publiekrechtelijke lichamen (opl, waaronder lagere overheden zoals gemeenten en provincies) en de sociale verzekeringen. Hoewel het begrip 'overige publiekrechtelijke lichamen' een ruimere strekking heeft dan lagere overheden worden beide begrippen in de rest van dit artikel als synoniemen beschouwd.

De uitgaven van de sector sociale verzekeringen worden, behalve door een thans nog geringe bijdrage van het rijk geheel gefinancierd door sociale premies van werkgevers, werknemers en uitkeringstrekkers. Het rijk dekt zijn uitgaven, behoudens leningfinanciering, door middel van belastingen en niet-belastingmiddelen (waaronder gasbaten), terwijl de lagere overheden voor circa 90% van hun middelen afhankelijk zijn van het rijk. Ongeveer driekwart hiervan is bestemd voor specifieke taken, meestal ten behoeve van de uitvoering van – in het kader van medebewind – aan deze overheden opgedragen taken, zoals onderwijs. Deze taakuitoefening is in het algemeen aan wettelijke bepalingen of regelgeving van rijkswege gebonden. De rest van de middelenoverdracht van het rijk aan de lagere overheden staat in beginsel vrij ter beschikking, althans voor zover deze inkomsten niet noodzakelijk dienen te worden aangewend voor de bekostiging van medebewindstaken 6).

Uit de *Miljoenennota 1986* valt af te leiden dat de collectieve-uitgavenquote in de periode 1982-1986 met in totaal 3½ procentpunt van het nationale inkomen is gedaald 7). In de periode 1978-1982 was deze quote nog met maar liefst bijna 11½ procentpunt opgelopen. Toegeno-

men inkomensoverdrachten aan gezinnen (met name werkloosheidsuitkeringen) die de groei van het nationale inkomen overtroffen, de invoering van de WIR, een stijging van de rentebetalingen op overheidsschuld en een verhoogde activiteit in de sociale woningbouw droegen hier toe in belangrijke mate bij. De ommekeer in de ontwikkeling van de collectieve-uitgavenquote, die zich na 1983 heeft voorgedaan, betekent onmiskenbaar een doorbreking van de al enkele decennia lang aan de gang zijnde opwaartse dynamiek van de collectieve uitgaven. Na 1960 deed zich alleen in 1969, 1973 en 1976 een daling van de quote voor. In 1982 lag de uitgavenquote meer dan 30 procentpunten hoger dan in 1960.

Voor recente perioden is het verloop van de uitgavenquote van de collectieve sector als geheel en een nadere uitsplitsing daarvan naar rijk, overige publiekrechtelijke lichamen en sociale verzekeringen weergegeven in tabel 1. Om dubbeltellingen te voorkomen zijn in deze opstelling de rijksbijdragen aan de sociale fondsen en de overdrachten van het rijk aan de lagere overheden, voor zover althans geen specifieke uitkeringen, bij de rijksuitgaven buiten beschouwing gelaten.

Uit tabel 1 blijkt dat de sociale verzekeringen voor meer dan de helft aan de van 1982 tot 1986 opgetreden daling van de uitgavenquote hebben bijgedragen. De uitgaven van deze sector zijn na 1982 met bijna 2 procentpunten gedaald tot een niveau van 23,5% van het nationale inkomen. De lagere overheden verminderden hun uitgaven tussen 1982 en 1986 met één procentpunt en droegen daarmee voor bijna eenderde aan de reductie van de uitgavenquote van de collectieve sector bij. De rijksuitgaven namen in diezelfde periode met ruim ½ procentpunt af, nadat deze van 1978 tot 1982 met 8½ procentpunt waren gestegen. Wanneer de specifieke uitkeringen van het rijk aan de lagere overheden buiten beschouwing worden gelaten, dan blijkt dat van een reductie van de uitgavenquote van het rijk geen sprake meer is.

De bijdrage van een deelsector aan de reductie van de uitgavenquote als geheel krijgt meer accent indien daarbij tevens de relatieve omvang van die deelsector in beschouwing wordt genomen. In de laatste kolom van tabel 1 is de quotemutatie berekend die tot stand zou zijn gekomen indien elke deelsector in relatief gelijke mate aan de daling van de totale uitgavenquote had bijgedragen. Worden de cijfers uit deze kolom vergeleken met de feitelijke daling van de uitgavenquote van de desbetreffende deelsector, dan kan worden geconstateerd dat de lagere overheden relatief veel aan de van 1982 tot 1986 opgetreden daling van de uitgavenquote hebben bijgedragen. Het aandeel van deze overheden was 2½ maal zo groot als op basis van evenredigheid het geval zou zijn geweest. Ook het aandeel van de sociale verzekeringen was naar verhouding groot. Opvallend is de geringe bijdrage van het rijk, namelijk slechts eenderde van de reductie die bij evenredigheid tot stand zou zijn gekomen. Dit is des te opmerkelijker indien wordt bedacht dat van 1978 tot 1982 van de stijging van de totale uitgavenquote driekwart (8½ procentpunt) voor rekening van het rijk kwam.

Tabel 1. Uitgavenquoten van de collectieve sector, in procenten van het netto nationale inkomen

	1978	1982	1986	Mutatie 1986 ten opzichte van 1982	
				feitelijk	bij evenredigheid d)
Totale collectieve sector a)b)	59,4	70,7	67,2	-3,5	-3,5
waarvan:					
- rijk b)c)	29,4	37,8	37,2	-0,6	-1,9
(waarvan specifieke uitkeringen aan opl)	(12,1)	(14,1)	(13,5)	(-0,6)	(-0,7)
- overige publiekrechtelijke lichamen	7,5	7,5	6,5	-1,0	-0,4
- sociale verzekeringen	22,5	25,4	23,5	-1,9	-1,2

a) Nationale-rekeningenbasis conform definitie Miljoenennota. Voor een toelichting hierop zij verwezen naar *Miljoenennota 1985*, blz. 206.

b) Incl. debudgettering.

c) Excl. rijksbijdragen aan de sociale fondsen en algemene uitkeringen aan overige publiekrechtelijke lichamen.

d) Daling van de uitgavenquote indien de totale quotedaling naar evenredigheid zou zijn verdeeld op basis van het aandeel van de uitgaven van de desbetreffende sector in de totale collectieve uitgaven.

Bron: Berekend uit gegevens ontleend aan *Nationale Rekeningen 1984*, *Miljoenennota 1986*, en *Macro Economische Verkenning 1986*; de cijfers voor 1986 zijn ten dele geraamd.

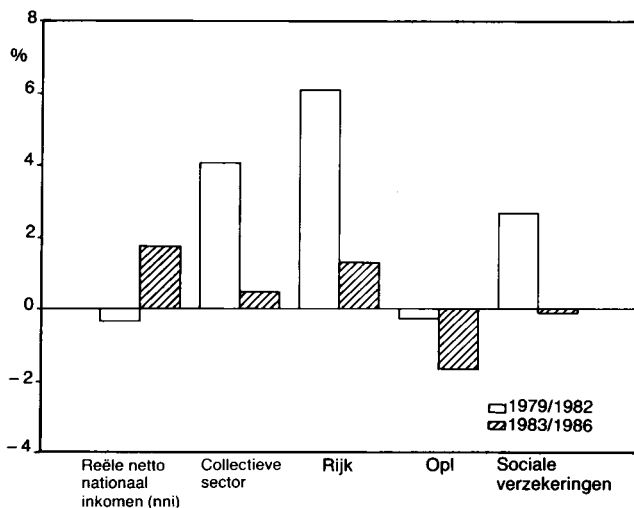
De groei van de collectieve uitgaven

De ontwikkeling van de collectieve uitgaven, zoals die in de vorige paragraaf naar voren kwam, kan ook worden bezien in termen van reële groeivoeten. In figuur 1 is de groei

5) Strikt genomen zou de ombuigingsinspanning moeten worden afgemeten aan een vermindering van uitgaven ten opzichte van een toekomstig uitgavenpad dat is opgesteld onder de veronderstelling van ongewijzigd beleid. Voor de collectieve sector als geheel is een dergelijk pad niet bekend.

6) Bij voorbeeld de uitvoering van de Bijstandswet, waarvan een deel van de kosten ten laste van de eigen middelen van gemeenten komt. 7) *Miljoenennota 1986*, blz. 160, tabel 15.2. Volgens deze tabel daalt de uitgavenquote van 70,7 procent van het nationale inkomen in 1982 naar 67,2 procent in 1986.

Figuur 1. Reële uitgavenstijging, gemiddeld in procenten per jaar



van de reële uitgaven per deelsector in beeld gebracht 8). Daaruit komt naar voren dat na 1982 – gemiddeld genomen – sprake is geweest van een forse groeivoetvertraging van het uitgaventotaal (bij een hogere groei van het nationale inkomen). De uitgaven van de sociale verzekeringen en van de lagere overheden zijn daarbij zelfs in absolute omvang teruggelopen, de laatste het sterkst. Opmerkelijk is dat de reële uitgaven van die sector gemiddeld genomen al sinds 1978 aan het dalen zijn. Bij het rijk was na 1982 echter nog wel sprake van groei, namelijk van 1 à 1½% per jaar. Vergeleken met de periode 1978-1982 was dit overigens een aanzienlijke afzwakking van het stijgingstempo.

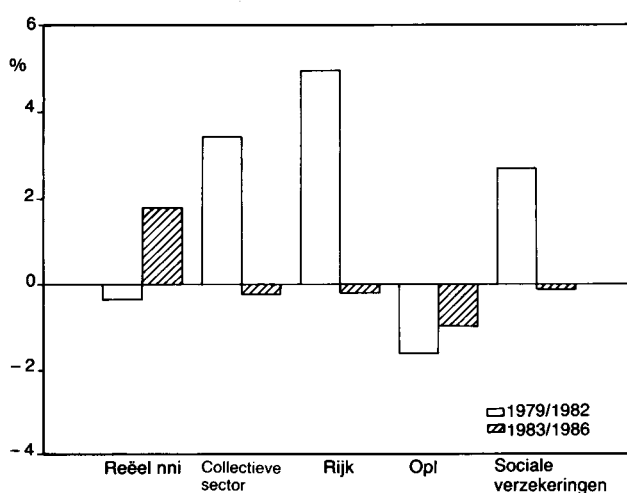
De weergegeven volume-ontwikkeling van de collectieve uitgaven wordt in belangrijke mate beïnvloed door de rente-uitgaven op overheidsschuld van zowel het rijk als van de lagere overheden. Indien deze rente-uitgaven buiten beschouwing worden gelaten, blijkt dat in de periode 1982-1986 bij alle onderscheiden deelsectoren de uitgaven in reële termen dalen, zie figuur 2. Deze ontwikkeling manifesteert zich in deze periode het sterkst bij de lagere overheden. Het is echter opvallend dat de reële uitgaven van deze overheden ongerekend rente-uitgaven in de periode 1978-1982 nog aanzienlijk sterker waren teruggelopen dan in de daarop volgende jaren, dit in tegenstelling tot het beeld zoals dat uit figuur 1 naar voren komt.

De achtergrond van het minder negatieve verloop van de niet-rente-uitgaven van de lagere overheden in de periode 1982-1986, vergeleken met de daling van hun totale uitgaven in die periode, wordt gevormd door de herfinanciering van schuld tegen een lagere rente. Als gevolg van een verschil in leningcondities konden lagere overheden op grotere schaal van de gedaalde rente op de kapitaalmarkt profiteren dan het rijk. De rente-uitgaven van de lagere overheden werden tevens gedrukt door een verkleining van hun financieringstekort. Dat laatste hangt mede samen met een teruglopende investeringsactiviteit bij deze overheden. In een recent rapport van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven wordt geconstateerd dat gemeenten op deze uitgavencategorie relatief veel hebben bezuinigd 9). Opgemerkt moet worden dat bij het recente verloop van investeringen bij gemeenten ook elementen van verzadiging (een geringere groei van de effectieve woningbehoefte) en demografische factoren (leidend tot onder meer een vermindering van scholenbouw) een rol kunnen hebben gespeeld.

De groei van de rijksuitgaven nader bezien

In het voorgaande werd een analyse gegeven van de

Figuur 2. Reële uitgavenstijging, excl. rente-uitgaven, gemiddeld in procenten per jaar.



ontwikkeling van de collectieve-uitgavenquote en van de reële uitgaven per deelsector. Daarbij bleef de vraag nog onbeantwoord bij welke collectieve voorzieningen de ombuigingen vooral zijn neergeslagen. In deze paragraaf wordt hierop ingegaan. De rijksuitgaven staan hierbij centraal.

Zoals bekend hebben de ombuigingen bij de sociale verzekeringen vooral geleid tot een reductie van de inkomensoverdrachten aan gezinnen, terwijl de ombuigingen bij de lagere overheden onder meer hebben geleid tot een beperking van de materiële uitgaven 10). In figuur 3 is het verloop van de rijksuitgaven voor enkele relevante functies in beeld gebracht. Het betreft hierbij het totaal van de uitgaven die via de rijksbegroting lopen, dus inclusief de rijksbijdragen aan de sociale fondsen en de algemene uitkeringen ten behoeve van de lagere overheden, die eerder buiten beschouwing waren gelaten 11). Naar voren komt dat van 1982 tot 1986 vooral bij Onderwijs en Wetenschappen, Volkshuisvesting, sociale voorzieningen (incl. rijksbijdragen) en uitkeringen aan het Gemeentefonds en het Provinciefonds de uitgaven in reële termen zijn gedaald. De ontwikkeling van deze laatste twee uitgavencategorieën, die als inkomstenbronnen voor resp. de sociale fondsen en de lagere overheden fungeren, weerspiegelt de hiervoor geconstateerde relatief grote bijdrage van deze sectoren aan de quotedaling van de collectieve uitgaven. Uit de figuur blijkt voorts dat een belangrijk deel van het bruto effect van de ombuigingen weer teniet is gedaan door groeiende rente-uitgaven.

Welke overheidsfuncties relatief veel aan de verandering van het aandeel van de rijksuitgaven in procenten van het nationale inkomen hebben bijgedragen kan worden afgeleid uit tabel 2. Daarin is voor elke uitgavencategorie berekend wat het aandeel is geweest in de totale mutatie van

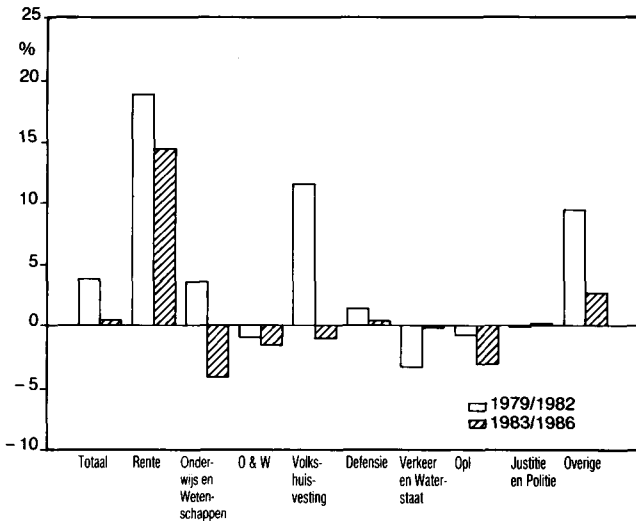
8) De reële groeipercenages zijn berekend door de nominale groeipercenages te defleren met de prijsmutatie van het nationale inkomen.

9) Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, *Mogelijkheden en onmogelijkheden van een gemeentelijk ombuigingsbeleid*, 's-Gravenhage, april 1985, blz. 21 en 65-66.

10) Op welke wijze enkele gemeenten vorm hebben gegeven aan de bezuinigingen wordt beschreven in: Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, *Mogelijkheden en onmogelijkheden van een gemeentelijk bezuinigingsbeleid*, 's-Gravenhage, april 1985.

11) Dit om aansluiting met de cijfers uit de Miljoenennota te behouden. In afwijking van tabel 1 en figuur 1 en 2, die op Nationale-rekeningenbasis luiden, zijn de rijksuitgaven hier gedefinieerd op kasbasis conform de Miljoenennota incl. debudgetteringingen (*Miljoenennota 1986*, blz. 21, tabel 2.1.3.). De debudgetteringingen zijn bij de bedragen uit deze tabel opgeteld.

Figuur 3. Reële uitgavenstijging volgens rijksbegroting, totaal en per functie, gemiddeld in procenten per jaar.



de rijksuitgaven. Vergelijking van deze uitkomsten met een situatie waarin elke categorie in relatief gelijke mate aan de daling van deze totale uitgavenquote zou hebben bijgedragen, levert interessante informatie op. De ombuigingen op de rijksbegroting blijken, behalve ten laste van de sociale voorzieningen en het Gemeentefonds en het Provinciefonds, verhoudingsgewijs tevens sterk ten laste te zijn gekomen van Onderwijs en Wetenschappen.

Conclusie

Aan de van 1982 tot 1986 opgetreden daling van de uitgavenquote van de collectieve sector hebben verhoudingsgewijs vooral de lagere overheden en – zij het in geringere mate – de sociale verzekeringen bijgedragen. Voor zover deze twee deelsectoren van hun inkomsten

afhankelijk zijn van het rijk, weerspiegelde deze ontwikkeling zich ook binnen de rijksbegroting. Binnen de rijksbegroting zijn daarnaast de ombuigingen vooral terechtgekomen bij Onderwijs en Wetenschappen. Als er van wordt uitgegaan dat ook in de toekomst op de collectieve uitgaven verder zal moeten worden bezuinigd en tevens wordt aangenomen dat een voortzetting van de hierboven geschetste ontwikkeling minder waarschijnlijk moet worden geacht, zullen in de komende jaren andere rijksbegrotingsposten sterker dan thans het geval is aan de bezuinigingen moeten bijdragen. Gelet op de ervaringen in de huidige kabinetsperiode, zal de realisatie van deze bezuinigingen echter een niet geringe beleidsinspanning vergen.

Met de bovenstaande conclusie zij overigens niet gezegd dat een situatie waarin elke deelsector of uitgaven-categorie in gelijke mate aan een reductie van de uitgavenquote van de collectieve sector bijdraagt als wenselijk moet worden gezien. Een verhoudingsgewijs groot aandeel van een bepaalde deelsector of uitgaven-categorie in de totale quotemutatie van de uitgaven kan het gevolg zijn van een bewuste keuze. Van dit laatste werd in dit artikel afgezien.

P.M. Mallekoote

Tabel 2. Mutaties in uitgavenquoten van de rijksuitgaven naar functie, in procenten van het netto nationale inkomen

	Mutatie 1982 ten opzichte van 1978	Mutatie 1986 ten opzichte van 1982	Idem bij evenredige bijdrage aan quotedaling	Niveau 1986
Sociale voorzieningen (waarvan rijksbijdragen aan sociale fondsen)	1,4 (-0,5)	-2,1 (-2,0)	-0,8	7,7 (0,7)
Onderwijs en Wetenschappen	-0,1	-1,1	-0,8	7,1
Volkshuisvesting a)	1,5	-0,4	-0,4	4,0
Defensie	0,2	-0,2	-0,4	3,6
Betrekkingen met de opl (m.n. Gemeentefonds en Provinciefonds)	-0,1	-0,7	-0,4	3,4
Verkeer en Waterstaat	-0,4	-0,3	-0,3	3,0
Handel en Nijverheid	1,8 b)	-0,2	-0,3	2,5
Buitenlandse betrekkingen (excl. ontwikkelingssamenwerking)	0,2	0,3	-0,2	1,4
Ontwikkelingssamenwerking a)	0,3	—	-0,1	1,3
Algemeen bestuur	0,1	—	-0,1	1,4
Justitie en Politie	0,1	-0,1	-0,2	1,5
Overige functies, excl. rente c)	0,2	0,5	-0,3	2,4
Rente	1,8	2,1	2,1 d)	5,7
Totaal a)	7,0	-2,2	-2,2	45,0

a) Incl. debudgeteringen.

b) Beïnvloed door invoering WIR.

c) Incl. verwerving staatsschuld en aanvullende posten. Deze laatste betreffen hoofdzakelijk loon- en prijsbinstellingen in 1985 en 1986.

d) Aangenomen is dat op rente-uitgaven, behoudens extra tekortreductie, niet additioneel kan worden omgebogen.

Bron: Miljoenennota 1986, blz. 156, tabel 14.3.