

Naar gezonde overheidsfinanciën: Een anatomie van de collectieve uitgaven

H. de Groot*

Samenvatting

De politiek maakt zich klaar om de overheidsfinanciën, door de huidige crisis danig uit het lood geslagen, weer op orde te brengen. Dit artikel maakt een analyse van de opbouw van de collectieve uitgaven, ook in vergelijking met het buitenland. Nederland heeft in Europa zeker geen uitzonderlijk omvangrijke collectieve sector, maar tweederde van de uitgaven gaat naar sociale zekerheid, zorg en onderwijs, waar ombuigingen op brede weerstand zullen stuiten. Een kader voor afwegingen wordt geschetst, waarin – naast de mogelijkheid van selectieve lastenverhoging voor sommige voorzieningen – de bewezen effectiviteit en doelmatigheid van publieke voorzieningen een rol speelt, evenals een mogelijk bredere toepassing van het profijtbeginsel.

Trefwoorden: brede herwaardering

1 Inleiding

Na de dramatische krimp van de economie in 2009 met bijna 5 procent en de daarmee gepaard gaande sterke oploop van het overheidstekort staat – uitgaande van een voorzichtig herstel van de economische groei in 2010 en 2011 – de gezondmaking van de overheidsfinanciën hoog op de prioriteitenlijst van de meeste politici. In dit artikel wordt na een analyse van de Nederlandse collectieve uitgaven, ook in internationaal perspectief, geprobeerd suggesties te doen voor een afwegingskader dat daarbij kan worden gebruikt. Uiteindelijk gaat het natuurlijk om een politieke afweging van omvang en samenstelling van collectieve uitgaven en inkomsten, maar enige rationalisatie van het afwegingsproces kan geen kwaad.

Het artikel start met een beschrijving van de uitgangssituatie van de economie en de overheidsfinanciën, gevolgd door enkele kanttekeningen bij de recente stappen richting gezonde overheidsfinanciën gesuggereerd door de werkgroep Gerritse en de instelling van de 20 commissies voor brede heroverweging van collectieve uitgaven. Daarna volgt een analyse van de collectieve uitgaven in internationaal verband en voor Nederland in detail. Tenslotte eindigt het artikel met een aantal suggesties voor een afwegingskader bij de brede heroverwegingen die op stapel staan.

2 Uitgangssituatie

De sinds de tweede wereldoorlog ongeëvenaarde krimp van de economie in 2009 met circa 5 procent heeft de overheidsfinanciën danig uit het lood geslagen. Het EMU-tekort loopt naar verwachting op naar circa 6% bbp in 2010, een bedrag van € 36 miljard (Centraal Planbureau, 2009). In het voorjaar van 2009 kwam het kabinet een Aanvullend Beleidsakkoord overeen om de uitgangspunten van het regeerakkoord aan te passen met het oog op de crisis. In hoofdlijnen betekende dit dat de uitgavenkaders voor de sociale zekerheid werden opgerekt om oplopende sociale zekerheidsuitgaven mogelijk te kunnen maken, terwijl daarnaast een bescheiden tijdelijk stimuleringspakket in 2009 en

2010 van circa 0,5% bbp (ca. € 3 miljard) werd opgesteld. In combinatie met dalende belasting- en premie-inkomsten leidt dat op korte termijn tot een scherp oplopend tekort. Pas vanaf 2011, wanneer de economie zich naar verwachting voorzichtig heeft hersteld van de recessie, is voorzien in ombuigingsmaatregelen. Volgens de tekortprocedures van het EMU-stabiliteits- en groeipact zou Nederland in beginsel zijn EMU-tekort in 2013 weer onder de 3 procent moeten hebben gebracht. Volgens het Aanvullend Beleidsakkoord zou in 2011 sprake moeten zijn van een ombuigingspakket van 1,8 miljard (circa 0,3% bbp), mits de economie met meer dan 0,5% per jaar groeit. Bij een groei tussen +0,5% en een krimp van -0,5% wordt deze besparing echter ingezet voor gerichte stimulering. Bij een krimp van de economie met meer dan 0,5% wordt het stimuleringspakket van 2009 en 2010 doorgetrokken naar 2011. De huidige economische vooruitzichten maken het eerste scenario overigens het meest waarschijnlijk. Opvallend is dat het grootste deel van het nu al vastgelegde ombuigingspakket van 1,8 miljard voor 2011 voor bijna 1 miljard wordt gevonden door het bevriezen van het accres van het Gemeente- en Provinciefonds in de jaren 2009 tot en met 2011 plus een aanvullende bezuiniging van 300 mln. op het Provinciefonds in 2011. Daarmee profiteren de decentrale overheden niet of nauwelijks van de stimuleringsmaatregelen op rijksniveau in 2009 en 2010, anders dan door de doorwerking van de hogere uitgaven voor sociale zekerheid (zoals bijstandsuitkeringen) en sommige specifieke uitkeringen.

In de aanloop naar het Aanvullend Beleidsakkoord heeft de ambtelijke werkgroep-Gerritse in februari 2009 al een aantal mogelijkheden voor structurele ombuigingen op de middellange termijn geïnventariseerd (Ministerie van Financiën, 2009). De lijst omvat in volgorde van dalende besparingen de volgende 'houdbaarheidsmaatregelen' met een opbrengst van minimaal 0,5% bbp:

- AOW-leeftijd naar 67, daarna te koppelen aan de stijgende levensverwachting: circa 1% bbp.
- Doorwerking van de afbouw van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting naar de uitkeringen: circa 0,9% bbp.
- AOW-leeftijd naar 67 in 24 jaar: 0,7% bbp.
- Besparen op de zorguitgaven: 0,5% bbp.
- Geen hypotheekrenteaftrek over het deel van de schuld boven € 1 miljoen: 0,5% bbp.

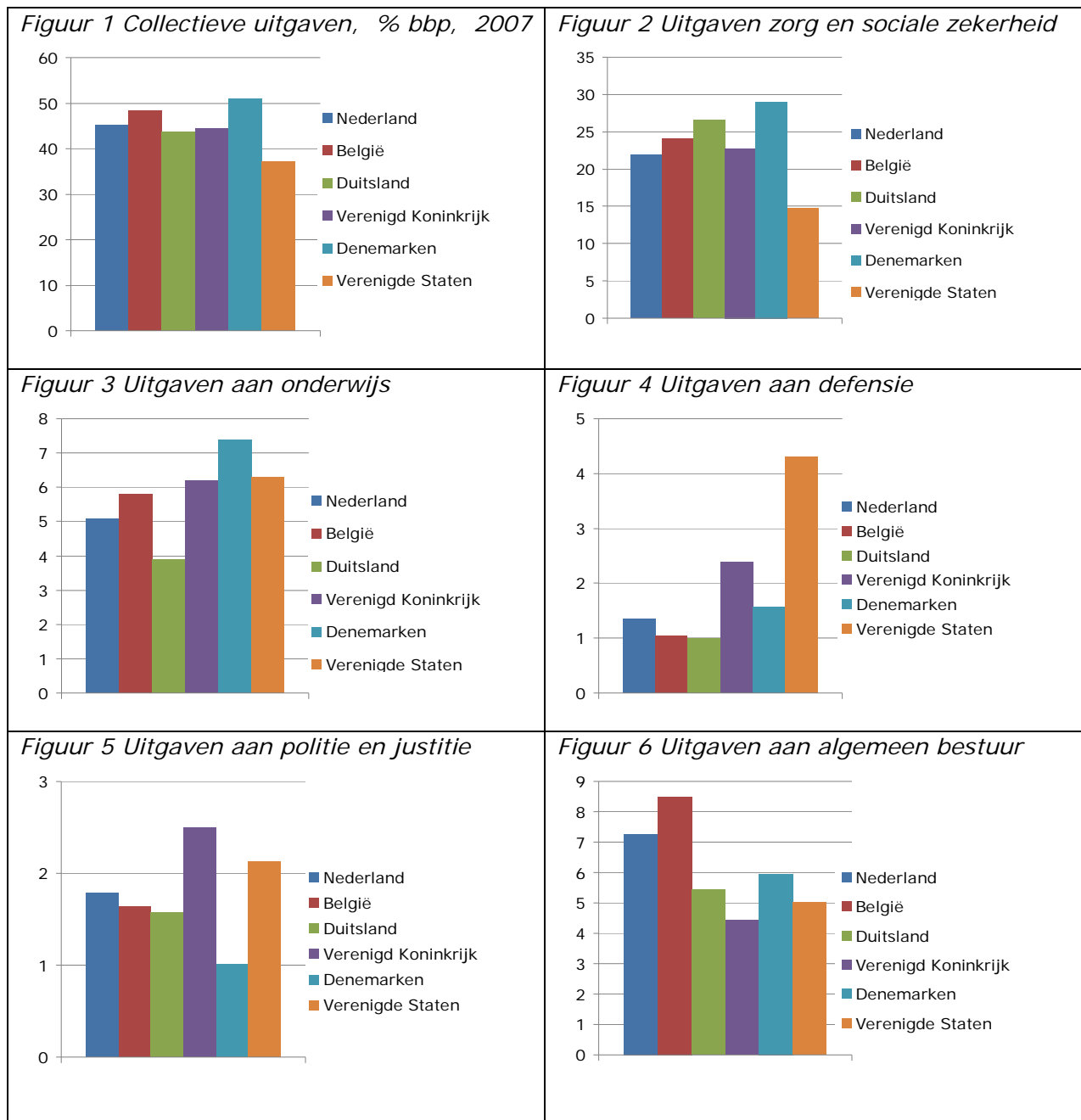
De lijst van maatregelen oogt nogal ad hoc. In een aantal gevallen is volgens de werkgroep sprake van forse inkomenseffecten voor bepaalde groepen.

In september 2009 heeft het kabinet 19 ambtelijke commissies ingesteld die op verschillende beleidsterreinen besparingen moeten zoeken, waaronder in ieder geval een variant van 20% (Ministerie van Algemene Zaken, 2009). Daarnaast is een studiecmissie ingesteld voor herziening van het belastingstelsel. In het voorjaar van 2010 zouden de commissies moeten rapporteren, waarna het kabinet nog voor de Voorjaarsnota een standpunt over de uitkomsten zou moeten innemen. In beginsel komen alle beleidsterreinen in de heroverwegingsgroepen aan bod, maar voor defensie buiten de vredesoperaties wordt verwezen naar de naar in ander verband al gestarte Strategische Verkenningen. Ondanks het door het kabinet genoemde ontbreken van taboes bij deze heroverwegingen lijken bepaalde thema's toch niet te worden aangesneden, zoals fundamenteel onderzoek en cultuur en media. Expliciet genoemde

financiële grondslagen voor de heroverwegingen tellen op tot circa € 160 miljard plus enkele belastinguitgaven, waaronder de hypotheekrenteaftrek ad € 11 miljard. De totale netto-collectieve uitgaven volgens de *Miljoenennota 2010* bedragen in 2009 echter circa € 234 miljard. Bij werkgroep 18 ontbreekt het financiële belang van de te onderzoeken bestuurlijke organisatie van de overheid, evenals bij werkgroep 19 dat van de bedrijfsvoering bij de overheid (inclusief zelfstandige bestuursorganen). Volgens de *Nationale Rekeningen 2008* is de loonsom van de sector overheid (grotendeels van de overheid afhankelijke gesubsidieerde particuliere instellingen) circa 55 miljard. Het intermediaire verbruik (aanschaffingen) van de sector overheid is nog eens 44 miljard. Dit geeft een indruk van het aanzienlijk financiële belang van deze twee thema's. Duidelijk is in ieder geval dat de maximale (20%) besparingsvariant voor de 20 beleidsterreinen meer dan genoeg zou opleveren om een EMU-tekort van circa 36 miljard tot nul te reduceren. Uiteraard is dan sprake van forse bezuinigingen die niet eenvoudig met beperkte efficiëntieverhoging zijn in te vullen: substantiële reductie van overheidstaken of activiteiten is dan noodzakelijk. Welke prioriteiten daarbij gehanteerd gaan worden, is in het geheel nog niet duidelijk.

3 Collectieve uitgaven in internationaal perspectief

Voorafgaande aan een meer gedetailleerde analyse van de Nederlandse collectieve uitgaven is het instructief te kijken naar de collectieve uitgaven van een aantal voor Nederland relevante Westerse landen. In de volgende figuren laten we de collectieve uitgaven in procenten van het bruto binnenlands product zien voor Nederland, België, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en de Verenigde Staten. De gegevens zijn afkomstig van de OECD, gebaseerd op de nationale rekeningen van die landen en betreffen 2007 als het meest recent beschikbare jaar (OECD, 2009). Vergelijkbare gegevens zijn ook beschikbaar voor 1990 (voor sommige landen 1995) en zijn betrokken bij de hierna gerapporteerde verschillenanalyse.



Bron: OECD (2007)

Opvallend is dat de *totale collectieve uitgaven* (in procenten van het bbp) van de beschouwde Europese landen in feite niet veel van elkaar verschillen: het verschil tussen het hoogste (51%) en laagste aandeel (44%) is niet meer dan circa 15% (7 procentpunt). De spreiding was in 1990 aanzienlijk groter. De convergentie is te danken aan hogere collectieve uitgaven in het Verenigd Koninkrijk en lagere collectieve uitgaven in de andere landen, in het bijzonder Nederland, België en Denemarken. Zowel in 1990 als 2007 wijkt de Verenigde Staten substantieel af van de Europese landen met een fors lager aandeel van de collectieve uitgaven (circa 37%). Dat aandeel is in de genoemde periode ook vrijwel gelijk gebleven. Voor onderdelen van de collectieve uitgaven is het

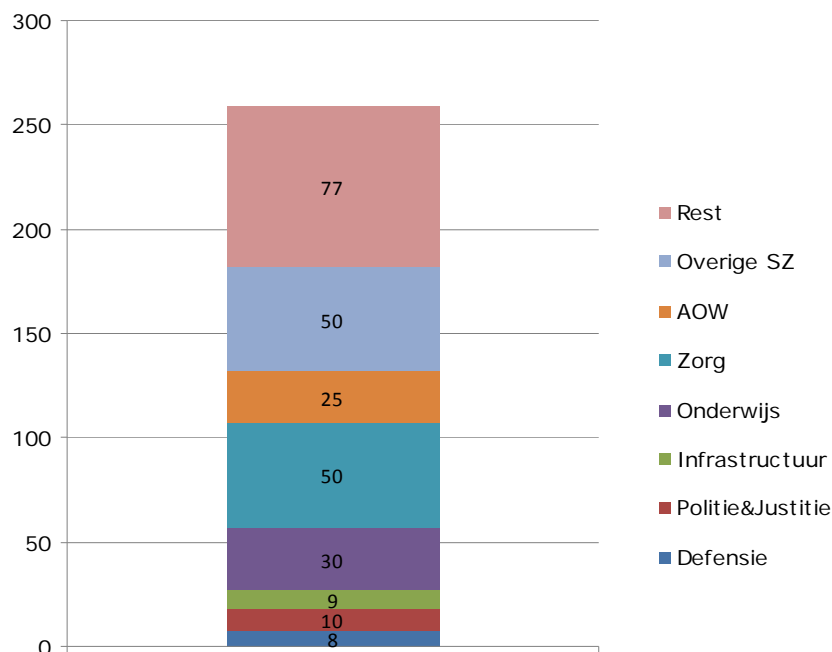
beeld gedifferentieerder. Voor sociale zekerheid en zorg zijn de verschillen niet groot, met uitzondering van de relatief lage uitgaven in de Verenigde Staten. Dat geldt ook voor onderwijs, waarbij opvallend genoeg de Verenigde Staten niet achterblijven bij Europa, maar juist Duitsland relatief lage uitgaven kent. Bij defensie is een karakteristiek en stabiel patroon zichtbaar: het Verenigd Koninkrijk en met name de Verenigde Staten geven aanzienlijk meer uit dan de overige landen. Voor alle landen geldt overigens dat zij minder uitgeven dan in 1990, als gevolg van het geïncasseerde 'vredesdividend' na afloop van de koude oorlog. Ook voor politie en justitie geven het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten aanzienlijk meer uit dan de overige landen. Bij het algemeen bestuur – een restcategorie die vooral uit de algemene overheidsadministraties bestaat – vallen België en daarna Nederland op met relatief hoge uitgaven ten opzichte van andere landen. Juist omdat dit een restcategorie is, moet die uitkomst echter met voorzichtigheid gehanteerd worden. Deze categorie ontstaat door van de totale collectieve uitgaven de eerder genoemde uitgaven af te trekken, evenals hier niet behandelde relatief beperkte uitgaven voor economie, milieu, volkshuisvesting en recreatie. Toewijzingsverschillen tussen landen kunnen aanleiding zijn tot onnauwkeurigheden.

Al met al levert een internationale vergelijking niet het beeld op van een relatief grote Nederlandse collectieve sector in vergelijking met de ons omringende Europese landen, mogelijk met uitzondering van de uitgaven voor algemeen bestuur. Niet onverwacht zijn de Nederlandse collectieve uitgaven – net als in andere Europese landen – in de meeste sectoren relatief hoog vergeleken met de Verenigde Staten, met uitzondering van politie, justitie en defensie.

4 De collectieve uitgaven in Nederland

De Nederlandse collectieve uitgaven beslaan in de definitie van de Nationale Rekeningen zo'n 259 miljard in 2007, zo'n 45% van het bbp. Voor een discussie over de heroverweging van collectieve uitgaven is het zinvol een opsplitsing te maken naar type collectieve uitgaven. Zoals gebruikelijk in de literatuur over openbare financiën wordt onderscheid gemaakt tussen min of meer zuivere collectieve goederen, waarin de bedrijvensector niet of moeilijk in kan voorzien, en overige quasi-collectieve goederen of diensten. Bij de laatste is bemoeienis vanuit de publieke sector vooral ingegeven door verdelingsoverwegingen of overwegingen van externe, niet door de markt gewaardeerde effecten. Als typisch zuiver collectieve goederen worden hier beschouwd defensie, politie en justitie en infrastructuur. De jaarlijkse uitgaven beslaan daarvoor resp. € 8, 10 en 9 miljard, in totaal 27 miljard, ofwel zo'n 10 procent van de totale collectieve uitgaven. De collectieve sociale verzekeringen tegen inkomensderving (AOW, WW, WAO etc.) beslaan zo'n € 75 miljard (29% van het totaal), waarvan circa € 25 miljard voor de AOW. De collectieve zorguitgaven (Zorgverzekeringswet en AWBZ) vergen zo'n € 50 miljard (19% van het totaal). Collectief bekostigd onderwijs is goed voor circa € 30 miljard (13% van het totaal). Dan resteert circa € 77 miljard voor overige uitgaven (30% van het totaal), overigens inclusief de voor een deel als collectief goed aan te merken centrale administraties van het Rijk en de andere overheden.

Figuur 7 Collectieve uitgaven Nederland, miljarden euro, 2007



Figuur 7 geeft een grafische weergave van de opbouw van de Nederlandse collectieve uitgaven. Opmerkelijk is dat slechts 10% van de collectieve uitgaven wordt aangewend voor zuiver collectieve goederen, en bijna tweederde van de uitgaven voor sociale zekerheid, zorg en onderwijs. Bij heroverwegingen is dan ook waarschijnlijk dat een belangrijk deel van eventuele ombuigingen in de laatstgenoemde sectoren zal worden gezocht. Tegelijkertijd gaat het daarbij om sectoren waar de politieke gevoeligheid van ombuigingen groot is. Juist daar is immers sprake van voorzieningen waar sprake is van relatief veel gebruikers met lagere inkomens en/of gezondheidsproblemen. In de sector onderwijs is sprake van een groot aantal belanghebbenden – leerlingen/studenten en hun ouders – voor wie ombuigingen direct zichtbaar zullen zijn.

Op basis van de hier gekozen afbakening van de collectieve uitgaven kan ook een indruk worden gegeven van de recente groei van die uitgaven. Daarmee wordt een beeld verkregen van de opwaartse druk op de diverse uitgavenposten, die mede relevant is voor de beoordeling van ombuigingsvoorstellen. In tabel 1 zijn de nominale groeicijfers in de periode 2002-2007 aangegeven. Er is gecorrigeerd voor de eenmalige extra toename van de collectieve zorguitgaven in 2006 door de invoering van de Zorgverzekeringswet. Voor een globale indruk van de reële uitgavengroei kunnen de nominale cijfers gedeïfleerd worden met de prijsindex van de gezinsconsumptie, die tussen 2002 en 2007 met circa 1,5 procent per jaar toenam.

Uit tabel 1 blijkt dat de grote groeiers in recente jaren zorg, politie en justitie en onderwijs zijn, gedeeltelijk als gevolg van de prioriteiten van de opeenvolgende kabinetten Balkenende. Bij de zorg spelen uiteraard ook de vergrijzing van de bevolking en technologische ontwikkelingen een belangrijke rol. Opvallend is de relatief bescheiden groei van de uitgaven voor sociale zekerheid, ongetwijfeld mede als gevolg van de

voorspoedige economische ontwikkeling in de periode 2002-2007. De recente reële groei van de totale collectieve uitgaven met ruim 2 procent per jaar verklaart ook waarom bij scherp terugvallende overheidsinkomsten – zoals in de huidige crisis het geval is – het overheidstekort snel oploopt. Een uitgaventoename, gedeeltelijk gebaseerd op onderliggende meerjarige verplichtingen, kan immers niet snel ongedaan worden gemaakt. Dat maakt het realiseren van ombuigingen nog eens extra moeilijk.

Tabel 1. Jaarlijkse nominale uitgavengroei van de collectieve sector 2002-2007

Uitgavensector	Jaarlijkse groei (procenten)
Algemeen bestuur	1,7
Defensie	1,7
Politie en justitie	5,7
Sociale zekerheid	2,7
Zorg	5,9
Onderwijs	4,8
Overige sectoren	2,5
Totaal collectieve uitgaven	3,8

Bron: CBS (2009).

5 Een kader voor heroverwegingen

Bij het beoordelen van heroverwegingsvoorstellen zullen in de eerste plaats politieke prioriteiten een rol moeten spelen. Het niveau van collectieve uitgaven én collectieve lasten is immers bij uitstek een politieke keuze. Over de optimale omvang van de collectieve sector zijn nauwelijks objectieve uitspraken te doen, zeker niet als men daarbij de bandbreedte beziet die in Europa nu al bestaat. Weinig analisten van de publieke sector zullen bijvoorbeeld kunnen onderbouwen dat een collectieve sector zoals die bijvoorbeeld in de Scandinavische landen bestaat, en die substantieel groter is dan de Nederlandse, niet verenigbaar is met goede economische prestaties. In deze slotparagraaf brengen we een aantal meer objectieve overwegingen naar voren die bij heroverwegingen een rol zouden moeten spelen.

In de eerste plaats is van belang op te merken dat tekortreductie mogelijk is door uitgaven te verlagen, maar ook door collectieve lasten te verhogen. Zeker daar waar quasi-collectieve voorzieningen, zoals onderwijs en gezondheidszorg, om uiteenlopende redenen collectief zijn geregeld, is niet uit te sluiten dat er draagvlak bestaat voor verhoging van het voorzieningenniveau en daarmee voor verhoging van lasten. In de zorg bijvoorbeeld is door vergrijzing van de bevolking en technologische ontwikkeling zowel meer nodig als meer mogelijk: dat heeft hoe dan ook een prijskaartje. Interessant is de consistente bevinding uit enquêtes onder de bevolking, dat volgens een meerderheid van de respondenten meer geld mag worden besteed aan publieke voorzieningen als onderwijs, zorg en sociale zekerheid (zie Sociaal en Cultureel Planbureau, 2008). Cultuur, defensie en ontwikkelingssamenwerking zijn doorgaans

kandidaten voor minder uitgaven. Vermoedelijk zullen veel respondenten zich echter niet realiseren dat daarmee relatief weinig publiek geld is gemoeid.

In de tweede plaats zijn besparingen op de kosten van overheidsvoorzieningen mogelijk door het voorzieningenniveau te verminderen (volume), maar ook door de kosten per prestatie ('prijs'). Bij inkomensoverdrachten (sociale zekerheid) gaat het om het verminderen van het aantal uitkeringsontvangers (bijvoorbeeld door aangescherpte toelating) en/of het verlagen van de uitkeringen. Volumevermindering is niet eenvoudig, terwijl het aanpassen van de prijscomponent relatief snel kan plaatsvinden, althans waar het gaat om dié onderdelen van de prijscomponent die door publieke besluitvorming worden beheerst: de hoogte van de uitkeringen en de lonen van publieke werknemers. Uiteraard is de politieke gevoeligheid van dergelijke ingrepen groot, nog los van mogelijke nadelen voor publieke werkgevers op de arbeidsmarkt. Bij de grote ombuigingen in de jaren tachtig is deze optie onder andere gebruikt. Ook efficiëntieverhoging kan de prijs per prestatie bij overheidsvoorzieningen uiteraard verminderen, maar dat is minder eenvoudig te realiseren. Nader onderzoek is vereist om de mogelijkheden voor efficiëntieverhoging te bepalen, bijvoorbeeld door vergelijking van prestaties van instellingen binnen of buiten de publieke sector (benchmarking, zie De Groot (2004)).

In de derde plaats kunnen voor overheidsvoorzieningen met een substantieel individueel profijt, en waar verdelingsoverwegingen secundair zijn, hogere eigen bijdragen worden gevraagd (profijtbeginnel). Zo wordt voor het hoger onderwijs wel betoogd dat de baten daarvan voor een belangrijk deel terecht komen bij het individu in de vorm van een hoger inkomen, zodat gedeeltelijke private bekostiging, ondersteund door een sociaal stelsel van studieleningen, meer voor de hand zou liggen (zie Canton et al (2004)).

In de vierde plaats zou de effectiviteit van publieke voorzieningen in voldoende mate vast moeten staan. Voor de beoordeling daarvan kan onderzoek van rekenkamers, planbureaus en andere onderzoekinstellingen worden gebruikt (zie Koning (2007)). Maar bij voorkeur zou periodiek onderzoek van de publieke instellingen zelf of van de betrokken ministeries de bron moeten zijn. Meer dan nu het geval is zou voor het nemen van beleidsmaatregelen eerst op experimentele basis moeten worden gezien of de veronderstellingen achter het beleid kloppen en de voorgestelde instrumenten in de praktijk werken (zie Cornet en Webbink, 2004).

6 Slot

Dit artikel maakt duidelijk dat de te verwachten forse ombuigingen in de Nederlandse collectieve uitgaven vanaf 2011 geen eenvoudige opgave zullen zijn, zeker gezien de gestage groei – reëel met zo'n 2 procent per jaar - in het recente verleden. Vergelijking met omringende Europese landen levert geen aanwijzingen op voor een uitzonderlijk omvangrijke Nederlandse collectieve sector. Typisch collectieve goederen als defensie, politie, justitie en infrastructuur maken slechts 10 procent van de collectieve uitgaven uit. Bijna tweederde van de Nederlandse collectieve uitgaven wordt besteed aan sociale zekerheid, zorg en onderwijs. Tegelijkertijd zijn dat sectoren waar ombuigingen politiek gevoelig liggen en de voorkeuren van de bevolking eerder op meer dan minder uitgaven wijzen. Anderzijds zou daar meer draagvlak kunnen zijn om – bijvoorbeeld in de zorg – een hogere collectieve prijs te betalen. Prijsingrepen bij de lonen in de publieke sector en uitkeringen zijn relatief gemakkelijk te realiseren, maar liggen eveneens politiek

gevoelig. In het artikel wordt tot slot betoogd dat meer dan tot nu toe een inhoudelijke beoordeling van effectiviteit en doelmatigheid van publieke voorzieningen een rol moet spelen, evenals de mogelijkheid om het profijtbeginsel breder toe te passen.

Hans de Groot

*Hoogleraar Public Management, Universiteit Twente

Literatuur

- Canton, E., D. Webbink en M. Belot (2004), *Private bijdragen voor hoger onderwijs – profiteren van het profijtbeginsel*, Centraal Planbureau, juli 2004.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2009), *Nationale Rekeningen 2008*.
- Centraal Planbureau (2009), *Macro-economische Verkenningen 2010*.
- Cornet, M. en D. Webbink (2004), *Lerend beleid: het versterken van beleid door experimenteren en evalueren*, Centraal Planbureau, januari 2004.
- Groot, H. de (2004) (red.), *Benchmarking in de publieke sector: vergelijking van prestaties als managementinstrument*, Den Haag: Sdu.
- Koning, P. (2007), *Productiviteit en effectiviteit van de collectieve sector: kansen voor beleidsrenderend onderzoek*, Centraal Planbureau, december 2007.
- Ministerie van Algemene Zaken (2009), Brief aan de Tweede Kamer over brede heroverwegingen kabinet, 25 september 2009.
- Ministerie van Financiën (2009), *Mogelijkheden voor ombuigingen, stabilisatie en intensiveringen*, Rapport van de Werkgroep Gerritse.
- Organisation of Economic Co-operation and Development (2009), *National Accounts of OECD countries, General government accounts, Expenditure by function data*.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2008), *Continu Onderzoek Burgerperspectieven*, vierde kwartaalbericht.