



Munich Personal RePEc Archive

## **Dutch public expenditure in historical perspective**

Bos, Frits

CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis

February 2006

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/40602/>  
MPRA Paper No. 40602, posted 10 Aug 2012 14:33 UTC

# **CPB Document**

**No 109**

Februari 2006

**De Nederlandse collectieve uitgaven in historisch  
perspectief**

**Frits Bos**

Centraal Planbureau  
Van Stolkweg 14  
Postbus 80510  
2508 GM Den Haag

Telefoon       (070) 338 33 80  
Telefax        (070) 338 33 50  
Internet        [www.cpb.nl](http://www.cpb.nl)

ISBN 90-5833-256-X

## Korte samenvatting

In dit paper wordt de ontwikkeling van de Nederlandse collectieve uitgavenquote vanaf 1850 beschreven en geanalyseerd. Waarom is deze gestegen van 14% BBP in 1850 naar 61% BBP in 1983 en daarna weer gedaald tot 49% BBP in 2003? Allereerst is vanaf 1921 de ontwikkeling van de uitgaven per functie, zoals sociale zekerheid, onderwijs, zorg, openbaar bestuur en rente, in kaart gebracht. Vervolgens is voor de periode vanaf 1950 het belang van een breed scala van achterliggende factoren onderzocht.

Geconcludeerd wordt dat de omslag vanaf 1983 in beperkte mate bepaald is door beleidsmaatregelen. Loonmatiging, versoering van uitkeringen, vermindering van subsidies en beperking van overheidstekorten hebben een belangrijke bijdrage geleverd. Dit wordt echter overschaduwd door de rol van vier andere factoren: de sterk toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen, vergrijzing, een dalende rentevoet en een vermindering van de militaire dreiging. Tot slot hebben ook verschuivingen van publieke naar private taken, zoals vermindering van staatsdeelnemingen en afschaffing van de collectief gefinancierde doorbetaling bij ziekte, voor een daling van de collectieve uitgavenquote gezorgd.

## Abstract

This paper discusses the development of Dutch public expenditure since 1850. Why did public expenditure increase from 14% GDP in 1850 to 61% GDP in 1983? Public expenditure has fallen to 49% GDP in 2003. Why did this reversal occur? These developments are described by a breakdown into nine different expenditure functions, e.g. social security, education, health care, public administration and interest. For the period 1950-2003, also the importance of a wide range of determinants are investigated. It is argued that the reversal since 1983 was not only the consequence of government policy, like general moderation of wages, cuts in social benefits and subsidies, and strict budgetary policy. The impact of the strongly increased labour market participation of women, demographic changes, a decreasing rate of interest and a reduction of the military threat was even more important for this reversal. Furthermore, some shifts from public to private tasks, like the sale of equity stock and the abolition of collectively financed paid sick leave, have also lowered public expenditure.



# Inhoud

Ten geleide	7
Samenvatting	9
1 Inleiding	11
2 De collectieve uitgaven in historisch perspectief	13
2.1 De collectieve uitgaven vanaf 1850	13
2.2 De ontwikkeling per uitgavenfunctie vanaf 1921	17
2.3 Een vergelijking met theorieën over de omvang van de overheid	19
3 Methode van analyse en algemene decompositie (1951-2003)	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Demografie	25
3.3 Arbeidsparticipatie	28
4 Analyse per uitgavenfunctie (1951-2003)	31
4.1 Sociale zekerheid	31
4.2 Zorg	39
4.3 Onderwijs	44
4.4 Overdrachten aan bedrijven	48
4.5 Openbaar bestuur en veiligheid	51
4.6 Defensie	57
4.7 Infrastructuur	59
4.8 Internationale samenwerking	60
4.9 Rentelasten, begrotingssaldo, schuld en vermogen	62
Referenties	67
Bijlage A Bronnen en berekeningswijzen	69
Bijlage B Toelichting op de afbakening van de functies	71



## Ten geleide

In dit document wordt de ontwikkeling van de collectieve uitgaven in Nederland vanaf 1850 beschreven en geanalyseerd. Het laat aan de hand van een groot aantal tabellen en grafieken zien hoe de rol van de overheid in de Nederlandse economie de afgelopen anderhalve eeuw drastisch is toegenomen en veranderd.

Het geeft ook aan dat achter de ontwikkeling van de collectieve uitgavenquote vele factoren schuil gaan. Voorbeelden zijn demografie, arbeidsparticipatie, rentevoet, overheidsschuld, productiviteitsontwikkeling bij de collectieve sector, algemene productiviteitsontwikkeling, luxe goedkarakter van onderwijs en zorg, loonontwikkeling collectieve sector, uitkeringshoogten en visies op de taken en instrumenten van de overheid. Al deze factoren zijn van belang om te begrijpen waarom de Nederlandse collectieve uitgaven zijn toegenomen van 14% BBP in 1850 naar ruim 60% BBP in 1983 en waarom daarna de collectieve uitgavenquote is gedaald tot net onder 50% BBP in 2003.

Een goede kennis van de feiten en bepalende factoren uit het verleden is belangrijk voor analyses over het heden en de toekomst. Het voorkomt tunnelvisies op basis van de actualiteit en het meest recente verleden, zet vraagtekens bij schijnbaar logische veronderstellingen en kan de aandacht vestigen op trends en factoren die in het verleden belangrijk waren en dat misschien nog steeds zijn.

In dit onderzoek is de analyse van het verleden echter ook duidelijk geïnspireerd door de CPB-analyses van het heden en de toekomst. Uitgangspunt was de tabellenset van de collectieve sector zoals gebruikt voor de Macro Economische Verkenning en het Centraal Economisch Plan. De vorig jaar afgeronde studie met lange-termijn-scenario's voor de Nederlandse economie stimuleerde om ook in deze studie te kiezen voor een lange-termijn-perspectief.

Dit onderzoek is uitgevoerd door Frits Bos. Bij het onderzoek is dankbaar gebruik gemaakt van ramingen van Rudy Douven en van het commentaar van Cees Jansen, Marcel Lever, Hein Mannaerts, Rocus van Opstal, Sjoerd Ottens, Harry ter Rele, Hans Stegeman, Frans Suijker en Dinand Webbink.

T.H. van Hoek  
Onderdirecteur CPB





## Samenvatting

Waarom zijn de Nederlandse collectieve uitgaven gestegen van 14% BBP in 1850 naar bijna 30% BBP in 1950 en ruim 60% BBP in 1983? De collectieve uitgavenquote is inmiddels gedaald tot net onder 50% BBP in 2003. Waarom is deze omslag gekomen?

De collectieve uitgavenquote is in de periode 1921-1950 met 10% BBP gestegen. Ongeveer eenderde deel hiervan komt voor rekening van de functie sociale zekerheid. Ook de uitgaven voor de meeste andere functies stegen sterk: defensie, overdrachten aan bedrijven, bijdragen aan de EU, zorg en openbaar bestuur en veiligheid. Opvallend is echter dat de collectieve uitgavenquote voor onderwijs in deze dertig jaar constant bleef; bij de uitgaven voor infrastructuur was zelfs sprake van een duidelijke daling.

In de periode 1951-1983 is de collectieve uitgavenquote toegenomen met 32% BBP. Bijna de helft van deze toename had betrekking op sociale zekerheid, zoals uitkeringen AOW, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. De rest van de stijging is veroorzaakt door extra uitgaven aan openbaar bestuur, zorg, onderwijs, rente en overdrachten aan bedrijven.

De afgelopen twintig jaar is de collectieve uitgavenquote gedaald met 12% BBP tot 49% BBP in 2003. Dit komt overeen met het niveau tijdens het midden van de jaren zeventig. Ook deze daling werd in belangrijke mate veroorzaakt door lagere uitgaven aan de functie sociale zekerheid, zoals de AOW, de ziektewet en werkloosheid en bijstand. Maar ook de uitgaven voor diverse andere functies, zoals overdrachten aan bedrijven, rente, defensie en onderwijs, zijn substantieel verminderd. In totaal gaat het zelfs om meer dan sociale zekerheid. Daarentegen zijn de collectieve uitgaven voor zorg, openbaar bestuur en veiligheid gestegen; dit laatste kwam met name door extra uitgaven voor veiligheid.

Voor de periode vanaf 1950 is het belang van een breed scala van achterliggende factoren onderzocht. De toenemende onderwijsparticipatie, extra zorguitgaven vanwege toenemende welvaart en achterblijvende productiviteitsgroei bij de collectieve diensten zorgen in de gehele periode 1950-2003 voor een permanente opwaartse druk op de collectieve-uitgavenquote. In deze periode is de onderwijsparticipatie met gemiddeld 0,7% per jaar gestegen en zijn de reële collectieve uitgaven aan zorg per hoofd van de bevolking met 7% per jaar gegroeid.

In de jaren vijftig en zestig hebben de opbouw van de verzorgingsstaat, de uitbreiding van de dienstverlening door de overheid en de toename van de rentevoet de stijging van de collectieve-uitgavenquote versterkt. Hierdoor liep deze op van bijna 30 procent BBP in 1950 tot bijna 45 procent BBP in 1970. In de jaren zeventig steeg het gebruik van sociale zekerheidsregelingen en daalde de arbeidsparticipatie. Tezamen factoren als de introductie van de Wet Investeringsrekening, zorgde dit voor een collectieve-uitgavenquote van ruim 60% BBP in 1983. Dit is iets meer dan een verdubbeling in de periode 1950-1983.

De trends op het gebied van onderwijsdeelname, zorgconsumptie en productiviteitsontwikkeling in de collectieve sector hebben ook na 1983 gezorgd voor een voortdurende opwaartse druk. Dat maakt de daling van de collectieve uitgavenquote met 10% BBP vanaf 1983 des te opmerkelijker.

Algemene loonmatiging, ingrepen in de hoogte van de bijstandsuitkeringen, daling van het aantal WW- en bijstandsuitkeringen en de afschaffing van de Wet Investeringsrekening (WIR) hebben bijgedragen aan deze daling. Deze bijdrage wordt echter overschaduwd door de rol van vier andere grote ontwikkelingen in deze periode: de sterk toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen, de invloed van 'ontgroening' op de onderwijsuitgaven, de forse daling van de rentevoet en de vermindering van de militaire dreiging.

De arbeidsparticipatie van vrouwen is toegenomen van ruim 40% in 1983 naar 63% in 2003. Dit heeft geleid tot een sterke toename van het BBP en daarmee – via een noemereffect- tot een daling van de collectieve uitgavenquote; het gaat om ongeveer 5% BBP. Onderwijs wordt vooral gevolgd in de leeftijd van 5 tot 24 jaar. Vanaf 1983 is de relatieve omvang van deze leeftijdsgroep met 1,6% per jaar gedaald. Dit heeft een budgettair voordeel van 2% BBP opgeleverd. De daling van de gemiddelde rentevoet op overheidsschuld van 9% in 1983 naar 5% in 2003 heeft voor een vergelijkbaar budgettair voordeel gezorgd. Het einde van de Koudeoorlog heeft de militaire dreiging verminderd. Vooral hierdoor is het aandeel van defensie in de nationale werkgelegenheid de afgelopen twintig jaar gehalveerd van 2% naar 1%. Ook dit ging gepaard met een budgettair voordeel van ongeveer 2% BBP.

Tot slot heeft ook verschuiving van collectieve naar private taken, zoals verkoop van staatsdeelnemingen, vermindering van uitstaande leningen en afschaffing van de collectieve financiering van de doorbetaling bij ziekte, een bijdrage geleverd aan de daling van de collectieve uitgavenquote in de laatste twee decennia.

De collectieve uitgavenquote wordt vaak gebruikt om aan te geven dat de overheid ergens te veel of te weinig aan uitgeeft. De collectieve uitgavenquote wordt echter sterk beïnvloed door externe factoren, verschuivingen tussen publieke en private taken en verschuivingen tussen collectieve uitgaven en fiscale regelingen. Als hier geen rekening mee wordt gehouden kan dit leiden tot verkeerde analyses en onbedoeld beleid, bijvoorbeeld het opvoeren van de onderwijsuitgaven om de negatieve effecten van ontgroening op de leerlingenaantallen te compenseren.

Volgens de ziekte van Baumol kan de collectieve uitgavenquote stijgen door een combinatie van een achterblijvende productiviteitsontwikkeling bij de collectieve diensten, een collectieve loonvoetontwikkeling conform de productiviteitsontwikkeling in de marktsector en een relatief prijsinelastische vraag naar collectieve diensten. De afgelopen vijftig jaar zijn de collectieve loonvoeten in Nederland echter niet gelijk opgelopen met de productiviteitsontwikkeling in de marktsector maar met de veel lagere algemene productiviteitsontwikkeling.

# 1 Inleiding

## Doel

In dit paper wordt de ontwikkeling van de Nederlandse collectieve uitgavenquote beschreven en geanalyseerd. Waarom is deze gestegen van 14% BBP in 1850 naar een maximum van 61% BBP in 1983? De collectieve uitgavenquote is inmiddels gedaald tot 49% BBP in 2003.

Waarom is deze omslag gekomen? Voor een verklaring is allereerst gekeken naar de ontwikkeling van de uitgaven per functie, zoals sociale zekerheid, onderwijs, zorg, openbaar bestuur en rente.

Dit levert echter weer vele nieuwe vragen op. Waarom zijn de uitgaven aan sociale zekerheid eerst gestegen met 15% BBP en daarna weer gedaald met bijna 8% BBP? Hoe kan het dat de collectieve uitgaven aan AOW, onderwijs, overdrachten aan bedrijven en rente de afgelopen twintig jaren zijn gedaald, terwijl die aan zorg zijn gestegen?

Voor de periode vanaf 1950 is daarom ook de rol van een breed scala aan achterliggende factoren onderzocht, zoals demografie, arbeidsparticipatie, rentevoet, overheidsschuld, loonontwikkeling collectieve sector, uitkeringshoogtes, verschuivingen van publieke naar private taken, achterblijvende productiviteitsontwikkeling bij de overheid en visies op taken en instrumenten van de overheid. Op deze wijze wordt een actueel en kwantitatief overzicht gegeven van de ontwikkeling van de Nederlandse collectieve uitgaven vanaf 1850 (wat zijn de feiten?). Ook wordt voor de periode vanaf 1950 antwoord gegeven op veelvoorkomende vragen over de achtergronden van deze ontwikkelingen.<sup>1</sup>

De begrippen en cijfers in dit paper sluiten aan op die in de korte en middellange termijn analyses van het CPB over de Nederlandse overheidsfinanciën. Hierdoor kunnen dergelijke analyses en actuele beleidsdiscussies over de omvang en samenstelling van de collectieve uitgaven eenvoudig in een historisch perspectief worden geplaatst. Het paper kan ook dienen als referentiekader voor lange termijn toekomststudies naar de Nederlandse economie en overheidsfinanciën.

Tot slot illustreert de gedetailleerde analyse voor de periode vanaf 1950 de beperkingen van het gebruik van collectieve uitgavenquoten en reële groeivoeten<sup>2</sup> voor analyse, beleid en internationale vergelijkingen.

<sup>1</sup> In Ter Rele en Heeres (1994) wordt de collectieve uitgavenquote-ontwikkeling in de periode 1950-1990 geanalyseerd. Dit paper kan worden gezien als een update en uitbreiding van die elf jaar oude CPB-studie.

<sup>2</sup> Reële groeivoeten zijn nominale groeivoeten gedeeld met de prijsontwikkeling van het BBP.

## **Aanleiding**

Aanleiding voor dit paper is de herziening van de tabellenset over de collectieve sector in de Macro Economische Verkenning 2004.<sup>3</sup> Ook zijn toen de pas gereviseerde tijdreeksen van de Nationale rekeningen over de periode 1970-1994 verwerkt.

Beide wijzigingen leiden tot een beter, en soms substantieel ander, beeld van de collectieve uitgaven. Een belangrijk voordeel van het nieuwe collectieve uitgavenbegrip is dat het aansluit op het EMU-saldo in plaats van op het financieringssaldo. Het EMU-saldo is tegenwoordig in de beleidsdiscussie het centrale begrip. De aansluiting op het EMU-saldo betekent bijvoorbeeld dat de forse vermindering van de kredietverlening door de overheid van 7% in 1982 naar 2% BBP in 1994 niet meer meetelt. Als gevolg hiervan neemt de collectieve uitgavenquote in de jaren tachtig veel minder sterk af. Ook is de onderverdeling van de totale collectieve uitgaven naar functie in diverse opzichten verbeterd.

Gereviseerde tijdreeksen van de Nationale rekeningen over de overheidsfinanciën zijn slechts beschikbaar vanaf 1969. Voor de periode 1950-1968 is daarom gebruik gemaakt van oude, nog niet gereviseerde, cijfers uit de Nationale rekeningen. Over de ontwikkeling van de collectieve uitgaven in de eerste helft van de twintigste eeuw en eerder zijn in het geheel geen Nationale rekeningencijfers beschikbaar. Voor het schetsen van een globaal beeld van deze periode is daarom gebruik gemaakt van een overzicht uit het Centraal Economisch Plan van 1958 en de publicatie tweehonderd jaar tijdreeksen van het CBS.

## **Plan van aanpak**

In hoofdstuk 2 wordt de ontwikkeling van de collectieve uitgavenquote vanaf 1850 beschreven. Een nadere analyse voor de periode 1950-2003 vindt plaats in hoofdstuk 3 en 4. Hierbij wordt de rol van achterliggende factoren, zoals demografie, participatie, rentevoeten, loonvoeten, productiviteitsontwikkeling (wet van Baumol) en veranderende taken en instrumenten van de overheid besproken. De methode van analyse wordt toegelicht in hoofdstuk 3. Een analyse per functie is te vinden in hoofdstuk 4.

Toelichtingen op de bronnen en ramingsmethoden zijn te vinden in bijlage A. De belangrijkste nieuwe data, zoals de collectieve uitgavenquoten per functie vanaf 1921, zijn beschikbaar via de website van het CPB ([www.cpb.nl](http://www.cpb.nl)).

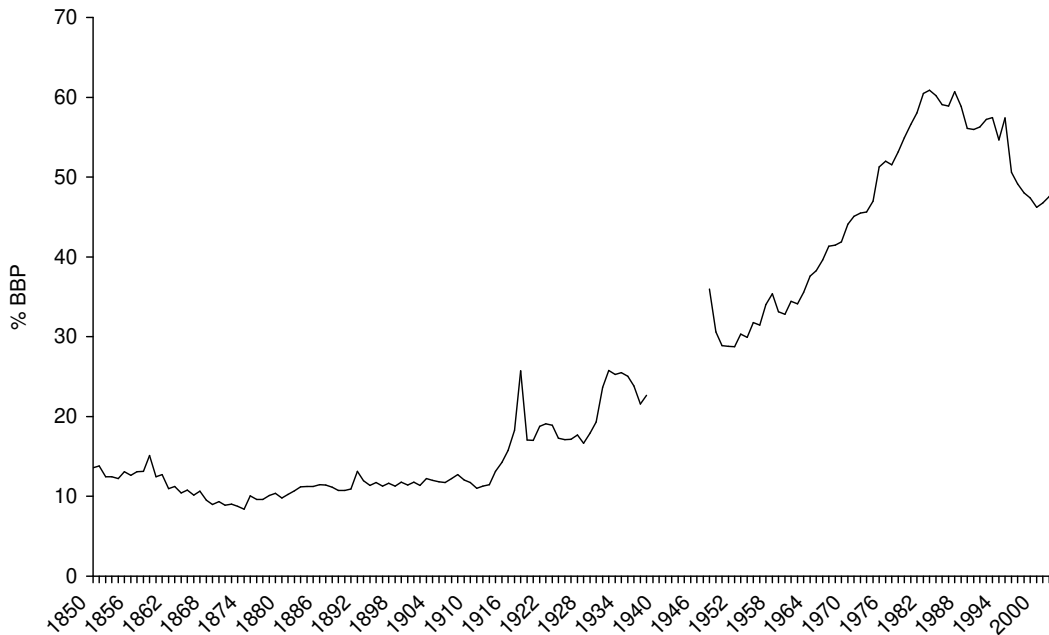
<sup>3</sup> Een uitgebreide toelichting is te vinden in Frits Bos (2003). Ook in de MEV en CEP is hier aandacht aan besteed, zie het kader " Vernieuwing tabellen collectieve sector" (MEV2004, p. 118) en het kader "Collectieve uitgaven beter in beeld" (CEP2004, p. 118). De nieuwe tabellenset van de collectieve sector is ook het uitgangspunt voor het herziene collectieve sector blok in de macromodellen van het CPB (zie Kuipers et al., 2004).

## 2 De collectieve uitgaven in historisch perspectief

### 2.1 De collectieve uitgaven vanaf 1850

Figuur 2.1 laat de lange-termijnontwikkeling van de Nederlandse collectieve uitgaven als percentage van het BBP zien.

**Figuur 2.1 De Nederlandse collectieve uitgaven als percentage van het BBP vanaf 1850**



#### Drie groepen uitgavenfuncties

Voor de periode vanaf 1921 wordt een onderbouwing gegeven in tabel 2.1.<sup>4</sup> Hierbij zijn de functies in drie groepen verdeeld:

- beleidsfuncties met in belangrijke mate een distributief motief ('equity');
- overige beleidsfuncties; hierbij is het allocatiemotief ('efficiency') dominant;
- rente.

Collectieve uitgaven aan sociale zekerheid, zorg en onderwijs zorgen voor herverdeling van welvaart over personen en in de tijd (zie ook ter Rele en Heeres, 1994, pagina's 4-7). Doel van

<sup>4</sup> Een beperking is hierbij wel dat voor de periode 1921-1938 de functies zorg en internationale samenwerking niet apart zijn onderscheiden. Voor die periode zijn de uitgaven voor zorg onderdeel van de functie sociale zekerheid en die voor internationale samenwerking zijn onderdeel van de overdrachten aan bedrijven (zie bijlage A). In onze analyse van de lange termijnontwikkeling per functie zullen we er gemakshalve van uitgaan dat de collectieve uitgaven aan zorg en internationale samenwerking in de periode 1921-1938 nul zijn.

deze uitgaven is daarom vaak een distributief motief, d.w.z. ‘equity’ overwegingen van rechtvaardigheid en verdeling. Ook een belangrijk deel van de overdrachten aan bedrijven is gericht op distributie. Voorbeelden hiervan zijn uitgaven voor volkshuisvesting,

**Tabel 2.1 De ontwikkeling van de collectieve uitgavenquote vanaf 1921**

	1921	1950	1983	2003	1921- 1950	1951- 1983	1984- 2003
	niveau % BBP				mutatie % BBP		
Distributief beleid	5,8	11,5	36,3	27,3	5,7	24,8	- 9,0
Sociale zekerheid	1,6	4,8	19,9	12,3	3,3	15,1	- 7,6
Collectieve zorg	0,0	0,9	4,9	7,5	0,9	4,0	2,7
Onderwijs	2,5	2,4	6,1	5,2	- 0,1	3,6	- 0,9
Overdrachten aan bedrijven	1,7	3,4	5,5	2,2	1,7	2,1	- 3,2
Overig beleid	10,6	14,5	18,9	18,5	3,9	4,4	- 0,4
Openbaar bestuur en veiligheid	6,3	7,1	12,3	13,2	0,8	5,2	0,9
Defensie	1,4	3,7	3,0	1,3	2,3	- 0,6	- 1,8
Infrastructuur	2,9	2,2	1,6	2,1	- 0,7	- 0,6	0,5
Internationale samenwerking	0,0	1,5	1,9	1,9	1,5	0,4	0,0
Rente	2,4	2,9	5,7	2,9	0,5	2,8	- 2,7
Bruto collectieve uitgaven	18,8	28,9	60,9	48,7	10,1	32,0	- 12,2

landbouwsubsidies en loonsubsidies voor langdurig werklozen. Vandaar dat deze functie hier ook tot de distributieve functies wordt gerekend.

Voor de functies openbaar bestuur en veiligheid, defensie, infrastructuur en internationale samenwerking is marktfalen, zoals externe effecten en free rider gedrag, de belangrijkste reden voor collectieve financiering. Door marktfalen zorgt het marktmechanisme voor een te klein aanbod van deze diensten.<sup>5</sup> Overigens kunnen ook voor sociale zekerheid, zorg, onderwijs en overdrachten aan bedrijven ‘efficiency’ overwegingen een reden zijn voor overheidsingrijpen. Bij onderwijs bestaan bijvoorbeeld externe effecten als minder criminaliteit en is ook sprake van kapitaalmarktimperfecties.

#### **De collectieve uitgavenquote van 1850 tot 1950**

In de tweede helft van de negentiende eeuw daalt de collectieve uitgavenquote van 14% BBP in 1850 naar 9% BBP in 1873. Daarna stijgt de collectieve uitgavenquote langzaam en geleidelijk.

Pas tijdens de eerste wereldoorlog, in 1916, stijgt de collectieve uitgavenquote tot boven het niveau in 1850. Vanwege algemene mobilisatie-inspanningen wordt in 1918 een piek van 26% BBP bereikt. Daarna daalt de collectieve uitgavenquote maar blijft op een hoger niveau dan direct voor de eerste wereldoorlog (rond de 17%-18% BBP). Deze structurele stijging betreft

<sup>5</sup> Om te bepalen of overheidsingrijpen gewenst is moet echter niet alleen naar marktfalen worden gekeken, maar moet marktfalen worden afgewogen tegen politiek falen. Bij collectieve financiering moet ook nog rekening worden gehouden met de negatieve externe effecten van het heffen van belastingen en premies.

vooral extra uitgaven voor werkloosheid, volkshuisvesting en de aanleg van riolering.<sup>6</sup> Vanaf 1921 zorgden de bezuinigingen van Colijn echter voor forse ingrepen op deze uitgaven. Desondanks bleven deze wel op een hoger niveau dan voor de eerste wereldoorlog.

Tijdens de crisis in de jaren dertig stijgt de collectieve uitgavenquote van 17% BBP in 1924 naar 26% BBP in 1932. Na afloop van de crisis zakt de collectieve uitgavenquote terug tot 23% BBP in 1938. Een belangrijke verklaring voor deze toename zijn de uitgaven voor sociale zekerheid: deze lopen op van 1,6% BBP in 1921 naar bijna 4% BBP in 1938. Opvallend is ook het ontstaan van omvangrijke steun voor de landbouw (deel van de functie overig). Daarentegen zijn de uitgavenquoten aan onderwijs, openbaar bestuur en infrastructuur in deze periode zeer stabiel. Ook de tweede wereldoorlog gaat gepaard met een forse structurele stijging van de collectieve uitgavenquote. In 1948 wordt onder invloed van de wederopbouw en de Marshall-hulp zelfs een tijdelijke piek van 36% BBP bereikt. In 1950 is dit, mede door het aflopen van de Marshall-hulp, teruggezakt naar 29% BBP. In vergelijking met 1938 betreft het desondanks een toename met 6% BBP. Vooral de uitgaven aan sociale zekerheid en zorg, openbaar bestuur, defensie en overdrachten aan bedrijven en internationale samenwerking zijn gestegen; daarentegen zijn de uitgaven aan infrastructuur gedaald. Opvallend is ook dat de uitgavenquote aan onderwijs, in tegenstelling tot alle andere functies met een distributief karakter, niet fors stijgt maar zelfs licht gedaald is.

#### **De collectieve uitgavenquote vanaf 1950**

In de drie daarop volgende decennia verdubbelt de collectieve uitgavenquote; in 1983 wordt een collectieve uitgavenquote van 61% BBP bereikt. Dan volgt een omslag en daalt de collectieve uitgavenquote naar minder dan 50% BBP in 2003.

De helft van de toename van de collectieve uitgaven in de periode 1951-1983 (+15% BBP) wordt veroorzaakt door uitgaven voor sociale zekerheid. Alleen bij de functies defensie en infrastructuur is sprake van een dalend beslag op het BBP. Alle overige functies groeien. Gerangschikt op grootte van de toename betreft het openbaar bestuur, zorg, onderwijs, rente, overdrachten aan bedrijven en internationale samenwerking. De verdubbeling van de collectieve uitgavenquote in de periode 1951-1983 weerspiegelt dus vooral een forse uitbreiding van de uitgaven aan openbaar bestuur en aan de diverse soorten distributieve uitgaven (sociale zekerheid, zorg, onderwijs en overdrachten aan bedrijven).

In de jaren vijftig is de toename van de collectieve uitgavenquote nog beperkt (3,9% BBP); het betreft vooral extra uitgaven aan AOW en onderwijs. De grote toename van de collectieve uitgavenquote vindt plaats in de jaren zestig (11,3% BBP in 1960-1970) en daarna (16,8% BBP in 1970-1983).

De afgelopen twintig jaar is de collectieve uitgavenquote gedaald met ruim 12% BBP naar 49% BBP in 2003. Dit komt overeen met het niveau tijdens het midden van de jaren zeventig. Ook deze daling werd grotendeels veroorzaakt door de functie sociale zekerheid. Maar ook het

<sup>6</sup> Zie van Zanden en Griffiths, 1989, pagina 63.

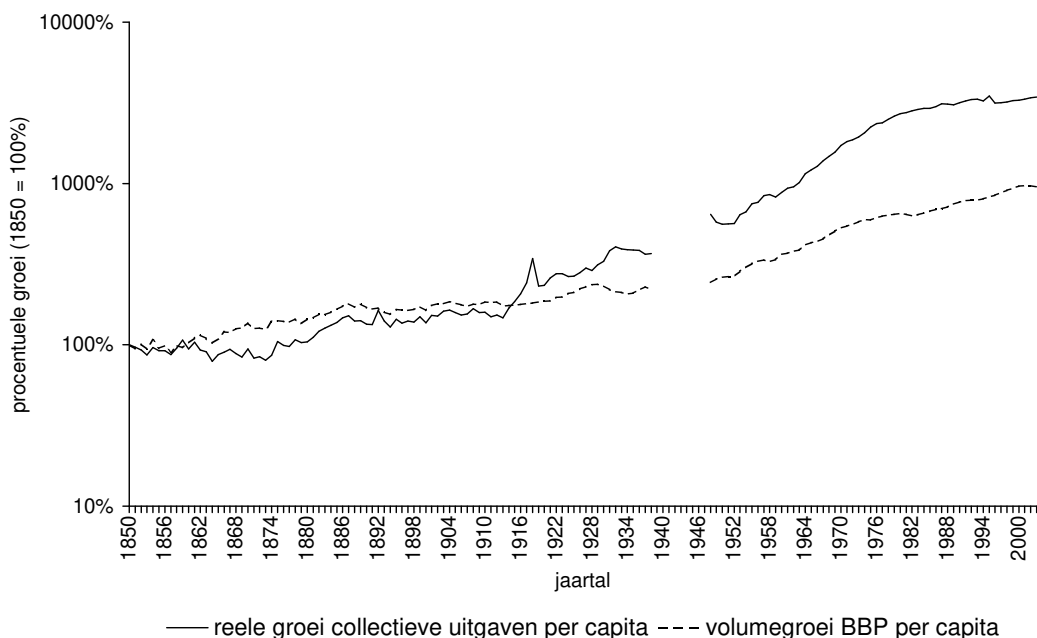


budgettair beslag van diverse andere functies daalden: overdrachten aan bedrijven, rente, defensie en onderwijs. Daarentegen steeg de collectieve uitgavenquote van zorg, openbaar bestuur en infrastructuur. Behalve de rente zijn vooral de distributieve functies verantwoordelijk voor de afname van de collectieve uitgavenquote. Opvallend is dat dit niet geldt voor de zorg.

### Groei van de materiële welvaart en reële collectieve uitgaven per hoofd

Het volume van het BBP per hoofd van de bevolking ('de materiële welvaart') is de afgelopen anderhalve eeuw bijna vertienvoudigd (zie figuur 2.2). In de periode 1850-1950 was de toename ruim 1% per jaar. Na de tweede wereldoorlog trad een forse versnelling van de groei van de materiële welvaart op. Gemiddeld was sprake van een groei van 2,5 % per jaar; met name in de jaren vijftig en zestig was de groei hoog.

**Figuur 2.2** Het niveau van het BBP en de collectieve uitgaven per hoofd van de bevolking vanaf 1850 (1850 = 100%)



De collectieve uitgavenquote geeft de omvang van de collectieve uitgaven weer ten opzichte van het BBP. De afgelopen anderhalve eeuw is de collectieve uitgavenquote meer dan verdrievoudigd. Dit betekent dat de reële collectieve uitgaven per hoofd van de bevolking<sup>7</sup> meer dan drie maal zo snel zijn gestegen als de materiële welvaart, d.w.z. meer dan verdertigvoudigd zijn ten opzichte van 1850.

De reële collectieve uitgaven per hoofd van de bevolking kunnen worden gezien als een maatstaf voor het niveau van de collectieve voorzieningen. De collectieve uitgavenquote is daarentegen een relatieve maatstaf, namelijk in hoeverre groeien de collectieve uitgaven meer dan het BBP. Dit geeft een ander beeld van de ontwikkeling van de collectieve uitgaven.

<sup>7</sup> De collectieve uitgaven per hoofd van de bevolking gedeïndeerd met de prijsmutatie van het BBP.

De collectieve uitgavenquote is in de jaren vijftig bijvoorbeeld veel minder sterk gestegen dan in de perioden 1961-1970 en 1971-1983. Dit suggereert dat de Nederlandse welvaartsstaat vooral in de jaren zestig en zeventig is uitgebouwd. In de jaren vijftig was de toename van het volume van het BBP per capita echter ruim tweemaal zo hoog als de in de periode 1971-1983. Vandaar dat, ondanks een minder snelle stijging van de collectieve uitgavenquote, het niveau van de collectieve uitgaven in de jaren vijftig meer is gestegen dan in de periode 1971-1983.

De daling van de collectieve uitgavenquote in de periode 1984-2003 betekende geen daling van het collectieve uitgavenniveau: in deze periode steeg het BBP per hoofd met 20%, terwijl de reële collectieve uitgaven per hoofd met ongeveer 10% toenamen.

## 2.2 De ontwikkeling per uitgavenfunctie vanaf 1921

In deze paragraaf wordt de lange-termijnontwikkeling per functie onderzocht. Hierbij wordt slechts gekeken naar de collectieve uitgavenquote en de reële groeivoet per hoofd van de bevolking. Geabstraheerd wordt van de ontwikkeling van achterliggende factoren, zoals demografie. Centrale vragen in deze partiële analyse zijn:

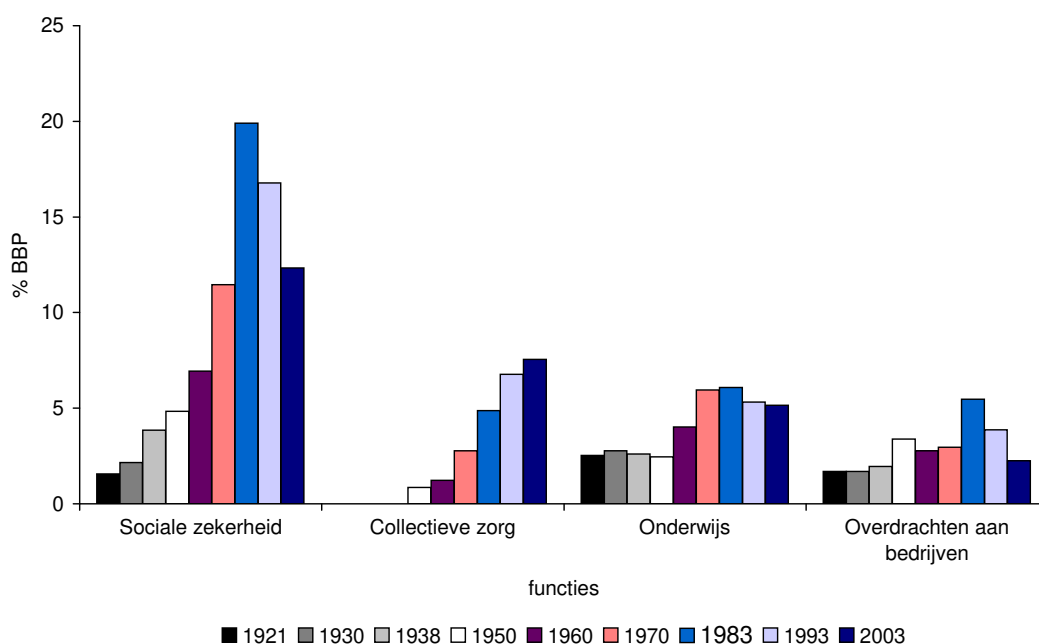
- Zijn er relatief stabiele uitgavenquoten of groeivoeten te ontdekken?
- Zijn er duidelijke trends?

Voor de analyse is de periode 1921-2003 in perioden van ongeveer 10 jaar ingedeeld. De periode-indeling is echter niet willekeurig. De beginjaren 1921 en 1938 zijn vooral gekozen om datatechnische redenen: de dataset in het CEP58 heeft betrekking op de periode 1921-1938. De beginjaren 1983 en 1993 zijn gekozen omdat het omslagjaren zijn. Het jaar 1983 is het jaar waarin de collectieve uitgavenquote het hoogst is. Het jaar 1993 is het jaar waarin de schuldquote van de overheid maximaal is. Tevens markeert het de overgang naar Europese begrotingsnormen.

De lange-termijnontwikkeling van de collectieve uitgavenquote kan voor de distributieve functies (zie figuur 2.3) worden samengevat als:

- De uitgavenquote sociale zekerheid is vanaf 1921 vrijwel doorlopend gestegen, van 1,6% BBP tot 19,9% BBP in 1983. Daarna kwam een omslag en is de quote gedaald tot 12,3% BBP, d.w.z. ongeveer op het niveau van midden jaren zeventig.

**Figuur 2.3 Collectieve uitgavenquoten van de distributieve functies in de periode 1921-2003**

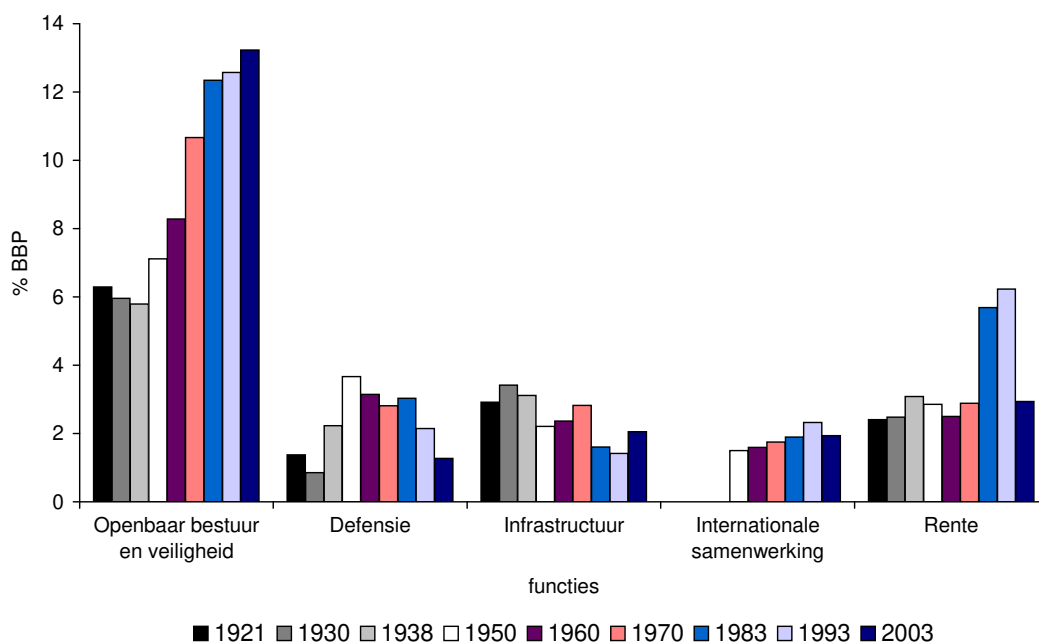


- De uitgavenquote collectieve zorg is vanaf de jaren vijftig doorlopend gestegen, van 0,9% BBP in 1950 tot 7,5% BBP in 2003.
- De uitgavenquote onderwijs was tot en met de jaren vijftig betrekkelijk stabiel (rond de 2,5% BBP). De quote verdubbelt in de jaren vijftig en zestig. Daarna is sprake van een lichte daling.
- De overdrachten aan bedrijven schommelen rond de 2% BBP. Na de tweede wereldoorlog neemt dit toe tot 3,4% in 1950. In de periode 1970-1983 is wederom sprake van een grote toename (5,5% BBP in 1983), die zich doorzette tot 1987 (7,2% BBP). Daarna zijn de overdrachten aan bedrijven gedaald tot rond het vooroorlogse niveau. Een belangrijke uitzondering hierop was 1995 met 7,5% BBP. Dit kwam door de afkoop van de jaarlijkse subsidies aan woningcorporaties (4,9% BBP).

Voor de overige functies zijn de belangrijkste lange-termijnontwikkelingen in de collectieve uitgavenquote (zie figuur 2.4):

- De uitgaven voor openbaar bestuur en veiligheid bedragen in de jaren twintig en dertig ongeveer 6% BBP. In de periode 1951-1983 verdubbelt dit tot 12% BBP. Daarna is de collectieve uitgavenquote voor openbaar bestuur en veiligheid nog licht opgelopen.
- De uitgaven voor defensie schommelden in de periode 1900-1938 rond de 1-2% BBP. Een belangrijke uitzondering hierop was 1918 met een defensiequote van 10% BBP. Na 1938 is de defensiequote toegenomen tot 5% BBP in 1950. Vanaf dat moment is sprake van een omslag en is de quote geleidelijk aan gedaald tot het niveau van de jaren twintig (1,3% BBP).
- De uitgaven voor infrastructuur bewegen zich in de jaren twintig en dertig rond de 3% BBP. Daarna is dit, met wat schommelingen, afgenomen tot rond de 2% BBP.

**Figuur 2.4 Collectieve uitgavenquoten voor de niet-distributieve functies in de periode 1921-2003**



- De uitgaven voor internationale samenwerking zijn toegenomen van 1,5% BBP in 1950 naar 2,3% BBP in 1993; daarna is de quote gedaald tot 1,9% BBP. De rentequote was betrekkelijk stabiel vanaf 1921 en beweegt zich veelal tussen de 2% BBP en 3% BBP. Vanaf begin jaren tachtig loopt rentequote echter snel op tot 6%. Eind jaren negentig is dit omgeslagen en inmiddels heeft de rentequote weer de 3% BBP bereikt.

## 2.3 Een vergelijking met theorieën over de omvang van de overheid

### De wet van Wagner

Volgens de wet van Wagner (1883) zal de overheid sneller groeien dan de gehele economie. Dit spoort echter niet met de daling van de Nederlandse collectieve uitgavenquote in de tweede helft van de negentiende eeuw. Ook valt de wet van Wagner moeilijk te rijmen met de omslag in de collectieve uitgavenquote vanaf 1983.

De moderne interpretatie van de wet van Wagner is dat een stijgend inkomen per hoofd van de bevolking de vraag naar 'luxe' collectieve goederen en diensten, zoals onderwijs en gezondheidszorg, meer dan evenredig doet stijgen. Voor dergelijke diensten zou de inkomenselasticiteit groter dan één moeten zijn.

Opvallend is dat de collectieve uitgavenquote aan onderwijs in Nederland een groot deel van de twintigste eeuw vrij constant is. In de periode 1921-1950 schommelde deze rond de 2,5% BBP en in de periode 1983-2003 rond de 5,5% BBP. Deze constante uitgavenquoten zijn echter geen bewijs van een geringe inkomenselasticiteit van onderwijs. Ook de sterke stijging van de collectieve uitgavenquote aan onderwijs in de jaren vijftig is geen bewijs van het tegendeel. De collectieve uitgavenquote van onderwijs is geen goede maatstaf voor de inkomenselasticiteit,

omdat het, behalve door inkomen, ook door vele andere factoren wordt beïnvloed, zoals demografie, relatieve prijzen en beleid. Deze inkomenselasticiteit zal nader onderzocht worden in hoofdstuk 4.

### **De wet en ziekte van Baumol**

Volgens de wet van Baumol (zie Baumol, 1967 en 1983 en Bos, Douven en Mot, 2004, pagina 18) blijft de productiviteitsontwikkeling bij collectieve diensten als politie, rechtspraak, onderwijs en verpleging achter bij de productiviteitsontwikkeling in de rest van de economie. Onder de veronderstelling dat de collectieve loonvoetontwikkeling in de pas loopt met de loonvoet- en productiviteitsontwikkeling in de marktsector, betekent dit dat de diensten van de collectieve sector per eenheid product relatief duurder worden. Als de vraag naar de collectieve diensten echter even snel stijgt als de rest van de economie (d.w.z. relatief prijsinelastisch is), betekent dit een continu toenemend aandeel van de waarde van de collectieve dienstverlening in het BBP en een nog sterk sterker groeiend aandeel in de werkgelegenheid. De optredende 'ziekte van Baumol' is dat de groeivoet van de totale economie daalt en dat inflatie optreedt wegens de stijgende relatieve prijs van diensten.

Een groeiend aandeel van de collectieve diensten in het BBP vergroot de collectieve uitgavenquote en kan daardoor leiden tot een oplopende overheidsschuld en een stijging van de collectieve lastendruk. Dit laatste vermindert, ceteris paribus, het rendement op arbeid en kapitaal en daarmee het arbeidsaanbod en de investeringen. Dit is een tweede manier waarop de achterblijvende productiviteitsontwikkeling bij de collectieve diensten tot een stagnerende economische groei kan leiden.

Op de lange termijn zijn een voortdurend stijgende overheidsschuld of lastendruk niet houdbaar. Ze kunnen dan omvangrijke bezuinigingsoperaties noodzakelijk maken en gaan daarmee als rem op de vraag naar overheidsdiensten functioneren. Hetzelfde kan gelden voor de EMU-normen voor tekort en schuld en voor wensen tot vermindering van de lastendruk op zich, bijvoorbeeld vanwege toenemende internationale concurrentie.

In hoofdstuk 4 wordt bij de functies openbaar bestuur en veiligheid, onderwijs en zorg nader ingegaan op de wet van Baumol.

### **De plateau-theorie en de public choice benadering**

De plateau-theorie is een andere bekende theorie over de omvang van de overheid. Volgens Peacock en Wiseman (1961) wordt door economische en politieke crisissen het algemeen toelaatbaar geachte niveau van collectieve uitgaven en lasten telkens op een hoger niveau gebracht. Deze plateau-theorie biedt een verklaring voor de schoksgewijze stijging van de Nederlandse collectieve uitgavenquote na de eerste en tweede wereldoorlog en na de economische crisis in de jaren dertig.

Een belangrijk kenmerk van de plateau-theorie is de relatie tussen verhoging van het collectieve uitgavenniveau en verhoging van de collectieve lasten. Het financieren van extra

collectieve uitgaven uit nieuwe inkomstenbronnen, zoals opbrengsten uit Nederlands-Indië en aardgas, – zonder verdere verhoging van belastingen en premies– is niet strijdig met de basisfilosofie van de plateau-theorie. De opbrengsten uit Nederlands-Indië waren ongeveer 3% BBP in 1850 en stegen in enkele jaren daarna zelfs tot bijna het dubbele. Ruim twintig jaar later waren deze opbrengsten echter afgenomen tot 1% BBP; vanaf 1879 was deze inkomstenbron zelfs geheel opgedroogd. Deze sterke daling van de opbrengsten uit Nederlands-Indië kan een groot deel van de daling van de collectieve uitgavenquote van 14% BBP in 1850 naar 9% BBP in 1873 en 10% BBP in 1879 verklaren. De opbrengsten van de overheid uit gas zijn gestegen van 0% BBP begin jaren zeventig tot 5% BBP begin jaren tachtig; daarna zijn deze gedaald tot rond 1 en 2% BBP. De gasopbrengsten kunnen dus een deel van de stijging van de collectieve uitgavenquote tot 1983 en de omslag daarna verklaren. Ondanks deze aanvullingen biedt de plateau-theorie echter geen goede verklaring voor de voortgaande stijging van de collectieve uitgavenquote vanaf 1950 en voor de omslag en daling vanaf 1983.

In de plateau-theorie wordt een relatie gelegd tussen de kracht van belangengroepen en economische en politieke crisissen. De rol van belangengroepen, zoals politici, ambtenaren, werkgevers, vakbonden en kerken, staat ook centraal in de public choice benaderingen van Buchanan, Tullock, Niskanen en Downs<sup>8</sup>. Een dergelijke benadering is ook gebruikt voor het verklaren van de ontwikkeling van de Nederlandse collectieve uitgaven.

In van Zanden en Griffiths (1989) wordt bijvoorbeeld gesteld dat de sterke groei van de onderwijsuitgaven in het begin van de twintigste eeuw “vooral moet worden toegeschreven aan de toenemende invloed van de confessionele partijen die naar gelijkberechtiging van het bijzonder onderwijs streven” (p. 63). De groei van de collectieve uitgaven na de tweede wereld oorlog verklaren zij uit een sterk toegenomen verwevenheid tussen pressiegroepen en overheid: “Het overheidsapparaat ... bestaat uit verschillende, in grote lijnen per departement georganiseerde politieke ‘subsystemen’, die uitsluitend de vrij beperkte economische doeleinden van de eigen ‘koker’ nastreven. Volledig volgroeide subsystemen zijn bijvoorbeeld die op het gebied van de landbouw (het ‘groene front’) en de gezondheidszorg, maar ook die op het terrein van de volkshuisvesting, het onderwijs, sociale zaken (met de vakbonden) en economische zaken (met de werkgevers) beschikken over een sterke, vrij autonome positie”(p. 71). De omslag in de collectieve uitgavenquote vanaf 1983 volgde na een economische depressie en een snelle oploop van het financieringstekort, waardoor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën serieus in het geding kwam. Dit versterkte de positie van de minister van Financiën en verzwakte die van de diverse belangengroepen.

Volgens van Dalen en Swank (1996) werden in de periode 1953-1993 de collectieve uitgaven voorafgaand aan de verkiezingen verhoogd. Ook besteedden ‘linkse’ kabinetten extra geld aan functies die vooral de lagere inkomens ten goede komen, d.w.z. sociale zekerheid en zorg. Daarentegen lag in ‘rechtse’ kabinetten de nadruk op het stimuleren van economische groei, nationale veiligheid en vergroting van de eigen verantwoordelijkheid op het gebied van

<sup>8</sup> Voor een overzicht van de diverse public choice benaderingen, zie Holcombe (2005).

sociale zekerheid en zorg. Dit zorgde dan voor een toename voor de uitgaven aan infrastructuur en defensie en een afname van de uitgaven voor sociale zekerheid en zorg.

Dergelijke public choice benaderingen bieden inzichten die veelal complementair zijn aan onze analyse. In dit paper blijven deze verder buiten beschouwing.

### 3 Methode van analyse en algemene decompositie (1951-2003)

#### 3.1 Inleiding

##### Algemene en functie specifieke decomposities

De veranderingen in de collectieve uitgavenquote kunnen worden geanalyseerd door deze te ontbinden in diverse factoren. De eerste stap hierbij is een uitsplitsing te maken in een verandering van de reële collectieve uitgavengroei per hoofd van de bevolking en de volumegroei van het BBP per hoofd van de bevolking (zie tabel 3.1).

**Tabel 3.1 Reële groei van de collectieve uitgaven per hoofd van de bevolking in de periode 1951-2003**

	1951-1983	1984-2003	1951-2003
	gemiddelde groeivoet per jaar (%)		
Distributief beleid	6,4	0,6	4,2
Sociale zekerheid	7,3	- 0,4	4,3
Collectieve zorg	8,4	4,3	6,8
Onderwijs	5,7	1,2	3,9
Overdrachten aan bedrijven	4,3	- 2,4	1,7
Overig beleid	3,6	1,9	3,0
Openbaar bestuur en veiligheid	4,5	2,4	3,7
Defensie	2,2	- 2,3	0,4
Infrastructuur	1,8	3,3	2,3
Internationale samenwerking	3,5	2,1	3,0
Rente	5,0	- 1,3	2,5
Bruto collectieve uitgaven	5,1	0,9	3,5
BBP (volume per hoofd)	2,8	2,0	2,5
Productiviteit	3,3	1,2	2,5
Werkgelegenheid per hoofd	- 0,5	0,8	0,0
Demografie	0,2	0,3	0,2
Participatie	- 0,7	0,6	- 0,2
Bevolkingsgroei	1,1	0,6	0,9

De volumegroei van het BBP per hoofd van de bevolking kan worden gesplitst in:

- productiviteitsgroei;
- verandering van de werkgelegenheid per hoofd van de bevolking.

Vervolgens kan deze laatste component worden gesplitst in:

- demografisch effect door veranderingen in de relatieve omvang van de potentiële beroepsbevolking (20-64 jarigen);



- verandering van de werkgelegenheid van de potentiële beroepsbevolking ('arbeidsparticipatie'). Hierbij is de werkgelegenheid in arbeidsjaren en dus niet het aantal werkenden vergeleken met de omvang van de potentiële beroepsbevolking.

Mutaties in de relatieve omvang van de potentiële beroepsbevolking en de arbeidsparticipatie leiden dus, mutatis mutandis, tot wijzigingen in de collectieve uitgavenquote.

Een uitsplitsing naar de rol van achterliggende factoren moet rekening houden met de specifieke kenmerken van de verschillende functies. Dit geldt niet alleen voor factoren als de rentevoet en loonvoetontwikkeling maar ook voor veranderingen in de demografische samenstelling (zie paragraaf 3.2). Enige uitzondering is eigenlijk de mutatie in de arbeidsparticipatie (zie paragraaf 3.3). Deze zorgt voor een noemereffect op de totale collectieve uitgaven en is dus relevant voor alle uitgavenfuncties.

De productiviteitsgroei beïnvloedt ook het BBP maar leidt in veel mindere mate tot noemereffecten op de collectieve uitgavenquote. Dit komt omdat de meeste collectieve uitgaven nauw samenhangen met deze productiviteitsgroei. De reële lonen en uitkeringen delen bijvoorbeeld mee in de algemene productiviteitsgroei. Vandaar dat alleen bij de rentelasten rekening is gehouden met een dergelijk noemereffect.

#### **Kwantificering van partiële effecten**

In dit en het volgende hoofdstuk wordt het effect van diverse factoren op de collectieve uitgavenquote gekwantificeerd. Het betreft partiële effecten op basis van de omvang en samenstelling van de collectieve uitgaven in 1983 en 2003. Deze partiële effecten geven antwoord op vragen als:

- Wat zou de omvang van de AOW, de onderwijsuitgaven of de totale collectieve uitgavenquote zijn geweest in 2003 als de demografische samenstelling niet was veranderd?
- Wat zou de omvang van de AOW zijn geweest in 2003 als de AOW-uitkering de algemene productiviteitsstijging had gevolgd?
- Wat zou de omvang van de onderwijsuitgaven zijn geweest in 2003 als de lonen in het onderwijs de algemene productiviteitsstijging hadden gevolgd?

Het totaal van deze partiële effecten geeft echter geen goed beeld van het totale effect op de collectieve uitgavenquote. Voor het totale effect moet immers ook rekening worden gehouden met de interactie tussen de verschillende effecten. Al deze kruislingse effecten komen in de restposten tot uiting.

## 3.2 Demografie

De demografische ontwikkeling beïnvloedt de collectieve uitgavenquote zowel via de teller (de collectieve uitgaven) als de noemer (het BBP). In deze paragraaf wordt dit effect van demografie op de collectieve uitgavenquote gekwantificeerd voor de periode 1951-2003. Tabel 3.2 laat de belangrijkste demografische veranderingen in deze periode zien.

	Totale bevolking	0-19 jarigen	20-64 jarigen	65+
	% groei per jaar			
1951-1983	1,1	0,4	1,3	2,4
1983-2003	0,6	- 0,3	0,9	1,4
1951-2003	0,9	0,1	1,1	2,0

### **AOW/ANW**

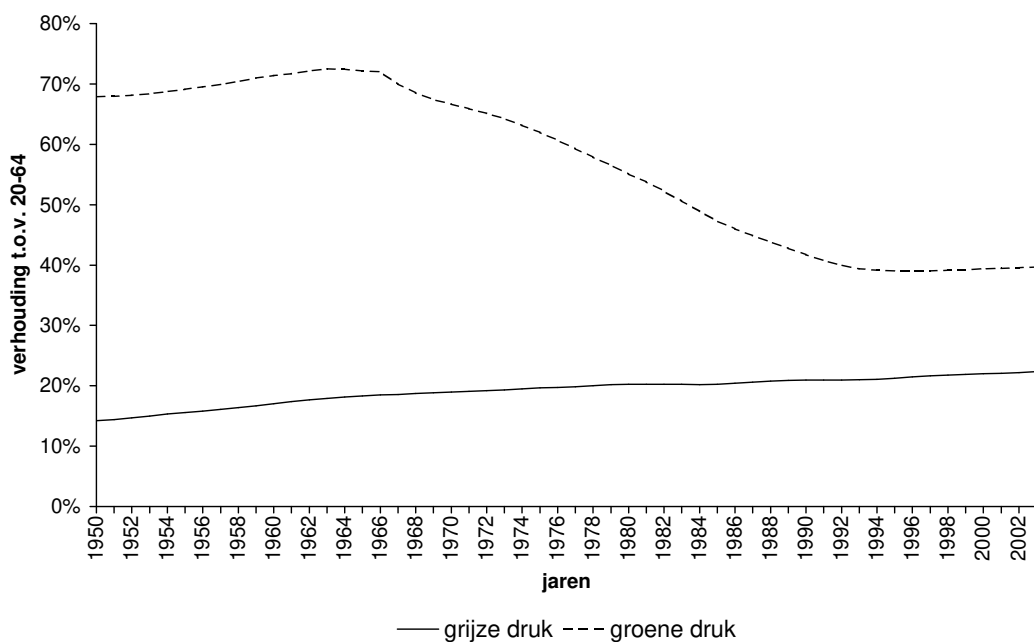
De algemene uitkeringen aan ouderen en nabestaanden (AOW en ANW) bedroegen in 1950 nog geen 1% van het BBP. Vijfentwintig jaar later, in 1976, was dit toegenomen tot 6% van het BBP. Vanaf 1976 is de omvang van de algemene uitkeringen aan ouderen en nabestaanden betrekkelijk constant gebleven en inmiddels zelfs gedaald tot 5% van het BBP. Hoe belangrijk is de demografie geweest voor de snelle toename in de jaren vijftig en zestig en de daling in de laatste twintig jaar?

Vanaf de jaren vijftig stijgt het aandeel van de 65 plussers in de totale bevolking: in 1950 was het aandeel nog 8%, in 1983 is het opgelopen tot 12% en inmiddels is het 14%<sup>9</sup>. In de jaren vijftig stijgt het aantal ouderen 1,5%-punt per jaar sneller dan de totale bevolking. Dit groeiverschil is geleidelijk aan afgevlakt tot 0,5%-punt per jaar in de afgelopen tien jaar. De verandering in de demografische samenstelling zorgt dus voor een toename van het aantal uitkeringen per hoofd van de bevolking variërend van 1,5% per jaar in de jaren vijftig tot 0,5% per jaar nu.

De toename van het aandeel 65 plussers in de totale bevolking weerspiegelt echter niet het netto demografische effect op de collectieve uitgavenquote voor de AOW. Het BBP wordt vooral door de beroepsbevolking gegeneerd. Het BBP per hoofd van de bevolking bevat dus ook een demografische component, namelijk de verhouding tussen de potentiële beroepsbevolking (de 20-64 jarigen) en de totale bevolking. De grijze druk wordt daarom gedefinieerd als de verhouding tussen de 65-plussers en de 20-64 jarigen.

<sup>9</sup> Voor de komende veertig jaar is de verwachting dat dit ploopt tot ruim 20% (zie Roodenburg en van Vuuren, 2004).

**Figuur 3.1 De grijze en groene druk in de periode 1950-2003**



In 1950 was de grijze druk 14%, inmiddels is dit opgelopen tot 22%<sup>10</sup>. De grijze druk<sup>11</sup> groeide vooral sterk in de jaren vijftig (+1,9% per jaar). Vanaf 1970 groeit de grijze druk met jaarlijks ongeveer 0,5%. Dit kan eenvoudig worden vertaald naar een beslag op het BBP. Bij een budgettair beslag van de AOW en AWW van 1% BBP in 1950 betekent bijna 2% per jaar extra groei in tien jaar een groei van 20% en dus 0,2% BBP extra uitgaven. Vanaf de jaren tachtig is het budgettair beslag 5 tot 6% BBP. Een netto demografische effect van 1% per jaar betekent dan in tien jaar een extra uitgave van ruim 0,5% BBP.

Voor de periode 1951-1983 is het demografische effect op de uitgavenquote +1,8% BBP; voor de periode 1984-2003 gaat het om +0,5% BBP.

### **Kinderbijslag**

De kinderbijslag is gestegen van 1,2% BBP in 1950 naar 1,8% in 1983; in 2003 was dit teruggelopen tot 0,7% BBP. Bij de kinderbijslag is voor het bepalen van het netto demografische effect op de collectieve uitgaven quote de zogenaamde groene druk van belang. Deze is gedefinieerd als de verhouding tussen 0-19 jarigen en de potentiële beroepsbevolking, d.w.z. de 20-64 jarigen. Het demografische effect is hier veelal negatief: in de periode 1970-1993 was het zelfs ruim -2% per jaar; de afgelopen tien jaar was het echter nihil.

Het negatieve demografische effect heeft de stijging van de kinderbijslag als percentage van het BBP in de periode 1951-1983 afgevlakt (-0,6% BBP) en aan de daling daarna bijgedragen (-0,2% BBP).

<sup>10</sup> Voor de komende veertig jaar is de verwachting dat dit oploopt tot ruim 40% (zie Huizinga en Smid, 2004).

<sup>11</sup> De groeivoet van de grijze druk kan worden afgeleid uit tabel 2.15. Deze is namelijk gelijk aan het verschil tussen de groeivoet van de 65-plussers (per capita) en die van de potentiële beroepsbevolking (per capita).

**Tabel 3.3 De invloed van demografie op de collectieve uitgavenquote, 1951-2003**

	Gemiddeld demografische effect per jaar in		Effect van demografie in	
	1951-1983	1984-2003	1951-1983	1984-2003
			op uitgavenquote	
			1983	2003
%		% BBP		
AOW/ANW	1,1	0,5	1,8	0,5
Kinderbijslag	- 0,9	- 1,2	- 0,6	- 0,2
Zorg	0,3	0,3	0,5	0,4
Onderwijs	- 0,3	- 1,6	- 0,7	- 2,0
Rente (noemereffect)	- 0,2	- 0,3	- 0,4	- 0,1
<b>Totaal</b>			<b>0,6</b>	<b>- 1,5</b>

### Zorg

De demografische samenstelling beïnvloedt de zorguitgaven omdat de zorgkosten verschillen naar leeftijd en geslacht. Kostenprofielen uit 1999 (zie J. Polder et al, 2002.) geven aan dat deze substantieel verschillen tussen mannen en vrouwen.

Zowel mannen en vrouwen zijn duurder tussen 0-4 jaar dan in de direct daarop volgende jaren. Bij mannen zijn de kosten van het cohort 5-9 jaar het laagst en lopen exponentieel op tot het laatste cohort met de 95 plussers. De zorgkosten voor mannen van 75-80 jaar bedragen bijvoorbeeld acht duizend euro per jaar; in het laatste cohort is dit opgelopen tot jaarlijks meer dan dertigduizend euro.

Bij vrouwen is het kostenpatroon anders. Deze zijn ook laag voor het cohort 5-9 jaar maar lopen op tot het cohort 25-30 jaar vanwege bevallingen. Daarna lopen de kosten iets terug waarna ze weer exponentieel stijgen. Een ander opmerkelijk aspect is dat vrouwen vooral op oudere leeftijd beduidend duurder zijn dan de mannen. Een belangrijke reden is dat vrouwen langer leven en daarom gemiddeld gezien vaker alleen zijn op latere leeftijd en daarom vaker in een verpleeghuis of verzorgingshuis terechtkomen.

Door het combineren van deze kostenprofielen met de veranderende samenstelling van de bevolking naar leeftijd en geslacht kan het demografische effect op de uitgaven aan zorg worden bepaald.

Zowel in de periode 1951-1983 als in de periode 1984-2003 leidt de veranderende demografische samenstelling tot 0,5% extra kosten per jaar. Dit effect op de collectieve uitgavenquote aan zorg wordt ten dele gecompenseerd door een demografische effect in de noemer. De potentiële beroepsbevolking stijgt in beide perioden sneller dan de totale bevolking. Per saldo is het demografische effect 0,3% per jaar in beide perioden. Voor de periode 1951-1983 betekent dit een opwaarts budgettaire effect van 0,5% BBP en voor de kortere periode 1984-2003 +0,4% BBP.

## Onderwijs

Onderwijs wordt vooral gevolgd in de leeftijd van 5 tot 24 jaar. Het demografische effect op de onderwijsuitgaven is daarom bepaald door de ontwikkeling van de omvang van dit deel van de bevolking te vergelijken met die van de potentiële beroepsbevolking.

In de jaren vijftig en zestig zorgde de relatief snelle groei van de bevolking van 5-24 jaar voor een toename in het aantal leerlingen met gemiddeld 0,4%. Vanaf de jaren zeventig is het demografische effect op het onderwijs negatief en gemiddeld ruim – 1% per jaar. In de periode 1982-1995 is het zelfs bijna – 2% per jaar. Daarentegen is het demografische effect op onderwijs de laatste jaren vrijwel nihil.

Over de periode 1951-1983 daalde het aantal 5-24-jarigen ten opzichte van de potentiële beroepsbevolking met gemiddeld 0,3% per jaar. Dit komt neer op een budgettair voordeel van 0,7% BBP in 1983 (zie tabel 3.2 voor de berekening). Over de periode 1984-2003 is het gemiddelde demografische effect op onderwijs –1,6% per jaar. Dit demografische effect levert een budgettair voordeel op van 2,0% BBP.

## Overige uitgaven

Uitkeringen als de WW, WAO en bijstand hangen mede af van de omvang van de potentiële beroepsbevolking. Het aantal van deze uitkeringen per hoofd van de bevolking wordt daarom beïnvloed door de verhouding tussen de potentiële beroepsbevolking en de totale bevolking. Voor de collectieve uitgavenquote is er echter geen sprake van een demografische effect, omdat ook het BBP wordt beïnvloed door de verhouding tussen de potentiële beroepsbevolking en de totale bevolking.

Ook bij de meeste andere functies is het niet duidelijk of deze samenhangen met een bepaalde leeftijdsgroep of met de omvang van de totale bevolking. Uitgaven aan openbaar bestuur, defensie en infrastructuur zouden bijvoorbeeld zowel gerelateerd kunnen zijn aan de omvang van de totale bevolking als aan de omvang van potentiële beroepsbevolking. Demografische effecten zijn dan niet duidelijk.

Een uitzondering betreft de rentelasten. Hier is sprake van een noemereffect via het BBP. Zowel in de periode 1951-1983 als in de periode 1984-2003 is de potentiële beroepsbevolking 0,2% per jaar sneller gestegen dan de totale bevolking. Dit opwaartse demografische effect op het BBP zorgt voor een beperkte daling van de rentelasten als percentage van het BBP. In de periode 1951-1983 gaat het om –0,4% BBP; in de periode 1984-2003 om –0,1% BBP.

## 3.3 Arbeidsparticipatie

In de periode 1951-1983 daalde de arbeidsparticipatie van de potentiële beroepsbevolking, d.w.z. de werkgelegenheid in arbeidsjaren als percentage van de bevolking van 18-64 jaar, met gemiddeld 0,7% per jaar. In de jaren vijftig en zestig is dit effect zeer beperkt, maar in de

periode 1970-1983 is het 1,7% per jaar. Dit komt met name door een sterk stijgende werkloosheid en een toenemend beroep op andere uitkeringen, zoals WAO en bijstand.

**Figuur 3.2**      **Ontwikkeling van het arbeidsvolume, de potentiële beroepsbevolking en de totale bevolking (1950=100)**



Daarentegen neemt de arbeidsparticipatie in de periode 1984-2003 juist toe met gemiddeld 0,6% per jaar. In de periode 1983-1993 is dit nog maar zeer beperkt, maar in de afgelopen tien jaar is dit opgelopen tot 1% per jaar. Een belangrijke factor hierbij is, behalve de sterke afname van het beroep op uitkeringen, de sterk toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen. In de periode 1984-2003 was de participatie van mannen constant op 85%<sup>12</sup>, terwijl die van vrouwen toenam van 41% in 1983 naar 63% in 2003. De effecten van deze mutaties in de arbeidsparticipatie op de collectieve uitgavenquote zijn aanzienlijk. Voor de periode 1951-1983 zorgt de daling van de arbeidsparticipatie alleen al via het noemereffect voor een substantiële toename van de collectieve uitgavenquote: 17% BBP<sup>13</sup>. Daarentegen zorgt de toename van de arbeidsparticipatie in de periode 1984-2003 voor een daling van 5% BBP van de collectieve uitgavenquote.

<sup>12</sup> De arbeidsparticipatie van mannen was 94% in 1970 en daalde toen tot 84% in 1983 en 80% begin jaren negentig; daarna is het weer gestegen naar 85% in 2003.

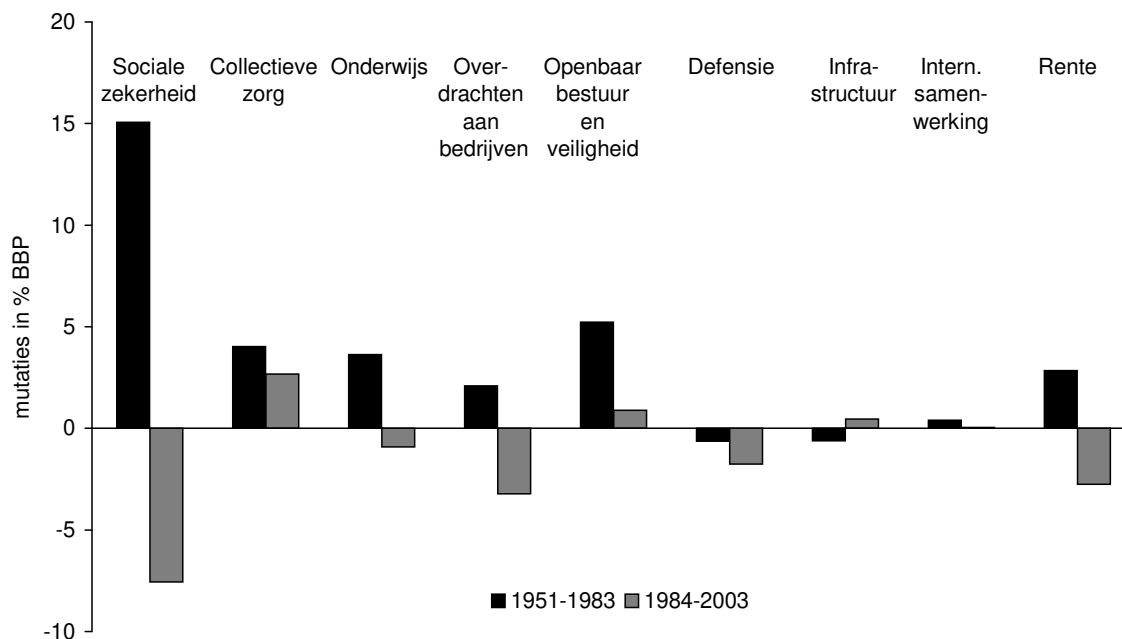
<sup>13</sup> Een daling van de arbeidsparticipatie 0,7% per jaar zorgt in dertig jaar voor een daling van 21%. Dit betekent dat de collectieve uitgavenquote in 1983 maar 80% is van wat deze zonder daling zou zijn geweest. Dit komt neer op een stijging van ruim een kwart. Op een uitgavenquote van 60,9 % BBP in 1983 betekent dit een toename van 17% BBP.



## 4 Analyse per uitgavenfunctie (1951-2003)

Figuur 4.1 laat zien in welke mate de collectieve uitgavenquoten van de verschillende functies in de periode 1951-1983 en 1984-2003 veranderd zijn. Deze mutaties worden per functie in de volgende paragrafen geanalyseerd.

Figuur 4.1 De verandering in de collectieve uitgavenquote per functie in de periode 1951-1983 en 1984-2003



### 4.1 Sociale zekerheid

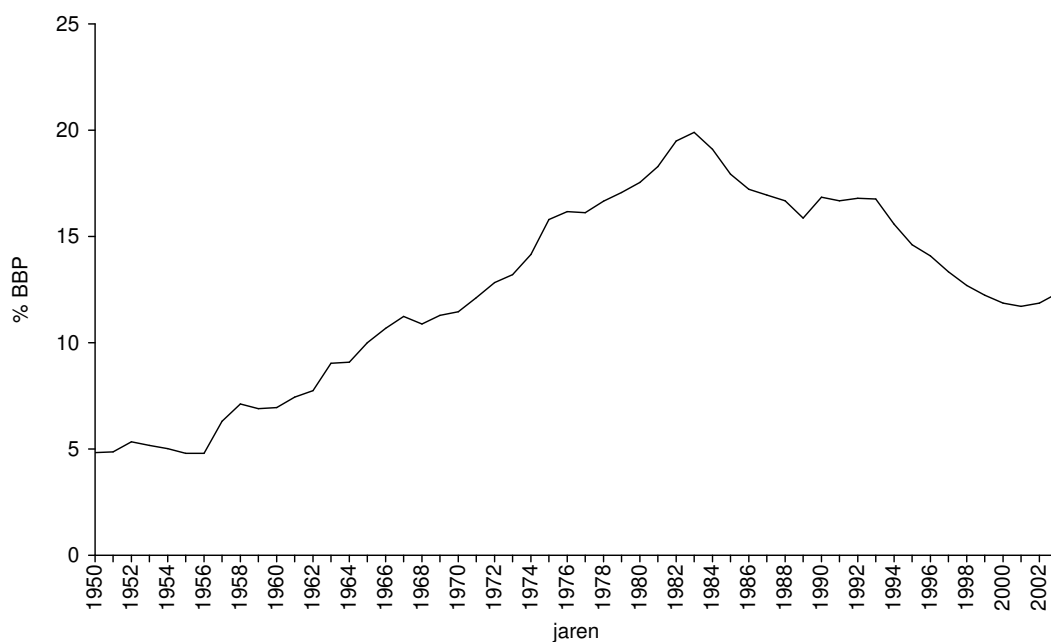
In 1950 bedroegen de uitgaven aan sociale zekerheid bijna 5% BBP. Ruim dertig jaar later, in 1983, was dit verviervoudigd tot 20% BBP, dat wil zeggen een toename van 15% BBP (zie figuur 4.2). Inmiddels, in 2003, is het beslag op het BBP van deze uitgaven gedaald met 8% BBP tot ruim 12% BBP. Wat zijn de belangrijkste factoren achter deze ontwikkeling? Welke regelingen betreft het? Wat is het verloop in de tijd?

Tabel 4.1 geeft de belangrijkste ontwikkelingen weer in termen van de uitgavenquoten van de diverse sociale zekerheidsregelingen<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> De collectieve uitgaven aan de functies sociale zekerheid en zorg tezamen sluiten cijfermatig en begripsmatig redelijk goed aan op de overheidsuitgaven aan sociale bescherming in de Europese statistieken over sociale bescherming (ESSPROS, Eurostat, 1976; zie ook F. Bos, 2000).



**Figuur 4.2 Collectieve uitgaven aan sociale zekerheid als percentage van het BBP, 1950-1983**



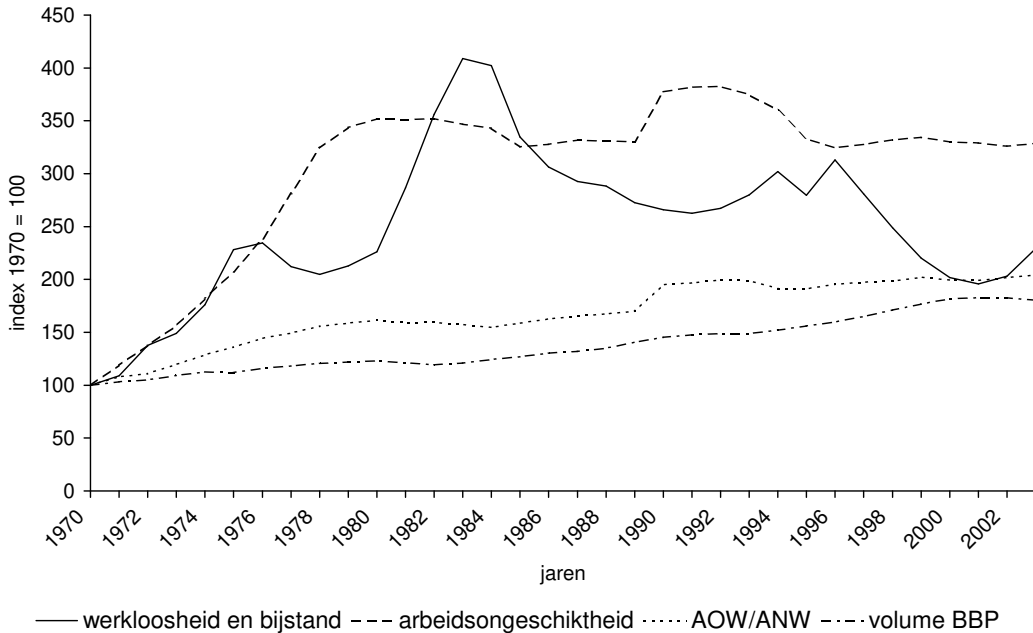
In de jaren vijftig zijn de algemene uitkeringen voor ouderdom en nabestaanden (AOW en ANW of voorlopers van deze regelingen, zoals de noodwet voor ouden van dagen en de AWW) vrijwel volledig verantwoordelijk voor de stijging van de collectieve uitgaven aan sociale zekerheid. In de jaren zestig en zeventig is sprake van een snelle stijging van de uitgaven voor een breed spectrum aan regelingen, zoals de AOW, kinderbijslag, WAO, de Werkloosheidswet, de bijstand (ten dele een vervanging van oude regelingen voor inkomenssteun aan de meest armen), de huursubsidie, uitkeringen oorlogsslachtoffers, premies koopwoningen en rechtsbijstand.

**Tabel 4.1 Sociale zekerheid, omvang en samenstelling collectieve uitgavenquote vanaf 1950**

	1950	1983	2003	1951-1983	1984-2003
	niveau % BBP			mutatie % BBP	
Sociale zekerheid	4,8	19,9	12,3	15,1	- 7,6
AOW, AWW	0,8	6,1	5,3	5,3	- 0,8
Kinderbijslag	1,2	1,8	0,7	0,6	- 1,1
Ziektewet	0,7	1,4	0,0	0,7	- 1,4
Arbeidsongeschiktheid	0,7	3,7	2,5	3,1	- 1,2
Werkloosheid	0,2	2,9	1,2	2,7	- 1,7
Bijstand	0,0	2,6	0,9	0,9	- 1,6
Individuele huursubsidie	0,0	0,4	0,4	0,4	- 0,1
Overig	1,4	1,0	1,3	-0,4	0,3

Ook de daling van de collectieve uitgaven aan sociale zekerheid met 8% BBP in de periode 1983-2003 had betrekking op vrijwel de volle breedte van de sociale zekerheid: AOW, kinderbijslag, ziektewet, arbeidsongeschiktheid, WW en bijstand.

**Figuur 4.3** Uitkeringen sociale zekerheid, reële groei per hoofd van de bevolking, 1970 = 100.



De reële groei per hoofd van het volume van het BBP en de sociale zekerheidsregelingen wordt vanaf 1970 getoond in figuur 4.3.

De relatie tussen het volume van het BBP en de reële groei van de sociale zekerheid kan uiteen worden gerafeld in een aantal factoren (zie tabel 4.2). In hoofdstuk 3 is de invloed van demografie (de grijze en groene druk) op de AOW/ANW en de kinderbijslag gekwantificeerd. Ook is het effect van de veranderingen in de arbeidsparticipatie op de totale collectieve uitgavenquote besproken. Tabel 4.2 laat het belang van dit noemereffect voor de sociale zekerheid zien. In de periode 1951-1983 is sprake van een opwaarts effect van 5,4% BBP, terwijl de toename van de arbeidsparticipatie in 1984-2003 zorgt voor een daling van 1,3% BBP.

### Volume uitkeringen

Het aantal uitkeringen arbeidsongeschiktheid, WW en bijstand is vanaf de jaren zeventig sterk toegenomen. In hoeverre verklaart dit een toename van de collectieve uitgavenquote?

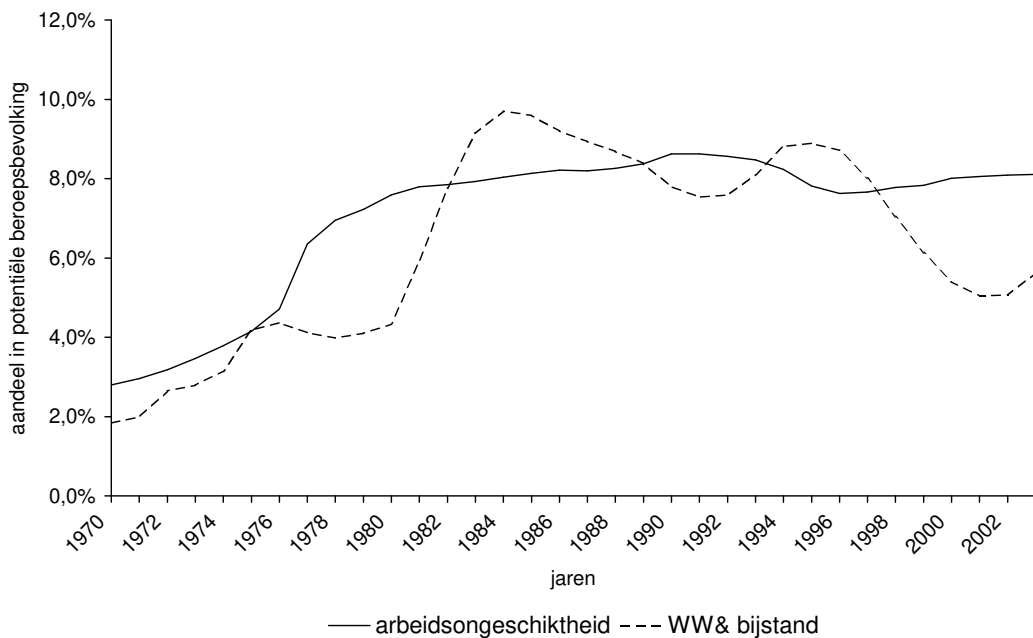
In het algemeen geldt dat de collectieve uitgavenquote stijgt als het aantal uitkeringen sterker stijgt dan de werkgelegenheid in de gehele economie. De mutatie in de nationale werkgelegenheid kan worden gesplitst in een mutatie van de potentiële beroepsbevolking en van de arbeidsparticipatie. De invloed van de arbeidsparticipatie op de collectieve uitgaven

**Tabel 4.2 Verklaring van de ontwikkeling van collectieve uitgavenquote sociale zekerheid**

	1951-1983	1984-2003
	mutatie in % BBP	
Totaal	15,1	- 7,6
Demografie	1,2	0,3
AOW	1,8	0,5
Kinderbijslag	- 0,6	- 0,2
Arbeidsparticipatie (noemereffect)	5,4	- 1,3
AOW	1,7	- 0,6
Kinderbijslag	0,5	- 0,1
Overig	3,3	- 0,7
Volume uitkeringen t.o.v. potentiële beroepsbevolking	6,8	- 1,3
WW & bijstand	4,4	- 1,4
Arbeidsongeschiktheid	2,4	0,1
Taakverschuivingen: Overhevelingstoeslag, ziektewet en stimuleren werk		- 1,6
Minimumloon	- 0,3	- 3,0
Contractloon t.o.v. algemene productiviteitsstijging	- 1,6	- 1,7
Beleid	1,3	- 1,4
Overig (restpost, 1951-1983 vooral uitbreiding sociale zekerheidsregelingen, 1984-2003 vooral ingrepen op uitkeringshoogte en rechten)	2,0	- 0,4

werd in hoofdstuk 3 besproken. Vandaar dat hier het volume van de uitkeringen wordt vergeleken met de potentiële beroepsbevolking.

**Figuur 4.4 Aantal uitkeringen WW & bijstand en arbeidsongeschiktheid als percentage van de potentiële beroepsbevolking (20-64)**



Het aantal WW- en bijstanduitkeringen als percentage van de potentiële beroepsbevolking is in de periode 1970-1983 sterk gestegen: van 2% naar 9%. In 1984 werd het hoogste percentage bereikt: bijna 10%. Daarna is het gedaald tot 5,6 % in 2003. Zoals de schommelingen in figuur 4.3 laten zien is het aantal WW en bijstand uitkeringen gevoelig voor de conjunctuur.

Het aantal uitkeringen arbeidsongeschiktheid als aan deel in de potentiële beroepsbevolking is toegenomen van bijna 3% in 1970 naar bijna 8% in 1983. Dit percentage groeide door tot 8,6% in de periode 1990-1992; daarna is het gedaald tot iets meer dan 8% in 2003.

**Tabel 4.3 De invloed van het aantal uitkeringen op de collectieve uitgavenquote (alleen het tellereffect)**

	Aandeel in potentiële beroepsbevolking			Effect mutatie uitkeringen in	
	1970	1983	2003	1970-1983	1984-2003
				op uitgavenquote	
				1983	2003
				% BBP	
WW & Bijstand	1,8%	9,1%	5,6%	4,4	- 1,4
Arbeidsongeschiktheid	2,8%	7,9%	8,1%	2,4	0,1
<b>Totaal</b>				<b>6,8</b>	<b>- 1,3</b>

De sterke toename van de arbeidsongeschiktheid, WW en bijstand in de jaren zeventig en de sterke afname in de jaren negentig (met name van WW en bijstand) weerspiegelen beleid. In de jaren zeventig was het beleid een sociale oplossing te vinden voor werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Dit stimuleerde een sterk groeiend beroep op deze uitkeringen. Vanaf de jaren tachtig is het accent verlegd naar “werk, werk, werk”. De aanspraken op dergelijke uitkeringen werden drastisch ingeperkt en meer aandacht werd besteed aan het stimuleren van werk, bijvoorbeeld door afdrachtkortingen voor langdurig werklozen en het introduceren van de zogenaamde Melkert-banen.

De ontwikkeling van het aantal uitkeringen als percentage van de potentiële beroepsbevolking heeft een aanzienlijke invloed gehad op de ontwikkeling van de collectieve uitgavenquote. In de periode 1970-1983 zorgde het voor een opwaarts effect van 6,8% BBP en in de periode 1984-2003 voor een budgettair voordeel van 1,3% BBP. Het betreft hier alleen effecten op de totale collectieve uitgaven, d.w.z. op de teller van de collectieve uitgavenquote.

De grote fluctuaties in het aantal uitkeringen arbeidsongeschiktheid, WW en bijstand beïnvloeden echter ook via de arbeidsparticipatie het BBP en daarmee de collectieve uitgavenquote. Voorts is sprake van een interactie tussen de arbeidsparticipatie en het aantal uitkeringen WW en arbeidsongeschiktheid: om aanspraak te kunnen maken op een werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering moet eerst betaald werk zijn verricht. Mutaties in de arbeidsparticipatie beïnvloeden ook, met enige vertraging, het aantal uitkeringen

WW en arbeidsongeschiktheid. Van deze relaties is hier geabstraheerd. De invloed van de arbeidsparticipatie op de collectieve uitgavenquote is wel besproken in hoofdstuk 3

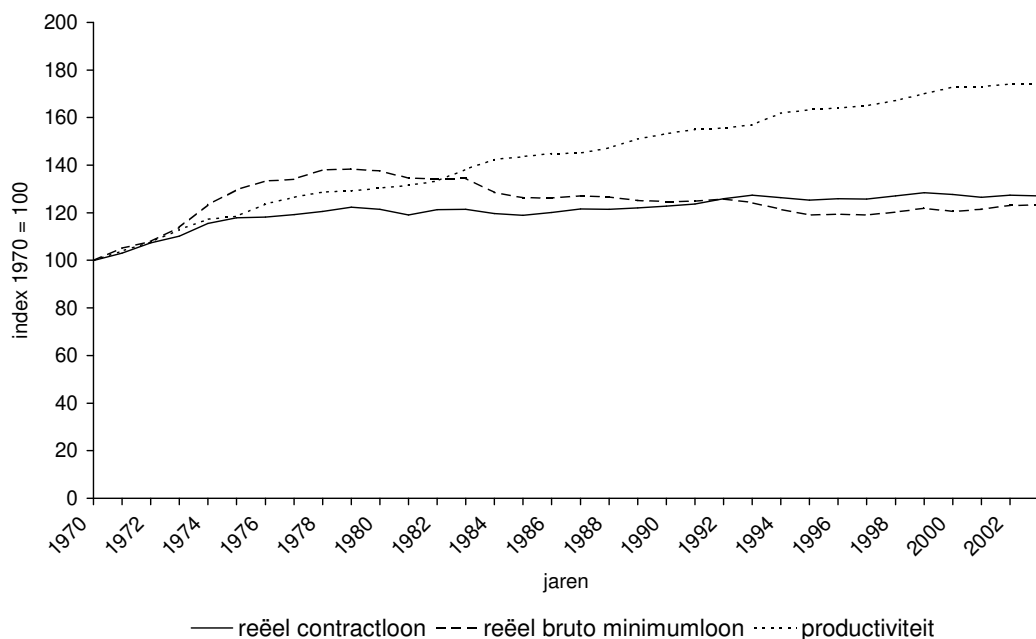
### Hoogte, duur en reikwijdte van de uitkeringen

De collectieve uitgavenquote van sociale uitkeringen kan op twee manieren veranderen:

- Een volume-effect: een verandering in de verhouding tussen het aantal uitkeringen en het volume van de werkgelegenheid;
- Een prijseffect: een verandering in de ontwikkeling van de reële hoogte van de uitkeringen (de uitkeringen gedeeld met de prijsontwikkeling van het BBP) ten opzichte van de algemene productiviteitsontwikkeling die ten grondslag ligt aan het BBP.

De hoogte van de diverse sociale uitkeringen zijn de afgelopen vijftig jaar niet gelijk opgelopen met de algemene productiviteitsontwikkeling. In de jaren zestig en zeventig zijn de reële lonen, en daarmee de daaraan gekoppelde uitkeringen, zoals WW en WAO, veel sneller gestegen dan de productiviteitsontwikkeling. Dit veroorzaakte een opletende uitgavenquote. Ook de reikwijdte van de uitkeringen is in deze periode fors uitgebreid, zoals de invoering van de Algemene Ouderdoms Wet (AOW) in 1957, de Algemene Weduwen en Wezenwet (AWW) in 1959, de Algemene Bijstandwet in 1965 en de individuele huursubsidie in 1970.

**Figuur 4.5 Reëel contractloon, minimumloon en algemene productiviteitsontwikkeling, 1970-2003**



Begin jaren tachtig is mede door het Akkoord van Wassenaar de reële loonvoetontwikkeling sterk gematigd en daarmee ook de hoogte van uitkeringen aan nieuw ingestroomde WW-ers en WAO-ers.

Veruit het grootste deel van de uitkeringen is echter gekoppeld aan het minimumloon. Dit geldt niet alleen voor de bijstanduitkeringen en AOW-uitkeringen, maar ook voor een substantieel deel van de WW- en WAO-uitkeringen. De hoogte van het minimumloon wordt bepaald door beleid en de contractloonontwikkeling, d.w.z. de loonvoetontwikkeling exclusief de incidentele loonontwikkeling.

De incidentele loonontwikkeling is de afgelopen decennia hoog geweest (zie Lever, 2005). Figuur 4.5 laat zien dat de reële contractloonontwikkeling al vanaf midden jaren zeventig achterbleef bij de algemene productiviteitsstijging. Dit verschil van ongeveer 30% betekent een belangrijke besparing op de minimumloon gerelateerde uitkeringen. In de periode 1970-1983 gaat het om ongeveer 1,2% BBP en in de periode 1984 betreft het 1,3% BBP.

Midden jaren zeventig steeg het minimumloon veel meer dan de algemene productiviteitsstijging. Begin jaren tachtig is echter door ont koppeling ingegrepen op de hoogte van het minimumloon en daarmee op de hoogte van de uitkeringen. Door deze ingrepen en de hoge incidentele loonontwikkeling zijn de minimumlonen en de uitkeringen fors achtergebleven bij de algemene productiviteitsontwikkeling (zie figuur 4.4). Ook na het begin van de jaren tachtig is de ontwikkeling van het minimumloon zeer beperkt gebleven. Als gevolg hiervan is het niveau van het minimumloon in 2003 in reële termen vergelijkbaar met dat in 1974.

Vanaf begin jaren tachtig zijn ook stapsgewijs de uitkeringspercentages van WW en WAO verlaagd. Het uitkeringspercentage bij volledige arbeidsongeschiktheid is bijvoorbeeld verlaagd van 80% in 1985 naar 70% in 1987.

Tot slot is de afgelopen twintig jaar ook het recht op uitkeringen substantieel ingeperkt. In 1986 werd bijvoorbeeld het recht op kinderbijslag voor kinderen van 18 tot 27 jaar afgeschaft en in 1997 werd de uitkering voor nabestaanden drastisch versoerd.

### **Financierings- en taakverschuivingen**

De omvang van de sociale zekerheidsuitgaven worden ook beïnvloed door financierings- en taakverschuivingen. Deze moeten echter niet als echte bezuinigingen of intensiveringen worden gezien.

In het kader van de operatie Oort is in 1990 een overhevelingstoeslag over uitkeringen als AOW en WAO ingevoerd. Dit verhoogde de collectieve uitgaven en collectieve lasten met 1,2% BBP. In latere jaren is deze overhevelingstoeslag geleidelijk afgebouwd. Dit verlaagde geleidelijk de collectieve uitgaven en lasten. In 2001 is de resterende overhevelingstoeslag gebruteerd. Het minimumloon en de uitkeringen stegen hierdoor toen met 1,7%-punt meer dan de contractlonen (zonder brutering, per definitie). Dit verhoogde de collectieve uitgavenquote met 0,2% BBP.

De ziekwet is vanaf 1994 in een paar stappen grotendeels afgeschaft. Werkgevers hoeven geen premies voor de loondoorbetaling bij ziekte meer te betalen, maar zijn de eerste twee jaar zelf verplicht tot loondoorbetaling aan hun zieke werknemers. De bedoeling is dat het de werkgevers prikkelt het ziekteverzuim van hun werknemers te beperken. Door de afschaffing

van de ziektewet zijn de collectieve uitgaven en collectieve lasten met 1,4% BBP gedaald. Het echte beleidseffect van de nieuwe ziektewet is de besparing op uitkeringen door sterkere financiële prikkels. De forse mutatie in de collectieve uitgaven voor ziekteverzuim heeft hier echter geen relatie mee en geeft daarom een vertekend beeld van de collectieve uitgavenontwikkeling.

Een ouder voorbeeld betreft het verminderen van de kinderbijslag vanwege de invoering van studiefinanciering. Dit komt neer op een verschuiving tussen de collectieve uitgaven voor sociale zekerheid en onderwijs.

Ook het beleid gericht op het stimuleren van werk, zoals afdrachtskortingen en Melkertbanen, kan worden gezien als een taakverschuiving. Het budgettair beslag van dergelijke nieuwe regelingen (loonsubsidies) die buiten de functie sociale zekerheid vallen was 0,4% BBP in 2003.

### **Samenvatting**

De uitgaven aan sociale zekerheid zijn in de periode 1951-1983 toegenomen met 15% BBP. De belangrijkste factoren achter deze toename zijn (zie ook tabel 4.2):

- De opbouw van de welvaartstaat door de introductie van vele nieuwe en meer uitgebreide sociale regelingen. Deze regelingen werden vooral in de jaren vijftig en zestig geïntroduceerd. Vanaf de jaren zeventig steeg het gebruik van deze regelingen, zoals WAO, WW en bijstand, explosief.
- Uitkeringen die eind jaren zeventig, net als de reële lonen, sneller stijgen dan de algemene productiviteitsstijging;
- Begin jaren tachtig werden de sociale zekerheidsregelingen echter versoberd en werd fors bezuinigd op uitkeringshoogten.
- Demografie. De grijze druk neemt met ruim 1% per jaar toe. Dit leidt tot een extra budgettair beslag van de AOW met bijna 2% BBP. Daarentegen neemt de groene druk met bijna 1% per jaar af. Dit leidt tot een budgettair voordeel van ongeveer 0,5% BBP bij de kinderbijslag. Per saldo leidt de demografie dus tot een extra budgettair beslag van 1,2% BBP.
- Arbeidsparticipatie. De arbeidsparticipatie is, mede door de structurele toename van de uitkeringen als WW, arbeidsongeschiktheid en bijstand, afgenomen met gemiddeld 0,7% per jaar; in de periode 1970-1983 zelfs met bijna 2% per jaar. De dalende arbeidsparticipatie verlaagt het BBP en verhoogt daarmee de uitgaven sociale zekerheid als percentage van het BBP. Dit noemereffect heeft tot een stijging van de collectieve uitgavenquote geleid met 5,4% BBP.

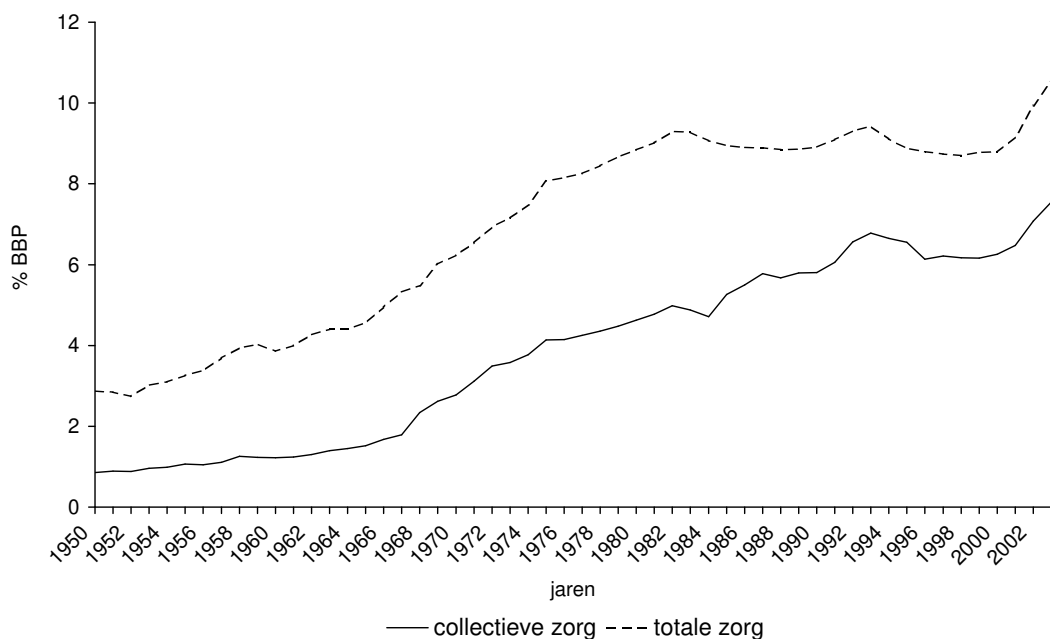
In de periode 1984-2003 is de collectieve uitgavenquote sociale zekerheid afgenomen met 8% BBP. De belangrijkste factoren achter deze afname waren:

- Versobering van de sociale regelingen en uitkeringshoogtes die achterblijven bij de algemene productiviteitsstijging;
- Daling van het aantal WW- en bijstandsuitkeringen;
- Demografie: De grijze druk neemt toe met 0,5% per jaar. Dit leidt tot een extra budgettair beslag van de AOW van 0,5% BBP in 2003. Daartegenover staat een vermindering van de groene druk met 1,2% per jaar. Dit leidt tot een budgettair voordeel van 0,2% BBP bij de kinderbijslag. Per saldo zorgt de demografie dus voor 0,3% BBP extra uitgaven aan sociale zekerheid.
- Arbeidsparticipatie. De arbeidsparticipatie is toegenomen met 0,6% per jaar. Dit weerspiegelt een verminderd beroep op uitkeringen als WW en bijstand en een toename van de participatie van vrouwen. De stijgende arbeidsparticipatie vergroot het BBP en verlaagt daarmee de uitgaven sociale zekerheid als percentage van het BBP. Dit noemereffect heeft de collectieve uitgavenquote van de sociale zekerheid met 1,3% BBP verlaagd.
- Taakverschuiving. De afschaffing van de ziektewet verlaagde de collectieve uitgaven aan sociale zekerheid en sociale verzekeringspremies met 1,4% BBP. Dit is een verandering in de verdeling tussen publieke en private taken en niet een echte besparing door vermindering van het ziekteverzuim.

## 4.2 Zorg

De collectieve uitgaven aan zorg zijn in de periode 1951-1983 gestegen van 0,9% BBP naar 4,9% BBP (zie figuur 4.6). Daarna zijn deze uitgaven verder gestegen tot 7,5% BBP in 2003,

Figuur 4.6 Collectieve zorg en totale zorg als percentage van het BBP, 1950-2003





met name na 2000 was sprake van een sterke stijging. In hoeverre is deze stijging veroorzaakt door veranderingen in de demografische samenstelling, relatieve prijzen en overige factoren, zoals vooruitgang in de medische technologie en veranderingen in de collectieve financiering?

#### Totale zorg en collectieve zorg

De collectieve zorguitgaven omvatten alle zorg gefinancierd via AWBZ en Ziekenfondswet. In de periode 1985-1996 zijn ook nog de bijdragen van provincies aan bejaardenoorden meegenomen. Deze bijdragen zijn later vervangen door financiering via de AWBZ.

**Tabel 4.4**      **Zorg, collectieve uitgavenquote vanaf 1950**

	1950	1983	2000	2003	1951-1983	1984-2003
	niveau % BBP				mutatie % BBP	
Collectieve zorg	0,9	4,9	6,3	7,5	4,0	2,7
Overige zorg	2,0	4,4	2,5	3,0	2,4	-1,4
Totale zorg	2,9	9,3	8,8	10,5	6,4	1,3

De collectieve zorguitgaven worden beïnvloed door de algemene ontwikkeling van de zorguitgaven en door de dekking van de collectieve financiering via de AWBZ en Ziekenfondswet. In 1950 was ongeveer eenderde van de totale zorg collectief gefinancierd via zorgpremies (zie tabel 4.4)<sup>15</sup>. In de periode 1970-1983 nam dit toe tot ongeveer de helft. Vanaf begin jaren negentig is dit opgelopen tot rond de zeventig procent. Met de komst van het nieuwe zorgstelsel in 2006 zal dit verder oplopen tot ruim tachtig procent.

**Tabel 4.5**      **Verklaring van de ontwikkeling van de collectieve uitgavenquote aan zorg**

	1951-1983	1984-2003
	mutatie in % BBP	
Totaal	4,0	2,7
Relatieve volume groei collectieve zorgdiensten	1,3	1,9
Demografie	0,5	0,4
Borstschuif in 1996		-0,3
Overig volume (restpost)	0,8	1,8
Relatieve prijs collectieve zorgdiensten	2,8	0,8
Achterblijvende productiviteit	2,8	1,2
Loonvoet t.o.v. algemene productiviteitsontwikkeling	-0,3	-0,3
Overige prijsverschillen	0,2	-0,1

<sup>15</sup> De totale zorg omvat ook nog uitgaven aan o.a. GGD, jeugdhulp, kinderopvang en asielzoekerscentra. Deze zijn ook (in belangrijke mate) collectief gefinancierd, maar niet via de AWBZ of ZFW. Deze collectieve uitgaven worden tot de functie openbaar bestuur gerekend en niet tot de functie collectieve zorg. Veranderingen in de omvang van deze uitgaven kunnen ook verschillen tussen de totale zorg en de collectieve zorg veroorzaken.

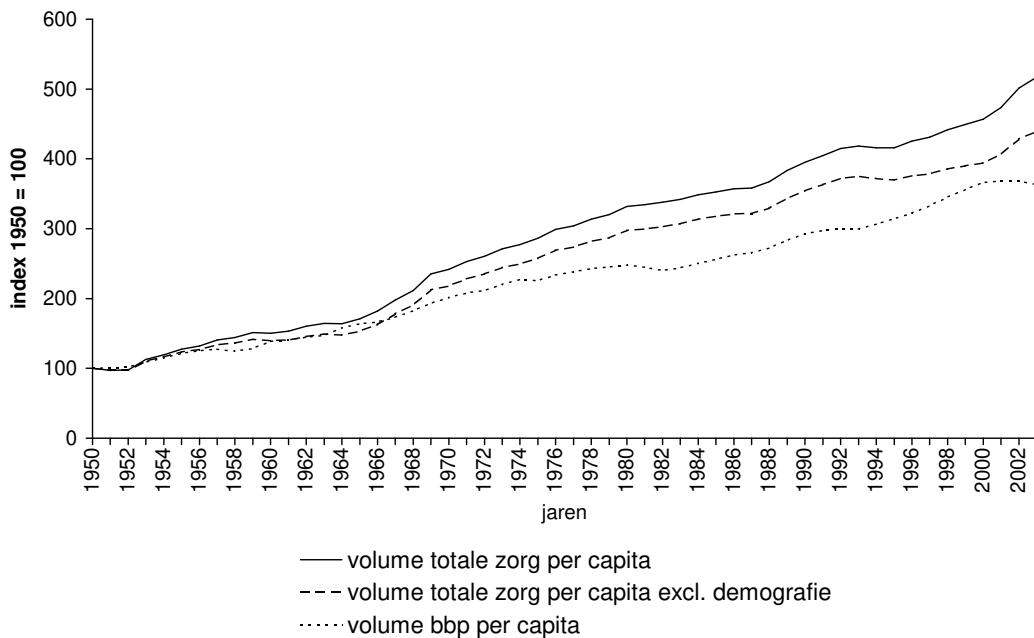
De ontwikkeling van de collectieve uitgavenquote van zorg kan nader worden geanalyseerd door te kijken naar de volume- en prijsontwikkeling ten opzichte van het BBP (zie tabel 4.5).

### Volume van de totale zorg

De afgelopen vijftig jaar bleef de invloed van de demografische samenstelling op de zorguitgaven beperkt tot ongeveer 0,3% groei per jaar (zie paragraaf 3.2). Dit leidde tot een opwaartse druk van 0,5% BBP in de periode 1951-1983 en van 0,4% BBP in de afgelopen twee decennia.

In de periode 1951-1983 was de volumeontwikkeling van de totale zorg per hoofd, afgezien van de demografische effecten, iets hoger dan de volumegroei van het BBP per hoofd (zie figuur 4.7). Belangrijkste verklarende factoren zijn hierbij de vooruitgang in de medische technologie en het luxe goed karakter van zorg<sup>16</sup>.

Figuur 4.7 Volumeontwikkeling totale zorg en BBP, 1950 = 100



In de periode 1984-2000 is de volumegroei van de totale zorg per hoofd exclusief demografie gehalveerd en zelfs ruim lager dan de volume groei van het BBP per hoofd. Deze trendbreuk lijkt vooral veroorzaakt te zijn door het stringente budgettaire beleid van de overheid (zie ook van Spaendonck en Douven, 2001).

Vanaf 2000 is dit beleid losgelaten en zijn veel extra middelen ingezet om bijvoorbeeld de wachtlijsten weg te werken ('recht op zorg'). Vooral als gevolg hiervan zijn de totale zorguitgaven in drie jaar met 1,7% BBP gestegen.

<sup>16</sup> In Bos, Douven en Mot (2004, zie met name kader op pagina 27) wordt ook een overzicht gegeven van de belangrijkste determinanten van de zorguitgaven.

### **Volume collectieve zorg**

De volumeontwikkeling van de collectief gefinancierde zorg is in de periode 1950-1993 veel sterker gestegen dan de totale zorg. Dit weerspiegelt dat voornamelijk collectief gefinancierde zorgdiensten, zoals die van ouderenzorg, relatief sterk zijn gestegen, bijvoorbeeld vanwege een relatief groot demografische effect. Voorts kan het groeiverschil worden veroorzaakt door uitbreiding van de dekking van de collectief gefinancierde zorg.

In de periode 1993-2003 groeide de collectieve zorg echter minder snel dan de totale zorg. Dit is ten dele veroorzaakt door beperking van de dekking van de collectief gefinancierde zorg. Het kwantitatief belangrijkste voorbeeld is de zogenaamde Borst schuif in 1996. Hierdoor verschoven geneesmiddelen, hulpmiddelen en revalidatie van AWBZ naar Ziekenfondswet of particuliere verzekering. Per saldo werd het collectieve zorgpakket met ongeveer 0,3% BBP verminderd en het particulier gefinancierde pakket met hetzelfde bedrag vergroot.

### **Noemereffect van arbeidsparticipatie**

Veranderingen in de arbeidsparticipatie leiden via het BBP tot noemereffecten op de collectieve uitgavenquote voor zorg (zie paragraaf 3.3). De daling van de arbeidsparticipatie in de periode 1951-1983 zorgde voor een opwaartse druk op de zorgquote van 1,3% BBP. Daarentegen zorgde de stijging van de arbeidsparticipatie de afgelopen twee decennia voor een daling met 0,8% BBP. Er blijkt echter een sterke relatie te zijn tussen inkomensgroei en zorguitgaven (zie figuur 4.7). Stijging van de arbeidsparticipatie leidt dan niet alleen tot een toename van het gemiddelde inkomen per hoofd maar ook tot een hoger niveau aan zorguitgaven. Dit compenseert het noemereffect.

### **Prijs zorgdiensten en wet van Baumol**

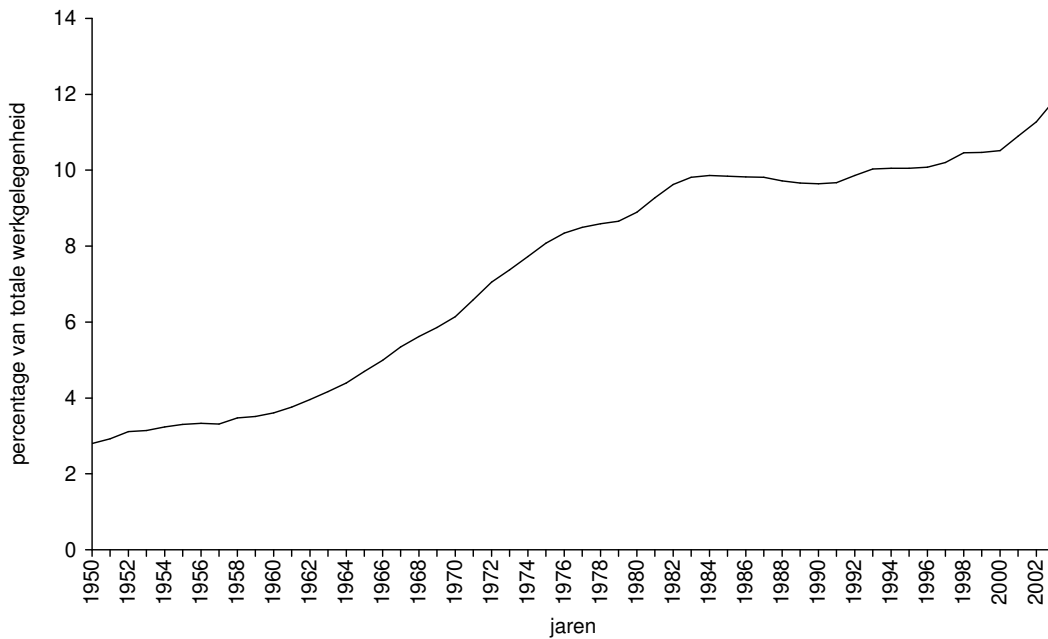
De prijs van de zorgdiensten is ook sneller gestegen dan de prijs BBP. In de periode 1951-1983 was het verschil gemiddeld 2,6% per jaar. Dit betekent een stijging van collectieve zorguitgaven met 2,8% BBP (zie tabel 4.5). Daarna is de relatieve prijsstijging beperkt gebleven tot 0,6% per jaar. Dit leidde tot een verhoging van de collectieve uitgavenquote met 0,8% BBP. De relatieve prijsstijging van de zorgdiensten kan in drie factoren worden gesplitst:

- achterblijvende productiviteitsstijging conform de wet van Baumol;
- loonvoetontwikkeling die afwijkt van de algemene productiviteitsstijging;
- overige prijsverschillen.

In de periode 1951-1983 groeide het volume van de totale zorgdiensten per hoofd iets sneller dan het volume van het BBP per hoofd (zie figuur 4.6). De werkgelegenheid in de zorg is echter bijna vier maal zo snel gestegen dan de totale werkgelegenheid (zie figuur 4.8). Dit verschil in ontwikkeling weerspiegelt een sterk achterblijvende productiviteitsontwikkeling in de zorg. De algemene productiviteitsstijging was 3,3% per jaar, terwijl die in de zorg beperkt bleef tot 0,6%

per jaar, d.w.z. een verschil van 2,7% per jaar. Het budgettair effect van deze achterblijvende productiviteitsontwikkeling is aanzienlijk: het verklaart bijna driekwart van de toename van de collectieve zorgquote in de periode 1951-1983.

**Figuur 4.8 Het aandeel van de zorg in de totale werkgelegenheid, 1950-2003**



Ook vanaf 1984 was sprake van een achterblijvende productiviteitsontwikkeling bij de zorg, maar dit verschil bleef beperkt tot bijna 1% per jaar. Dit leidde tot een stijging van de collectieve zorgquote van 1,2% BBP in 2003.

De loonvoetontwikkeling in de collectieve sector is in beide perioden (1951-1983 en 1984-2003) gemiddeld iets onder de algemene productiviteitsstijging gebleven. Dit zorgde voor beide perioden voor een daling van de uitgavenquote met 0,3% BBP. Wel was sprake van aanzienlijke verschillen binnen deze perioden. Deze worden besproken in paragraaf 4.6 Openbaar bestuur en veiligheid.

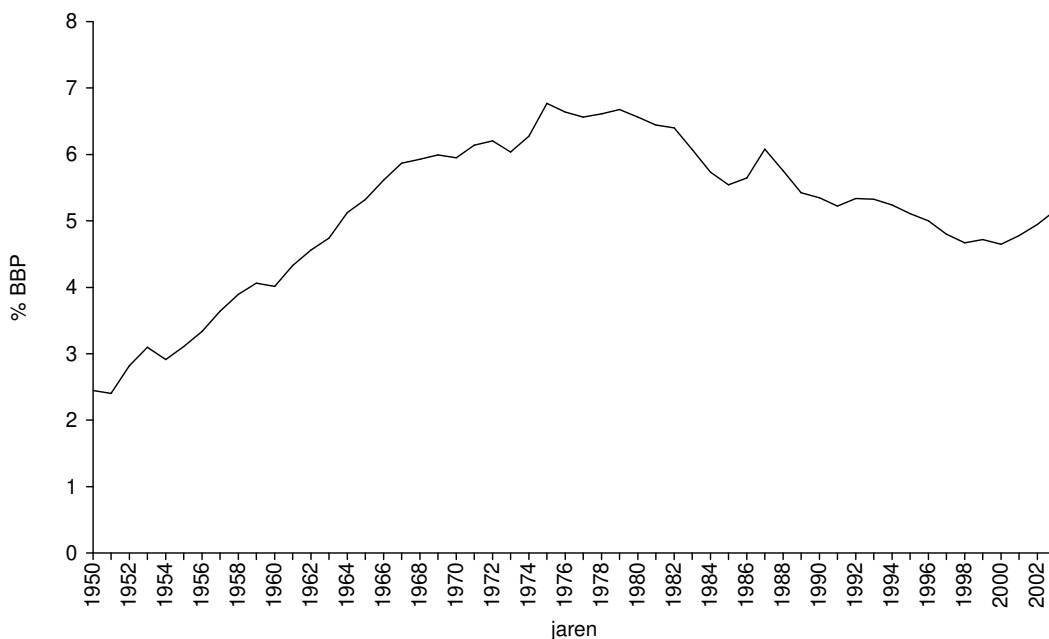
De overige prijsverschillen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de stijging van de prijzen van geneesmiddelen. Hierover zijn geen lange-termijncijfers beschikbaar. CBS-cijfers over het recente verleden kunnen de soms zeer specifieke ontwikkeling van de prijzen van geneesmiddelen wel illustreren. Volgens het CBS zijn de prijzen van geneesmiddelen in de periode 1994-1997 zelfs jaarlijks gedaald. Daarentegen zijn de prijzen van geneesmiddelen vanaf 1998 gemiddeld ruim 1% per jaar sterker gestegen dan de prijs BBP. Deze ontwikkeling lijkt sterk te zijn beïnvloed door maatregelen van de overheid, zoals de invoering van het Geneesmiddelen Vergoedingen Systeem (GVS) in 1991, en de Wet Geneesmiddelen Prijzen (WGP) in 1996. In het GVS wordt voor groepen geneesmiddelen een limiet vastgesteld, waarbij

de kosten van een geneesmiddel die boven de limiet uitstijgen door de consument zelf betaald dienen te worden. Via de Wet Geneesmiddelen Prijzen (WGP) bepaalt de overheid maximale apotheekinkooprijzen op basis van het gemiddelde prijsniveau van vergelijkbare geneesmiddelen in vier 'referentielanden' (Duitsland, België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk). Volgens de decompositie in tabel 4.5 lijken de overige prijsverschillen echter gemiddeld per periode geen grote invloed op de collectieve zorgquote te hebben gehad.

### 4.3 Onderwijs

De collectieve uitgaven aan onderwijs zijn gestegen van ruim 2% BBP in 1950 naar bijna 7%

**Figuur 4.9 Collectieve uitgaven aan onderwijs als percentage van het BBP, 1950-2003**



BBP in 1975 (zie figuur 4.9). Daarna is dit gedaald naar 6% BBP in 1983 en 5% BBP in 2003<sup>17</sup>. Tot 1975 is de reële groei van de collectieve uitgaven aan onderwijs dus veel groter geweest dan de volumegroei van het BBP. Daarna zijn de onderwijsuitgaven echter achtergebleven bij de volumegroei van het BBP. Wat zijn hiervan de oorzaken?

De collectieve uitgaven aan onderwijs zijn in tabel 4.6 gesplitst in twee delen: de uitgaven aan studiefinanciering en de overige uitgaven, d.w.z. de uitgaven voor het onderwijs zelf.

<sup>17</sup> Het begrip collectieve uitgaven aan onderwijs is gebaseerd op Nationale rekeningen-cijfers, nl. de som van de beloning werknemers, lopende aankopen en investeringen van de bedrijfsklasse gesubsidieerd onderwijs plus de studiebeurs en OV-jaarkaart (zie F. Bos, 2003). Dit begrip sluit inhoudelijk en getalsmatig goed aan op het OECD-begrip Total public expenditure on education (zie OECD, 2004, p. 249). Volgens het OECD-begrip zijn de uitgaven van de overheid aan onderwijs in 1995 5,1% BBP en in 2001 5,0% BBP. Volgens het Nationale rekeningen-begrip was dit in 1995 5,1% BBP en in 2001 4,8% BBP. Inhoudelijke verschillen zijn bijvoorbeeld dat bij de OECD schoolgelden in mindering gebracht zijn op de uitgaven; daarentegen worden rentelasten van scholen ook als uitgaven gezien.

De uitgaven aan studiefinanciering waren in de jaren vijftig en zestig en het begin van de jaren zeventig nog vrij gering (0,1% BBP of minder). Daarna zijn deze uitgaven snel opgelopen tot 0,8% BBP eind jaren tachtig. Door een combinatie van demografie en verlaging van de hoogte van de studiebeurzen is dit inmiddels gedaald tot 0,4% BBP.

**Tabel 4.6 Onderwijs, collectieve uitgavenquote vanaf 1950**

	1950	1983	2003	1951-1983	1984-2003
	niveau % BBP			mutatie % BBP	
Onderwijs	2,4	6,1	5,2	3,6	-0,9
Studiefinanciering	0,0	0,3	0,4	0,3	0,0
Productiekosten onderwijs	2,4	5,7	4,8	3,3	-1,0

De ontwikkeling van de collectieve uitgavenquote voor onderwijsuitgaven exclusief studiefinanciering kan worden geanalyseerd door te kijken naar de ontwikkeling van het aantal leerlingen ten opzichte van het volume van het BBP en de relatieve prijs per leerling (zie tabel 4.7).

**Tabel 4.7 Verklaring ontwikkeling collectieve uitgavenquote onderwijs**

	1951-1983	1984-2003
	mutatie in % BBP	
Totaal	3,6	-0,9
Studiefinanciering	0,3	0,0
Groei aantal leerlingen t.o.v. volume BBP	-6,3	-4,0
Demografie	-0,7	-2,0
Onderwijsparticipatie	1,1	0,7
Overig	-6,7	-2,7
Relatieve prijs per leerling	9,7	3,0
Achterblijvende productiviteit	10,1	3,6
Volume input per leerling	6,1	2,5
Algemene productiviteit (-)	-4,0	-1,1
Loonvoet t.o.v. algemene productiviteitsontwikkeling	-0,3	-0,2
Overig	-0,1	-0,3

#### **Aantal leerlingen t.o.v. volume BBP**

De invloed van demografie op de leerlingenaantallen en het BBP is besproken in paragraaf 3.2. Voor de periode 1951-1983 zorgt de verlaging van de groene druk voor een budgettaire meevaller van 0,7% BBP in 1983. Voor de periode 1984-2003 gaat het zelfs om een budgettair voordeel van 2,0% BBP.

De ontwikkeling van de leerlingenaantallen die niet wordt veroorzaakt door demografie is het participatie-effect. Vanaf 1950 is dit effect positief en gemiddeld ruim 0,7% per jaar. Uitgaande van de gemiddelde kosten per leerling betekent dit een opwaarts effect op de

collectieve uitgavenquote van 1,1% BBP in de periode 1951-1983 en 0,7% BBP in de periode 1984-2003. Het effect op de onderwijsuitgaven is waarschijnlijk aanzienlijk groter, omdat de toename van de participatie met name betrekking heeft op de relatief dure onderwijssoorten zoals het hoger onderwijs. De toegenomen participatie leidt dus ook tot een stijging van het volume van de uitgaven per leerling.

### **Noemereffect van arbeidsparticipatie**

Veranderingen in de arbeidsparticipatie leiden via het BBP tot noemereffecten op de collectieve uitgavenquote voor onderwijs (zie paragraaf 3.3). De daling van de arbeidsparticipatie in de periode 1951-1983 zorgde voor een opwaartse druk op de onderwijsquote van 1,7% BBP. Daarentegen zorgde de stijging van de arbeidsparticipatie de afgelopen twee decennia voor een daling met 0,6% BBP. Er blijkt echter een sterke relatie te zijn tussen inkomensgroei en onderwijsuitgaven (zie figuur 4.9). Stijging van de arbeidsparticipatie leidt dan niet alleen tot een toename van het gemiddelde inkomen per hoofd maar ook tot een hoger niveau aan onderwijsuitgaven. Dit compenseert het noemereffect.

### **Relatieve prijs per leerling**

De relatieve prijs per leerling kan worden onderverdeeld in drie componenten:

- achterblijvende productiviteit;
- loonvoetontwikkeling die afwijkt van de algemene productiviteitsontwikkeling;
- overige prijsverschillen.

De achterblijvende productiviteit heeft in dit geval betrekking op het verschil tussen de toename van het volume van de input per leerling (een bruto productiviteitsdaling) en de algemene productiviteitsstijging.

In de jaren vijftig en zestig is het volume van de uitgaven per leerling, d.w.z. van het aantal leraren en de kwaliteit van de onderwijsfaciliteiten, met meer dan 3% per jaar gegroeid. Dit weerspiegelt in belangrijke mate een samenstellingseffect, nl. de snelle groei van relatief duurere onderwijssoorten zoals het hoger onderwijs. Daarna is deze groei van de uitgaven per leerling aanzienlijk verminderd, tot gemiddeld rond de 1% per jaar.

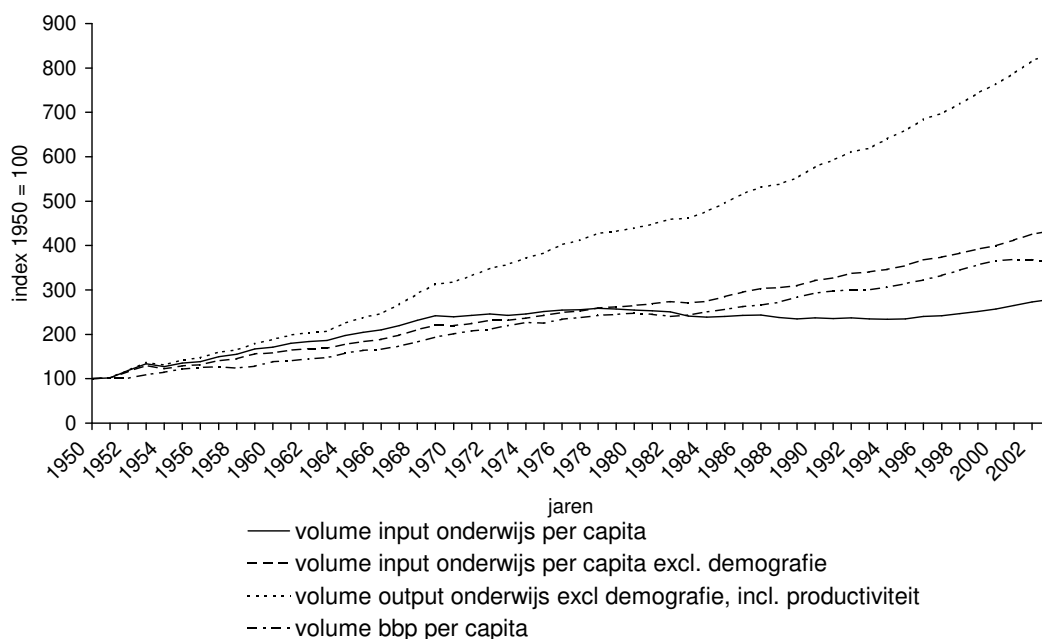
De gehele toename van de input per leerling zou kunnen worden geïnterpreteerd als een toename in de kwaliteit van het onderwijs. Daarnaast worden in het onderwijs ook productiviteitsstijgingen gerealiseerd. Volgens de wet van Baumol is het in deze sector echter relatief lastig productiviteitswinsten te boeken (zie paragraaf 2.3). Dit lijkt ook bevestigd te worden door ramingen van het SCP (Kuhry en van der Torre, 2002, pagina 267). Deze suggereren dat in de periode 1990-1999 de productiviteit van het primair onderwijs zelfs gedaald. Vandaar dat vermoedelijk ook de relatieve prijs van onderwijsdiensten ten opzichte van het algemene prijspeil blijft stijgen.

De loonvoetontwikkeling in de collectieve sector is in beide perioden (1951-1983 en 1984-2003) gemiddeld iets onder de algemene productiviteitsstijging gebleven. Dit zorgde voor beide perioden voor een daling van de uitgavenquote met 0,3% BBP. Wel was sprake van aanzienlijke verschillen binnen deze perioden. Deze worden besproken in paragraaf 4.6 Openbaar bestuur en veiligheid.

### Was onderwijs een luxe goed?

In de micro-economie wordt een goed een luxe goed genoemd als de inkomenselasticiteit groter dan één is, d.w.z. als bij een stijgend inkomen de uitgaven aan dat goed meer dan evenredig toenemen. Het luxe goed karakter van onderwijs kan worden getoetst door te kijken naar de voor demografie gecorrigeerde volumemutatie van de onderwijsdiensten en deze te vergelijken met de ontwikkeling van het volume van het BBP per hoofd (ziefiguur 4.10). De niet-demografische volumemutatie van de onderwijsdiensten is gelijk aan het totaal van het participatie-effect, de volumeontwikkeling per leerling en de productiviteitsontwikkeling.

**Figuur 4.10** Volumeontwikkeling van de onderwijsdiensten en het BBP per capita, 1950=100



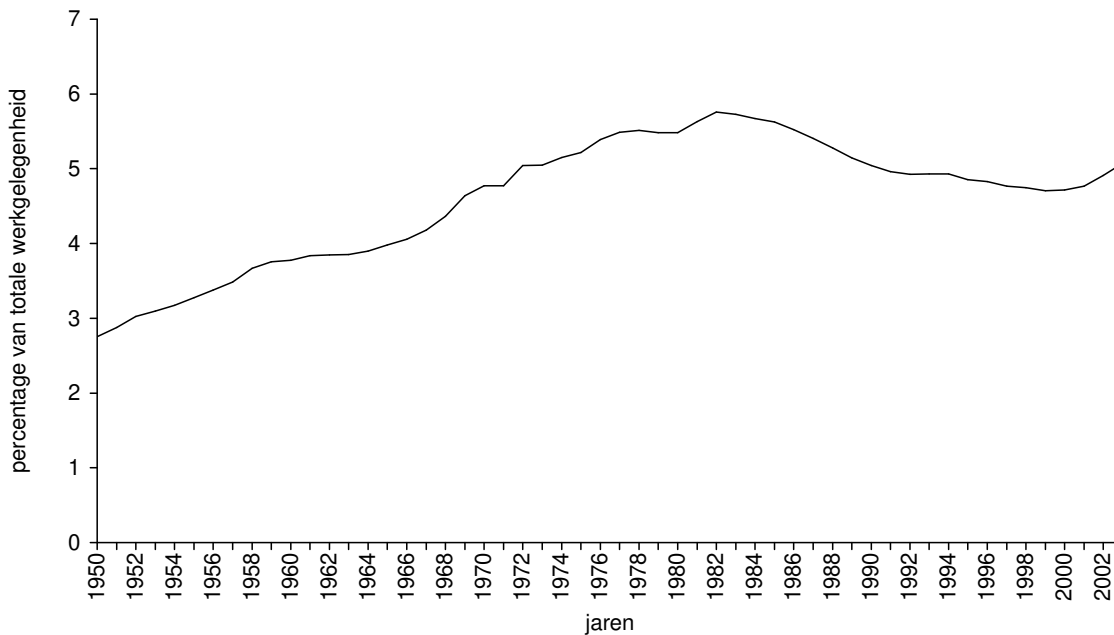
De afgelopen vijftig jaar zijn participatie en volumeontwikkeling per leerling (volume van de inputs gecorrigeerd voor demografische effecten) iets sterker gestegen dan het volume van het BBP. Dit betekent dat, bij afwezigheid van productiviteitsdalingen, het volume van de onderwijsdiensten inderdaad het karakter van een luxe goed heeft gehad. Als de productiviteitsstijging van onderwijs de helft zou zijn geweest van de algemene productiviteitsstijging is zelfs sprake van een zeer hoge inkomenselasticiteit van onderwijsdiensten.



### Werkgelegenheid

Het aandeel van de werkgelegenheid van het onderwijs in de totale werkgelegenheid (zie figuur 4.11) is gestegen van 2,8% in 1950 naar 5,7% in 1983. Inmiddels is het gedaald naar 5,1%. Dit weerspiegelt de ontwikkeling van de onderwijsinput ten opzichte van de volume BBP ontwikkeling en de algemene productiviteitsstijging. De sterke stijging van het aandeel in de totale werkgelegenheid in de periode 1951-1983 kwam door de combinatie van een

**Figuur 4.11 Werkgelegenheid in het onderwijs als percentage van de totale werkgelegenheid, 1950-2003**

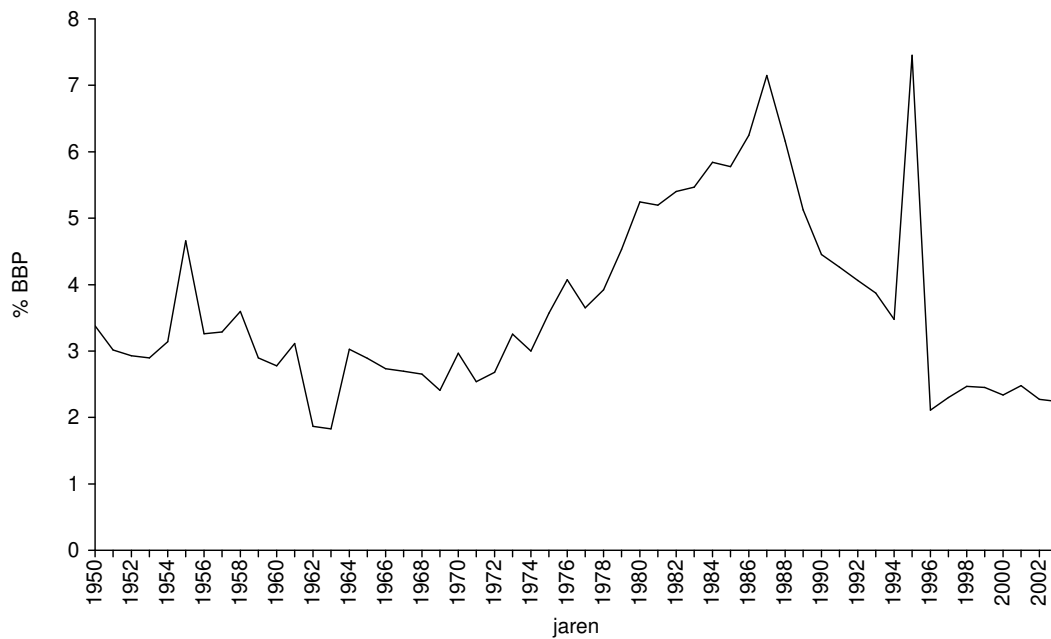


demografische impuls, de stijging van de onderwijsparticipatie in het hoger onderwijs en de sterke algemene productiviteitsstijging. De daling vanaf 1983 is vooral het gevolg van de invloed van ontgroening op de leerlingenaantallen en stijging van het volume van het BBP door beperkte algemene productiviteitsstijging en extra arbeidsparticipatie.

### 4.4 Overdrachten aan bedrijven

De overdrachten aan bedrijven zijn opgelopen van 3% BBP in 1950 tot ruim 5% BBP in 1983 (zie figuur 4.12). In 1987 werd, met uitzondering van de incidentele uitschieter in 1995, de grootste relatieve omvang bereikt: 7% BBP. Daarna is dit snel gedaald tot ruim 2% BBP in 2003. Wat zijn de belangrijkste factoren en regelingen achter deze ontwikkelingen?

**Figuur 4.12 Overdrachten aan bedrijven als percentage van het BBP, 1950-2003**



**Tabel 4.8 Overdrachten aan bedrijven, collectieve uitgavenquote vanaf 1950**

	1950	1983	2003	1951-1983	1984-2003
	% BBP			mutatie % BBP	
Overdrachten aan bedrijven	3,4	5,5	2,2	2,1	- 3,2
Landbouwsubsidies	1,0	1,1	0,3	0,1	- 0,8
Volkshuisvesting	0,2	0,8	0,1	0,6	- 0,7
Openbaar vervoer	0,0	0,8	0,3	0,8	- 0,5
Loonsubsidies	0,0	0,2	0,6	0,2	0,4
WIR	0,0	1,1	0,0	1,1	- 1,1
Oorlogsschade	1,2	0,0	0,0	- 1,2	0,0
Overig	1,0	1,4	0,9	0,4	- 0,6

### Landbouwsubsidies

In de periode 1950-1986 was de omvang van de landbouwsubsidies als percentage van het BBP betrekkelijk constant en schommelde rond de 1% BBP. Dit is opmerkelijk groot gelet op de relatief geringe en snel afnemende omvang van de landbouw in de Nederlandse economie. In 1950 was de toegevoegde waarde van de landbouw ongeveer 15% van het BBP, terwijl die in 1986 al was teruggelopen tot ruim 4% BBP.

In 1987 en 1988 zijn de landbouwsubsidies zelfs toegenomen tot bijna 2% van het BBP. Daarna zijn de EU-subsidies voor de Nederlandse landbouw geleidelijk aan afgebouwd; in 2003 betrof het nog 0,3% BBP.

### **Subsidies voor water- en oorlogsschade**

Begin jaren vijftig waren ook de overdrachten aan bedrijven voor oorlogsschade of waterschade substantieel: 1% BBP in 1950 en zelfs 2% BBP in 1955. Vanaf 1960 zijn dergelijke overdrachten niet meer van groot economisch belang (0,1% BBP of minder).

### **Subsidies voor volkshuisvesting**

De subsidies voor volkshuisvesting<sup>18</sup> vertonen grote schommelingen. Ze zijn vrij klein in 1950 (0,2% BBP), maar nemen eind jaren vijftig sterk toe tot ruim 1% BBP. Eind jaren zestig dalen de subsidies voor volkshuisvesting tot 0,3% BBP. Daarna is weer sprake van een stijging tot ruim 1% BBP in de periode 1984-1994. In 1995 zijn de jaarlijkse subsidies aan de woningcorporaties afgekocht voor een bedrag van 4,9% BBP. Als gevolg daarvan zijn de subsidies voor volkshuisvesting gedaald tot 0,3% BBP.

### **Subsidies voor openbaar vervoer**

In de jaren zeventig worden de bijdragen van de overheid voor het openbaar vervoer belangrijk: de exploitatiesubsidies groeien van 0,1% BBP in 1970 naar 0,8% BBP in 1983. In 1993 is dit verminderd tot 0,6% BBP. Vanaf 1995 is het beheer van de railinfrastructuur afgesplitst van het treinvervoer en wordt niet meer gerekend tot de bedrijven (maar is deel geworden van de overheid). Als gevolg hiervan worden in de Nationale rekeningen de rijksbijdragen voor het beheer van railinfrastructuur niet meer gerekend tot de overdrachten aan bedrijven, maar tot de uitgaven voor openbaar betuur. Mede hierdoor zijn de subsidies aan openbaar vervoerbedrijven gedaald tot 0,3% BBP in 2003.

De overheid stimuleert het openbaar vervoer, behalve met exploitatiesubsidies, ook met investeringsbijdragen. Deze bijdragen worden in de detailtabellen van de Nationale rekeningen echter niet apart onderscheiden. Vandaar dat deze bijdragen in de overige bijdragen aan bedrijven zijn opgenomen.

### **WIR**

Om de investeringen van bedrijven te stimuleren werd eind jaren tachtig de Wet Investeringsrekening (WIR) ingesteld. Deze open-einde-regeling werd snel populair. In de periode 1980-1988 was het beslag op het BBP meer dan 1% BBP per jaar. In 1987 betrof het zelfs bijna 2% BBP, omdat de aangekondigde afschaffing van de wet tot vele extra subsidieverzoeken leidde. De WIR is dus een belangrijke oorzaak van de toename van de overdrachten aan bedrijven in de periode 1970-1983 en ook van de afname in de periode daarna.

<sup>18</sup> Exclusief huursubsidies. Deze worden gerekend tot de functie sociale zekerheid (zie paragraaf 4.2).

### **Loonsubsidies**

Tot 1996 waren de loonsubsidies beperkt in omvang (maximaal 0,2% BBP). In 2002 was dit gegroeid tot 0,8% BBP; in 2003 is dit gedaald tot 0,6% BBP. De sterke stijging vanaf 1996 heeft twee oorzaken.

Ten eerste werden vanaf 1995 ruim 50.000 gesubsidieerde banen bij de overheid en zorg (eerst Melkert-banen, later Instroom-Doorstroom banen genoemd) gecreëerd. Deze loonsubsidie zorgde voor een toename van de overheidsuitgaven met 0,2% BBP.

Ten tweede zijn vanaf 1996 de afdrachtkortingen sterk toegenomen; in 2002 was het budgettair beslag 0,6% BBP, in 2003 is dit teruggelopen tot 0,4% BBP. De afdrachtkorting voor het speur en ontwikkelingswerk bestond reeds lang. Hieraan werden vanaf 1996 diverse nieuwe afdrachtkortingen toegevoegd. De belangrijkste zijn de afdrachtkortingen voor lage lonen (SPAK) en langdurig werklozen (VLW). Daarnaast werden ook afdrachtkortingen geïntroduceerd voor werken in het onderwijs en de kinderopvang. De daling van het budgettair beslag van de afdrachtkortingen in 2003 wordt veroorzaakt door het begin van de gefaseerde afschaffing van de afdrachtkortingen voor lage lonen en langdurig werklozen.

De toename van de loonsubsidies vanaf 1996 kan worden gezien als het inzetten van nieuwe instrumenten voor oude doelen. Aansluitend op het motto van het eerste Paarse kabinet Werk, werk, werk wordt het beroep op de sociale zekerheid verminderd door gesubsidieerde banen te creëren in de particuliere en collectieve sector.

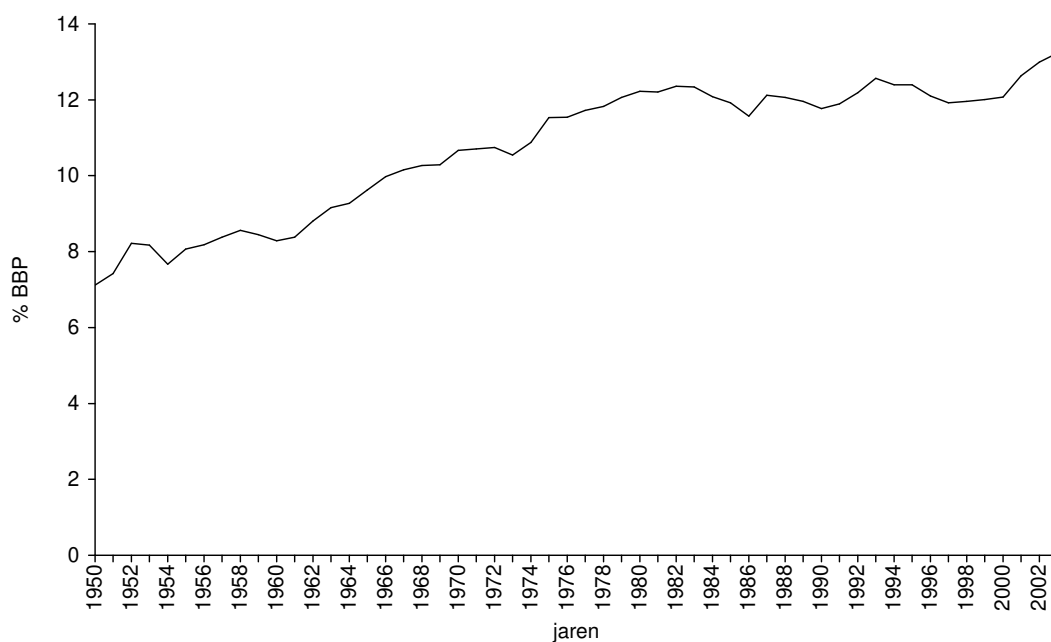
### **Overige overdrachten**

De overige overdrachten aan bedrijven beslaan een breed spectrum aan subsidies en kapitaaloverdrachten, zoals export subsidies, reguliere exploitatiesubsidies, investeringsbijdragen voor het openbaar vervoer, incidentele steun aan bedrijven in nood (zoals RSV, Fokker en Nedcar), bijdragen voor schade door varkenspest (0,2% BBP in 1997) en een overdracht aan DNB i.v.m. verliezen op het internationale betalingsverkeer (0,6%BBP in 1961). Vanaf de jaren vijftig schommelt het budgettair beslag van deze restpost rond de 1% BBP, dat wil zeggen variërend van 0,6% BBP tot 1,7% BBP.

## **4.5 Openbaar bestuur en veiligheid**

De collectieve uitgaven voor openbaar bestuur en veiligheid zijn toegenomen van 7% BBP in 1950 naar ruim 12% in 1983 (zie figuur 4.13). Daarna zijn deze uitgaven als percentage van het BBP vrijwel constant gebleven. Vanaf 2001 is echter sprake van een groei naar 13% BBP; dit kwam vooral door een snelle groei van de uitgaven aan veiligheid.

**Figuur 4.13 Collectieve uitgaven aan openbaar bestuur en veiligheid als percentage van het BBP, 1950-2003**



Openbaar bestuur en veiligheid<sup>19</sup> omvat een breed scala aan activiteiten. Het betreft hier slechts in beperkte mate het ondersteunen van de beleidsbepaling en het democratisch proces. De voornaamste taken zijn uitvoerende taken, zoals het innen van belastingen en premies, het

**Tabel 4.9 Collectieve uitgavenquote voor openbaar bestuur en veiligheid vanaf 1950**

	1950	1983	2003	1951-1983	1984-2003
	niveau % BBP			mutatie % BBP	
Openbaar bestuur & veiligheid	7,1	12,3	13,2	5,2	0,9
Openbaar bestuur		11,0	11,5		0,5
Veiligheid		1,3	1,8		0,4

verstrekken van uitkeringen en subsidies, politie en justitie (= veiligheid), onderhoud van wegen, de opvang van asielzoekers, afvalverwerking, onderhoud van plantsoenen en gesubsidieerde arbeid, zoals sociale werkplaatsen en Instroom-Doorstroom Banen.

Vanaf 1995 wordt ook NS-railinfrabeheer tot de collectieve sector gerekend. De verzelfstandiging van dit voormalige onderdeel van de NS zorgt vanaf 1995 voor een opwaartse vertekening van de uitgaven aan openbaar bestuur van ongeveer 0,2% BBP. Als hiervoor wordt gecorrigeerd is de collectieve uitgavenquote aan openbaar bestuur (exclusief veiligheid) in de periode 1993-2003 constant gebleven.

<sup>19</sup> Deze functie komt overeen met de activiteiten van de sector overheid exclusief defensie en gesubsidieerd onderwijs, d.w.z. als de som van de bedrijfsklasse Overheidsbestuur en sociale verzekering plus de overheidsactiviteiten buiten de bedrijfstak overheid. Voorbeelden van dergelijke activiteiten buiten de bedrijfstak overheid, zijn reinigingsdiensten, opvang van asielzoekers, sociale werkplaatsen en NS railinfrabeheer.

De ontwikkeling van de collectieve uitgavenquote voor openbaar bestuur en veiligheid kan nader onderbouwd worden door te kijken naar de volumeverandering van de input in vergelijking met de volumeverandering van het BBP en naar de prijsverandering van de input ten opzichte van die van het BBP (zie tabel 4.10).

**Tabel 4.10 Verklaring van de ontwikkeling van de collectieve uitgavenquote voor openbaar bestuur en veiligheid**

	1951-1983	1984-2003
	mutatie in % BBP	
Totaal	5,2	0,9
Relatieve volume input	- 0,6	0,3
Taakvergroting: NS-railinfrabeheer		0,2
Veiligheid		0,4
Overig	- 0,6	- 0,3
Relatieve prijs input	5,8	0,6
Loonvoet t.o.v. algemene productiviteitsontwikkeling	- 0,6	- 0,5
Overig (o.a. algemene productiviteitsontwikkeling via loonvoet)	6,5	1,1

#### Relatieve volume-input

In de periode 1951-1983 is de volumegroei van de input van de diensten van openbaar bestuur en veiligheid (arbeid en aankopen van goederen en diensten) gemiddeld iets minder (0,2% per jaar) gestegen dan de volumegroei van het BBP. De afgelopen twee decennia was er, ondanks de taakvergroting door oprichting van NS-railinfrabeheer en de extra uitgaven voor veiligheid, vrijwel geen verschil. Uitgedrukt als percentage van het BBP gaat het in de periode 1951-1983 om een neerwaarts effect van 0,6% BBP en in de periode 1984-2003 om een opwaarts effect van 0,3% BBP.

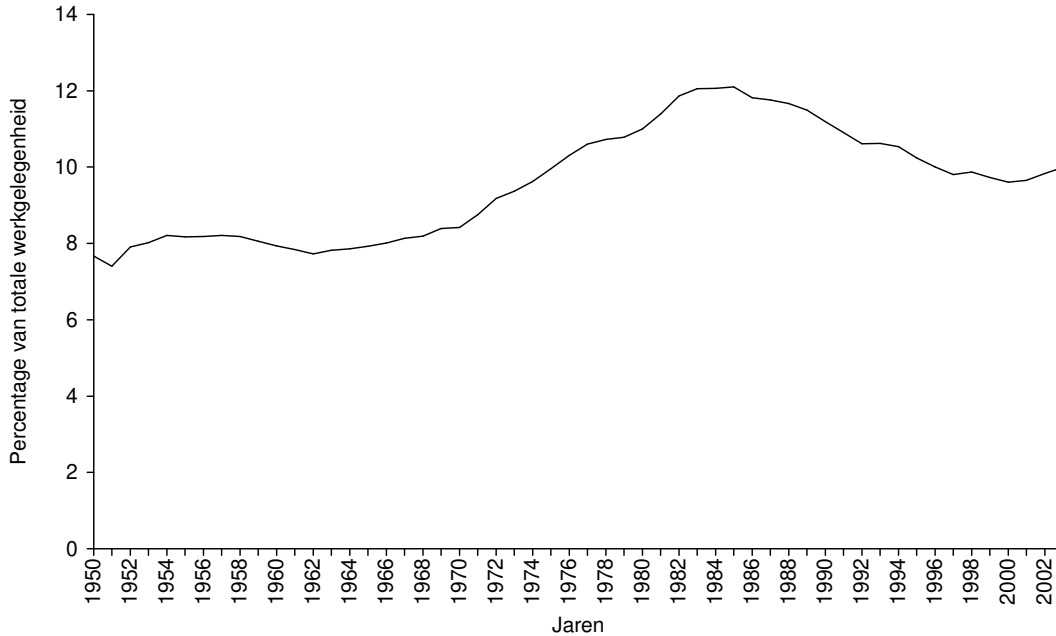
#### Werkgelegenheid

Als de volume groei van de input van openbaar en bestuur en veiligheid ongeveer gelijk oploopt met het volume van het BBP betekent dit in principe dat het aandeel van openbaar bestuur en veiligheid in de totale werkgelegenheid ongeveer moet zijn toegenomen met de algemene productiviteitsstijging<sup>20</sup>. Vanaf de jaren zeventig is dit echter niet het geval: het werkgelegenheidsaandeel is zelfs gedaald vanaf 1983 (zie figuur 4.14). Dit komt door een substantiële stijging van de mate waarin werk wordt uitbesteed. In 1970 was het loonaandeel in de functie openbaar bestuur en veiligheid 70%. In 1983 was dit verminderd tot 60% en inmiddels is het gedaald tot 50%. Dit weerspiegelt de uitbesteding van een breed scala aan

<sup>20</sup> De totale werkgelegenheid neemt toe met het verschil tussen de volume groei van het BBP en de algemene arbeidsproductiviteitsstijging. Als de samenstelling van de input van openbaar bestuur vrij constant is betekent het dat de werkgelegenheid van openbaar bestuur toeneemt met het volume van de input.

diensten, zoals catering, schoonmaak, uitzendwerk, onderhoud van wegen, ophalen van vuilnis, automatiseringsdiensten en beleidsadvies.

**Figuur 4.14 De werkgelegenheid van openbaar bestuur en veiligheid als percentage van de totale werkgelegenheid, 1950-2003**



#### **Volume van de diensten (output)**

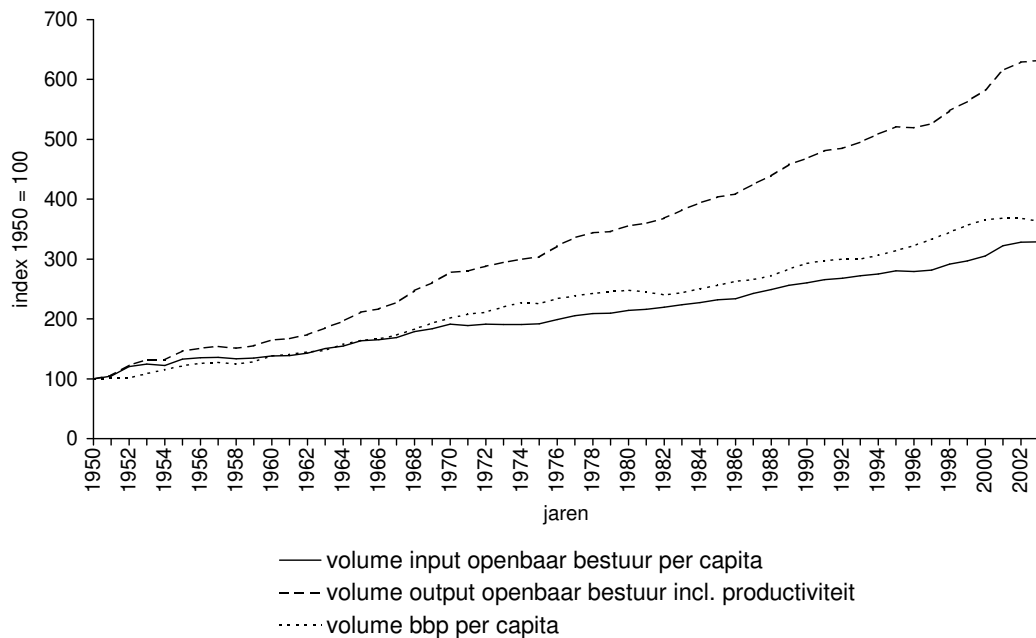
De volumeverandering van de diensten van openbaar bestuur en veiligheid is gelijk aan de volumeverandering van de input plus de productiviteitsstijging.

Volgens de wet van Baumol (zie paragraaf 2.3) blijft de productiviteitsontwikkeling bij diensten als rechtspraak en politie achter bij de algemene productiviteitsstijging. Volgens ramingen van het SCP (zie Kuhry en van der Torre, 2002) was in de periode 1990-1999 zelfs sprake van een daling van de productiviteit van deze diensten; hierbij is echter geen rekening gehouden met eventuele kwaliteitsverbeteringen. Daarentegen lijken substantiële productiviteitsstijgingen (2% of meer per jaar) gerealiseerd te zijn bij de belastingdienst en de uitvoering van de sociale zekerheid.

Voor de gehele functie openbaar bestuur en veiligheid zijn echter geen goede cijfers beschikbaar over het volume van de diensten en de productiviteit. Vandaar dat vergelijking van de volumeontwikkeling van de diensten openbaar bestuur en veiligheid met de volumeontwikkeling van het BBP alleen mogelijk is op basis van een veronderstelling over deze productiviteitsontwikkeling. De volumeontwikkeling van de input van openbaar bestuur en veiligheid is vrijwel gelijk aan de volumeontwikkeling van het BBP. Uitgaande van een gematigde productiviteitsstijging, bijvoorbeeld de helft van de algemene productiviteitsstijging (zie figuur 4.14), betekent dit dat het volume van de diensten van openbaar bestuur en

veiligheid een stuk sterker zijn gestegen dan het volume van het BBP. Openbaar bestuur en veiligheid lijkt dus afgelopen vijftig jaar ook de kenmerken van een luxe goed te hebben gehad.

**Figuur 4.15** Ontwikkeling volume diensten openbaar bestuur en veiligheid en BBP per capita, 1950 = 100



Een beperking van deze analyse is dat geen onderscheid wordt gemaakt naar de vele verschillende diensten die hier tot openbaar bestuur en veiligheid worden gerekend. De omvang van deze diensten hangt nauw samen met beleidsbeslissingen en exogene factoren. Als het volume van het aantal uitkeringen of het aantal specifieke bedrijvensubsidies afneemt nemen ook de hiermee verwante administratieve en organisatorische taken af. Sterke uitbreiding van het wegennet verhoogt ook de onderhoudswerkzaamheden aan de wegen. Toename van het aantal asielzoekers leidt tot toename van de opvang van asielzoekers. Het creëren van Melkertbanen betekende ook een belangrijke toename van de diensten van openbaar bestuur. Ook taakverschuivingen tussen publiek en privaat kunnen belangrijk zijn. Dit geldt niet alleen voor de oprichting van NS-railinfrabeheer, maar bijvoorbeeld ook voor arbeidsbemiddeling, reïntegratie en beveiliging. Tot slot kan ook een verschuiving van nationale taken naar Europese taken worden genoemd.

### **Noemereffect van arbeidsparticipatie**

Veranderingen in de arbeidsparticipatie leiden via het BBP tot noemereffecten op de collectieve uitgavenquote voor openbaar bestuur en veiligheid (zie paragraaf 3.3). De daling van de arbeidsparticipatie in de periode 1951-1983 zorgde voor deze functie voor een opwaartse druk van 3,4% BBP. Daarentegen zorgde de stijging van de arbeidsparticipatie de afgelopen twee decennia voor een daling met 1,4% BBP. Er blijkt echter een sterke relatie te zijn tussen inkomensgroei en uitgaven voor openbaar bestuur en veiligheid (zie figuur 4.15). Stijging van



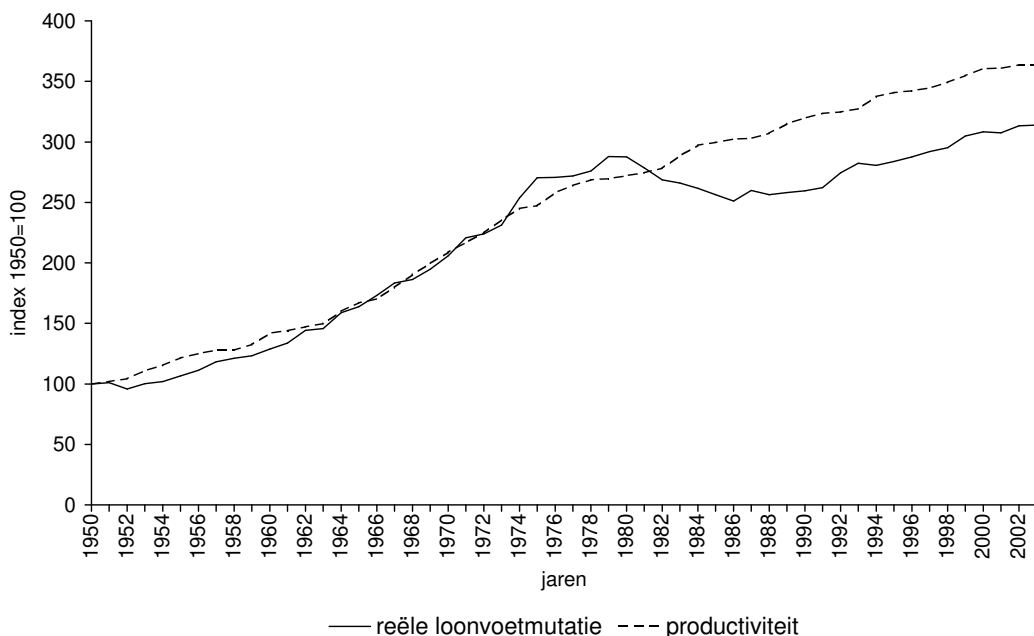
de arbeidsparticipatie leidt dan niet alleen tot een toename van het gemiddelde inkomen per hoofd maar ook tot een hoger niveau aan uitgaven voor openbaar bestuur en veiligheid. Dit compenseert het noemereffect.

### Relatieve prijzen van de input

De prijzen van de input van openbaar bestuur en veiligheid zijn in de periode 1951-1983 bijna 2% per jaar sneller gestegen dan de prijs van het BBP. Dit betekende een toename van de collectieve uitgaven met 5,8% BBP (zie tabel 4.10). In de periode vanaf 1983 zijn de relatieve prijzen van de input slechts in beperkte mate gestegen (0,4% per jaar). Het opwaartse effect op de collectieve uitgavenquote bleef dus ook beperkt tot 0,6% BBP.

Een zeer belangrijke component bij de prijzen van de input is de reële loonvoetontwikkeling bij openbaar bestuur en veiligheid. Als deze even sterk groeit als de algemene productiviteitsontwikkeling blijft in principe<sup>21</sup> de collectieve uitgavenquote onveranderd. In de periode 1951-1983 is de algemene productiviteit veel sterker gestegen dan in de periode 1984-2003. Het verschil in de relatieve prijsstijging van de input weerspiegelt daarom in belangrijke mate dit verschil in algemene productiviteit. Voor het verklaren van de ontwikkeling van de collectieve uitgavenquote is daarom de vraag in hoeverre verschillen tussen de reële loonvoetontwikkeling in de collectieve sector en de algemene productiviteitsstijging hebben bijgedragen aan veranderingen in de collectieve uitgavenquote voor openbaar bestuur en veiligheid.

**Figuur 4.16** Loonvoetontwikkeling openbaar bestuur en algemene arbeidsproductiviteitsontwikkeling



<sup>21</sup> Een veronderstelling hierbij is dat het aandeel van de werkgelegenheid van openbaar bestuur en veiligheid in de totale werkgelegenheid niet veranderd.

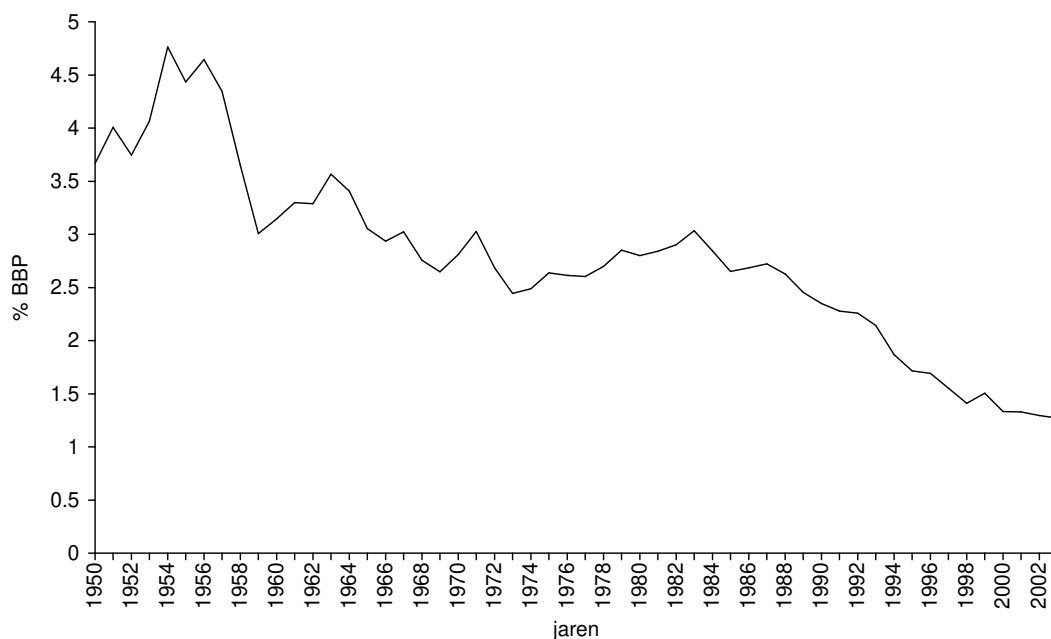
Figuur 4.16 vergelijkt de reële loonvoetontwikkeling van openbaar bestuur en veiligheid met de algemene productiviteitsontwikkeling. Een vergelijkbare ontwikkeling heeft zich voorgedaan bij de functies defensie, onderwijs en zorg.

Begin jaren vijftig blijft de loonvoetontwikkeling achter bij de productiviteitsstijging van 3,6% per jaar. In de jaren zestig lopen beide gelijk op met ongeveer 4% per jaar. Midden jaren zeventig stijgen de reële loonvoeten bij openbaar bestuur en veiligheid sneller dan de algemene productiviteitstijging. Dit sluit aan op de veronderstelling in de ziekte van Baumol dat de lonen in de collectieve sector de relatief hoge productiviteitsstijging in de marktsector volgen. Begin jaren tachtig, ten tijde van Bestek 81 en het akkoord van Wassenaar, komt de omslag en blijven de reële loonvoeten aanzienlijk achter bij de algemene productiviteitsstijging. Doel van dit beleid was de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verbeteren en de winstgevendheid van bedrijven te vergroten.

In de perioden 1951-1983 en 1984-2003 is er gemiddeld nauwelijks verschil tussen de reële loonvoetontwikkeling en de algemene productiviteitsontwikkeling. Dit komt mede door de ingrepen in de collectieve lonen begin jaren tachtig. Deze ingrepen hebben aanzienlijk bijgedragen aan het matigen van de groei van de collectieve uitgaven in de periode 1951-1983 en aan de daling van de collectieve uitgavenquote in de periode 1984-2003. Cumulatief gaat het om een 20% lagere reële loonvoetontwikkeling. Voor de functie openbaar bestuur en veiligheid betekent dit een besparing van ruim 1% BBP in 2003. Deze besparing heeft voor ongeveer tweederde betrekking op de periode 1951-1983 en voor eenderde op 1984-2003.

## 4.6 Defensie

Figuur 4.17 Collectieve uitgaven aan defensie als percentage van het BBP, 1950-2003



In het begin van de jaren vijftig steeg de collectieve uitgavenquote voor defensie van rond de 4% naar bijna 5% BBP (zie figuur 4.17). Eind jaren vijftig is dit echter reeds gedaald tot 3% BBP. Het relatieve aandeel van defensie bleef vervolgens ruim twintig jaar stabiel en bleef schommelen rond de 3% BBP. Vanaf 1983 is de daling weer voortgezet. In 1993 was het aandeel ongeveer 2% en inmiddels is dit ruim 1% BBP (1,3% BBP in 2003).

De verandering van de collectieve uitgavenquote aan defensie kan nader worden onderbouwd door de volume en prijzen van de input van de defensiediensten te vergelijken met die van het BBP (zie tabel 4.11).

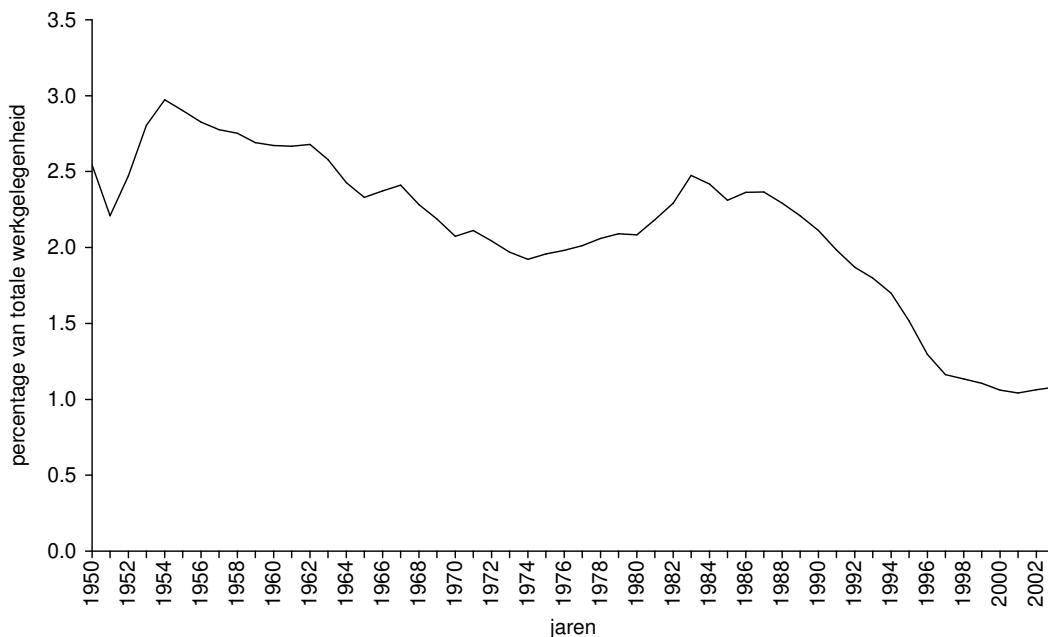
**Tabel 4.11 Verklaring van de ontwikkeling van de collectieve uitgavenquote voor defensie**

	1951-1983	1984-2003
	mutatie in % BBP	
Totaal	- 0,6	- 1,8
Relatieve volume input	- 1,8	- 1,9
Relatieve prijs input	1,2	0,2
Loonvoet t.o.v. algemene productiviteitsontwikkeling	- 0,2	- 0,1
Overig (o.a. algemene productiviteitsstijging via loonvoet)	1,4	0,2

### Volume van de input

In de jaren vijftig, zestig en zeventig is het volume van de input per hoofd van de bevolking met 0 tot 1% gestegen. In de jaren vijftig en zestig blijft dit fors achter bij de, relatief snelle, groei van het BBP per hoofd in deze periode. In de jaren zeventig is het verschil minder dan 1% per

**Figuur 4.18 De werkgelegenheid van defensie als percentage van de totale werkgelegenheid, 1950-2003**



jaar. Vanaf 1983 is het volume van de input van defensie per hoofd fors gedaald: in de periode 1983-1993 gemiddeld met ruim 2% per jaar en in de periode 1993-2003 met zelfs met bijna 4% jaar. In de periode 1951-1983 leidt dit tot een daling van de collectieve uitgavenquote van 1,8% BBP; in de periode 1984-2003 gaat het om een daling van 1,9% BBP.

#### **Werkgelegenheid en relatief volume van de output**

In de periode 1951-1983 is het aandeel van defensie in de totale werkgelegenheid, ondanks aanzienlijke tussentijdse veranderingen, per saldo 2,5% gebleven (zie figuur 4.18). Daarna daalt het werkgelegenheidsaandeel continu en sterk tot 1,1% in 2003.

Het volume van de output van defensie is moeilijk te meten en operationeel te definiëren. Voor defensie is de wet van Baumol over arbeidsintensieve diensten in ieder geval niet van toepassing. In principe zal technologische vooruitgang voor defensie minstens zo goede mogelijkheden tot productiviteitsverbetering bieden als in de rest van de economie. Een veronderstelling van achterblijvende productiviteitsstijging is daarom niet zinnig.

Als de productiviteitsstijging bij defensie gelijk is aan de algemene productiviteitsstijging betekent dit dat het werkgelegenheidsaandeel veranderingen in het volume van de defensiediensten ten opzichte van het volume van het BBP weergeeft. De grote daling in het werkgelegenheidsaandeel vanaf 1983 kan daarom worden gezien als een vredesdividend. Door ontspanning in de internationale verhoudingen werd de behoefte aan defensie uitgaven verminderd.

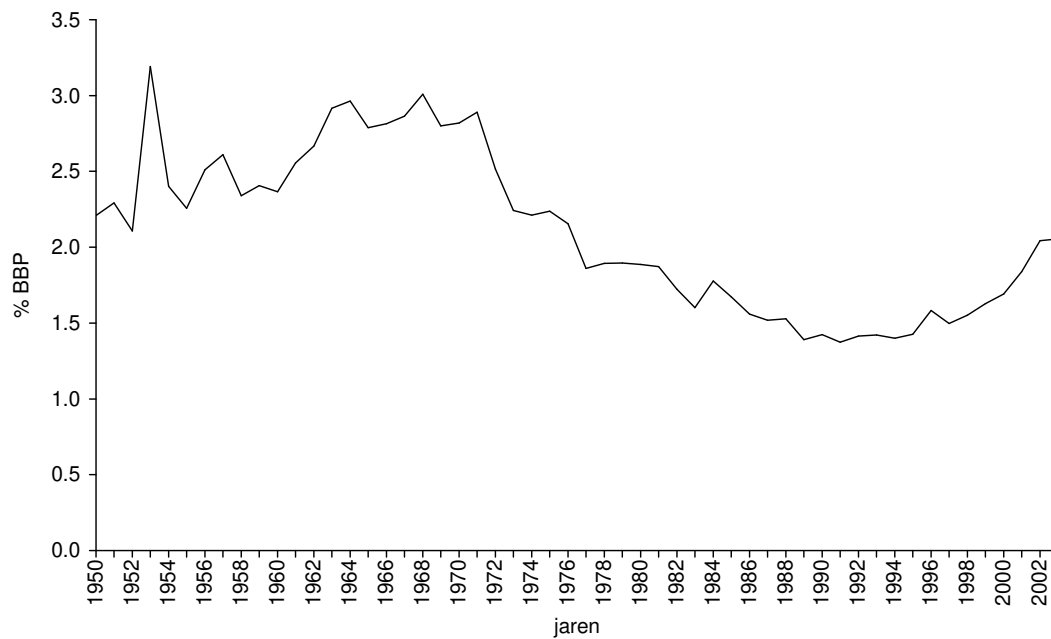
#### **Relatieve prijs input**

De loonvoetontwikkeling in de collectieve sector is in beide perioden (1951-1983 en 1984-2003) gemiddeld iets onder de algemene productiviteitsstijging gebleven (zie ook paragraaf 4.6). Dit zorgde voor een daling van defensie uitgaven met respectievelijk 0,2% BBP en 0,1% BBP.

## **4.7 Infrastructuur**

De overheidsinvesteringen in infrastructuur bedroegen in 1950 2% van het BBP (zie figuur 4.19). Begin jaren zestig liep dit, vooral door het begin van de aanleg van de Deltawerken, op tot 3% van het BBP. In 1973 was dit echter weer gedaald tot het niveau van de jaren vijftig, d.w.z. 2% BBP. In de periode 1986-1999 daalde het naar gemiddeld 1,5% BBP. Dit wordt nog opwaarts vertekend doordat vanaf 1995 NS-railinfrabeheer tot de collectieve sector wordt gerekend. Hiervoor gecorrigeerd daalden de investeringen in infrastructuur naar 1,2% BBP. Vanaf 2000 zijn de overheidsinvesteringen in infrastructuur, mede door grote projecten als de HSL en de Betuwelijn- toegenomen; in 2002 en 2003 werd weer de 2% BBP gehaald; gecorrigeerd voor NS-railinfrabeheer gaat het om 1,8% BBP.

**Figuur 4.19** Investerings van de overheid in infrastructuur als percentage van het BBP, 1950-2003



Met uitzondering van de jaren vijftig, liep de prijsontwikkeling van de overheidsinvesteringen in infrastructuur de afgelopen vijftig jaar ongeveer gelijk op met die van het BBP. Dit betekent dat de ontwikkelingen in de collectieve uitgavenquote vooral is bepaald door het verschil tussen de volumemutatie van infrastructuur en de volumemutatie van het BBP.

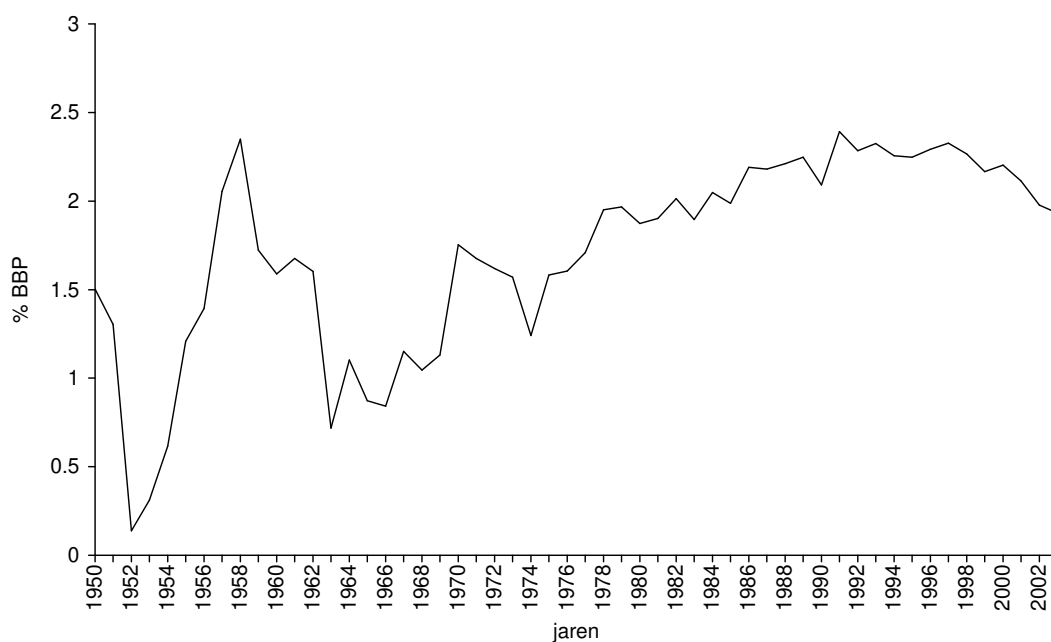
#### **4.8 Internationale samenwerking**

De bijdragen aan internationale samenwerking bestaan ruwweg uit twee componenten: bijdragen aan de EU en ontwikkelingssamenwerking. Vanaf de jaren vijftig betreft het in totaal ongeveer 2% BBP (zie figuur 4.20).

De bijdragen aan de EU betreffen invoerrechten, EU-heffingen op voedingsmiddelen, afdrachten op basis van de BTW-grondslag en afdrachten op basis van het Nationaal Inkomen. In termen van BBP gaat het veelal om ruim 1% BBP: 1,4% BBP in 1950, 1,0% BBP in 1983 en 1,1% BBP in 2003.

Een complicatie bij de interpretatie van de cijfers voor de periode 1950-1969 is dat enkele van de EU ontvangen subsidies in mindering zijn gebracht; voor de jaren 1952 en 1953 betekende dit zelfs een netto ontvangst. Vandaar dat de omvang van de bijdrage aan de EU in deze periode moeilijk vergelijkbaar is met die vanaf 1970.

**Figuur 4.20 Collectieve uitgaven aan internationale samenwerking als percentage van het BBP, 1950-2003**



**Tabel 4.12 Internationale samenwerking, collectieve uitgavenquote vanaf 1950**

	1950	1983	2003	1951-1983	1984-2003
	% BBP				
Internationale samenwerking	1,5	1,9	1,9	0,4	0,0
EU	1,4	1,0	1,1	- 0,3	0,1
Overig, o.a. ontwikkelingssamenwerking	0,1	0,9	0,8	0,7	- 0,1

In 1970 zijn de bruto bijdragen aan de EU 1,1% BBP. Met name door verlaging van de heffingen op voedingsmiddelen dalen de afdrachten naar 0,6% BBP in 1973 en 1974. In 1979 is dit weer gestegen tot 1,0% BBP. In de periode 1991-2000 zijn de bruto bijdragen aan de EU gegroeid tot rond de 1,3-1,4% BBP. De laatste jaren is sprake van een daling tot 1,1% BBP, met name door terugbetaling van de niet uitgegeven gelden.

In 1950 zijn de overige uitgaven voor internationale samenwerking nog zeer beperkt (0,1% BBP). In de jaren zeventig loopt dit door een snelle stijging van de uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking op tot rond de 1% BBP<sup>22</sup>. Daarna blijft het budgettair beslag gedurende dertig jaar als percentage van het BBP vrijwel constant, d.w.z. variërend tussen 0,8% BBP en 1,0% BBP.

<sup>22</sup> Het budget voor ontwikkelingshulp wordt voor een groot deel besteed aan overdrachten naar het buitenland en wordt dus tot de functie Internationale samenwerking gerekend. Een deel van het budget wordt echter niet tot de uitgaven voor de functie internationale samenwerking gerekend. Het kan bijvoorbeeld gaan om leningen (deze worden in de Nationale rekeningen niet als uitgave gezien) of om uitgaven die tot een andere functie worden gerekend, bijvoorbeeld vredesoperaties en opvang van vluchtelingen door defensie.

## 4.9 Rentelasten, begrotingssaldo, schuld en vermogen

De rente betaald op de overheidsschuld is in de periode 1951-1983 verdubbeld van bijna 3% BBP naar ruim 6% BBP; deze stijging vond met name plaats vanaf midden jaren zeventig. Inmiddels is de rentelastenquote tot 3% van het BBP teruggebracht. Wat zijn de belangrijkste factoren achter deze ontwikkeling (zie tabel 4.13)?

**Tabel 4.13** Verklaring van de ontwikkeling van rentelastenquote

	1951-1983	1984-2003
	mutatie in % BBP	
Totaal	2,8	- 2,7
Rentevoet	4,5	- 2,2
Omvang schuldquote	- 1,6	- 0,6
Demografie	- 0,4	- 0,1
Noemereffect BBP	- 1,7	2,1
Arbeidsparticipatie (noemereffect)	1,6	- 0,3
Productiviteit (noemereffect)	- 1,3	0,9
Prijs BBP (noemereffect)	- 1,9	1,5
Verkoop staatsdeelnemingen en verminderen uitstaande leningen		- 0,6
Overig	0,5	- 1,9

De ontwikkeling van de rentelastenquote bestaat eigenlijk uit de verandering in twee componenten:

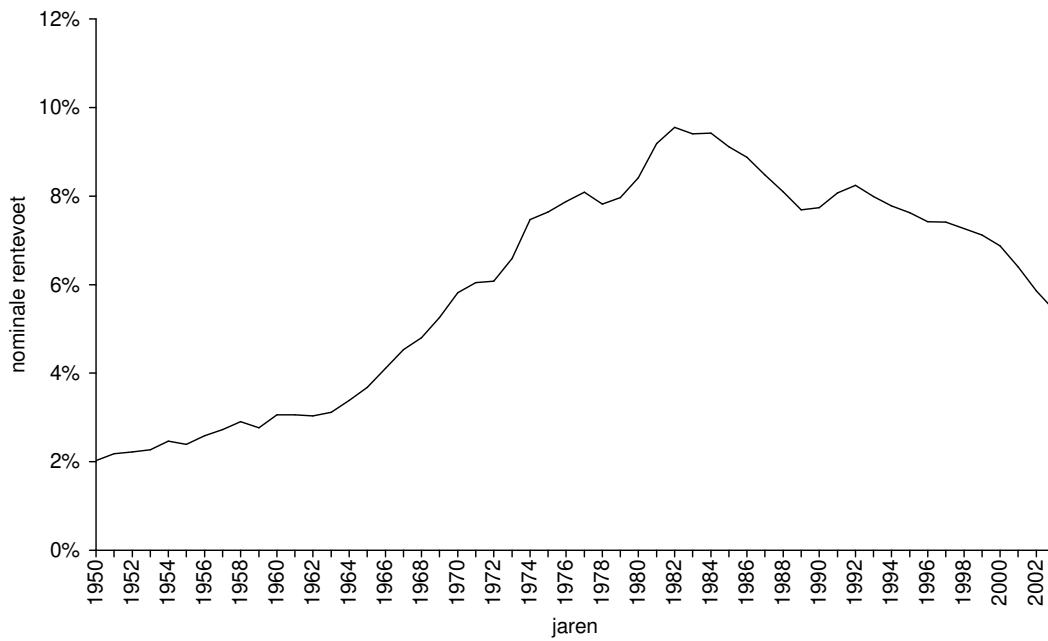
- de gemiddelde rentevoet op de bruto schuld.
- de bruto schuldquote.

### Rentevoet

De toename van de rentelastenquote in de periode 1951-1983 en de daling daarna is in belangrijke mate veroorzaakt door de ontwikkeling van de rentevoet (zie figuur 4.21). In 1950 was de gemiddelde nominale rentevoet op de bruto overheidsschuld slechts 2% en in reële termen zelfs negatief. In 1983 was de gemiddelde nominale rentevoet opgelopen tot ruim 9%. Daarna is de betaalde rentevoet weer gedaald tot ruim 5% in 2003.

De invloed van de rentevoet op de collectieve uitgavenquote is eenvoudig te bepalen. In 1983 was de schuld ongeveer 60% BBP, een stijging van de gemiddelde rentevoet met 7% leidt dus tot ruim 4% BBP extra aan rentelasten. In 2003 was de schuldquote 54% BBP. Een daling van de gemiddelde rentevoet met 4% geeft dus een budgettair voordeel van 2% BBP.

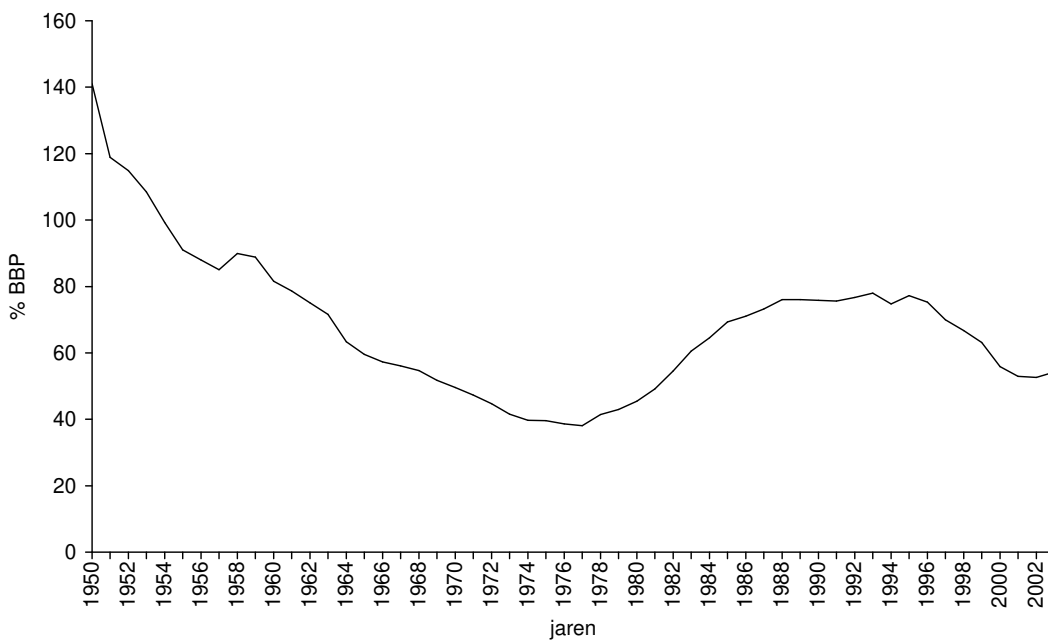
**Figuur 4.21 De gemiddelde rentevoet op de overheidsschuld, 1950-2003**



**Schuldquote, begrotingsaldo en nominale groei BBP**

De bruto overheidsschuld (zie figuur 4.22) is gedaald van 140% van het BBP in 1950 naar 81,5% BBP in 1960 en 49,6% BBP in 1970. De laagste quote werd bereikt in 1977: 38,1% BBP. Vervolgens begint de quote weer snel te stijgen: in 1983 is de schuldquote 60,5% en in 1993 wordt 78% BBP bereikt. De afgelopen tien jaar is de schuldquote echter gedaald naar 54,3% BBP in 2003. Wat zijn de factoren achter deze forse fluctuaties in de schuldquote?

**Figuur 4.22 Bruto overheidsschuld als percentage van het BBP, 1950-2003**





Voor een constante schuldquote moet de nominale schuld even hard groeien als het BBP in nominale termen. Een begrotingstekort van 3% BBP laat een overheidsschuld van 60% BBP met 5% groeien. De schuldquote en de rentequote blijven dan constant bij een nominale groei van het BBP met 5%, bijvoorbeeld een volume groei van 3% en een inflatie van 2%. Bij een overheidsschuld van 100% BBP en een begrotingstekort van 3% is een nominale groei van het BBP met 3% voldoende voor een constante schuldquote. Daarentegen moet bij een overheidsschuld van 40% BBP en een begrotingstekort van 3% de nominale groei van het BBP minimaal 7,5% zijn om stijging van de schuldquote te voorkomen.

Begin jaren vijftig was sprake van grote begrotingsoverschotten. Daarna, tot begin jaren tachtig, waren de begrotingstekorten zeer beperkt. Dit zorgde voor een belangrijke bijdrage aan de daling van de schuldquote. Ook de hoge prijs- en volumeontwikkeling van het BBP in de periode 1950-1973 was belangrijk voor een snelle daling van de schuldquote.

In 1973 is de schuldquote gedaald tot 40%. Om stijging van de quote te voorkomen moet dan het begrotingstekort klein zijn of de nominale ontwikkeling van het BBP. Het begrotingstekort begint echter te stijgen naar 4 tot 6% BBP in de jaren tachtig. Tegelijkertijd wordt de inflatie sterk beperkt en vertraagt de economische groei; in 1981 en 1982 is de groei zelfs negatief. Deze combinatie zorgt voor een stijging van de schuldquote.

De omslag in de schuldquote vanaf 1993 komt door omgekeerde ontwikkelingen. De begrotingstekorten dalen naar minder dan 3% BBP. In 2000 wordt zelfs, mede dankzij de incidentele opbrengsten uit de verkoop van de UMTS-licenties, een overschot van 2,2% BBP bereikt. Tegelijkertijd versnelt de economische groei naar ruim 3% in de tweede helft van de jaren negentig.

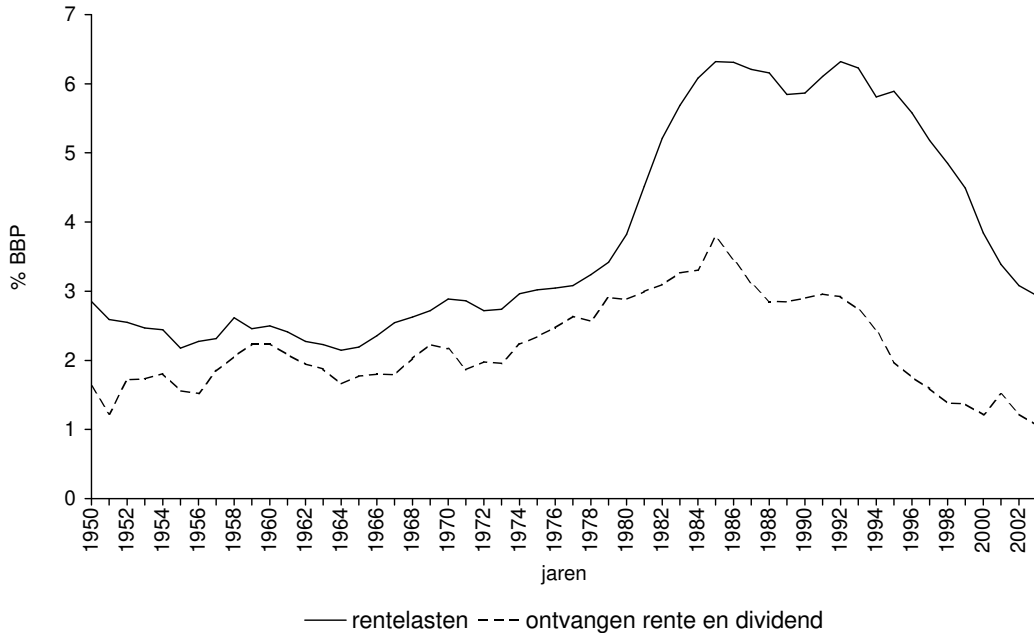
De grote veranderingen in de schuldquote zijn ook belangrijk voor de rentequote en de totale collectieve uitgavenquote. In de periode 1951-1983 is de schuldquote gedaald van 140% BBP naar 60,5% BBP in 1983. Deze daling van de schuldquote zorgt, ceteris paribus, voor een evenredige daling van de rentequote. De rentequote was in 1983 5,7% BBP. De daling van de schuldquote met 60% zorgt dus voor een besparing met van ongeveer 3,5% BBP. In de periode 1984-2003 is de schuldquote per saldo gedaald met 10%. In 2003 was de rentequote 2,9% BBP. Het budgettaire voordeel van de 10% lagere schuldquote is dus 0,3% BBP. Voorts kan worden opgemerkt dat deze daling vooral de verkoop van staatsdeelnemingen en het verminderen van de uitstaande leningen weerspiegelt.

### **De samenstelling van de financiële portefeuille van de overheid**

De financiële portefeuille van de overheid bestaat niet alleen uit schuld, maar ook uit bezittingen in de vorm van deelnemingen in bedrijven en uitstaande leningen. Veranderingen in de samenstelling van deze portefeuille, zoals de verkoop van staatsdeelnemingen, beïnvloeden de omvang van de schuldquote en daarmee de rentelasten. Dergelijke verlagingen in de rentelasten worden echter grotendeels gecompenseerd door een vermindering van de dividend- en renteontvangsten. Vandaar dat dergelijke veranderingen in de bruto schuld en de rentelasten

het beste als een financieringsverschuiving kunnen worden gezien. Hoe belangrijk zijn dergelijke financieringsverschuivingen voor de periode 1950-2003?

**Figuur 4.23 Rentelasten versus ontvangen rente en dividend, 1950-2003**



Figuur 4.23 laat de ontwikkeling van de betaalde rente en de ontvangen rente en dividend zien. In de periode 1950-1980 loopt de ontwikkeling van de ontvangen rente en dividend ongeveer gelijk op met die van de betaalde rente. Dit suggereert geen grote veranderingen in de financiële portefeuille van de overheid. Daarna is echter sprake van geheel verschillende ontwikkelingen door grote veranderingen in de samenstelling van het financiële vermogen.

In de periode 1951-1983 was het verstrekken van leningen tegen niet-marktconforme voorwaarden een belangrijk beleidsinstrument. Goedkope leningen werden bijvoorbeeld eind jaren zestig ingezet om woningcorporaties te stimuleren tot het bouwen van woningen. Goedkope en risicovolle leningen werden ook veelvuldig gebruikt om werkgelegenheid te beschermen of scheppen, bijvoorbeeld de scheepsbouw in Nederland (RSV). Een ander instrument hiervoor was deelneming in publieke en private ondernemingen .

Een omgekeerde ontwikkeling deed zich voor vanaf 1983. De opvattingen over leningen en deelnemingen als beleidsinstrument werden veel sceptischer. Verzelfstandiging en privatisering werden kernwoorden. Zo zijn in 1995, in het kader van de zogenaamde bruteringsoperatie, de jaarlijkse subsidies aan woningcorporaties afgekocht voor een bedrag bijna 5% BBP. De woningcorporaties hebben dit geld gebruikt om hun leningen aan de overheid af te lossen. Ook zijn regelmatig grote pakketten aan staatsdeelnemingen verkocht en kon worden geprofitteerd van de opbrengst van de UMTS-licenties. Per saldo leidt dit allemaal tot vermindering van de bruto schuld en de bruto rentelasten.

De Nationale rekeningen bevatten vanaf 1990 cijfers over de financiële transacties van de overheid. Omgerekend naar 2003<sup>23</sup> heeft de overheid in de periode 1990-2003 de bruto overheidsschuld verminderd door de verkoop van aandelen met 5% BBP en een vermindering van uitstaande leningen met 7% BBP. Gecorrigeerd voor deze verandering in de vermogenssamenstelling is de bruto schuldquote in de periode 1983-2003 niet gedaald met 6% BBP, maar juist gestegen met 6% BBP. Ook kan worden gesteld dat ongeveer de helft van de daling van de schuldquote van 78% BBP in 1993 naar 54% BBP in 2003 is veroorzaakt door het afstoten van financiële bezittingen. Voor de rentelasten in 2003 betekende het afstoten van financieel vermogen een voordeel van ongeveer 0,6% BBP.

In berekeningen over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën (zie bijvoorbeeld van Ewijk et al. 2000), worden ook de aardgasreserves als een soort financiële bezitting van de overheid gezien. Vanuit deze optiek blijft het vermogen van de overheid gelijk als de vermindering van de aardgasreserves wordt gecompenseerd door een vermindering van de overheidsschuld. In 1970 was de netto contante waarde van de aardgasreserves 90% BBP. In 1983 was dit gedaald tot bijna 50% BBP en inmiddels, in 2003, is nog ongeveer 20% BBP over. Wat is de betekenis van het interen op de gasreserves op de rentelasten?

Voor de periode 1971-1983 betekent een vermindering van de overheidsschuld met 40% BBP tegen een rentevoet van 9% in 1983 een neerwaarts effect op de rentelasten met 4,5% BBP. Een daling met 30% BBP in de periode 1984-2003 tegen een rente voet van 5% betekent een neerwaarts effect op de rentelasten met 1,5% BBP. Zonder intering op de gasvoorraden zouden de rentelasten in de periode 1971-1983 dus 4,5% BBP extra zijn gestegen en in de periode 1984-2003 met 1,5% BBP minder zijn gedaald.

<sup>23</sup> Op basis van een nominale rentevoet van 5%.

## Referenties

- Baumol, W.J., 1967, Macroeconomics of unbalanced growth: the anatomy of urban crisis, *American Economic Review*, vol. 57, pp. 415-426.
- Baumol, W.J., 1985, Productivity policy and the service sector, in R.P. Inman, red., *Managing the service economy: prospects and problems*, pag. 301-317, Cambridge University Press, Cambridge.
- Bos, F., 2000, A simple module linking Social Protection Statistics and the National Accounts, *Netherlands Official Statistics*, Spring 2000, pp. 30-36.
- Bos, F., 2003, De nieuwe CPB-tabellen over de collectieve sector, CPB Memorandum 74.
- Bos, F., R. Douven en E. Mot, 2004, Vier toekomstscenario's voor overheid en zorg, CPB Document 72.
- CBS, 2001, Tweehonderd jaar statistiek in tijdreeksen 1800-1999.
- CBS, 2004, Nationale rekeningen 2003, Historische gegevens pp. 205-213.
- CPB, 1958, *Centraal Economisch Plan 1958*, Hoofdstuk VII Overheidsuitgaven, 1921-1956, pp. 117-128.
- CPB, 2003, Vernieuwing tabellen collectieve sector, kader in *Macro Economische Verkenning 2004*, p. 118.
- CPB, 2004, Collectieve uitgaven beter in beeld, kader in *Centraal Economisch Plan 2004*, p. 118.
- Dalen, H.P. van en O. Swank, 1996, Government spending cycles: Ideological or opportunistic? *Public Choice* 89, pp. 183-200.
- Eurostat, 1976, European System of Social Protection Statistics (ESSPROS), Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg.
- Ewijk, C. van, B. Kuijpers, H. ter Rele, M. van de Ven en E. Westerhout, 2000, *Ageing in the Netherlands*, CPB Bijzondere Publicatie 25.

Holcombe, R.G., 2005, Government growth in the twenty-first century, *Public Choice* 124, pp. 95-114.

Kuhry, B. en A. van der Torre, 2002, *De vierde sector*, SCP, Den Haag.

Kuipers, B.J., F. Bos, N. Bosch, P. Eering, D. Kingma, M. Ligthart, S. Ottens, G. Romijn en H. Stegeman, 2004, Collectieve sector in SAFE, CPB Memorandum 106.

Lever, M., 2005, Reële contractloonstijging op lange termijn, CPB Memorandum.

Musgrave, R.A. en P.B. Musgrave, 1989, *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill Book Company, New York.

OECD, 2005, Health data 2005.

OECD, 2004, Education at a Glance.

Peacock, A. en J. Wiseman, 1961, *The growth of public expenditure in the United Kingdom*, Princeton University Press, Princeton.

Polder, J.J., J. Takkern, W.J. Meerding, G.J. Kommer en L.J. Stokx, 2002, Kosten van ziekten in Nederland, de zorgeuro ontrafeld, RIVM, Rapport 270751005, Bohn Stafleu van Loghum.

Rele, H.J.M. ter, en H.J. Heeres, 1994, De collectieve uitgaven in de periode 1950-1990; een onderzoek naar de componenten van de quotestijging, CPB Werkdocument 67.

Spaendonck, T. van en R. Douven, 2001, Uitgavenontwikkelingen in de gezondheidszorg, CPB Memorandum 16.

Voort, R.H. van der, 1994, Overheidsbeleid en overheidsfinanciën in Nederland 1850-1913, Proefschrift nummer 2 in reeks Reconstructie Nationale rekeningen Nederland, Nederlands Economisch-Historisch Archief.

Wagner, 1883, reprinted in R.A. Musgrave en A. Peacock (eds), 1958, *Classics in the Theory of Public Finance*, MacMillan, New York, pp. 1-16.

Zanden, J.L. van en R.T. Griffiths, 1989, *Economische geschiedenis van Nederland in de 20e eeuw*, Het Spectrum, Utrecht.

## Bijlage A Bronnen en berekeningswijzen

### Bijlage A Bronnen en berekeningsmethoden deel 1

Variabele & periode	Bron	Berekeningswijze
<b>1970-2003</b>		
Collectieve uitgaven per functie, % BBP	CPB data	Afgeleid uit Nationale rekeningen zie F. Bos (2003)
Collectieve uitgaven per functie, prijs en volumemutaties	Bijlage A9 in MEV & CEP	Afgeleid uit Nationale rekeningen zie F. Bos (2003)
Omvang en samenstelling bevolking	CBS data	
Werkgelegenheid, totaal en naar bedrijfsklasse	CBS Nationale rekeningen 2003	
Volume BBP	CBS Nationale rekeningen 2003	
Volume uitkeringen	CPB data	
Contractloon & minimumloon	Bijlage A10 in MEV & CEP	
<b>1950-1969</b>		
Collectieve uitgaven totaal en per functie, % BBP	CBS Nationale rekeningen, diverse oude jaren	Data set Ter Rele en Heeres (1994) gecorrigeerd voor niveauverschil in 1970 Ook correcties voor verschillen in afbakening functies: Studiebeurzen overgeboekt van sociale zekerheid naar onderwijs Netto rentelasten gecorrigeerd voor winstafracht DNB en rente sociale fondsen Subsidies aangevuld met landbouwsubsidies (zat in overdrachten buitenland) Bijdragen aan instellingen zonder winstoogmerk uit zorg naar openbaar bestuur Vermogensoverdrachten aan gezinnen uit zorg naar sociale zekerheid Details functies sociale zekerheid en overdrachten aan bedrijven toegevoegd Totale zorg vanaf 1970 geëxtrapoleerd op basis van productie medische en gezondheidsdiensten plus particuliere cons.geneesmiddelen/verbandmiddelen
Collectieve uitgaven, prijs en volumemutaties	CBS Nationale rekeningen, diverse oude jaren	Relatieve prijzen van dataset Ter Rele en Heeres (1994), volumeontwikkeling restpost
Overheidsschuld	CPB data	Bruto schuld 1970 geëxtrapoleerd naar 1950 op basis van financieringssaldi 1950-1969 Berekend niveau 1950 en 1956 sloot vervolgens goed aan op cijfers 1950 en 1956 in CEP58

---

**Bijlage A Bronnen en berekeningsmethoden, vervolg**

Variabele & periode	Bron	Berekeningswijze
Omvang en samenstelling bevolking	CBS data	Correcties voor trendbreuken
Werkgelegenheid, totaal en naar bedrijfsklasse	CBS Nationale rekeningen, diverse oude jaren	Werkgelegenheid 1970 geëxtrapoleerd naar 1950 op basis van oude NR Bij werkgelegenheid zorg op basis van loontrekkers medische zorg en gezondheidsdiensten Bij werkgelegenheid openbaar bestuur op basis van alleen bedrijfstak overheid
Volume BBP	CBS Nationale rekeningen 2003	
<b>1850-1949</b>		
Collectieve uitgaven, totaal & per functie 1921-1938	CEP 1958	CEP1958 data gecorrigeerd voor niveauverschil in 1950; hierbij ook vertaalslag van netto naar bruto uitgaven, d.w.z. raming ontvangen inkomen uit vermogen, verkopen en ontv. ink. overdr.
Collectieve uitgaventotaal 1850-1921 % BBP	CBS Tweehonderd jaar tijdreeksen	CBS data gecorrigeerd voor niveauverschil in 1921
Omvang bevolking	CBS Nationale rekeningen 2003	
Werkgelegenheid totaal	CBS Nationale rekeningen 2003	
Volume BBP	CBS Nationale rekeningen 2003	

---

## Bijlage B Toelichting op de afbakening van de functies

**Tabel B1 Afbakening van de functies**

	Toelichting
Openbaar bestuur	Restpost, nl. beloning werknemers, materiële aankopen en investeringen niet in de functies veiligheid, defensie, infrastructuur en onderwijs. Dit omvat o.a. beloning van rijksambtenaren (excl. justitie en defensie) en personeel van gemeenten, provincies, waterschappen, asielzoekerscentra, sociale werkplaatsen, WIW en uitvoeringsorganen van de sociale zekerheid
Veiligheid	Beloning werknemers, materiële aankopen en investeringen m.b.t. politie en justitie (excl. asielzoekers) (= Nationale rekeningen-functie Openbare orde en veiligheid)
Defensie	Beloning werknemers, materiële aankopen en investeringen m.b.t. Nationale rekeningen bedrijfspgroep Defensie. Dit komt ruwweg overeen met de uitgaven van het Ministerie van Defensie.
Infrastructuur	Investeringen in infrastructuur; exclusief onderhoud gefinancierd via FES, inclusief veel lokale investeringen zoals bouwrijp maken van grond en aanleg fietspaden, straten, riolering en trottoirs.
Onderwijs	Beloning werknemers, materiële aankopen en investeringen m.b.t. Nationale rekeningen bedrijfspgroep Gesubsidieerd onderwijs plus OV-jaarkaart en studiebeurs; exclusief uitgaven voor cultuur en onderzoek via tweede en derde geldstroom.
Collectieve zorg	Uitkeringen conform AWBZ en Ziekenfondswet; voor 1985-1996 inclusief de bijdragen van provincies aan bejaardenoorden
Sociale zekerheid	Sociale uitkeringen in geld en in natura m.u.v. zorg (AWBZ en ZFW) en onderwijs (OV-jaarkaart, studiebeurs)
Overdrachten aan bedrijven	Overige overdrachten in geld aan huishoudens, zoals Zalmsnip Subsidies Overige overdrachten in geld aan bedrijven
Internationale samenwerking	Overdrachten in geld aan het buitenland (HGIS, EU-afdrachten)
Rente	Bruto rentelasten maar geconsolideerd voor rentestromen tussen overheidslagen (rijk, sociale fondsen en overige lokale en centrale overheidsinstellingen)



