

Advies van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid
inzake 'De positie van de overheid'

,

Advies nummer 3
's-Gravenhage, 1 juni 1994

Inleiding

De omvang en produktieve werkzaamheid van de overheid worden al enige tijd vanuit de maatschappij en de politiek bekritiseerd. Overheidstaken en de daaraan gekoppelde budgetten liggen al jaren onder vuur. Veel bezuinigingen zijn inmiddels gerealiseerd. Gezien de verkiezingsprogramma's van de politieke partijen lijkt deze lijn bij de huidige kabinetsformatie te worden doorgetrokken. In verband hiermee wil de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) het belang van een effectief en efficiënt werkende overheid voor het goed functioneren van de economie en de samenleving onderstrepen. De ROP benadrukt de betekenis van een doelgerichte en doeltreffende overheid, om te voorkomen dat de nadruk eenzijdig op bezuinigingen bij de overheid wordt gelegd.

De ROP beklemtoont - onderbouwd door rapportages van het Bureau voor Economische Argumentatie en het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven - de baten van de overheid¹. Alhoewel de produkten van de overheid niet op de private markt worden verhandeld, produceert de overheid maatschappelijke activa en collectieve voorzieningen. Zowel in economische als maatschappelijke zin is de samenleving - en daarmee dus ook de private sector - voor haar functioneren in belangrijke mate afhankelijk van deze activa en voorzieningen.

De overheid is geen rigide, statische actor in de maatschappij. Sinds het begin van de jaren '80 zijn er vele veranderingsprocessen in werking gezet; de reorganisaties van de Rijksdienst en van vele gemeenten, decentralisatie en privatisering van overheidsdiensten, efficiency operaties, alsmede de huidige ontwikkeling om te komen tot kerndepartementen, zijn hiervan een uitvloeisel.

Aan dergelijke veranderingsprocessen zal ongetwijfeld ook in de toekomst behoefte bestaan, maar bij de vormgeving van zulke processen moet bedacht worden dat de keerzijde van een te ver gaande bezuiniging een dalende kwantiteit en/of kwaliteit van de door de overheid geleverde produkten en diensten zal zijn, met alle gevolgen van dien voor de samenleving.

Baten van de overheid

De economische betekenis van de overheid is groot. Essentieel is te beseffen dat de overheid leverancier van verscheidene produkten en diensten is:

- * Public goods; goederen en diensten die naar hun aard alleen door de overheid tot stand gebracht kunnen worden. Voorbeelden van zulke collectieve diensten zijn openbaar bestuur, openbare orde en veiligheid, defensie en rechtspraak, maar ook de infrastructuur.
- * Merit goods; goederen en diensten die in beginsel door de markt kunnen worden voortgebracht, maar waarvan de overheid het maatschappelijk wenselijk acht de productie en/of consumptie te stimuleren. Onderwijs, volksgezondheid en volkshuisvesting zijn de bekendste merit goods. Zij hebben als sociale grondrechten een plaats in de grondwet gekregen.
- * Economic services; de algemene, facilitaire dienstverlening aan marktsector. Arbeidsvoorziening, handelsbevordering en sociale werkvoorzieningen zijn duidelijke voorbeelden.
- * Income maintenance; het geheel van activiteiten waarmee de overheid de uitkomsten van het marktproces op het terrein van de inkomensverdeling corrigeert. De sociale zekerheid, het systeem van studiefinanciering en huursubsidie worden hieronder geschaard.

De economische baten van de overheid zijn het uitvloeisel van de motieven die ten grondslag liggen aan de activiteiten van de overheid. De overheid dient een allocatieve, herverdelende en

¹ ROP-advies gebaseerd op rapportages "*De baten van de overheid*" (Bureau voor Economische Argumentatie, Hoofddorp, april 1994) en "*Economische en maatschappelijke betekenis van de overheid*" (Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, Den Haag, mei 1994). Beide rapportages zijn als bijlagen toegevoegd.

stabiliserende functie te hebben. Voor de public goods is de positie van de overheid eenduidig: een collectief goed is per definitie een object van overheidszorg. Bij de andere diensten spelen andere argumenten een rol. Het optreden van externe effecten en het bepalen van een optimale prijs bij een natuurlijk monopolie zijn belangrijke maatschappelijke motieven voor overheidsingrijpen in het economisch proces. Bovendien is levering van dergelijke voorzieningen en diensten door de overheid economisch gezien in veel gevallen de meest efficiënte weg.

Ontwikkeling sinds 1984

Het *arbeidsvolume* bij de overheid - gemeten in aantallen werknemers - is in de periode 1984-1991 met 7 % afgenomen (tabel 1).

Tabel 1. Indexcijfers arbeidsvolume overheidssectoren 1984-1991
(1984 = 100) in # personen

	1984 ²	1991	Absoluut 1991 (* 1000)
Rijk	100	93	143
Provincies	100	78	14
Waterschappen	100	112	8
Gemeenten	100	89	196
Onderwijs	100	93	233
Rechterlijke Macht	100	126	2
Politie	100	97	31
Defensie	100	96	126
Totaal	100	93	753

Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken (1993), *Overheid en arbeidsmarkt 1993*;
IOO/SCP (1993), *Kerngegevens openbaar bestuur*.

In de sectoren Rijk, provincies, gemeenten en onderwijs - tezamen goed voor 78 % van de totale werkgelegenheid bij de overheid - is het arbeidsvolume sterk gedaald. Slechts bij twee, relatief kleine sectoren - de waterschappen en de rechterlijke macht - is de werkgelegenheid in de bewuste periode gestegen³. Wanneer tevens wordt gekeken naar de ontwikkeling van het arbeidsvolume in de andere sectoren, valt op dat alleen het arbeidsvolume in de overheidssector de afgelopen tien jaar is gedaald⁴.

Tegelijkertijd is het takenpakket van de betrokken overheden over het algemeen niet afgenomen. Op enkele terreinen heeft zelfs een uitbreiding van het takenpakket plaatsgevonden⁵.

De omvang van de *overheidsuitgaven* - een onderdeel van de collectieve uitgaven - is tot halverwege de tachtiger jaren stijgend. In 1984 bedraagt deze, blijkens tabel 2, 28,5 % van het

² Basisjaar onderwijs (1985).

³ Het effect van de toename van deeltijdarbeid komt in deze tabel niet naar voren. Het stijgend aandeel van deeltijdarbeid in de totale werkgelegenheid - bv. in de sector Rijk van 9% naar 15%, gemeenten van 19% naar 26%, provincies van 15% naar 26% en de rechterlijke macht van 9% naar 14% (1984 - 1991 ; bron: *Overheid en arbeidsmarkt 1993*) - betekent dat het arbeidsvolume in feite sterker is gedaald dan uit deze cijfers blijkt.

Tevens is er sinds 1984 in de overheidssector een arbeidstijdverkorting van 5% doorgevoerd wat eveneens een versterkend effect heeft op de daling in het arbeidsvolume.

⁴ Stijging arbeidsvolume marktsector in arbeidsjaren 15%. Totale stijging arbeidsvolume in arbeidsjaren 11% (1984-1994). Bron: IOO, pp. 14.

⁵ Bv. bestrijding milieuvuiling en criminaliteit. Cf.: IOO, pp. 22.

nationaal inkomen (NI). Daarna dalen de overheidsuitgaven tot 27,6 % van het NI in 1994. Een nadere bestudering van deze ontwikkeling laat zien dat het juist de lonen en sociale lasten zijn die zorg dragen voor deze reductie. Ondanks het feit dat de andere drie componenten een groei laten zien, is de daling van de lonen en sociale lasten met meer dan twee procentpunten zo groot dat toch een verlaging van de overheidsuitgaven is bewerkstelligd.

Tabel 2. Ontwikkeling overheidsuitgaven (in % NI)

	1984	1994
Rente	6.1	6.8
Investerings	3.3	3.5
Materiële consumptie	6.2	6.5
Lonen/sociale lasten	12.9	10.8
Totaal	28.5	27.6

Bron: Ministerie van Financiën (1993), *Miljoenennota 1994*.

Naast een daling in de vermogensoverdrachten en kredietverlening is de geschetste daling van de lonen en sociale lasten een belangrijke determinant die heeft bijgedragen aan de gerealiseerde daling van bijna 5 procentpunten in de collectieve lastendruk (1984 - 1994)⁶.

Naast de daling van het arbeidsvolume in de overheidssector, heeft de achterblijvende ontwikkeling van het reëel besteedbaar inkomen van de overheidssector ten opzichte van de marktsector een sterke bijdrage aan de dalende lonen en sociale lasten gegeven (tabel 3). De ontwikkeling van het reëel besteedbaar inkomen in de overheidssector blijft in de periode 1984-1994 met meer dan 10 procentpunten achter ten opzichte van het reëel besteedbaar inkomen in de marktsector.

Tabel 3. Ontwikkeling reëel besteedbaar inkomen (1984 = 100)
(modaal niveau)

	1984	1994
Overheidssector	100	101.8
Marktsector	100	112.3

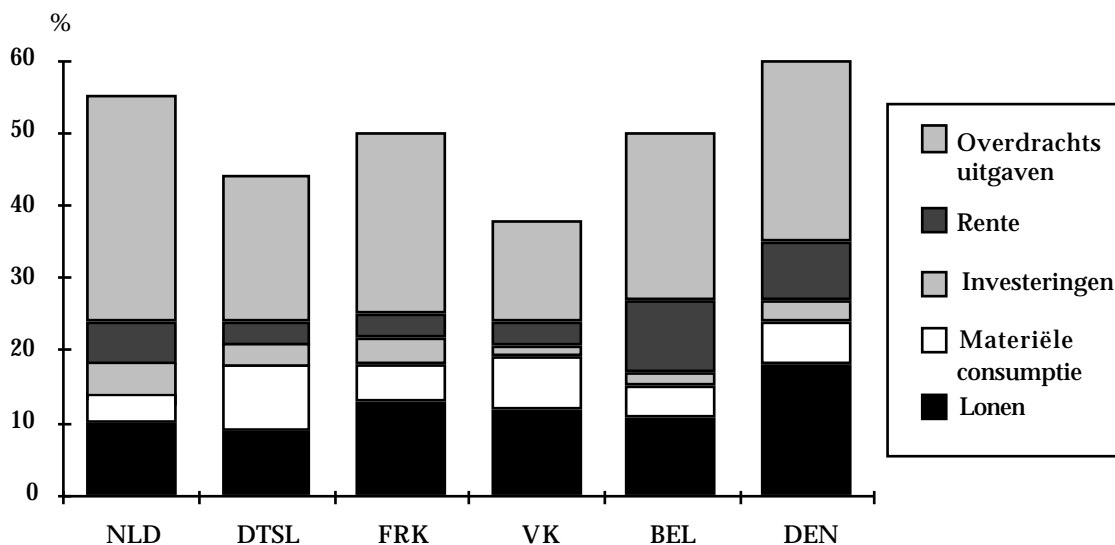
Bron: data ontleend aan het CPB.

Uit een vergelijking met ons omringende landen (figuur 1) blijkt overigens dat lonen en sociale lasten in Nederland ook internationaal gezien een klein percentage van de collectieve uitgaven beslaan. Hoewel de collectieve uitgaven in Nederland hoog te noemen zijn - wat voornamelijk te wijten is aan de relatief hoge inkomensoverdrachtsuitgaven - steken de overheidsuitgaven in het algemeen, en de lonen en sociale lasten in het bijzonder, allerminst ongunstig af ten opzichte van de Europese buurlanden.

⁶ Gerealiseerde daling (1984 - 1994): 71,2% naar 66,6%. Bron: *Miljoenennota 1994*, Tabel 17.2

Figuur 1. Internationale vergelijking opbouw collectieve uitgaven

(in % BBP, 1990)



Bron: CPB (1990), *Collectieve uitgaven in historisch en internationaal perspectief* (werkdokument # 38).

Conclusie

De rek is eruit.

Dit moet worden bedacht bij de voortgaande veranderingsprocessen bij de overheid. De overheidsuitgaven - als onderdeel van de collectieve uitgaven - zijn de afgelopen tien jaar gedaald van 12,9 % tot 10,8 % van het Nationaal Inkomen. Dit is een gevolg van een bij de marktsector achterblijvende loonontwikkeling en door beperking van het aantal ambtenaren.

Tegen het doortrekken van deze lijn in de volgende kabinetsperiode wil de ROP waarschuwen. Het risico dreigt dat de overheid zich uit de markt prijst qua arbeidsvoorwaarden en niet meer de gewenste kwaliteit voor haar personeelsbezetting kan aantrekken.

Verdere volumebeperkingen zullen al snel tot gevolg hebben dat niet aan keuzes ten aanzien van de te leveren voorzieningen kan worden ontkomen. Een besparing als gevolg van dergelijke volumebeperkingen zal bovendien pas op langere termijn optreden. De overheidssector zal nauwelijks nog een bijdrage kunnen leveren aan verruiming van de werkgelegenheid in met name laagbetaalde functies⁷. Eventuele uitbreiding van voorzieningen zonder extra budgetten is niet realistisch.

Gezien de cruciale betekenis van de overheidssector voor het functioneren van de economie en voor de samenleving als geheel meent de ROP dit signaal te moeten afgeven.

⁷ ROP-advies aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid iz. mogelijkheden tot versterking van de werkgelegenheid in laagbetaalde functies., dd. 17 maart 1994 (ROP/94.042).