

1979

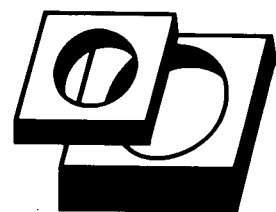
Voorstudies
en achtergronden

De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming

Een vooronderzoek

R. Gerritse

maart 1979



Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven

<u>INHOUDSOPGAVE</u>	<u>blz.</u>
1. <u>Probleemstelling</u>	1
2. <u>Algemeen</u>	2
2.1. Begrippen	2
2.2. Statistische problemen	4
2.3. Periodisering	5
2.4. Methode	6
3. <u>Ontwikkeling van de publieke uitgaven</u>	10
3.1. Ontwikkeling van de rijksuitgaven naar functionele classificatie	10
3.2. Functionele classificatie van gemeentelijke uitgaven	16
3.3. Ontwikkeling van de publieke uitgaven naar economische classificatie	16
4. <u>Waarde: volume en prijzen</u>	24
4.1. Volume en waarde van de overheidsproductie	24
4.2. Reële ontwikkeling van de publieke uitgaven	39
5. <u>Verklaring van de ontwikkeling der publieke uitgaven</u>	42
5.1. Economische factoren	44
5.2. Demografische factoren	53
5.3. Voorlopige balans	55
5.4. Sociaal-culturele en politieke factoren	58
5.5. Toekomstige ontwikkelingen	63
6. <u>Samenvatting: de mogelijkheden van onderzoek</u>	66
Verklaring van in tabellen gebruikte tekens	69
Bijlagen	70
Geraadpleegde literatuur	77

1. PROBLEEMSTELLING

In januari 1978 is door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid aan het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven de opdracht verstrekt een "feasibility-studie" te verrichten, waarin enig uitsluitsel zou moeten worden gegeven over de mogelijkheden om het in de hierna volgende probleemstelling geschetste onderzoek uit te voeren.

Deze probleemstelling is:

- het onderzoeken welke factoren in welke mate hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van de overheidssector;
- nagaan op welke wijze de waarde die de overheid produceert beter dan thans in kaart gebracht zou kunnen worden (met name met het oog op de quartaire sector);
- het onderzoeken binnen welke randvoorwaarden deze ontwikkeling zich heeft voltrokken;
- het op basis van de gevonden resultaten nagaan in welke mate de betreffende factoren en randvoorwaarden in de toekomst werkzaam zullen (kunnen) zijn (dit in een latere fase van het onderzoek).

In april 1978 kon het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven met het onderzoek starten.

Mede gezien de voor de "feasibility-studie" beschikbare tijd, is in overleg met de opdrachtgever besloten aan de mogelijkheden van onderzoek van "randvoorwaarden" geen aandacht te besteden.

In deze studie wordt op drie fronten gezien welke de problemen zijn die rijzen bij het uitvoeren van het bedoelde onderzoek. Er zijn wat dit betreft conceptuele, statistische en theoretische mogelijkheden en beperkingen. De statistische en theoretische mogelijkheden en beperkingen. De statistische en theoretische problematiek vormt de hoofdmoot van deze feasibility-studie. Vooraf besteden we niettemin enige aandacht aan de te hanteren begrippen.

2. ALGEMEEN

2.1. Begrippen

Overheidsop treden: de uitgaven als indicator

In deze studie verstaan we onder overheidsop treden de activiteiten van Rijk, andere publiekrechtelijke lichamen en sociale verzekeringsinstellingen ¹⁾. Termen als collectieve, publieke en overheidssector worden als synoniemen gebruikt. Onmiddellijk rijst de vraag welke indicator zich leent voor de bepaling van de mate waarin de overheid in de samenleving optreedt.

Hoewel ook andere indicatoren, als productie-, middelen- en bestedingsomvang mogelijk zijn, wordt doorgaans gezien naar de omvang van de publieke uitgaven. Indien men zowel is geïnteresseerd in het totaal van de overheidsactiviteiten, als in de onderscheiden terreinen van overheidsop treden, is deze keuze terecht. Productiecriteria voldoen slecht, omdat daarmee een te belangrijk deel van het overheidsop treden geheel buiten beschouwing blijft. Inkomstencriteria voldoen in dit geval eveneens slecht, omdat van een duidelijke band tussen heffingen (bekostigingen van activiteiten) en afzonderlijke activiteiten in het algemeen geen sprake is.

Anderzijds moeten we beseffen dat de uitgaven van de overheid niet altijd en niet voor alle activiteiten een betrouwbare indicator vormen. In de eerste plaats moeten we onderkennen dat die activiteiten van publieke lichamen die een bedrijfsmatig karakter hebben (overheidsbedrijven) buiten het in statistiek en in het algemeen ook buiten het in theorie gehanteerde begrip overheid of collectieve sector vallen. Van gemeenschapscontrole en van sturende deelneming aan het economisch en maatschappelijk verkeer kan hier niettemin zeer goed sprake zijn. In de tweede plaats vereisen niet alle activiteiten herkenbare en/of elastische uitgaven. Het bestaan van, bijvoorbeeld, voorschriften aan particuliere ondernemingen, het prijsbeleid, verordeningen van allerlei aard, voorschriften voor de uitvoeringsorganisatie van inkomensoverdrachten en niet in de laatste plaats tegemoetkomingen in de fiscale sfeer (belastinguitgaven) ²⁾, maakt dat het niveau van de uitgaven maar een gebrekkige indicator is voor de mate van overheidsop treden.

Toch zijn uitgavenniveau en wijzigingen daarin de meest omvattende indicatoren die bruikbaar zijn voor de bepaling van het overheidsop treden. De gestelde relativering behelst vooral de constatering dat, waar het juist de mate van overheidsop treden is welke door de later te bespreken factoren of processen wordt beïnvloed, de publieke uitgaven een indicator voor dat optreden zijn, maar er niet mee samen vallen.

1) Dit is conform de omschrijving in de nationale boekhouding; vgl. Nationale Rekeningen 1976, blz. 24-25.

2) Een eenvoudige definitie is: "Een belastinguitgave is een tegemoetkoming in de fiscale wetgeving, welke in de wet is opgenomen om een beleidsdoelstelling te realiseren die de overheid ook via directe uitgaven kan nastreven" V. Halberstadt, Naar een economische theorie van de publieke sector, Openbare Uitgaven 1976, Nr. 6, blz. 206. Vgl. ook ditzelfde artikel blz. 197-198.

Nominale ontwikkeling van de overheidsuitgaven in verhouding tot die van het nationaal inkomen.

Wanneer men komt te spreken van de verhouding tussen de particuliere en de publieke sector is een beschouwing van de overheidsuitgaven in absolute waarden minder zinvol. Zinvoller uitspraken over het overheidsoptreden kunnen worden gedaan, door dit optreden aan de economische ontwikkeling te relateren. Deze relatie wordt doorgaans gelegd met het nationaal inkomen als maatstaf voor de totale economische bedrijvigheid in een bepaalde periode.

Die betrekking is niet geheel zonder problemen.

De overheidsuitgaven kunnen worden ingedeeld in beloningen voor door werknemers van de overheid geleverde diensten, overige overheidsbestedingen en overdrachtsuitgaven. De eerste onderscheiden uitgavengroep, d.w.z. de door de overheid betaalde bruto loon- en salarissom wordt gelijkgesteld aan de toegevoegde waarde van de overheid of "overheidsproductie".

Het deel van de publieke uitgaven dat te boek staat als de toegevoegde waarde van de overheid of de overheidsproductie is een bestanddeel van het nationaal inkomen. Wanneer men de overheidsuitgaven nu in relatie brengt met het nationaal inkomen, moet worden beseft dat bij wijzigingen van de overheidsproductie tevens de maatstaf waarin zij wordt uitgedrukt verandert. Het nationaal inkomen is dus niet een van de overheidsuitgaven onafhankelijke schaalvariabele.

Anderzijds kunnen de overheidsuitgaven, hoewel uitgedrukt in het nationaal inkomen, niet als fractie van dat nationaal inkomen worden beschouwd. Een "overheidsaandeel" van meer dan 100% is theoretisch zeer wel mogelijk. De overdrachtsuitgaven kunnen immers niet worden gezien als een beslag van de overheid op nationale produktieve bronnen. Overdrachtsuitgaven beïnvloeden de verdeling; zij zijn geen bestanddeel van en beïnvloeden niet - zonder meer - de omvang van het gevormde nationale inkomen. In termen van produktie of besteding kan het overheidsaandeel dan ook niet worden beschouwd als maatstaf voor de relatieve omvang van particuliere en publieke of collectieve sector ¹⁾. Het daadwerkelijk "beslag" van de collectieve sector op de nationale produktieve middelen wordt daarentegen uitgedrukt door de verhouding van het "beschikbaar inkomen" van de overheid ²⁾ en het nationaal inkomen.

Het "overheidsaandeel" is voor een deel uitdrukking van de bijdrage aan en van het beslag op de produktieve bronnen en bovendien van de mate waarin, in uitgaven tot uitdrukking komende, activiteiten van de overheid de tussen produktie en bestedingen schuilende laag van inkomensherverdeling beïnvloedt. In algemene termen is het de maatstaf voor de mate waarin de overheid, op verschillende terreinen,

1) Vgl. L. Koopmans, Overheidsfinanciën, Leiden 1975, blz. 5-6.

2) Vgl. B. Compaijen en R.H. van Til, De Nederlandse economie: beschrijving, voorspellingen en besturing, Groningen 1976, blz. 40-41 en 296.

financieel optreedt ¹⁾.

Reële ontwikkeling van de overheidsuitgaven in verhouding tot die van het nationaal inkomen

In een beschouwing van de ontwikkeling van het overheidsaandeel over langere termijn is het zinvol niet alleen stil te staan bij de nominale, maar evenzeer bij de, voor de prijsontwikkeling geschoonde, reële ontwikkeling. Uit een vergelijking van de nominale en de reële ontwikkeling van het overheidsaandeel zou ook zicht kunnen ontstaan op de mate waarin de ontwikkeling van het overheidsaandeel in lopende prijzen moet worden toegeschreven aan prijsontwikkelingen. Het probleem waarop we hier stuiten, dringt zich al onmiddellijk op. Door het ontbreken van marktprijzen voor de waardering van overheidsdiensten is ook de bepaling van het reële overheidsaandeel problematisch.

Teneinde de publieke uitgaven te defleren zou men dan ook aangewezen zijn op de constructie van een prijsindex die is afgeleid van andere, beter te bepalen prijsindices. Veronderstelt men dat de overheidsuitgaven kunnen worden gedefleerd met het prijsindexcijfer van het nationaal inkomen (bijv. netto, marktprijzen), dan wordt de reële ontwikkeling alleen juist weergegeven als de produktiviteitsontwikkeling in de nationale economie en in de overheidsproduktie aan elkaar gelijk zijn. De bestaande statistieken geven over de ontwikkeling van de produktiviteit in de publieke sector echter geen uitsluitel, zodat niet goed kan worden uitgemaakt hoe het overheidsaandeel zich in werkelijkheid in reële termen heeft ontwikkeld.

In hoofdstuk 4 komen we terug op de problemen rond de meting van de produktiviteit in de overheidsproduktie.

2.2. Statistische problemen

De statistische problemen die zich zullen voordoen in het onderzoek naar de factoren die hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van de publieke sector zullen in de loop van dit rapport telkens aandacht krijgen. Hier geven we een korte samenvatting van de voornaamste statistische beperkingen.

De overheidsuitgaven kunnen voor de na-oorlogse periode op tamelijk consistente wijze worden berekend door gebruik te maken van de gegevens in de Nationale Rekeningen. De in verschillende jaren gepubliceerde Nationale Rekeningen geven echter voor de jaren 1948-1951 continu herziene waarden voor de overheidsbestedingen. Het verdient aanbeveling de laatst herziene gegevens te hanteren. De eerste uitgave van de Nationale Rekeningen die wij in dit vooronderzoek gebruikt hebben is die van 1959. Deze bron geeft geen waarde van de overdrachtsuitgaven van Rijk en overige publiekrechtelijke lichamen voor het jaar 1948, zodat wij telkens 1949 als basisjaar zullen kiezen.

1) Een andere schaalvariabele waaraan de ontwikkeling van de overheidsuitgaven kan worden gerelateerd is de netto toegevoegde waarde van de markt- of particuliere sector. Deze schaalvariabele wordt, hoewel niet consequent, gehanteerd in het Advies inzake omvang en groei van de collectieve sector, Sociaal-Economische Raad, september 1978, blz. 17.e.v.

Bij de berekening van de overheidsuitgaven voor de periode ná 1960 worden in de Nationale Rekeningen andere methoden gebruikt dan voor de periode tot 1960. Door het jaar 1960 zelf (waarvoor de gegevens in oude en nieuwe waardering voorhanden zijn) als afsluiting en basisjaar voor onderscheiden perioden te kiezen (vgl. 2.3), kan worden bereikt dat de onderscheiden deelreeksen in zichzelf consistent zijn. Onderlinge vergelijking van de reeksen voor en na 1960 is mogelijk, met inachtneming van de verschillende daaraan ten grondslag liggende waarderingmethoden ¹⁾.

Hanteren van de gegevens in de Nationale Rekeningen betekent dat de uitgaven tegelijk in macro-economische groepen kunnen worden ingedeeld. Onderscheiding van de uitgaven naar bestuurslaag is niet voor alle uitgavengroepen mogelijk; alleen de sociale verzekeringsinstellingen worden in de Nationale Rekeningen geheel apart vermeld.

Een functionele classificatie van de uitgaven van de gehele overheid naar onderwerpen van overheidszorg is niet beschikbaar. Wel zijn functionele indelingen van Rijk, gemeenten en provincies afzonderlijk beschikbaar. Deze indelingen zijn onderling echter niet goed vergelijkbaar.

Vanaf het jaar 1955 bestaat een consistente reeks functioneel ingedeelde rijksuitgaven ²⁾. De gemeentelijke uitgaven naar functionele classificatie gaan niet verder terug dan tot 1965 en worden overigens pas na jaren gepubliceerd ³⁾.

Eén en ander betekent dat de macro-economische en functionele indelingen onderling niet goed kunnen worden vergeleken. (Vergelijk echter de onder 2.4 geopperde methode om beide indelingen beter vergelijkbaar te maken).

2.3. Periodisering

Een voornaam deel van de te onderzoeken factoren die de ontwikkeling van het overheidsaandeel mogelijk zullen verklaren zal betrekking hebben op het verloop van economische processen. Het is dan ook verstandig in de ordening van de te verklaren ontwikkeling reeds rekening te houden met de aard van de algehele economische ontwikkeling. De periodisering van de te verklaren uitgavenontwikkeling kan met andere woorden vanuit dit gezichtspunt goed worden gebaseerd op een periodisering van de economische ontwikkeling.

In deze feasibility-studie kozen we voor een onderscheiding naar drie perioden: 1949-1960, 1960-1972 en 1972-1976 ⁴⁾. De eerstgenoemde

-
- 1) Zie voor de optredende verschillen ten gevolge van de gewijzigde waarderingmethode bijlage III a en noot 3 bij tabel 4.
 - 2) Zie de opmerkingen bij tabel 1.
 - 3) Zie 3.2.
 - 4) Een iets andere periode-indeling wordt gekozen in het eerder aangehaalde SER-advies. Ten aanzien van het geheel van overheidsuitgaven worden daar twee perioden gezien: 1963-1971 en 1971-1976. Een gewijzigde periode-indeling met 1968 als scheidslijn wordt voorgesteld t.a.v. de beschouwing van de ontwikkeling van de sociale verzekeringsuitkeringen. Advies inzake omvang en groei van de collectieve sector, t.a.p. blz. 27. In het algemeen is het uiteraard zo, dat ten aanzien van specifiek onderzoek van bepaalde functies andere periode-indelingen van nut kunnen zijn.

periode omvat voor een deel het na-oorlogs economisch herstel en kenmerkt zich voorts door de geleide loonpolitiek van de overheid en de nagestreefde bestedingsbeperkingen ter bevordering van groei en industrialisatie. De periode kenmerkt zich in het algemeen door een hoge graad van werkgelegenheid. Recessies traden op in 1951/1952 en 1957/1958. De tweede periode, 1960-1972, kenmerkt zich door een snelle economische expansie, die in het begin der jaren zestig was voorafgegaan door een liberalisering van de loonvorming en in de sfeer van de overheidsproductie gepaard ging aan een denivellering van inkomens. Vooral in de tweede helft van de jaren zestig uitten de spanningen in de economie (structurele overbesteding) zich mede in hardnekkige tekorten op de betalingsbelans. In 1971/1972 treedt een recessie op, die op velerlei terreinen een trendbreuk inzet. De internationale opgang in 1972/1973 leidde nauwelijks tot een vermindering van de in de recessie sterk vergrote werkloosheid. De rentabiliteit van bedrijven komt onder verzwaarde druk en de situatie wordt verergerd door de zgn. "oliecrisis" van 1973. Er treden verzadigingsverschijnselen, vraagtekorten en onderbezetting op.

Deze ontwikkelingen, die in principieel opzicht van elkaar verschillen, zullen van verschillende invloed zijn op de eisen die aan het overheidsoptreden worden gesteld en vormen als zodanig een goede basis voor de periodisering van de te onderzoeken uitgavenontwikkeling, althans waar het de analyse van de invloed van als economisch te karakteriseren processen betreft. In hoeverre deze periodisering overeenkomt met één die zal kunnen worden afgeleid van het verloop van sociale en politieke processen verdient nader onderzoek. Op het eerste gezicht is een overeenkomstige periodisering echter niet ondenkbaar¹⁾.

2.4 Methode

Teneinde te onderzoeken welke factoren, zo mogelijk afzonderlijk en in samenhang, hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van de publieke sector is het raadzaam de mogelijke factoren naar hun aard te onderscheiden en te groeperen. In deze feasibility-studie, waarin we het mede als onze taak zien reeds beschikbare onderzoeksresultaten naar voren te brengen, kiezen we voor een presentatie van te onderzoeken factoren die aansluit bij de onderscheiden aspecten van het overheids-optreden zoals die vanuit verschillende wetenschapsdisciplines worden gezien. Als zodanig onderscheiden we economische, demografische en sociaal-culturele en politieke factoren.

In het algemeen geldt dat een onderscheiding van - hoe ook - naar hun aard verschillende groepen factoren tevens eisen stelt aan de indeling van de te verklaren uitgavenontwikkeling. We kiezen in dit vooronderzoek voor een groepering van de uitgavenontwikkeling, zowel naar macro-economische criteria gebaseerd op het stelsel van de Nationale

1) Vgl. bijvoorbeeld het gestelde onder punt 6 van 5.4 en de daarge-noemde studie van A. Hoogerwerf.

Rekeningen, als naar functionele criteria (zoals die mede in Miljoenennota en afzonderlijke statistieken van het CBS worden gehanteerd). ¹⁾. Ook voor het gebruik van deze indelingen van uitgavenverloop en van mogelijk veroorzakende factoren geldt dat zij in elkaars verlengde liggen. Zo sluit een beschouwing van verschillende economische factoren als oorzaken van de specifieke ontwikkeling van de publieke uitgaven goed aan bij een ontleding van de te verklaren uitgavenontwikkeling naar macro-economische criteria gebaseerd op het Nationale Rekeningen-stelsel. Het is bijvoorbeeld goed denkbaar dat de hoogte van de door de overheid uitbetaalde lonen en salarissen in een geheel andere relatie staan tot de economische ontwikkeling (verband houden met de loonvorming in de economie als geheel en/of produktiviteitsontwikkelingen) dan bijvoorbeeld de overheidsinvesteringen, die met andere facetten daarvan kunnen samenhangen (bijvoorbeeld geïntroduceerd door een stijgende vraag naar particulier verhandelde goederen).

De vraag naar economische oorzaken van de uitgavenontwikkeling impliceert in feite reeds de vraag naar het verloop van economisch onderscheiden uitgavencategorieën of van het verloop van nader naar macro-economische criteria uiteengelegde subgroepen van anders gekozen groepen (bv. van functies).

Anders ligt dit met demografische, politieke of sociale factoren, als vergrijzing, de inrichting van de politieke besluitvorming, secularisatie of de activiteiten van pressiegroepen. Dergelijke factoren zullen niet zozeer een onderscheiden uitwerking hebben op macro-economisch geclassificeerde activiteiten zoals overheidsconsumptie, -investeringen of prijsverlagende subsidies. Zij verklaren veeleer de omvang van de totale publieke uitgaven in relatie tot de particuliere bedrijvigheid en - gegeven onze indelingen van uitgaven - de verhouding en het verloop van naar taken of functies onderscheiden overheidsuitgaven.

Naar onderwerpen van overheidszorg onderscheiden uitgaven (justitie, onderwijs, volkshuisvesting e.d.) zijn mede uitdrukking van de politieke keuzen die binnen de publieke sector zijn en worden gemaakt. Daarmee is uiteraard niet gezegd dat processen die zich (onvermijdelijk of niet) aan de onmiddellijke aandacht of zorgen van de beleidsmaker onttrekken, niet van invloed zijn op de ontwikkeling van de uitgaven naar functies. Omgekeerd is het evenmin waar dat bewuste politieke keuzen niet van invloed zouden zijn op de naar macro-economisch criterium onderscheiden bestanddelen van de overheidsuitgaven. Wel is duidelijk dat deze invloed zich diffuus verdeelt over de economische uitgavencategorieën en als zodanig niet de ontwikkeling van een afzonderlijke categorie bepaalt, maar indirect die van de totale uitgaven.

1) Een andere en belangwekkende indeling van de uitgavenontwikkeling is onlangs gepresenteerd in het advies van de SER inzake omvang en groei van de overheidsuitgaven. De voornaamste groepen daarvan zijn de zgn. materiële uitgaven, personele uitgaven, verschaft "kerninkomens" ingevolge AOW en AWW en voorzieningen tegen inkomensderving. Vgl. Advies inzake omvang en groei van de collectieve sector, Sociaal Economische Raad, september 1978, blz. 16 en 17.

Het is met name de Amerikaanse econoom Musgrave geweest, die in de analyse van determinanten van de uitgavenontwikkeling een beschouwing van op mesoniveau, naar economisch criterium onderscheiden uitgavengroepen heeft bepleit ¹⁾.

In Nederland is - op mesoniveau - vooral onderzoek gedaan naar de verklaring van de ontwikkeling van functioneel ingedeelde (rijks-) uitgaven ²⁾.

In verband met de onderscheiding naar functionele en economische indeling van de uitgaven rijst de vraag in hoeverre aldus ingedeelde uitgaven onderling vergelijkbaar zijn. Zijn de functionele en de economische classificatie verenigbaar? Het antwoord daarop moet, om statistische redenen, ontkennend zijn. Zoals we onder 2.2 hebben opgemerkt, geldt in de eerste plaats dat geen functionele indeling voorhanden is die het geconsolideerde totaal van uitgaven van Rijk, andere publiekrechtelijke lichamen en sociale verzekeringsinstellingen omvat. De economische classificatie kan wel worden betrokken op dit totaal (namelijk aan de hand van de Nationale Rekeningen). Omgekeerd is het mogelijk de economische classificatie te geven van de uitgaven die ook functioneel zijn ingedeeld, dat wil zeggen die van het Rijk, de gemeenten of de provincies afzonderlijk. Reeksen van dergelijke gegevens zijn echter kort en doorgaans niet voor recentere jaren beschikbaar.

Hoewel in de statistieken geen functionele indeling van de totale overheidsuitgaven wordt gegeven, kan deze wel worden benaderd. We bestrijken een groot deel van de totale overheidsuitgaven, als we de rijksuitgaven inclusief de specifieke uitkeringen aan lagere overheden en exclusief de algemene uitkeringen aan lagere overheden nemen en deze vermeerderen met de sociale verzekeringsuitkeringen, exclusief de rijksbijdragen aan sociale fondsen. Deze groep overheidsuitgaven kan functioneel worden ingedeeld. Specifieke uitkeringen van het rijk aan lagere overheden behoren immers tot bepaalde functionele groepen en kunnen zelfs niet uit de functionele classificatie van de rijksuitgaven worden geïsoleerd. De sociale verzekeringsuitgaven kunnen worden gerangschikt onder een functie "sociale voorzieningen en voorzorg".

Het grootste deel van de uitkeringen van het rijk aan lagere overheden heeft de vorm van specifieke uitkeringen ³⁾. Veronderstelt men dat deze specifieke inkomsten van lagere overheden ook daadwerkelijk wor-

1) R.A. Musgrave, Fiscal Systems, New Haven/Londen 1969, de hoofdstukken 3 en 4.

2) Vgl. bijvoorbeeld het Pre-advies van Prof. dr. W. Drees Jr. aan de Vereniging voor de Staatshuishoudkunde, in: De Nederlandse Overheidsuitgaven, 's-Gravenhage 1963; Th.A. Stevers, Some Aspects of the Impact of Social Developments on Public Finance, in: The Budget Today, Brugge 1968. A.H.Q.M. Merckies en J. Weitenberg, A Principal Component Analysis of Government Expenditures in The Netherlands, in: Programming for Europe's Collective Needs (ed. by J.H.P. Paelinck), Amsterdam/Londen 1970; en

A. Hoogerwerf, De groei van de overheid in Nederland sinds 1900: aspecten van omvang, ontwikkeling, onevenwichtigheid en overbelasting, in: Bestuurswetenschappen, juli 1977.

3) Vgl. bijvoorbeeld de Miljoenennota, blz. 41.

den besteed aan de onderwerpen van overheidszorg waarvoor zij waren bedoeld, zodat m.a.w. in de overgang van inkomsten naar uitgaven geen wijziging in de functionele indeling van de middelen optreedt, dan mag worden geconcludeerd dat met het opnemen van de specifieke uitkeringen in de functionele classificatie van de rijksuitgaven tevens indirect een belangrijk deel van de uitgaven van lagere overheden functioneel in kaart is gebracht. Door bovendien de sociale verzekeringsuitgaven als functie of sub-functie op te nemen, wordt bereikt dat naar schatting driekwart van de totale overheidsuitgaven functioneel kan worden ingedeeld.

Daar de indeling van de publieke uitgaven naar macro-economische categorieën en die naar onderwerpen van overheidszorg op de bovengeschetste wijze voor de gehele - of nagenoeg de gehele - overheid kunnen worden geformuleerd, vullen deze elkaar goed aan. Bovendien kan een bepaalde classificatie van de uitgaven per groep nader naar het alternatieve criterium worden onderverdeeld. Zo wordt een verdere onderverdeling van naar macro-economisch criterium onderscheiden uitgavengroepen in de Nationale Rekeningen gegeven in termen die vaak verwantschap vertonen met "functies" (d.w.z. in goederensoorten) ¹⁾ of die soms volledig tot een functie behoren.

Wanneer we de overheidsuitgaven - naar welk criterium dan ook - nader indelen, kan vervolgens worden getracht de ontwikkeling van iedere afzonderlijke functie of uitgavencategorie te verklaren. Maar dat op zich is niet voldoende. De mate namelijk waarin de ontwikkeling van afzonderlijke uitgavengroepen bijdraagt aan de ontwikkeling van de totale uitgaven is afhankelijk van

- a) de ontwikkeling (groei) van de betreffende uitgavengroepen,
- b) de ontwikkeling van alle andere uitgavengroepen en
- c) de gewichten van iedere uitgavengroep in de totale uitgaven in het basisjaar.

Gegevens over de gemiddelde groei van afzonderlijke uitgaven laten dus de vraag geheel open in welke mate deze uitgavenontwikkelingen hebben bijgedragen aan de totale ontwikkeling. Een uitbundig groeiende functie van niettemin betrekkelijk kleine omvang zal immers, in weerwil van haar groei, weinig gewicht in de totale schaal leggen. Het omgekeerde geldt evenzeer: relatief traag groeiende functies met een groot aandeel in de totale uitgaven zullen aanzienlijk bijdragen aan de toename van het totaal.

Gezien het deel van de vraagstelling dat luidt te onderzoeken in welke mate verschillende factoren hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van de overheidsuitgaven, is het dan ook zinvol het totale uitgavenverloop eerst toe te rekenen aan het verloop van onderscheiden uitgavengroepen. In dit verband is het overigens van groot belang een dergelijke toerekening (evenals bijvoorbeeld die naar volume- en prijsontwikkeling) niet met de eigenlijke verklaring te verwarren.

1) Vgl. bijlage IIIb. Ter aanvulling daarvan zij gewezen op tabel 37 van de Nationale Rekeningen, waarin een specificatie wordt gegeven van de netto materiële consumptie. Aan de hand van tabellen 32, 35 C en 36 kan zonder moeite een benaderende "functionele" indeling van resp. inkomensoverdrachten om niet, prijsverlagende subsidies en vermogensoverdrachten om niet worden opgesteld. Sociale verzekeringsuitkeringen kunnen geheel worden gerekend bij de functie "Sociale Voorzieningen", die kan worden beschreven als "Sociale Voorzieningen en Voorzorg".

3. ONTWIKKELING VAN DE PUBLIEKE UITGAVEN

3.1. Ontwikkeling van de rijksuitgaven naar functionale classificatie

Om tot een nauwkeuriger probleemstelling te komen gaan we in grote lijnen na op welke wijze de overheidsuitgaven zich in de afgelopen drie decennia hebben ontwikkeld.

Eerst zullen we kijken naar de naar onderwerpen van overheidszorg onderscheiden uitgaven. Aan de hand daarvan kan worden gezien in welke mate naar functies ingedeelde activiteiten een rol hebben gespeeld in de ontwikkeling van de overheidsuitgaven. Eerder merkten we reeds op (2.2) dat de beschikbare statistische gegevens het strikt genomen niet goed mogelijk maken de naar onderwerpen van overheidszorg gerangschikte uitgaven voor het geconsolideerd (dat wil zeggen van het voor de onderlinge transacties gecorrigeerd) geheel van de overheidsuitgaven te onderzoeken. We zullen ons hier beperken tot een beschouwing van de rijksuitgaven (inclusief de uitgaven van rijksfondsen) en een beknoptere notitie over het verloop van gemeentelijke uitgaven. Allereerst bezien we de rijksuitgaven, die sedert 1962 minder bedragen dan het totaal van de uitgaven der overige publiekrechtelijke lichamen (in 1976 44% van de overheid exclusief sociale verzekeringsuitkeringen)¹⁾.

In tabel 1 zijn enkele kerngegevens over de ontwikkeling van afzonderlijke functies in de totale rijksuitgaven verzameld.

Het eerste blok van tabel 1 (onderdeel A) geeft de jaarlijks gemiddelde groei per functie over enkele perioden. Het basisjaar is 1955; eerdere vergelijkbare gegevens ontbreken en de ontwikkelingen in de direct volgende jaren laten de constatering toe dat het jaar 1955 niet uitzonderlijk is geweest²⁾.

Het volgende blok geeft het beslag van de uitgavengroepen op de totale rijksuitgaven voor een viertal, betrekkelijk willekeurig gekozen jaren³⁾. Het onderdeel C combineert de eerdere gegevens en geeft de mate waarin de toename van het totaal van de uitgaven moet worden toegerekend aan de afzonderlijke functies.

1) Miljoenennota 1978, blz. 133, tabel 15.

2) Alleen de uitgaven onder de functies Handel en nijverheid en de rampschadevergoedingen waren in de jaren 1955/1956 relatief groot.

3) De in de onderdelen A en C gekozen perioden zijn niet willekeurig, maar sluiten zo goed mogelijk aan bij de algemene periodisering. Het jaar 1955 moet echter het basisjaar zijn en in de door ons gehanteerde bronnen ontbreken gegevens voor het jaar 1972, zodat dit jaar niet als "breekpunt" in de periode-indeling kan worden gebruikt.

TABEL 1: De rijksuitgaven naar functionele classificatie 1)

A. Jaarlijks gemiddelde groei van de functies over enkele perioden (in procenten)

	TOTAAL	Algemeen Bestuur	Defensie ²⁾	Buitenlandse betrekkingen ³⁾	Politie en Justitie	Verkeer en Waterstaat	Handel en Nijverheid	Landbouw en Visserij ⁴⁾	Onderwijs en Wetenschappen	Cultuur, recreatie en erediensten	Sociale voorzieningen	Volkgezondheid en milieuhygiëne	Volkshuisvesting en ruimtelijke ordening	Nationale Schuld ⁵⁾	Overig ⁶⁾
1955 - 1976	12,5	12,1	7,6	12,7	12,1	13,7	11,3	13,5	17,1	17,1	14,9	15,5	16,7	9,8	-1,6
1955 - 1970	10,5	9,9	6,1	13,7	10,5	13,6	9,9	13,6	17,8	16,0	7,8	14,1	16,2	8,9	-12,6
1970 - 1976	17,6	17,8	11,5	10,3	16,2	14,1	15,1	13,4	15,5	20,0	34,7	19,1	18,1	12,0	32,1
1975 - 1977 ⁷⁾	14	-6	8	15	15	17	39	(6)	10	4	19	18	20	20	-

B. Aandeel van de functies in de totale uitgaven voor enkele jaren (in procenten)

1955	100	3,7	25,1	2,8	4,9	7,3	2,3	5,7	10,2	0,7	14,2	0,6	3,5	6,9	12,2
1965	100	4,1	16,3	4,0	5,2	8,7	2,9	9,4	23,4	1,1	8,7	0,9	9,6	4,7	0,8
1975 ⁸⁾	100	5,1	11,0	3,5	4,6	8,9	1,9	5,5	25,8	1,5	18,7	0,9	7,4	4,2	0,8
1976 ⁸⁾	100	3,5	9,9	2,9	4,5	9,3	1,9	7,0	23,8	1,5	22,1	1,0	7,7	4,2	0,7

C. Aandeel van de functies in de toename van de totale uitgaven over enkele perioden (in procenten)

1955 - 1976	100	3,4	8,5	2,9	4,5	9,5	1,8	7,1	25,1	1,6	22,9	1,1	8,1	3,9	-0,3
1955 - 1970	100	3,3	10,3	4,7	4,9	12,2	2,1	9,5	31,2	1,6	8,5	1,0	8,7	5,2	-3,0
1970 - 1976	100	3,5	7,6	2,1	4,3	8,2	1,7	6,0	22,2	1,6	29,7	1,1	7,8	3,3	1,0
1975 - 1977 ⁷⁾	100	-2	7	4	5	10	6	(1)	19	1	29	1	12	7	-

Noten bij tabel 1

- 1) Exclusief niet toegerekende betrekkingen met de EEG en belasting-uitkeringen; inclusief de uitgaven van Rijksfondsen (zie ook noot 7).
- 2) Inclusief het saldo van kredieten en aflossingen in verband met de aankoop van militair materieel.
- 3) Inclusief de uitgaven aan overzeese gebiedsdelen en die in verband met ontwikkelingshulp.
- 4) Subsidies van het Landbouw-Egalisatiefonds (afdeling A) zijn bruto genomen, d.w.z. niet met de heffingen gesaldeerd. (zie ook noot 7).
- 5) Rente en kosten van geldleningen; exclusief aflossingen daarvan.
- 6) Te weten: uitgaven in verband met oorlogs- en rampschade en compensatie-uitkeringen wegens derving van belastingen.
- 7) Deze gegevens zijn niet zonder meer vergelijkbaar met de andere; zij zijn ontleend aan de functionele classificatie van de rijks-uitgaven in de Miljoenennota. Het betreft uitgaven waarin de door het rijk beheerde fondsen niet zijn verwerkt en die een voorlopig karakter hebben.
De gegevens voor 1975 betreffen de "voorlopige rekening", die voor 1976 het "vermoedelijk beloop" en die voor 1977 de "vermoedelijke uitkomsten". Opgemerkt zij dat de landbouwuitgaven en -heffingen die op de begroting van het Landbouw-Egalisatiefonds worden verantwoord hier niet onder de functie Landbouw en Visserij zijn opgenomen, zodat de betreffende data zonder meer onvergelijkbaar zijn met die voor eerdere perioden.
In tegenstelling tot het gebruik in de Miljoenennota is de functie Nationale Schuld hier wel exclusief aflossingen genomen; in verband met die correctie hebben we ons wat deze functie betreft voor de jaren 1975 - 1977 echter moeten baseren op de "vermoedelijke uitkomsten" van de uitgaven.

BRONNEN:

- Voor de jaren 1955 - 1970: Statistiek der rijksfinanciën 1969 - 1974, C.B.S. 1975, tabel 3.
- Voor de jaren 1970 - 1976: Statistisch Zakboek 1976 en 1977, C.B.S., resp. 1976 en 1977, Hoofdstuk R, tabel 6.
- Voor de jaren 1975 - 1977: Nota over de toestand van 's rijks financiën (Miljoenennota) 1976, 1977 en 1978, bijlagen 6 en 8.

OPMERKINGEN:

- zie voor een verklaring van de in de tabel gebruikte tekens blz. 69.
- de gegevens ontleend aan de Statistiek der rijksfinanciën en het Statistisch Zakboek zijn in telefonisch overleg met het CBS onderling vergelijkbaar gemaakt door uitvoering van de correcties, die zijn beschreven in de noten 2) en 4).
- een toerekening van de rijksuitgaven naar functies voor het jaar 1972 is niet beschikbaar.

Hoewel voor het jaar 1972 de gegevens niet door het CBS zijn bewerkt¹⁾, kan een betrekkelijk homogene reeks gegevens worden geconstrueerd voor de periode 1955 - 1976 door een combinatie van twee verschillende bronnen: de Statistiek der rijksfinanciën 1969 - 1974 en recente Statistische zakboeken. Een verder doortrekken van de reeks naar het heden met behulp van de in de Miljoenennota gepresenteerde data (de perioden 1975 - 1977 in de onderdelen A en C van tabel 1) moet worden ontraden. In de eerste plaats betreft het hier geen definitieve rekeningcijfers. Bovendien komen de functies, gespecificeerd voor deze jaren, niet volledig overeen met die voor eerdere jaren, daar de Miljoenennota uitsluitend de posten omvat die op de rijksbegroting worden verantwoord. Tenslotte is het eigenlijke rendement van het in de analyse betrekken van de gegevens uit de Miljoenennota slechts de uitbreiding van de reeks met één enkel jaar (in dit geval 1977).

Korte weergave van de ontwikkeling 1955-1976

In een beschouwing van de gehele periode treft men een relatief snelle groei aan onder de functies Onderwijs en Wetenschappen, Cultuur en Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. In verhouding traag groeien Defensie en de renten en kosten van geldleningen, die tot uitdrukking komen in de functie Nationale Schuld. De gemiddelde groei van beide functies blijft onder een tiende jaarlijks²⁾.

Bij vergelijking van de twee verschillende perioden valt vooral het onderscheiden verloop van de uitgaven in verband met Sociale Voorzieningen op. Over de gehele periode 1955 - 1970 bleef alleen de groei van de defensie-uitgaven bij de groei van deze uitgaven (8%) achter. In de daaropvolgende periode, na 1970, groeien de uitgaven ingevolge de Sociale Voorzieningen echter met bijna 35% per jaar en het groeitempo overtreft daarmee dat van alle andere functies. De mate waarin de ontwikkeling van de totale rijksuitgaven moet worden toegerekend aan het verloop van de uitgaven onder de functie Sociale Voorzieningen (onderdeel C van tabel 1) is mede sterk gestegen en is in de periode 1970 - 1976 het grootst (30%).

Tegengesteld is de ontwikkeling van de functie Onderwijs en Wetenschappen: haar bijdrage aan de toename van het totaal is verminderd, hoewel nog steeds groot.

Beziet men de functie Defensie, dan valt allereerst op dat haar relatieve omvang (in 1955 een kwart van de rijksuitgaven) beduidend is afgenomen. Ondanks het feit dat de groei van de defensie-uitgaven

- 1) Bij navraag bleek dat zij ook niet meer te verwachten zijn.
- 2) De niet naar functie onderscheiden uitgaven in deze rangschikking zijn in de loop der jaren verminderd. Dit verloop is vooral te wijten aan het gedrag van de uitgaven i.v.m. oorlogs- en rampschade, die in 1955 uitzonderlijk hoog waren (zie ook onderdeel B van tabel 1).

na 1970 sterker was dan de gehele periode ervoor, maar mede door het feit dat deze groei in beide perioden duidelijk minder dan gemiddeld is geweest, is de bijdrage aan de groei van het totaal eveneens afgenomen.

Een snel groeiende functie als Cultuur draagt weinig bij aan de groei van het totaal, door haar betrekkelijk kleine omvang.

Zeer klein is de relatieve omvang van de uitgaven ten behoeve van Volksgezondheid en Milieuhygiëne ¹⁾. Deze uitgaven groeien snel, maar dragen voor slechts $\frac{1}{8}$ bij aan de toename van de totale uitgaven.

Het is mogelijk in de functionele classificatie van de rijksuitgaven nader te onderscheiden naar sub-functies. Met behulp van het statistische materiaal dat thans beschikbaar is, kan een verdere onderscheiding van uitgaven echter alleen voor de jaren vanaf 1955 tot 1970 in rekeningbedragen geschieden ²⁾. In "vermoedelijke uitkomsten" kan, te beginnen met het jaar 1974, een verdere classificatie van de functionele indeling plaatsvinden aan de hand van gegevens in de Miljoenennota. Deze "vermoedelijke uitkomsten", die reeds in september van het lopende jaar worden gepubliceerd, zijn echter zeer onbetrouwbaar. Ook nu geldt bovendien dat de gegevens in de Miljoenennota niet gemakkelijk kunnen worden vergeleken met cijfers, die door het Centraal Bureau voor de Statistiek worden gepubliceerd.

In het kader van deze feasibility-studie is een uitwerking van een indeling naar sub-functies achterwege gelaten.

Wel is in bijlage Ib een opsomming gegeven van de voornaamste te onderscheiden sub-functies, alsmede van de mate waarin (over 1955 - 1970) het verloop van de functie-totalen moet worden toegeschreven aan het verloop van deze sub-functies. In een verklaring van de ontwikkeling van afzonderlijke functies is het van belang zich nauwkeurig rekenschap te geven van de inhoud der functies.

Aan de hand van de functionele classificatie kan men ook nagaan welk aandeel van de uitgaven is gemoed met de voorziening in zogenaamde "collectieve goederen". Deze collectieve goederen en diensten kunnen niet worden gedeeld in verkoopbare eenheden en de voorziening ervan kan derhalve niet via de markt geschieden.

1) Wellicht ten overvloede zij er op gewezen dat onder deze functie niet de uitgaven van ziekenhuizen worden gerangschikt. De (niet-militaire) ziekenhuizen worden niet tot de collectieve sector, maar tot de sector bedrijven gerekend.
Nationale Rekeningen 1976, blz. 23.

2) Statistiek der rijksfinanciën 1969 - 1974, CBS 1975, tabel 3.

Opmerkelijk is dat de uitgaven in verband met de collectieve goederen-voorziening uitgedrukt in het nationaal inkomen in de loop der tijd tamelijk constant zijn gebleven. Drees meent zelfs dat deze uitgaven in relatie tot het nationaal inkomen "op eenzelfde peil (liggen) als in het begin van de eeuw of wellicht zelfs medio negentiende eeuw" ¹⁾. Wanneer we ruwweg de rijksuitgaven verminderd met de functies Onderwijs en Wetenschappen, Cultuur, recreatie en erediens-ten, Sociale Voorzieningen en Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening opvatten als de uitgaven in verband met de collectieve goederen-voorziening ²⁾, dan ontstaat het volgende beeld.

Tabel 2. Het aandeel van de rijksuitgaven en de rijksuitgaven in verband met de "collectieve goederen-voorziening" in het netto nationaal inkomen tegen marktprijzen (procenten).

	1955	1960	1965	1970	1976 ^{A)}
Rijksuitgaven ¹⁾	24,9	23,7	27,7	29,1	37,7
Rijksuitgaven m.u.v. de functies Onderwijs, Cultuur, Sociale Voorzieningen en Volkshuisvesting ²⁾	14,8	13,9	15,6	15,9	16,6

- 1) Exclusief niet toegerekende betrekkingen met de EEG en belasting-uitkeringen; inclusief de uitgaven van rijksfondsen.
- 2) Eveneens met uitzondering van de in tabel 1 onder "overig" gerangschikte uitgaven; het betreft hier vooral schadevergoedingen aan gezinshuishoudingen.

Bronnen: zie tabel 1. Gegevens over het nationaal inkomen zijn ontleend aan de Nationale Rekeningen 1976, tabel 52.

De "harde kern" van de rijksuitgaven blijkt in relatie tot het nationaal inkomen inderdaad tamelijk stabiel te zijn: over een periode van ruim twintig jaar is het in tabel 2 weergegeven aandeel met slechts 2 procentpunten gestegen, waarvan 1 procentpunt in de eerste helft van de jaren zeventig is gerealiseerd.

-
- 1) W. Drees, De rijksuitgaven, anders dan die voor sociale voorzieningen, Economisch Statistische Berichten, 27 oktober 1976 blz. 1046.
 - 2) Dit verschil bevat niet uitsluitend de collectieve goederen-voorziening. Vooral de ontwikkeling van bijdragen aan het Landbouw-Egalisatie Fonds en van de uitgaven van het rijkswegenfonds zullen tot een overschatting van het aandeel van de uitgaven ten behoeve van de collectieve goederen-voorziening leiden. Wegen zijn immers geen waarlijk "collectieve", maar "individuele" goederen; landbouw-subsidies zijn inkomensoverdrachten. Het is met de beschikbare gegevens mogelijk deze uitgaven uit het geheel te isoleren. Hetzelfde geldt - omgekeerd - voor een opnemen van de uitgaven ten behoeve van het lager onderwijs onder de collectieve voorzieningen. Het rendement van een dergelijke exercitie zou echter in dit kader beperkt zijn.

Behalve de stabiliteit van de zuiver collectieve goederenvoorziening, kan uit de ontwikkeling van een functionele indeling van de rijksuitgaven een inkrimping van bepaalde uitgavengroepen worden afgelezen. Vanaf 1955 is een duidelijke relatieve afname zichtbaar van de rijksuitgaven die samenhangen met de defensie-inspanning (defensie-uitgaven, oorlogs- en rampschadevergoedingen en de nationale schuld) ¹⁾. Ook de landbouwsubsidies, die in onze indeling zelf niet zichtbaar zijn, nemen, mede als gevolg van het optreden van de EEG, in verhouding af.

3.2. Functionele classificatie van gemeentelijke uitgaven

In de loop der tijd zijn belangrijke taakverschuivingen opgetreden tussen Rijk en gemeenten. Het zou dan ook zinvol zijn het beeld dat in het voorafgaande is geschetst te complementeren met een beschouwing van de - niet onaanzienlijke - gemeentelijke uitgaven. De statistische gegevens zijn echter dermate beperkt, dat dit niet goed mogelijk is. Naar functies onderscheiden rekeningbedragen zijn alleen beschikbaar voor de jaren 1965, 1967, 1969 en 1971 ²⁾. In mei 1977 zijn de toen beschikbare rekeningcijfers gepubliceerd van de 16 grootste gemeenten (d.w.z. die met een inwonertal groter dan 100.000) voor het jaar 1973 waarbij naar functies is onderscheiden ³⁾. Bewerking van de nu beschikbare gegevens levert tabel 3.

In het algemeen lijken de ontwikkelingen van de gemeentelijke functies niet wezenlijk anders dan van die van het Rijk. Het zijn vooral de gewichten van de functies in de totale uitgaven die verschillen. De beschouwde periode en de onzekerheden omtrent het verloop in recentere jaren maken dat een nauwkeurige vergelijking onmogelijk is. Daarbij komt dat niet alle functies uit dezelfde bestanddelen bestaan als de rijksfuncties. Zo omvat de functie Algemeen Bestuur mede de uitgaven in verband met de aankoop van gronden voor uitbreidingsplannen en die in verband met gemeentewerken en plantsoenendiensten (te zamen ca. twee-derde van deze functie) ⁴⁾.

3.3. Ontwikkeling van de publieke uitgaven naar economische classificatie

Een indeling van publieke uitgaven naar macro-economisch criterium kan worden gemaakt met behulp van de gegevens die worden gepubliceerd in de Nationale Rekeningen. Een dergelijke indeling kan worden toegepast op de totale overheidsuitgaven, d.w.z. op de geconsolideerde uitgaven van rijk, overige publiekrechtelijke lichamen en sociale verzekeringsinstellingen.

1) Zie ook T.A. Stevers, t.a.p. blz. 51, tabel 4.

2) Gepubliceerd in de Statistiek der gemeentefinanciën; onderwerpen van overheidszorg in economische categorieën 1971, CBS 1976, tabel 14. Met behulp van deze bron kan voor het jaar 1971 tevens een cross-section analyse van de gemeentelijke uitgaven worden uitgevoerd, hoewel het aantal waarnemingen dan toch klein is: 11 (naar provincies gerangschikt) of 6 (naar gemeentegrootte).

3) Navraag bij het CBS leert dat recentere gegevens binnenkort niet kunnen worden verwacht.

4) in bijlagen IIa en IIb zijn respectievelijk de aan tabel 3 ten grondslag liggende absolute bedragen en de voornaamste sub-functies van een aantal functies gegeven.

TABEL 3: De gemeentelijke uitgaven naar functionele classificatie

A. Jaarlijks gemiddelde groei van de functies over enkele perioden (in procenten)

	Totaal	Algemeen Bestuur	Politie en Justitie	Verkeer en Waterstaat	Handel en Nijverheid	Landbouw en voedselvoorzieningen	Onderwijs	Cultuur en Ere-diensten	Sociale voorzieningen	Volksgesondheid en Milieuhygiëne	Volkshuisvesting en Ruimtelijke ordening	Gemeentelijke schuld
1965 - 1971	10,9	10,4	13,1	10,4	5,5	-20,6	12,9	16,7	12,4	10,4	9,2	15,0

Voor de 16 grootste gemeenten:

1971 - 1973	11,7	8,2	13,5	8,0	7,2	-18,4	12,5	15,7	28,0	8,7	6,5	11,5
-------------	------	-----	------	-----	-----	-------	------	------	------	-----	-----	------

B. Aandeel van functies in de totale uitgaven voor enkele jaren (in procenten)

1965	100	23,6	3,0	10,7	5,8	0,3	11,1	4,7	9,4	7,1	18,6	6,0
1971	100	22,7	3,4	10,3	4,2	0,0	12,3	6,3	10,0	6,8	16,7	7,4

Voor de 16 grootste gemeenten:

1971	100	21,7	5,0	15,0	7,3	0,0	11,1	6,4	12,6	8,3	12,1	7,8
1973	100	20,3	5,2	14,0	6,7	0,0	11,3	6,9	16,5	7,9	11,0	7,7

C. Aandeel van de functies in de toename van de totale uitgaven over enkele perioden (in procenten)

1965 - 1971	100	21,7	3,7	9,8	2,5	-0,1	13,5	8,1	10,8	6,5	14,5	8,9
-------------	-----	------	-----	-----	-----	------	------	-----	------	-----	------	-----

Voor de 16 grootste gemeenten:

1971 - 1973	100	14,9	5,9	10,0	4,4	0,0	12,0	8,8	32,6	6,1	6,6	7,6
-------------	-----	------	-----	------	-----	-----	------	-----	------	-----	-----	-----

BRONNEN: Voor 1965 - 1971: Statistiek der gemeentefinanciën; onderwerpen van overheidszorg in economische categorieën 1971, CBS 1976, tabel 14.

Voor 1971 - 1973: Maandstatistiek financiewezen; juli 1974, CBS, blz. 480-481, tabel 6.
Maandstatistiek financiewezen; mei 1977, CBS, eveneens tabel 6.

In de nu te bespreken indeling verstaan we onder de overheidsuitgaven de som van:

1. overheidsbestedingen
 - 1.1. overheidsconsumptie
 - 1.1.1. overheidsproductie (lonen, salarissen, sociale lasten)
 - 1.1.2. netto materiële overheidsconsumptie
 - 1.2. overheidsinvesteringen
2. overdrachtsuitgaven
 - 2.1. rente op overheidsschulden
 - 2.2. prijsverlagende subsidies
 - 2.3. inkomensoverdrachten om niet van Rijk en O.P.L.
 - 2.4. vermogensoverdrachten om niet van Rijk en O.P.L.
 - 2.5. inkomensoverdrachten om niet van sociale verzekeringsinstellingen (sociale verzekeringsuitkeringen)
 - 2.6. vermogensoverdrachten om niet van sociale verzekeringsinstellingen ¹⁾.

Kredietverleningen, deelnemingen en schuldaflossing blijven in deze classificatie buiten beschouwing.

Aan de hand van de Nationale Rekeningen kan, te beginnen met het jaar 1949, een doorlopende reeks waarden voor de economische categorieën worden opgesteld.

Eerder hebben we reeds gewezen op de herwaardering van een groot aantal posten in de nationale boekhouding vanaf 1960. Om die reden is het jaar 1960 zelf, waarvoor de gegevens naar oude en nieuwe waardering bestaan, als cesuur in de totale ontwikkeling gekozen.

Korte weergave van de ontwikkeling 1949-1976

In tabel 4 wordt het beeld van de ontwikkeling der economische categorieën gepresenteerd ²⁾.

In de perioden 1949-1960, 1960-1972 en 1972-1976 stegen de totale uitgaven gemiddeld met respectievelijk 10, 14 en 17% per jaar. In de eerstgenoemde periode groeiden de onderscheiden uitgavengroepen met percentages die onderling niet zeer uiteenlopen. In het tweede tijdvak (1960-1972) vallen vooral de versnellingen op van de groei van de uitgaven aan lonen, salarissen en sociale lasten en van die van de overdrachtsuitgaven. De verhoging van de groei van de laatste groep bedraagt 12 procentpunten. De groei van de overheidsinvesteringen ligt iets boven die in de voorafgaande periode; de groei van de netto-materiële consumptie is gemiddeld vrijwel gelijk gebleven.

1) Vgl. ook B. Compaijen en R.H. van Til, De Nederlandse economie; beschrijving, voorspelling en besturing, Groningen 1976, o.m. blz. 236. Voor een exacte inhoud van deze uitgavensoorten in de statistiek zij verwezen naar de toelichting bij de Nationale Rekeningen. We wijzen erop dat publieke uitgaven hier worden ingedeeld naar het karakter dat de betreffende uitgaven hebben op het moment dat zij de publieke sector verlaten. Rijksoverdrachten om niet aan gemeenten in verband met de bekostiging van het gemeentelijk onderwijs b.v. zijn interne transacties in de publieke sector die hier niet worden geregistreerd. Voorzover dergelijke gelden b.v. worden aangewend ter betaling van salarissen van onderwijzend personeel, worden zij daarentegen opgenomen onder de post "lonen, salarissen en sociale lasten".

2) Bijlage IIIa toont de absolute bedragen.

TABEL 4. De overheidsuitgaven naar economische classificatie¹⁾

A. Jaarlijks gemiddelde groei van de uitgaven over enkele perioden (in procenten)

	TOTAAL	waarvan:			Totaal in percentage van het netto nationaal inkomen tegen marktprijzen	
		overheidsconsumptie		netto overheidsinvesteringen		overdrachtsuitgaven
		netto materiële overheidsconsumptie	lonen, salarissen, sociale lasten 2)			
1949 - 1960	9,6	10,5	9,0	10,9	9,4	
1960 - 1972	14,3	10,7	14,0	11,7	21,3	
1972 - 1976*)	17,4	16,3	15,1	8,6	19,7	

B. Aandeel van de uitgaven-categorieën in de totale uitgaven voor enkele jaren (in procenten)

1949 3)	100	13,6	28,3	9,4	48,6	33,2
1955 3)	100	19,5	26,3	9,6	44,5	34,3
1965	100	11,8	28,6	10,6	48,9	41,5
1975 *)	100	8,8	24,7	6,2	60,3	61,0
1976 *)	100	8,8	24,3	5,8	61,1	61,0

C. Aandeel van de uitgaven-categorieën in de toename van de totale uitgaven over enkele perioden (in procenten)

1949 - 1960	100	15,6	25,8	11,4	47,2	
1960 - 1972	100	8,1	26,2	7,3	58,5	
1972 - 1976 *)	100	8,5	22,1	3,4	66,0	

Noten bij Tabel 4

- (1) Geconsolideerd geheel van de uitgaven van Rijk, overige publiekrechtelijke lichamen en sociale verzekeringsinstellingen.
- (2) Exclusief lonen betaald voor investeringen in eigen beheer, die onder de investeringen zijn gerekend; inclusief lonen in natura.
- (3) Met ingang van 1960 werden de uitgaven opnieuw gewaardeerd, zodat aan de aandelen voor de jaren 1949 en 1955 enerzijds en voor de jaren 1965, 1975 en 1976 anderzijds een andere waardering ten grondslag ligt. Het resultaat van de verschillende waardering is voor het totaal overigens niet zeer groot. Voor 1960 is het verschil voor de totale uitgaven 0,8% en als percentage van het - eveneens hergewaardeerde - nationaal inkomen 0,1 procentpunt. Voor afzonderlijke categorieën zijn de verschillen soms groter. Vgl. bijlage IIIa.

Bronnen: Nationale Rekeningen 1958-1976, CBS, tabellen 2 en 3.

De gegevens voor 1972-1976 zijn voorlopig. Op basis van deze gegevens constateren we dat de netto-materiële overheidsconsumptie nu versneld groeit. Ook lonen, salarissen en sociale lasten zijn iets sterker gaan groeien, terwijl de netto overheidsinvesteringen en overdrachtsuitgaven in groei zijn teruggevallen. De laatste blijven overigens de snelste groeiers.

Mede doordat de overdrachtsuitgaven steeds al een groot aandeel van de overheidsuitgaven uitmaakten, is de mate waarin de totale toename der uitgaven moet worden toegerekend aan de ontwikkeling van deze groep tamelijk groot en bovendien stijgend. In de eerste periode is dit vooral veroorzaakt door de grote relatieve omvang, daarna mede door een relatief snelle groei. Lonen, salarissen en sociale lasten nemen tot 1972 meer dan een kwart van de totale toename voor rekening, nadien iets minder. Vooral de mate waarin de uitgavenontwikkeling aan het investeringsverloop kan worden toegerekend is sterk afgenomen (van 11% over de jaren 1949-1960 tot 3% over 1972-1976). De bijdrage van de netto-materiële overheidsconsumptie is in de periode na 1960 gestabiliseerd.

Uitgedrukt in het nationaal inkomen zijn de netto-materiële overheidsconsumptie en de netto overheidsinvesteringen opmerkelijk stabiel. Hoewel de overdrachtsuitgaven als geheel en gerelateerd aan het nationaal inkomen sterk zijn toegenomen geldt dit niet voor twee van hun onderdelen: de rente en de prijsverlagende subsidies, die betrekkelijk stabiel zijn gebleven. In de jaren '70 zijn de prijsverlagende subsidies echter relatief gestegen.

Tabel 5. Het aandeel van afzonderlijke uitgavengroepen in het netto nationaal inkomen tegen marktprijzen (procenten).

	1949	1955	1960	1965	1970	1976 ^x
Netto-mat. overh. consumptie	4,5	6,7	4,9	4,9	5,1	5,4
Lonen, salarissen, soc. last.	9,4	9,0	9,8	11,9	12,7	14,8
Netto overh. investeringen	3,1	3,3	3,7	4,4	4,4	3,5
Overdrachtsuitgaven	16,1	15,3	17,7	20,3	26,2	37,3
waarvan:						
- rente op overh. schuld	3,9	2,5	3,0	2,6	3,3	3,7
- prijsverlagende subs.'s	1,9	1,0	1,4	0,8	1,4	2,7

Bronnen: zie tabel 4.

In bijlage IIb is een aantal van de hier genoemde economische categorieën naar functies onderverdeeld. Hier besteden we apart aandacht aan één onderdeel van de overdrachtsuitgaven en wel de sociale verzekeringsuitkeringen.

De opstelling van tabel 6, waarin de sociale verzekeringsuitkeringen zijn gegeven, verschilt van eerdere, overeenkomstige tabellen. De jaarlijks gemiddelde groei van de uitkeringen is weggelaten, omdat niet alle sociale verzekeringen in de basisjaren al waren ingesteld.

TABEL 6. Sociale verzekeringsuitkeringen naar onderdelen ¹⁾

A. Relatieve omvang van de onderdelen (procenten)

TOTAAL waarvan:

		Ongevallenverzekering	Invalideiteitsverzekering	Arbeidsongeschiktheidsverzekering	Ziekteverzekering	Ziektekostenverzekering	Algemene Ouderdomsverzekering	Algemene Weduwen- en Wezenverzekering	Wachtgeld- en Werkloosheidsverzekering	Kinderbijslagverzekering	
1949	100	7,5	12,2	-	18,5	29,4	-	-	-	32,4	
1955	100	6,5	8,0	-	14,7	33,2	-	-	5,7	28,2	
1960	100	3,3	4,4	-	11,7	21,1	33,3	5,9	2,2	17,2	
1965	100	2,3	8,0	-	10,5	17,6	36,9	5,4	1,5	17,0	
1970	100	-	0,7	9,4	12,7	25,4	31,2	4,4	1,7	13,6	
1976 ^{h)}	100	-	0,3	15,0	10,8	27,9	29,4	3,9	3,0	9,3	

B. Aandeel van de onderdelen in de toename van het totaal (procenten)

1949 - 1960	100	2,2	2,4	-	9,9	19,0	41,7	7,4	2,7	13,3	
1960 - 1972	100	-0,5	-0,1	12,7	11,7	29,1	28,7	3,8	3,0	11,3	
1972 - 1976 ^{h)}	100	-	0,0	19,4	9,8	27,8	29,4	3,7	3,2	6,3	

1) Niet in de onderdelen, maar wel in het totaal zijn de vorstverletriscoregelingen opgenomen. Vergelijk voor de preciese inhoud van de onderscheiden onderdelen de Nationale Rekeningen 1976, blz. 24-25.

BRONNEN: Nationale Rekeningen (thans tabel 44), 1959 - 1976.

Over de gehele beschouwde periode moet de groei van de sociale verzekeringsuitkeringen vooral worden toegeschreven aan de ontwikkeling van de ziektekostenverzekeringen en de Algemene Ouderdomsverzekering.

De uitkeringen ingevolge de ongevallen- en invaliditeitswetten, die in 1967 werden vervangen door de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering, nemen over de gehele beschouwde periode gestadig in relatieve omvang af. De uitkeringen ingevolge de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (1967) - waarbij in 1976 die ingevolge de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet kwamen - zijn de laatste tien jaar met een groei van 38% per jaar de snelste groeiers van de onderscheiden verzekeringen.

Betrekkelijk weinig dragen de Algemene Weduwen- en Wezenverzekering en de Wachtgeld- en Werkloosheidsverzekering aan de totale groei bij. Het aandeel van de kinderbijslagen is relatief sterk afgenomen.

4. WAARDE: VOLUME EN PRIJZEN

4.1. Volume en waarde van de overheidsproductie

In de analyse van de ontwikkeling der overheidsuitgaven stuiten we op het probleem van de berekening van de waarde van de overheidsproductie. Door het ontbreken van marktprijzen voor de waardering van overheidsvoorzieningen is het niet mogelijk de toegevoegde waarde van de overheid te berekenen overeenkomstig de berekening van de productie van bedrijven, namelijk door de waarde van het verbruik in mindering te brengen op de waarde van het eindproduct.

Statistisch is er het gebruik de waarde van de overheidsproductie te ramen op de som van de door de overheid betaalde lonen, salarissen en sociale lasten (vermeerderd met de door de overheid aan zichzelf betaalde indirecte belastingen, zodat de overheidsproductie tegen "marktprijzen" wordt gewaardeerd)¹⁾. Tot voor kort werd bovendien een gedeelte van de toegevoegde waarde berekend door toerekening van een (fictief) inkomen aan een aantal kapitaalgoederen. In verband met moeilijkheden in de berekeningswijze werden van deze kapitaalgoederen slechts de gebouwen ten dienste van de burgerlijke overheid in acht genomen.

Thans wordt ook deze laatste toerekening niet meer toegepast. Verondersteld wordt dat de toegevoegde waarde van de overheid geen andere inkomenscomponenten kent dan lonen, d.w.z. geen rente, winst, pacht of huren. Dit kan betekenen dat de goederen en diensten die door de overheid worden aangeboden, ondergewaardeerd blijven.

Tevens impliceert de berekeningswijze dat statistisch geen arbeidsproductiviteitsontwikkeling bij de overheid wordt geregistreerd: "inputs" (lonen x arbeidsvolume) en "outputs" (lonen x arbeidsvolume) ontwikkelen zich immers gelijk; iedere loonstijging wordt als prijsstijging opgetekend. Zowel voor een analyse van de reële ontwikkeling van de overheidsuitgaven, als ook voor de verklaring van de nominale ontwikkeling (zie 5.1) is kennis van de produktiviteitsontwikkeling van de overheid echter onontbeerlijk.

Van belang is daarnaast de vraag of en hoe aan de overheidsproductie een andere, betere waardering kan worden gegeven.

Beide vragen - wat is de produktiviteit van de voortbrenging van overheidsprodukten en wat is de waarde ervan - hangen met elkaar samen, maar zij zijn bepaald verschillend.

In de markteconomie worden goederen en diensten tegen prijzen geruild. De totale waarde, die bestaat uit de multiplicatie van prijs en hoeveelheid, ontstaat uit de confrontatie van vraag- en aanbodsschalen. Voor de dienstensector, waar door het ontbreken van fysieke eenheden produkt de verhandelde hoeveelheden dikwijls moeilijk kunnen worden vastgesteld, kan door het bestaan van prijzen in beginsel indirect een verhandelde hoeveelheid worden afgelezen. Wanneer de produktiviteit wordt gedefinieerd als de voortgebrachte hoeveelheid in relatie tot de omvang van de ingeschakelde produktiefactoren (in het geval van de arbeidsproductiviteit die van het arbeidsvolume), kan ook deze worden bepaald.

1) Vgl. Nationale Rekeningen 1976, blz. 13 en 38.

In de publieke sector, waar het vooral de produktie van diensten betreft, kunnen vraag en aanbod niet afzonderlijk worden beschouwd, zodat evenmin een confrontatie van de twee kan worden geanalyseerd. Het ontbreken van prijzen verhindert een schatting van de waarde; het ontbreken van deze beide (prijzen en totale waarde) verhindert een beschouwing van voortgebrachte hoeveelheden en daarmee van de produktiviteit en haar ontwikkeling.

Om tot een schatting van de waarde van de overheidsproduktie te komen, zouden vraag- en aanbodsverhoudingen moeten worden gescheiden. Als we niet in staat zijn de hoeveelheden van de overheidsdiensten te bepalen, is het onmogelijk de omvang van de produktiefactoren in verband te brengen met de kwantiteiten van de voortgebrachte diensten (aanbods- en produktiviteitsanalyse) enerzijds en is het eveneens onmogelijk de effecten van de dienstenvoorziening te relateren aan de kwantiteiten van de geconsumeerde diensten (vraag- en waarde-analyse) anderzijds.

"The essence of the problem", schreven Burkhead en Miner, "is that for service the distinction between the product and the effects or consequences of the product is blurred on the demand side, while the distinction between the product and the production-process is likewise blurred on the supply side"¹⁾.

Zo bezien is het zowel vanuit het oogpunt van produktiviteits- als vanuit dat van waarde-analyse noodzakelijk in de eerste plaats vast te stellen, welke de hoeveelheden zijn van de overheidsdiensten waarin per tijdseenheid wordt voorzien. Hoewel dus naar ons inzicht de volume-analyse theoretisch voorafgaat aan zowel de produktiviteits- als de waarde-analyse, worden in de literatuur op dit terrein doorgaans op het vaststellen van de produktiviteitsontwikkeling gerichte volume-analyse en de waarde-analyse van elkaar gescheiden. In de waarde-analyse worden dikwijls de effecten van de voorzieningen gerelateerd aan de inputs in het produktieproces (bv. uitgaven als indicator voor de kosten), zonder de tussenliggende hoeveelheden produkt in ogenschouw te nemen ²⁾.

Als voorbeeld kan het volgende gelden. De hoeveelheden van de diensten die door de politie worden verricht, kunnen (bij benadering) worden uitgedrukt in aantallen verkeerskruisingen die per tijdseenheid worden bewaakt, in aantallen straten waarin wordt gesurveilleerd en bijvoorbeeld in aantallen misdrijven die tot een oplossing worden gebracht. Plaatsing van verkeerslichten, vervanging van fietsen door surveillancewagens en automatisering van de opsporingsdiensten zullen - ceteris paribus - leiden tot een vergroting van de produktiviteit. De effectiviteit echter - en impliciet de waarde - van de politieactiviteiten moet worden gemeten aan een vergroting van de veiligheid, of, operationeel, aan indicatoren daarvan als relatief verminderde aantallen verkeersongevallen.

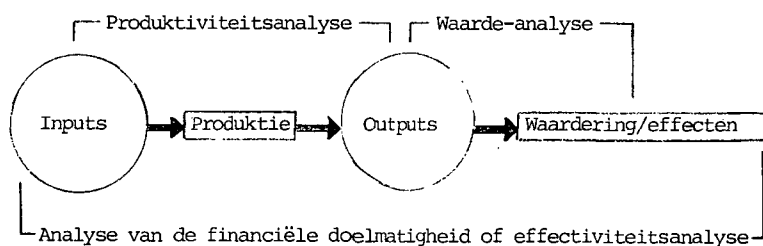
1) J. Burkhead en J. Miner, Public Expenditure, Londen en Basingstoke 1971, blz. 301.

2) Een goed voorbeeld daarvan is H.C. Recktenwald, Effizienz und innere Sicherheit, Kyklos, Vol XX, 1967, blz. 607-641.

Zoals de sociale of maatschappelijke doelmatigheid ligt in de relatie tussen de hoeveelheden verrichte diensten en de gevolgen daarvan in termen van beleidsdoeleinden, zo schuilt de financiële doelmatigheid in de relatie tussen de kosten van de verrichte diensten en de (impliciet gewaardeerde) effecten daarvan, beide per eenheid produkt. Deze laatste toevoeging maakt dat, in zoverre we homogene diensteneenheden (functies) hebben vastgesteld, de eenheden produkt in het beschouwen van de financiële doelmatigheid niet langer van bijzonder belang zijn.

De effectiviteitsanalyse, die een relatie legt tussen effecten en kosten, kan, wanneer eenmaal homogene activiteiten zijn gedefinieerd, voorbijgaan aan een analyse van hoeveelheden. Dit maakt deze methode geschikt voor de financiële project- of programma-evaluatie ¹⁾ en daarmee in het algemeen tevens voor de legitimering van publieke uitgaven.

We menen echter dat de analyse van de waarde der overheidsproduktie in beginsel niet zonder een voorafgaande analyse van volumina kan, die vervolgens - wellicht in termen van effecten - moet worden gewaardeerd.



Waardebepaling naar inkomenscomponenten

Intuïtief kan worden voorzien dat de bepaling van de output van de overheidsproduktie, gevolgd door een waardering daarvan een gecompliceerde opgave zal zijn. Daarom dient men zich vooraf af te vragen of mogelijk andere methoden niet vruchtbaar zouden kunnen zijn. Voor de hand liggend is de gedachte niet de afzonderlijke eindprodukten aan een beschouwing te onderwerpen, maar de waarde van de overheidsproduktie nader vanuit de inkomenscomponenten te bezien. De toegevoegde waarde is tenslotte de waarde die door produktiefactoren aan de output is toegevoegd en waarvoor de eigenaren van de produktiefactoren worden vergoed.

Daarbij rijst de vraag of het mogelijk is andere inkomenscomponenten dan lonen, salarissen en sociale lasten (zoals rente, huur, pacht en winst) te bepalen. De rente op overheidsschuld is bekend en is opgenomen in de nationale boekhouding. Toch is het niet zinvol om deze rente bij de toegevoegde waarde van de overheidsproduktie te tellen.

 1) De effectiviteitsanalyse is dan ook tot ontwikkeling gebracht in het zogenaamde "Planning-programming-budgeting" system (PPBS) dat in de VS veel bij begrotingsvoorbereiding en -evaluatie wordt toegepast.

Zij hangt namelijk niet direct samen met de in de betreffende periode voortgebrachte produktieve diensten, maar is veeleer uitvloeisel van in het verleden gevoerd financieringsbeleid. Men spreekt in dit verband van "deadweight debt" ¹⁾.

Onder de noemer huren en pachten zouden inkomensstromen moeten worden toegerekend aan het verbruik van duurzame activa, als gebouwen, grond e.d.. Vanwege de hierbij optredende statistische moeilijkheden is in de nationale boekhouding van deze bepaling van de toegevoegde waarde die in de huur of pacht van dergelijke activa zou zijn begrepen, afgezien. Tot enkele jaren terug werd deze toerekening wel gemaakt voor de gebouwen ten dienste van de burgerlijke overheid, voor zover het hier geen historische gebouwen betrof. Thans echter kunnen uit de statistieken geen vormen van toegerekende huur meer worden afgeleid.

Door het ontbreken van prijzen kan bovendien de winst, als restgrootheid, niet worden bepaald.

De rente op overheidsschuld moet vooral om theoretische redenen buiten de waarde van de overheidsproduktie worden gehouden; de omvang van de overige hier besproken inkomensbestanddelen kunnen met de beschikbare statistieken niet worden vastgesteld.

Bepaling van de ontwikkeling van het produktievolume

Wanneer we tot een waardebepaling willen komen via de eindprodukten moeten dus allereerst de hoeveelheden van deze produkten worden bepaald. In deze hoeveelheidsanalyse kan de volgende methode worden gevolgd ²⁾:

1. In de eerste plaats moet worden vastgesteld welke organisatie-eenheden in het onderzoek worden betrokken. De keuze van organisatie-eenheden zal vooral worden beïnvloed door de beschikbaarheid van gegevens die op de output van de organisaties betrekking hebben.
2. In samenhang hiermee moeten de outputs worden bepaald en gekwantificeerd. Daarvoor is vereist dat de outputs:
 - a) in kwantitatieve termen kunnen worden gedefinieerd;
 - b) statistisch reeds voorhanden of eenvoudig herleidbaar zijn;
 - c) consistent kunnen worden geformuleerd over het beschouwde tijdvak;
 - d) finale produkten zijn, d.w.z. direct verband houden met het doel van de organisatie.
3. Vervolgens moet een schatting worden gemaakt van de hoeveelheden inputs die benodigd zijn voor de produktie van ieder afzonderlijk produkt. Deze inputs kunnen worden geformuleerd in termen van manjaren of arbeidskosten in constante prijzen.

1) Men zou in theorie de nationale schuld kunnen onderscheiden in "produktieve" en "onproduktieve" (deadweight) schuld. Conform internationale afspraken is hiervan in Nederland afgezien. Vgl. Nationale Rekeningen 1976, blz. 17 en ook N.H. Douben, Nationale boekhouding en economische kringloop, Leiden 1973, blz. 46-47; C. Goedhart, Hoofdpijnen van de leer der openbare financiën, Leiden 1975, blz. 67-68 en 261.

2) Ontleend aan J.P. Ross en J. Burkhead, Productivity in the Local Government Sector, Lexington Mass. 1974, blz. 60-61.

4. De eenheden produkt kunnen niet zonder meer worden gesommeerd, daar het hier een reeks fysiek verschillende grootheden betreft. In het kader van de analyse van de produktiviteitsontwikkeling is de doorgaans gevolgde methode eenvoudig. De outputs worden gewogen met de verhouding tussen het aantal inputs dat wordt besteed aan de produktie van iedere output en de hoeveelheid van die output, beide in het basisjaar. Op deze wijze worden heterogene produkten op een gemeenschappelijke noemer gebracht en is onderlinge vergelijking en sommatie goed mogelijk. De gevolgde methode impliceert dat de produktie in het basisjaar wordt gewaardeerd tegen inputs. De methode is dus geschikt voor de meting van de ontwikkeling van het volume relatief aan die in het basisjaar.
5. De produktiviteitsontwikkeling kan nu worden afgelezen uit de ontwikkeling van het quotiënt van indices voor outputs en inputs.

Het is belangrijk op te merken dat een op deze wijze geraamde produktiviteitsontwikkeling geheel voorbijgaat aan mogelijke kwaliteitsveranderingen van produkten. Dit probleem wordt in de literatuur telkensmale gesteld, maar een oplossing ervoor is tot nu niet geboden.

Waardebepaling van het produktievolume door een beschouwing van effecten van het beleid

Het in het voorgaande onder punt 4 gestelde geeft geen werkelijke oplossing van het waarderingsprobleem. Eenvoudigheidshalve werden de hoeveelheden produkt naar input-intensiteiten in het basisjaar gewaardeerd (gewogen). De vraag die nu aan de orde is, is of het mogelijk is via de "vraagzijde" waarderingsmaatstaven voor de gevonden produktie-eenheden te vinden. Hoe kan de waarde worden bepaald van 1,7 miljoen opgemaakte processen-verbaal of van 112.000 verleende bouwvergunningen voor woningbouw?

Laten we nogmaals de waarde van de hoeveelheid onderscheiden. Onder de hoeveelheid van een produkt (dienst) verstaan we het aantal verrichte activiteiten in een bepaalde periode. Onder de waarde verstaan we het resultaat van de activiteiten ¹⁾. Het zijn deze resultaten die de produktie haar betekenis geven; zij liggen op het terrein van de beleidsdoeleinden; zij geven waarde aan de overheidsproduktie. De resultaten of effecten zijn echter niet alleen een functie van de hoeveelheden produkt (en de kwaliteit daarvan!), maar evenzeer van omgevingsvariabelen. Dit is niet meer dan logisch. Bij toenemende aantallen wetsovertredingen en gelijkblijvende politie-activiteit, verandert de waarde van die politie-activiteit. Een gelijkblijvende waarde van de politie-activiteit bij een toenemend aantal overtredingen, vereist een vergroting van de dienstverlening door de politie.

1) Dit onderscheid komt overeen met het door Bradford, Malt en Oates geïntroduceerde onderscheid tussen "direct (of D-)output" en "consumer (of C-)output": "the services directly produced" en "the thing or things of primary interest to the citizen-consumer" D.F. Bradford, R.A. Malt en W.E. Oates, The Rising Cost of Local Public Services: Some Evidence and Reflections, National Tax Journal 22, 1969, blz. 186-187. Vgl. ook J. Burkhead en P.J. Hennigan, Productivity Analysis: A Search for Definition and Order, Public Administration Review, no. 1/1978, blz. 34-40.

De waarde die ontstaat uit de voorziening in de betreffende produkten kan wellicht worden bestudeerd, wanneer kan worden nagegaan in welke mate de (laten we nu aannemen) statistisch waarneembare veranderingen in de per tijdseenheid voortgebrachte hoeveelheden produkt veranderingen in de mate van realisatie van beleidsdoeleinden hebben bewerkstelligd. Wanneer beleidsdoeleinden niet in kwantitatieve termen kunnen worden geformuleerd, is men aangewezen op indicatoren voor de beleidseffecten.

Ook dan zijn de problemen echter nog volop aanwezig. We hebben geen acht geslagen op kwaliteitsveranderingen van het produkt die in feite wellicht een nieuw produkt doen ontstaan. We zijn voorbijgegaan aan de vertragingen die optreden tussen produktieveranderingen en wijzigingen in de beoogde effecten. Welke vertragingen moeten als norm worden gekozen? Welke invloed heeft daarenboven bijvoorbeeld het bestaan van zowel een (vooraf) preventieve als een (achteraf) bestraffende taak van het justitie- en politie-apparaat op in acht te nemen vertragingen? Hoe moeten veranderde opvattingen en beleidsdoeleinden in een reeks van waardebepalingen worden verdisconteerd? Kunnen niet-beoogde effecten zomaar buiten beschouwing blijven? Zo niet, welke moeten worden beschouwd en in hoeverre wordt het "finale" karakter van de betrokken produkten dan aangetast?

Ook hier blijkt dat het eenvoudiger is vragen te stellen, dan ze te beantwoorden.

Met de hier beschreven methode kunnen de waarden der produkten worden uitgedrukt in percentuele veranderingen van effecten. De waarde heeft met andere woorden geen dimensie. Nu zou ons nog de heroïsche veronderstelling resten dat er geen prioriteiten bestaan in de onderlinge rangschikking van onderdelen van het beleid, zodat de berekende "waardepunten" per produkt niet afzonderlijk behoeven te worden gewogen. We zouden dus moeten veronderstellen dat 1% vermindering van de woonlast (als effect van het produkt "afgehandelde huursubsidieaanvragen") in dezelfde mate door de burger of beleidsmaker wordt gewaardeerd als 1% verlaging van het aantal verkeersongevallen met dodelijke afloop (als effect van het produkt "bewaakt aantal kruisingen"). Pas dan zijn de "waardepunten" onderling te vergelijken en te gebruiken als uniforme wegingscoëfficiënt om de hoeveelheden produkt tot een totale waarde sommeerbaar te maken. Laten we de veronderstelling los dat dezelfde kwantitatieve (percentuele) veranderingen van de produkt-effecten kwalitatief hetzelfde moeten worden gewaardeerd, dan is uiteindelijk ook deze methode niet bruikbaar voor de waardering van het totaal van de overheidsproduktie.

Waardebepaling van het produktievolume met behulp van normale, quasi- en gesimuleerde marktmodellen

Om te komen tot een waardering van produkten waarvan geen marktprijs bekend is, zou men te rade kunnen gaan bij de waarderingmethoden die in de kosten-baten analyse worden gehanteerd. In dat kader zou men kunnen trachten een schatting te maken van de omvang en/of veranderingen van het "consumentensurplus" van de voor- en nadelen van eco-

nomische veranderingen aan de vraagzijde van de "markt" te berekenen ¹⁾.

De Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse (COBA) heeft een aantal voorstellen gedaan voor de uitvoering van kosten-baten analyses van diverse vormen van overheidsoptreden ²⁾. Ten aanzien van de te hanteren methoden onderscheidt zij in eerste instantie normale, quasi- en gesimuleerde marktmodellen.

De mogelijkheid om de baten of veranderingen van het consumentensurplus vast te stellen, is afhankelijk van het antwoord op de vraag of een betrekking tussen gevraagde hoeveelheden en prijzen kan worden geformuleerd. Het opstellen of schatten van dergelijke vraagfuncties is voor wat betreft de produkten waarin de overheid voorziet niet eenvoudig.

In een gestileerde weergave van een goedwerkende markt, in een normaal marktmodel, is het goed mogelijk een vraagfunctie te formuleren. Dit normale marktmodel kan vaak worden gehanteerd in situaties waarin sprake is van de produktie van een individueel goed, ook in situaties waarin zich externe effecten voordoen die zich uiten in de prijzen van (andere) goederen en diensten ³⁾. Een belangrijke voorwaarde is dat de effecten volledig worden weergegeven door directe of indirecte veranderingen van marktprijzen. Is aan deze voorwaarde niet voldaan, dan moet de waardering van de effecten, in termen van veranderingen van het consumentensurplus, plaatsvinden met behulp van een constructie van bijzondere vraag- en/of aanbodcurven. De COBA spreekt hier van een quasi-marktmodel. Vereist de situatie een op bijzondere wijze geconstrueerde vraagfunctie, terwijl een normale aanbodfunctie kan worden geformuleerd (wellicht in het geval van merit goods), dan moeten de voorkeuren van de overheid zelf als uitgangspunt dienen bij de constructie van de vraagfunctie.

In het andere geval dat sprake is van een normale vraagcurve, maar een bijzondere aanbodcurve moet worden geconstrueerd, kan de aanbodcurve het karakter van een kostencurve voor de consumenten worden gegeven ⁴⁾. De COBA beveelt aan een zgn. gesimuleerd marktmodel te gebruiken als het gaat om een analyse van vraag en aanbod die betrekking heeft op de kwaliteitsaspecten van goederen of diensten ⁵⁾.

-
- 1) Zie voor een behandeling van het begrip consumentensurplus bijv. L.H. Klaassen en A.C.P. Verster, Kosten- en batenanalyse in regionaal perspectief, Groningen 1974.
 - 2) Tweede deelrapport van de werkgroep "Normen en maatstaven voor kosten-baten analyses; meten en waarderen", Beleidsanalyse, 1975/4, blz. 9-58.
 - 3) Tweede deelrapport (.....), t.a.p. paragraaf 5.2.
 - 4) "Een voorbeeld van een op bijzondere wijze geconstrueerde aanbodcurve is de bekende rijkostencurve uit de kosten-baten analyse van een weg. In een dergelijke analyse wordt de vraag van weggebruikers naar de infra-structuurdiensten die de weg levert geconfronteerd met de kosten die de "afnemers" van die diensten dragen als zij van de weg gebruik maken. De vraagcurve beschrijft het verband tussen deze kosten en de verkeersintensiteit: naarmate de kosten lager zijn zal de verkeersintensiteit toenemen. De op een bijzondere wijze geconstrueerde aanbodcurve geeft daarentegen aan dat de rijkosten hoger zijn naarmate de verkeersintensiteit toeneemt. Een verklaring hiervoor ligt in de zgn. congestiekosten. In dit voorbeeld is sprake van een normale vraagcurve en een op bijzondere wijze geconstrueerde aanbodcurve". Tweede deelrapport (.....), t.a.p., blz. 20.
 - 5) Vgl. Tweede deelrapport (.....), t.a.p. paragraaf 7.

Geeft geen van deze methoden een oplossing van het waarderingsprobleem, dan resteren minder stringente waarderingsmethoden ¹⁾. Voorbeelden van toepassingsmogelijkheden van alle genoemde methoden worden gegeven in Beleidsanalyse 1975, nr. 4.

In alle gevallen gaat het er om de omvang van wijzigingen van het consumentensurplus vast te stellen, aan de hand waarvan beleidseffecten kunnen worden gewaardeerd. De vaststelling van wijzigingen van het consumentensurplus (hetzij met behulp van marktprijzen, hetzij met behulp van geconstrueerde rekenprijzen) vereist niet altijd kennis van de volledige vraag- en aanbodcurve. Dikwijls is het voldoende wanneer slechts enkele punten of segmenten van de curven bekend zijn. Het gaat in de kosten-baten analyse immers om het meten van effecten van alternatieve beleidsmaatregelen. Zulke effecten of veranderingen van het consumentensurplus zullen voldoende door delen van vraag- en aanbodcurven kunnen worden beschreven.

De kosten-baten analyse en de hier genoemde methoden voor de waardering van beleidseffecten met behulp van de vaststelling van wijzigingen van het consumentensurplus zijn slechts van beperkte betekenis voor de waardering van de overheidsproductie. Wanneer we in staat zouden zijn de hoeveelheden van een min of meer volledige reeks overheidsprodukten vast te stellen, dan moeten (met behulp van de door de COBA beschreven normale, quasi- of gesimuleerde marktmodellen) voor al die produkten relevante segmenten van vraag- en aanbodsfuncties worden geschat. Welk segment relevant is, is echter afhankelijk van de aard van onze vraagstelling.

In de analyse van de totale waarde van het produkt is niet de verandering van het consumentensurplus, die bekend kan zijn door schatting van enkele punten van vraag- en aanbodsfuncties, van belang, maar de totale omvang van dat surplus. Kennis van grotere delen van de vraagfunctie is dan vereist. Ook bij toepassing van waarderingsmethoden uit de kosten-baten analyse resteren imponderabilia: grootheden die niet op een bevredigende wijze kunnen worden gewaardeerd. In keuze-problemen kunnen deze imponderabilia via subjectieve waarderingsmethoden of andere aanvullende methoden alsnog worden opgenomen. In het onderhavige probleem kan dit niet.

Bovendien is de analyse van individuele preferenties, vraagfuncties en consumentensurplussen niet goed mogelijk voor de waarlijk collectieve goederen, waarvoor geldt dat gebruikers niet van consumptie worden of kunnen worden uitgesloten. Het gebruik van collectieve goederen en diensten kan niet of slechts in beperkte mate ²⁾ worden toegerekend aan individuele consumenten.

Het lijkt hoe dan ook noodzakelijk in een beschouwing van de waarde van overheidsprodukten te onderscheiden naar toerekenbare (individuele) en niet-toerekenbare (collectieve) goederen en diensten.

1) De COBA noemt waardering naar analogie, de restpostmethode en de subjectieve waarderingsmethode. Vgl. Tweede deelrapport (.....), t.a.p. paragraaf 8.

2) Vgl. W. Drees Jr. en F.Th. Gubbi, Overheidsuitgaven in theorie en praktijk, Groningen 1968, blz. 278-279

Waardebepaling van het produktievolume via een berekening van afgewende potentiële schade

Op zoek naar een uniforme waardemaat zou men kunnen denken aan de kosten die zouden ontstaan, wanneer de overheid de produktie die zij nu onderneemt niet zou verrichten. Voor zover we de produktie van zuiver collectieve goederen bezien, gaat het in feite om de vraag naar de omvang van de afgewende potentiële schade aan mensenlevens, gezondheid en vermogen of meer in het algemeen nog van de afgewende potentiële schade aan de kwaliteit van het bestaan. Men zou de waarde van het overheidsoptreden of de overheidsproduktie wellicht kunnen uitdrukken in de risico-verminderende werking ervan, zoals Recktenwald dat voor de functie Justitie en Politie heeft getracht ¹⁾.

In operationele zin gaat het om de vraag wat de risicovermindering is van jaarlijkse veranderingen in hoeveelheden produkt; de risico-verminderende werking van het totaal van de produktie is immers niet te bepalen. Wanneer mensenlevens en gezondheid in geld zouden kunnen worden uitgedrukt, zou het risico en de risico-vermindering eveneens in guldens kunnen worden gewaardeerd ²⁾. De waarde van de overheidsproduktie op het betreffende terrein zou dan uniform in guldens zijn gesteld.

Zou het mogelijk zijn voor alle collectieve produkten de relatieve waarschijnlijkheid te berekenen om in Nederland aan een misdrijf, een oorlog, een natuurramp, ziekte of schade aan goed en vermogen ten offer te vallen, dan nog wordt maar voor een gedeelte van de overheidsproduktie een waardemaat gevonden. Produkten die niet zuiver collectief zijn kunnen particulier worden verhandeld en zijn in die zin dus substitueerbaar. Zelfs een collectief goed als politieactiviteiten kan op kleinere schaal worden geïndividualiseerd en is substitueerbaar met particuliere bewakingsdiensten. De band tussen veranderingen in de overheidsprodukten op de terreinen waar enige vorm van substitutie mogelijk is en de afgewende potentiële schade is niet onverbreekelijk.

Voor wat betreft particulier verhandelbare goederen waarin door de overheid wordt voorzien is de risico-vermindering in elk geval geen goede maatstaf voor de kosten die zouden ontstaan, indien de overheid niet in deze goederen zou voorzien. Voor deze produkten moeten de alternatieve kosten, dat wil zeggen de kosten bij particuliere ruil, worden beschouwd.

1) H.C. Recktenwald, t.a.p. blz. 607-641.

2) H.C. Recktenwald, t.a.p. blz. 621-622.

Waardebepaling van het produktievolume door een berekening van alternatieve kosten

Voor particulier ruilbare produkten zijn de kosten die ontstaan bij vermindering van overheidsproduktie in wezen de kosten die ontstaan bij evenredige uitbreiding van de particuliere voorziening in de betreffende produkten (en initieel de kosten van substitutie). Met andere woorden de waarde van de overheidsprodukten is gelijk aan de bespaarde kosten van alternatieve voorziening.

Voor ieder produkt moet worden nagegaan of van een dergelijke substitutie inderdaad sprake kan zijn en moeten de factoren worden opgespoord die de kosten zullen wijzigen. De waarde van de aanleg en het onderhoud van wegen door of in opdracht van de overheid is dan het totaal van de bespaarde kosten van particuliere verkoop, die de instelling van kostbare tolheffingen met zich meebrengt en daardoor tevens van de optredende negatieve externe effecten (vergroete verkeerscongestie). De kosten van de produktie van de sociale verzekeringsinstellingen is het totaal van de bespaarde premies in vergelijking met particuliere verzekering op al de betreffende terreinen, en wel vooral die extra-premies, die zouden ontstaan door noodgedwongen vervanging van het omslag- door het kapitaaldekkingstelsel ¹⁾.

Ten aanzien van collectieve goederen is deze benadering in beperkte mate ook mogelijk. Men kan op micro-niveau verschillende vormen van voorzieningen met elkaar vergelijken en positieve of negatieve kostenverschillen op het spoor komen. De alternatieve kosten van een verkeerslicht bijvoorbeeld zijn die van een agent. Op een hoger niveau van aggregatie is deze methode niet langer bruikbaar. Men kan de alternatieve kosten van de produktensoort politie-activiteiten niet berekenen.

Waardebepaling van het produktievolume via politieke waardering

In de politieke besluitvorming worden keuzen gemaakt die een waardering impliceren van de produkten waarin door de overheid wordt voorzien. Aan het eind van dat proces resulteert echter alleen een uitgavenstroom als maatstaf voor de feitelijke keuzen die zijn gemaakt. Dat wil zeggen dat waardering van de produkten alleen via de in de politieke besluitvorming geaccepteerde kosten kan worden vastgesteld.

Voorlopige balans

In de literatuur is, voor zover ons bekend, geen bevredigende benadering geopperd ter bepaling van de waarde van de overheidsproduktie. Ten aanzien van de volumebepaling is de eerder beschreven methode de

1) Vgl. C. Goedhart, t.a.p. blz. 81-82.

doorgaans gehanteerde ¹⁾, maar ten einde fysiek verschillende grootheden onderling vergelijkbaar te maken en te kunnen aggregeren dient ook hier een waarderingsgrondslag te worden bepaald. Het hanteren van kosten of input-grootheden als maatstaf voor de relatieve waarde lijkt de enig redelijke begaanbare weg ²⁾. In elk geval heeft deze bepaling van de ontwikkeling van het produktievolume het grote voordeel dat een schatting mogelijk is van de produktiviteitsontwikkeling bij de overheid, die in de gangbare statistische benadering geheel buiten het beeld blijft.

Een andere mogelijkheid van waardering van de overheidsproduktie, die theoretisch niet onmogelijk lijkt, maar praktisch op grote moeilijkheden zal stuiten, steunt op het onderscheid tussen collectieve en niet zuiver collectieve goederen.

De niet zuiver collectieve goederen, waarvan het gebruik in beginsel is toe te rekenen aan de individuele consumenten, zouden wellicht kunnen worden gewaardeerd met behulp van de methoden van de kostenbaten analyse. De collectieve goederen zou men kunnen waarderen door schatting van de risicoverminderende werking, volgens de methode van Recktenwald, of door voor dit deel van de overheidsproduktie toch bij een aan de marktwaarde (in particuliere aanwending) gerelateerde waarde van de verbruikte middelen aansluiting te zoeken.

Dit laatste is in feite ook de regel die in de nationale boekhouding wordt aangehouden.

Hierbij moet echter worden aangetekend dat er tevens door de overheid beschikbaar gestelde goederen zijn, die zowel toerekenbare effecten hebben op de welvaart van individuele consumenten, alsmede een karakter hebben van collectieve goederen. Onderwijs, en zeker lager onderwijs, is zo'n goed. Men moet dan uitmaken welk deel van de betreffende overheidsvoorziening toerekenbaar is en welk deel collectief.

Uitvoering van een hoeveelheidsanalyse zoals die hiervoor is uiteengezet, vereist aansluiting of bij een reeks van onderscheiden instellingen en afdelingen binnen de publieke sector, zoals ministeries, gemeenten en sociale verzekeringsinstellingen, of bij de functionele classificatie van de overheidsuitgaven of - beperkter - van de overheidsproduktie. Aansluiting bij organisaties betekent dat wordt gestart vanuit de produktie-eenheden. Onderscheiden functies kunnen anderzijds worden beschouwd als aanduiding van de "soorten produkt"

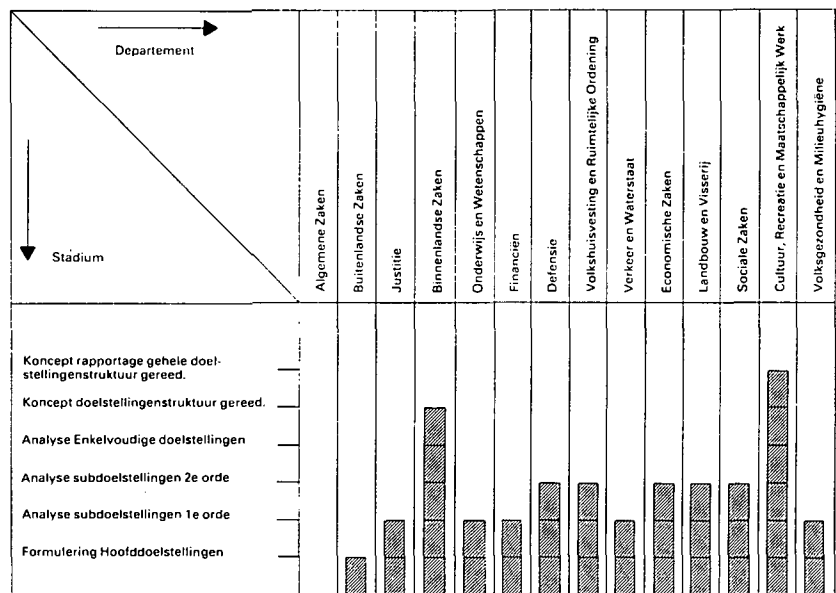
1) Zie blz. 40-41.

Het Statistische Bundesamt in West-Duitsland hanteert een andere methode. Men veronderstelt dat de inschakeling van produktiviteitsvergroten- de technieken in het produktieproces zijn weerslag heeft op de personeelsstructuur, in die zin dat het aantal hoger gekwalificeerde ambtenaren relatief vergroot. Deze laatste verandering van de personeelsstructuur wordt dan ook als indicator voor optredende produktiviteitsontwikkelingen gezien. Bovendien wordt een autonome produktiviteitsvergroting verondersteld van 0,4% per jaar. Het is niet duidelijk waarop deze schatting berust. Vgl. E.F. Denison, Why Growth Rates Differ; Postwar Experience in Nine Western Countries, Washington 1967, blz. 27 en H. Bartels, National Product at constant Prices in the Federal Republic of Germany, The Review of Income and Wealth, Vol. 14, 1968, blz. 392.

2) Vgl. ook D. Brümmerhof, Produktivität des öffentlichen Sektors, Finanzarchiv, Bd. 34, Heft 2, 1976, blz. 242.

waarin door de overheid wordt voorzien. De schatting van het produktievolume vereist een uitgebreid onderzoek naar beleidsdoeleinden, beleidsinstrumenten en van daaruit naar de te selecteren produkten en daarmee op hun beurt verband houdende inputs; een onderzoek dat zeer minitieus zal zijn ¹⁾, terwijl bij gebrek aan adequaat statistisch materiaal vaak tot "second-best" oplossingen of enquëtering zal moeten worden overgegaan. Het verdient onze inziens aanbeveling een hoeveelheidsanalyse van de overheidsproduktie vooralsnog aansluiting te doen vinden bij de doelstellingen- en instrumentenanalyse die de Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse (COBA) thans van de departementen der rijksoverheid verricht ²⁾. De COBA gaf het volgende overzicht van de stand van zaken (eind 1977) van de departementale doelstellingenanalyse, voor zover deze deductief wordt afgeleid. Te zijner tijd zal deze deductieve analyse met een inductieve worden aangevuld of gecorrigeerd.

Overzicht van de stand van zaken bij de departementale deductieve doelstellingenanalyse door de COBA (eind 1977).

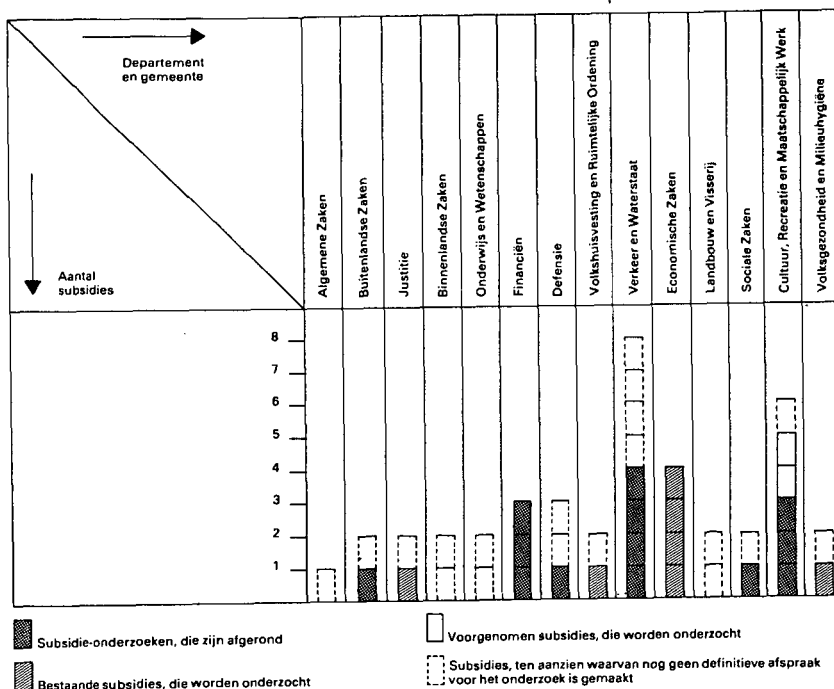


Bron: Beleidsanalyse 1978/2, bijlage 3, blz. 53.

- 1) Hoe minitieus mag blijken uit de schatting van de produktiviteitsontwikkeling voor de jaren 1972-1976 door de federale overheid in de Verenigde Staten. Vier jaar lang werden de gegevens verzameld van meer dan 1320 product-indicatoren voor 53 overheidsorganisaties. Daarmee werd 67% van het (burgerlijke)arbeidsvolume bestreken. Het resultaat was de berekening van een gemiddelde produktiviteitsontwikkeling van 1,3% per jaar, bij minimale en maximale waarden van -2,4% en +6,5% voor afzonderlijke functies. H.P. Hatry, Status of Productivity Measurement in the Public Sector, Public Administration Review, No. 1/1978, blz. 29.
- 2) Vergelijk voor een verslag van de voortgang van dit onderzoek Het zesde jaarverslag van de Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse (1977), Beleidsanalyse 1978/2, blz. 7-19.

Op basis van een analyse van doelstellingen en sub-doelstellingen moet een instrumentenanalyse worden verricht. Het zijn de externe instrumenten, d.w.z. de instrumenten die worden aangewend om buiten de eigen organisatie gelegen doelstellingen te realiseren, die in het kader van onze vraagstelling als "produkten" moeten worden gekarakteriseerd. De COBA onderzoekt thans de instrumenten subsidie, heffing, voorlichting, marktanalyse en accommodatie. Het subsidie-onderzoek is daarvan in het meest gevorderde stadium.

Overzicht van het aantal subsidies dat door de COBA wordt onderzocht.



Bron: Beleidsanalyse 1978/2, bijlage 4, blz. 54.

Het moet ernstig worden betwijfeld of, ook in de meest ideale omstandigheden, het totale volume van overheids- of zelfs rijksproductie consistent kan worden geschat.

Voor een analyse van de totale waarde, zo die al uitvoerbaar zou zijn, betekent dit tegelijk ook dat slechts een gedeelte daarvan in kaart zou kunnen worden gebracht. In de analyse van de produktiviteitsontwikkeling zou kunnen worden volstaan met een beschouwing van de ontwikkeling van een aantal representatief geachte produkten en productie-eenheden.

Wanneer aldus een representatief geachte produktiviteitsontwikkeling kan worden vastgesteld kan wèl, maar indirect een volume-ontwikkeling worden berekend. Uiteraard zal deze reële ontwikkeling moeten worden afgeleid van de nominale ontwikkeling, zoals die door het CBS wordt gegeven (lonen en salarissen maal arbeidsvolume), zodat de waardering van de produktie geen verandering ondergaat.

Quartaire sector

Het tot nu toe voor de overheidsproduktie gestelde geldt eveneens voor de gehele sector van de niet-winstgerichte dienstverlening (voor zover voor die dienstverlening geen prijzen of geen kostendeekkende prijzen in rekening worden gebracht.

De quartaire sector is in de Nederlandse statistieken niet gemakkelijk herkenbaar. Laten we ons eerst bepalen tot de Nationale Rekeningen. Instellingen zonder winstoogmerk, die evenwel een "produktief doel" nastreven (zoals sociale en culturele instellingen, vakverenigingen, stichtingen en sportverenigingen) worden hierin, qua produktie, tot de sector bedrijven gerekend. De waarde die door deze instellingen wordt voortgebracht, wordt gelijkgesteld aan de som van lonen, salarissen en sociale lasten en tot de produktie van bedrijven gerekend.

Bijdragen van de overheid aan instellingen zonder commercieel oogmerk, maar met een produktief doel, worden in de statistiek bij de netto-materiële overheidsbestedingen geteld ¹⁾.

De produktiewaarden van instellingen die geen "produktief doel" nastreven - en gedacht wordt in dit geval bijvoorbeeld aan liefdadigheidsinstellingen, bejaardentehuizen of amateursportverenigingen - is eveneens gelijkgesteld aan de totale loonsom en ook deze waarde verschijnt onder de noemer produktie van bedrijven. Alle andere transacties worden gerekend tot de transacties van gezinnen.

De bijdragen van de overheid aan instellingen "zonder produktief doel" worden, anders dan die aan instellingen "zonder winstoogmerk", geteld bij de inkomens- en vermogensoverdrachten om niet aan gezinshuishoudingen ²⁾.

Het volgende staatje geeft de bijdrage van de overheid aan instellingen "zonder winstoogmerk" en aan die "zonder produktief doel".

1) Vgl. Nationale Rekeningen 1976, blz. 13, 21-22 en tabel 37.
2) Nationale Rekeningen 1976, blz. 25 en tabellen 32 en 36.

Tabel 7. Overheidsbijdragen aan niet-winstgerichte instellingen die niet tot de overheid worden gerekend (mln. gld.)

	instellingen zonder winstoogmerk	instellingen "zonder produktief doel" ¹⁾
1966	251	725
1970	437	1357
1974	990	2780
1976 ^{A)}	.	4600

BRONNEN: Nationale Rekeningen 1975 en 1977, tab. 32, 36 en 37.

Als we, met de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid ²⁾, onder de quartaire sector verstaan de niet-commerciële dienstverlening - of die nu door de overheid ter hand wordt genomen, door de overheid wordt ondersteund of volledig particulier wordt gefinancierd - dan is het zonder meer vereist beide genoemde soorten instellingen te zamen als onderdeel van de quartaire sector te beschouwen. Maar daarmee kan het beeld van de quartaire sector bij lange na niet compleet zijn. De overheid zelf onderneemt relatief veel activiteiten op het terrein van de (niet-commerciële) dienstverlening. Wellicht is het irrelevant of de niet-commerciële produktie die van goederen of die van diensten is, zodat men de overheid als geheel zonder meer tot de quartaire sector zal kunnen rekenen. Bovendien schuilen in de bedrijvensector meerdere instellingen die geen commercieel oogmerk hebben, maar geen bijdragen ontvangen van de overheid, zoals particuliere, niet-gesubsidieerde onderwijsinstellingen, niet-militaire ziekenhuizen, verpleeginrichtingen e.d.

Doordat het deel van de produktie van de quartaire sector dat wordt gerekend tot de produktie van bedrijven van deze laatste niet kan worden afgezonderd, kan uit de gegevens in de Nationale Rekeningen geen produktiewaarde voor de quartaire sector worden afgeleid.

Men kan beter globaal te werk gaan door aansluiting te zoeken bij de gegevens die het CBS in de zgn. standaard bedrijfsindeling presenteert ³⁾. Op deze wijze is een benadering van de omvang van de quartaire sector mogelijk.

-
- 1) Inclusief bijdragen voor bouw en restauratie van kerken.
 - 2) Maken wij er werk van? - verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Rapporten aan de Regering 13/1977, blz. 127 e.v..
 - 3) De omvang van de quartaire sector kan zo worden benaderd door somming van de bedrijfsklassen openbaar bestuur, defensie en sociale verzekeringsinstellingen (bedrijfsklasse 90), onderwijs (92), medische diensten (93), maatschappelijke dienstverlening (94), sociaal-culturele en culturele instellingen (95), sport en recreatie (96), researchinstellingen en overige sociale organisaties (97).
Vgl. H. de Groot, Werkgelegenheid en Kwartaire sector, Economisch Statistische Berichten, 16 augustus 1978 (nr. 3167) blz. 816-819.

Door het Centraal Bureau voor de Statistiek wordt echter de opstelling voorbereid van een rekeningenstelsel, dat beter aansluit bij recentere aanbevelingen van VN, OECD en EEG. Ten aanzien van de sectorindeling zal, volgens de richtlijnen van de VN, onder meer moeten worden onderscheiden de produktie van diensten van particuliere instellingen zonder winstoogmerk ten behoeve van gezinnen en de produktie van huishoudelijke diensten ¹⁾.

Een dergelijke opstelling zal licht werpen op de in de quartaire sector geproduceerde waarde, zij het dat waardering ook in dat geval naar de loonsom zal geschieden.

Een studie van een andere waardemaatstaf stuit op dezelfde problemen als die, welke hiervoor aan de orde zijn geweest. Produktiviteitsanalyse van de quartaire sector zal moeten geschieden door enquêtering van representatief geachte instellingen op een zo groot mogelijk aantal "functies" of goederensoorten omvattend terrein.

4.2. Reële ontwikkeling van de publieke uitgaven

Een schatting van de reële ontwikkeling van de overheidsuitgaven vereist een geschikte prijsindex. De economisch ingedeelde, afzonderlijke uitgavengroepen hebben betrekking op onderling geheel verschillende activiteiten en goederensoorten en het is dan ook noodzakelijk om, waar mogelijk, een voor elke groep specifieke prijsindex te vinden ²⁾.

De netto materiële overheidsconsumptie bestaat uit uitgaven die zijn gemoeid met de aankoop van goederen en diensten door de overheid, alsmede voor een relatief gering deel uit bijdragen aan statistisch tot de sector bedrijven gerekende instellingen zonder winstoogmerk. Het betreft hier een zeer heterogene groep produkten en zonder nadere informatie is de enige begaanbare weg - geheel arbitrair - aan te nemen dat de prijsontwikkeling hier dezelfde is als die van het netto nationaal inkomen ³⁾.

De prijsontwikkeling van de overheidsinvesteringen in vaste kapitaalgoederen wordt door het CBS gelijkgesteld aan die van de nieuwbouw van woningen. Het leeuwendeel van de overheidsinvesteringen bestaat echter uit grond-, water- en wegebouwkundige werken, die aanzienlijk kapitaalintensiever en minder loongevoelig zijn. Het Centraal Bureau voor de Statistiek stelt zelf heel expliciet dat de indexcijfers van de bouwkosten van woningen bij benadering gelden voor de utiliteitsbouw, maar zeker niet voor weg- en waterbouwkundige werken ⁴⁾. Omdat ener-

- 1) Zie voor een preciesere inhoud van de internationale richtlijnen de Nationale Rekeningen 1976, hoofdstuk 7.
- 2) De nu volgende beschouwing is mede gebaseerd op J.D. Hilferink. Het reële overheidsaandeel, Economisch Statistische Berichten, 15-6-1977, blz. 581-582. Vgl. ook B. Felderer, Die reale Staatsquote, Finanzarchiv 1977/3, blz. 405-434.
- 3) Het indexcijfer van produktenprijzen van finale produkten is minder geschikt omdat deze exclusief BTW is. Bovendien gaat dit prijsindexcijfer niet terug tot vóór 1970 en is, volgens het CBS, het zgn. "interim-indexcijfer van groothandelsprijzen", dat terug gaat tot 1948, met het eerstgenoemde indexcijfer niet goed vergelijkbaar. Zie Maandstatistiek van de prijzen, maart 1976, CBS, blz. 98-101.
- 4) Zie Maandstatistiek van de prijzen, mei 1978, noot bij tabel 4.2.

zijds adequatere prijsindices (bv. één voor weg- en waterbouwkundige werken) ontbreken en daar anderzijds de overheidsinvesteringen in de gangbare statistieken reeds met het indexcijfer van de kosten van nieuwbouw van woningen worden gedefleerd, verdient het aanbeveling de ingeslagen weg niettemin te volgen, hoe aanvechtbaar zij ook is.

Daar het grootste deel van de overdrachtsuitgaven ten goede komt aan gezinnen in de vorm van inkomensoverdrachten om niet (sociale uitkeringen), is het plausibel te veronderstellen dat de waarde van de overdrachten wordt bepaald door de koopkracht die zij vertegenwoordigen of, anders gesteld, door de hoeveelheid consumptiegoederen die gezinnen met de ontvangen overdrachten kunnen aanschaffen. De overdrachtsuitgaven kunnen in dit geval worden gedefleerd met het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie. Meer in het bijzonder kiezen we voor het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie voor werknemersgezinnen met een laag inkomen ¹⁾.

Bepaling van het prijsindexcijfer voor de overheidsproductie vereist een schatting van de productiviteitsontwikkeling. Zolang deze productiviteitsontwikkeling niet bekend is, blijven we eveneens in het duister tasten waar het de reële ontwikkeling van de overheidsproductie betreft. Bij ontbreken van nadere gegevens gaan we er in het hiernavolgende rekenvoorbeeld vanuit dat de productiviteitsontwikkeling bij de overheid dezelfde is als die in de particuliere dienstensector.

De groei van de arbeidsproductiviteit in de dienstensector is over de jaren 1970-1976 gemiddeld 2,8% per jaar, die voor het totaal van de bedrijven is ter vergelijking 4,3%.

Hantering van de genoemde prijsindices en de veronderstelling ten aanzien van het gedrag van de produktiviteit in de overheidsproductie, geeft het volgende beeld van het prijsverloop van de overheidssector.

Tabel 8.a. Jaarlijks gemiddelde prijsstijgingen in de overheidssector (procenten)

	1960-1972	1972-1976 ^R
overheidsproductie	7,4	16,9
netto materiële consumptie	5,5	10,0
netto investeringen	6,2	10,2
overdrachtsuitgaven	4,7	9,2
totaal	5,7	12,9
netto nationaal inkomen	5,5	10,0

 1) Te weten het prijsverloop van een pakket goederen en diensten, zoals die in 1969 werd aangeschaft door gezinnen van werknemers met een bruto-jaarinkomen van maximaal f 16.000,-- en bestaande uit vier personen. Uiteraard genieten niet alleen werknemers, maar wel vooral personen in de lagere inkomensklassen sociale uitkeringen.

b. Overheidsaandeel in de lopende en constante prijzen
(procenten)

	1960	1972	1976 ^A
in lopende prijzen	36	51	61
in prijzen van 1960	36	50	54

Uit deze opstelling kan men aflezen, dat het relatieve prijsverloop ten nadele van de overheidssector heeft gewerkt en zulks vooral in de jaren 1972-1976. Bij aanname van een produktiviteitsontwikkeling in de overheidsproduktie gelijk aan die in de particuliere dienstverlening is het vooral het prijsverloop van de overheidsproduktie (de loonstijging verminderd met de produktiviteitsontwikkeling) dat het prijsverloop van de totale uitgaven tot boven dat van het nationaal inkomen uittrekt. Daar staat tegenover dat de relatieve waarde van de overdrachtsuitgaven toeneemt, doordat de prijsstijgingen hiervan achter blijven bij die van het nationaal inkomen.

Hoewel vooral de invloed van de aanname van een bepaald produktiviteitsverloop door middel van een gevoeligheidsanalyse nader zou moeten worden onderzocht, lijkt de stelling gerechtvaardigd dat vooral in de jaren zeventig een voornaam deel (hier 40%) van de toename van het nominale overheidsaandeel moet worden toegeschreven aan het relatieve prijsverloop.

Nader onderzoek zal zich vooral moeten richten op de schatting van de produktiviteitsontwikkeling en de bepaling van meer verfijnde, voor onderdelen van uitgavengroepen gewogen, samengestelde prijsindices.

5. VERKLARING VAN DE ONTWIKKELING DER PUBLIEKE UITGAVEN

Noch uit de Nederlandse, noch uit de buitenlandse literatuur over de "openbare financiën" komt een eensluidende verklaring van de ontwikkeling der overheidsuitgaven naar voren ¹⁾. Systematische en voor empirische toetsing vatbare analyses van oorzaken van op meso-niveau onderscheiden uitgavenontwikkelingen zijn bovendien zeldzaam.

In de beschouwing van oorzaken van de ontwikkeling der overheidsuitgaven zullen we hier onderscheiden naar:

1. economische factoren
2. demografische factoren
3. sociaal-culturele en politieke factoren.

Deze onderscheiding naar soorten verklarende factoren impliceert geenszins dat zij van elkaar los zouden staan, noch dat aan één der categorieën op voorhand een groter gewicht moet worden toegekend dan aan andere. Het is zeer goed denkbaar dat een structurele hiërarchie bestaat in de mate waarin veroorzakende factoren of processen afzonderlijk of in combinatie effectief zijn (daarop zullen we onder 5.4. nog kort ingaan). Een dergelijke hiërarchie laat zich echter beslist niet eenvoudig schetsen langs de lijnen van de hier gestelde onderscheiding. Deze onderscheiding dient slechts als referentiekader, waarin mogelijke oorzaken analytisch kunnen worden ingepast.

Voordat we aan een bespreking van de mogelijk verklarende processen toekomen, dient opnieuw het probleem te worden gesteld, dat nu op basis van een eerste ontleding van de feitelijke ontwikkelingen (in hoofdstuk 3) iets meer kan worden verfijnd.

Het is zaak de in vergelijking met de ontwikkeling van het nationaal inkomen snel groeiende bestanddelen van de openbare uitgaven te onderscheiden van de relatief stabiele en de enkele in relatieve omvang afnemende. Bovendien is het van belang te onderscheiden naar verschillende tijdvakken. Het probleem laat zich nu in abstracto eenvoudig formuleren als de vraag naar de oorzaken van de gegeven relatieve ontwikkeling van een bepaalde grootheid in een bepaalde periode.

Ruw geschetst is de in eerste instantie te verklaren ontwikkeling, zoals die zich laat afleiden uit de eerder weergegeven feitelijke ontwikkeling, de volgende:

1) Een stelselmatig overzicht van internationaal vermaarde verklaringen gaf D. Tarschys, *The Growth of Public Expenditures: Nine Modes of Explanation*, Scandinavian Political Studies, Vol 10, 1975, blz. 9-31.

perioden	1949-1960	1960-1972	1972-1976
categorieën			

Naar economische classificatie:

lonen, salarissen, soc. lasten	0	+	+
netto mat. overheidsconsumptie	0	0	0
netto overheidsinvesteringen	0	0	0
overdrachtsuitgaven	+	+	+
waarvan:			
- rente op overheidsschuld	0	0	0
- prijsverlagende subsidies	0	0	+
- inkomens- en vermogensoverdrachten om niet (Rijk/Opl)	-	+	+
- soc. verzekeringsuitkeringen	+	+	+

Naar functionele classificatie:

	1955-1970	1970-1976
Rijksuitgaven	+	+
Rijksuitgaven i.v.m. collectieve goederenvoorziening	0	0/+

Verklaring der tekens: + relatief snelle groei

0 relatief stabiel

- relatief trage groei

Om van een verklaring van deze afzonderlijke ontwikkelingen te komen tot een verklaring van de ontwikkeling van de totale overheidsuitgaven, moet in tweede instantie aansluiting worden gezocht bij de gegevens die we reeds hebben verzameld in verband met de toerekening van het totale uitgavenverloop aan de ontwikkeling van afzonderlijke bestanddelen. Theoretisch kan worden gesteld dat, indien het mogelijk zal blijken het verloop van ieder uitgavenbestanddeel ondubbelzinnig te verklaren, met het in de analyse betrekken van de beginwaarden in beginsel de mogelijkheid is geopend tevens de mate te schatten, waarin elk van de verklarende variabelen heeft bijgedragen aan de totale ontwikkeling. Daar echter niet kan worden verwacht dat een sluitende verklaring voor het verloop van ieder bestanddeel zal kunnen worden gegeven, zal praktisch onderzoek in het gunstigste geval een schatting mogelijk maken van de rangorde in de intensiteit van verschillende verklarende factoren.

In het navolgende geven we een eerste overzicht van mogelijke verklarende processen en gaan we na welke afzonderlijke uitgavenbestanddelen in beginsel door de genoemde processen kunnen worden beïnvloed.

Dit is ook het moment nogmaals te benadrukken dat een groot aantal van de hierna te bespreken factoren alleen bij implicatie de uitgavenontwikkeling zal kunnen determineren, omdat in feite dikwijls de "mate van overheidsop treden" als verklaarde grootheid in het geding is. Het relatieve uitgavenniveau is daarvoor een in meerdere opzichten gebrekkige indicator.

Rest ons vooraf nog een enkele opmerking over de in een uiteindelijk onderzoek te hanteren methode van onderzoek. Terwijl in deze feasibility-studie op theoretisch terrein kort wordt nagegaan welke waarde aan verscheidene verklarende factoren moet worden toegekend, zal in een definitief onderzoek op meer strikte wijze statistische analyse moeten worden toegepast.

Dikwijls zal dat onderzoek de vorm moeten aannemen van multi-pele regressie- of factoranalyse. Afgezien van de gebruikelijke problemen die daaraan zijn verbonden, moet hier worden opgemerkt dat een studie van tijdreeksen wat dit betreft beter zal voldoen dan een cross-section analyse, hoewel deze laatste niet in alle gevallen geheel behoeft te worden verworpen. In de eerste plaats zijn de beschikbare data voor cross-section analyse tamelijk beperkt (gemeentelijke uitgaven voor een beperkt aantal jaren en voor zes gemeenteklassen of ingedeeld naar elf provincies) en bovendien moet worden beseft dat een groot aantal verklarende processen ondeelbaar zijn in die zin dat zij niet naar gemeenten of regio's kunnen worden onderscheiden. Uitzondering op dit laatste zijn factoren als bevolkingsdichtheid of urbanisatie.

5.1. Economische factoren

Economische factoren die in de literatuur worden genoemd en mogelijk-erwijze het uitgavenverloop zouden kunnen verklaren zijn de volgende:

1. Het totaal van de opbrengsten van belastingen, sociale premies, niet-belastingmiddelen en de geaccepteerde omvang van het financieringstekort

Dit totaal begrenst de omvang van de publieke uitgaven.

De vraag is echter of het deze omvang ook determineert.

Het verdient in dit verband aanbeveling de ex ante of "structurele" en de ex post of "historische" inkomenselasticiteit van de middelen van elkaar te onderscheiden ¹⁾.

Onder de eerste verstaan we de automatische reactie van de middelen op de groei van het inkomen; onder de laatste de waargenomen verandering van de middelen die voortvloeit uit de structurele elasticiteit, wijzigingen van de belasting- en premiestructuur, van de tarieven, van het geaccepteerde tekort en van de bestuurlijke of fiscale doelmatigheid.

1) Vgl. R.S. Thorn, The Evolution of Public Finances During Economic Development, in: Public Expenditures Analysis; selected Readings, Rotterdam 1972, blz. 193 en 214 (noot).

De structurele elasticiteit beïnvloedt de besluitvorming omtrent de omvang van de uitgaven ¹⁾; de historische elasticiteit moet daarentegen mede als het gevolg van niveau en ontwikkeling van de totale uitgaven worden gezien. Het totaal van de middelen is dan een afhankelijke variabele, die niettemin zeer sterke randvoorwaarden zal kennen die verband houden met het bestedingsgedrag van bedrijven en gezinnen. Het onderzoek van dergelijke randvoorwaarden zal moeten onderscheiden naar ontwikkelingen op kortere en op langere termijn, want randvoorwaarden die in het heden effectief zijn, zijn op langere termijn niet onbeweeglijk.

2. Aard van het financieringsstelsel

Het karakter van het stelsel van de financiering der overheidsuitgaven zal zowel van invloed zijn op de totale omvang van de uitgaven, als op de omvang van die afzonderlijke groepen van activiteiten die op verschillende wijzen worden bekostigd. In dit verband denken we vooral aan de invloed van het gehanteerde begrotings- en goedkeuringssysteem, het leiden van openbare uitgaven via afgezonderde fondsbegrotingen, de financiering van sociale verzekeringen middels het zgn. omslagstelsel en de publiekrechtelijke bevoegdheid van sociale verzekeringsinstellingen per beheersperiode de premies aan de uitkeringen aan te passen, het onderscheid tussen specifieke uitkeringen en ongedifferentieerde bijdragen aan lagere overheden e.d.. De invloed van de aard van het financieringsstelsel op de ontwikkeling van de overheidsuitgaven is nog grotendeels terra incognita.

3. Technische complementariteit van door de overheid (geheel of gedeeltelijk) bekostigde en van via de markt betrokken goederen en diensten ²⁾

In abstracto kan niet worden uitgemaakt of het bestaan van een technische complementariteit bij stijgend nationaal inkomen - en bij overigens ongewijzigde omstandigheden - leidt tot veranderingen van het aandeel van de publieke sector in het nationaal inkomen. De invloed van het bestaan van technische complementariteit op de ontwikkeling van het overheidsaandeel is afhankelijk van de in de uitgangssituatie gegeven verhouding van particulier verhandelde finale goederen en diensten en publiek bekostigde finale produkten en van de mate waarin publiek bekostigde intermediaire produkten bestanddeel vormen van individuele finale goederen en diensten aan de ene kant en de inkomens- en prijselasticiteiten van de vraag naar al dergelijke goederen aan de andere kant. Deze laatste elasticiteiten verwijzen mede naar een meer "sociale" of desgewenst "psychische" complementariteit van particuliere bedrijvigheid en overheidsvoorzieningen.

Strikt genomen duidt de complementariteit van verschillende goederen en diensten er slechts op dat een expansie van de publieke sector in een zich ontwikkelende economie onontkoombaar is. In

1) De mate van deze beïnvloeding is overigens afhankelijk van de hieronder te bespreken aard van het financieringsstelsel.

2) Vgl. b.v. C. Goedhart, t.a.p. blz. 85.

welke verhouding deze expansie echter staat tot de ontwikkeling van het nationaal inkomen kan a priori niet worden uitgemaakt. Wel kan worden gesteld dat de complementariteit van goederen en diensten als verklarende variabele in de analyse van de overheidsbestedingen verschijnt. Van de overdrachtsuitgaven zal - gegeven een bepaald subsidiebeleid - ook de ontwikkeling van de prijsverlagende subsidies met deze factor kunnen samenhangen. Binnen de overheidsbestedingen kan naar de werking van deze factor niet verder worden gediscrimineerd: zowel de overheidsproductie als de materiële consumptie en de investeringen kunnen worden beïnvloed door de complementariteit van goederen en diensten.

De hier besproken factor zal moeilijk kunnen worden gemeten. Met de nodige reserve en vooruitlopend op het onderzoek van andere factoren kan men echter op inductieve wijze afleiden dat juist de grootheden die in mindere mate door overige factoren worden beïnvloed, de netto materiële overheidsconsumptie en de investeringen, betrekkelijk stabiel zijn gebleven. Dit zou suggereren dat het bestaan van complementariteiten geen vergroting van het overheidsaandeel bewerkstelligt, maar - omgekeerd - verkleining daarvan verhindert.

4. Optredende externe en ontwikkelingseffecten, schaalvoordelen, kosten- en risicofactoren

De uitgavenontwikkeling gaat uiteraard niet voorbij aan de bewuste keuzen voor vergroot of meer in het algemeen gewijzigd overheidsoptreden. In normatieve economische theorieën van het overheidsingrijpen treft men een aantal "motieven" aan die overheidsinterventie zouden legitimeren. Het is hier niet de plaats om op deze normatieve benaderingen in te gaan, maar het is wel de plaats om te constateren dat deze motieven mede een verklaring kunnen vormen voor de feitelijke uitgaven-ontwikkeling.

Wanneer de marktprijs van goederen of diensten niet een adequate weerspiegeling vormt van alle aan de productie of consumptie verbonden offers en baten is er sprake van het optreden van zgn. externe effecten. Deze externe - d.w.z. aan het economisch subject uitwendige - effecten kunnen negatief zijn en reden tot verbod, richtlijn of heffing, of zij kunnen positief zijn en daarmee reden tot overheidsvoorziening of subsidiëring. Men kan in het algemeen met Musgrave van de door de overheid (geheel of gedeeltelijk) bekostigde goederen- en dienstenvoorziening zeggen dat zij "externality-intensive" is. De mate waarin externe effecten worden herkend en gewaardeerd is afhankelijk van factoren van politieke en sociaal-culturele aard. De mate waarin (onveranderd gewaardeerde) externe effecten optreden hangt echter ten nauwste samen met ontwikkelingen van economische en/of technologische aard. Vergrote verontreiniging, verkeerscongestie of vernietiging van natuurschoon intensiveren de "externe effecten" van de economische bedrijvigheid en noodzaken tot vergroot overheidsoptreden op de terreinen waar daarvan al sprake is.

Ontwikkelingseffecten, die wèl in de prijsvorming tot uitdrukking komen, ontstaan vooral door investeringen. Met name uit oogpunt van regionaal industrialisatiebeleid kan de overheid door eigen activiteit in de vorm van het scheppen van infrastructurele voorzieningen of door het verlenen van investeringspremies aan particuliere ondernemingen (ook in de vorm van belastinguitgaven) trachten voor te gaan of te sturen in het ontwikkelings- of industrialisatieproces.

Van eenzelfde orde zijn de, niet-externe, werkgelegenheidseffecten, die thans niet langer alleen oproepen tot manipulatie van de totale omvang der uitgaven, maar ook meer en meer reden zijn om tot gerichte subsidiëring over te gaan.

Het bestaan van schaalvoordelen en tegelijk het ontstaan van nadelen verbonden aan particuliere monopolievorming zijn eveneens reden geweest om tot overheidsinterventie over te gaan. Voorbeelden daarvan kunnen worden gevonden in de sfeer van de energieproductie en het energietransport, de communicatie (telefoon) of het vervoer (spoorwegen). Voor een belangrijk deel echter is het overheidsoptreden hier geschied in de vorm van de inrichting van overheidsbedrijven, hetgeen niet tot (of in elk geval niet tot evenredige) vergroting van de overheidsuitgaven leidt.

Soms in samenhang met optredende schaalvoordelen, kunnen de kosten die zijn verbonden aan de werking van het marktmechanisme reden zijn tot overheidsinterventie. Men denke aan het bekende voorbeeld van de wegevoorziening.

Ten slotte kan nog worden gewezen op het overheidsoptreden als gevolg van het ontstaan van bijzonder grote risico's voor particuliere investeerders op terreinen waar door de overheid niettemin een behoefte aanwezig wordt geacht. Deze risico's treden vooral op bij de produktie van grootschalige, technologisch hoogwaardige installaties. De ontwikkeling van de produktie van nucleaire energie is een goed voorbeeld.

De vraag welke invloed al dergelijke effecten van de particuliere bedrijvigheid en het daardoor opgeroepen overheidsoptreden hebben op de ontwikkeling van het relatieve uitgavenniveau kan niet eenvoudig worden beantwoord. Vooral de invloed van een veelomvattend proces als verschuivende (en in praktijk anders gewaardeerde) externe effecten is onduidelijk. In statistisch of econometrisch onderzoek zou deze grootte, die wellicht zou moeten worden verdicht tot een nog algemenere factor als de "complexiteit van de economische organisatie", waarschijnlijk het best als restgrootte kunnen worden beschreven of worden weergegeven door een algemene indicator ("proxy") als het nationaal inkomen per hoofd van de bevolking. De elasticiteit van de overheidsuitgaven in relatie tot de overige genoemde effecten zou aan de hand van case-

studies wellicht kunnen worden verduidelijkt. Onmisbaar is daarnaast informatie over de omvang en de richting van overheidssteun aan het bedrijfsleven, steun die hetzij uit ontwikkelings- hetzij uit werkgelegenheidsmotieven voortvloeit. Deze informatie is zeer schaars.

Met uitzondering van de sociale verzekeringsuitkeringen kunnen alle categorieën van overheidsuitgaven worden beïnvloed door de hier genoemde effecten. In de functionele indeling van de uitgaven hebben deze effecten echter geen invloed op de uitgavenontwikkeling in verband met de voorziening van zuiver collectieve goederen, die per definitie voor de volle 100% onveranderd uit "externe effecten" bestaan.

5. Inkomenselasticiteit van de vraag naar door de overheid bekostigde goederen en diensten

Nauw samenhangend met de eerder besproken technische complementariteit van publiek bekostigde en particulier verhandelde producten is de beschouwing van de macro-economische inkomenselasticiteit van de vraag naar door de overheid (geheel of ten dele) bekostigde voorzieningen. Zou kunnen worden gesteld dat deze inkomenselasticiteit groter is dan 1, dan is de relatief snelle groei van de overheidsconsumptie verklaard. Empirisch kan de hoogte van de inkomenselasticiteit van deze vraag echter niet worden vastgesteld, of we zouden haar (tautologisch) uit de relatief gestegen overheidsconsumptie moeten afleiden.

De inkomenselasticiteit van de vraag is op zichzelf bovendien alleen een uitdrukking van vele daarachter schuilgaande processen, als het ontstaan van nieuwe behoeften of waarderingen. Ook in een theoretisch a priori kan geen strikte uitspraak over de hoogte van deze inkomenselasticiteit worden gedaan ¹⁾. In dit verband willen we echter wel de aandacht vestigen op de ontwikkeling van de dienstensector. Met een stijging van het welvaartsniveau neemt in het algemeen - en ook in Nederland - de vraag naar diensten per saldo meer dan evenredig toe. Op zich kan dit proces worden gezien als een uitdrukking van het ontstaan en de intensivering van nieuwe of "sluimerende", niet-bestaansvoorwaardelijke behoeften. Dergelijke nieuwe of geïntensiveerde, niet volstrekt fundamentele behoeften, als die aan verdere scholing en vorming, recreatie of natuurschoon, leiden tot een vergrote vraag naar diensten. Gegeven het feit dat een belangrijk deel van de overheidsconsumptie verband houdt met de dienstenvoorziening zal niet onaannemelijk zijn dat uit dien hoofde ook het deel van de openbare uitgaven dat hiermede is gemeoid positief inkomenselastisch is.

Daarenboven ontstaat een "vermaatschappelijking van de vraag", wanneer in de betreffende behoeften naar - laten we het maar noemen - "collectief of publiek oordeel" onvoldoende door middel van parti-

1) R.A. Musgrave, t.a.p., blz. 78-79.

culiere transacties kan worden voorzien. Het politiek antwoord op die situatie zal een vermaatschappelijking van de bekostiging kunnen zijn. Ook een dergelijk proces gaat schuil achter de waarde, of achter de veranderende waarde van de inkomenselasticiteit van de vraag naar door de overheid gefinancierde voorzieningen.

6. Differentiële produktiviteitsontwikkelingen

Een gezaghebbende verklaring van de ontwikkeling van de publieke sector gaf W.J. Baumol ¹⁾. Baumol veronderstelt dat de arbeidsproduktiviteit in de particuliere sector voortdurend sneller stijgt dan die in de publieke sector, terwijl de ontwikkeling van de nominale loonvoet in beide sectoren dezelfde is en is afgestemd op de arbeidsproduktiviteitsontwikkeling in de particuliere, in termen van produktiviteitsontwikkeling "progressieve" sector. Onder dergelijke voorwaarden zullen - bij overigens ongewijzigde omstandigheden - de loonkosten per eenheid produkt in de publieke sector voortdurend en cumulatief toenemen. Handhaving van eenzelfde voorzieningenniveau van de overheidsproduktie vereist in deze omstandigheden voortdurend grotere uitgaven. Handhaving van eenzelfde relatieve omvang van de overheidsproduktie in het nationaal produkt in reële termen vereist bovendien een gestadige uitbreiding van het arbeidsvolume in de overheidssector.

Vooraf gezien het karakter van de loononderhandelingen en het zgn. trendbeleid dat de overheid in de vaststelling van haar lonen en salarissen voert, zijn de veronderstellingen van Baumol voor de Nederlandse omstandigheden niet onrealistisch. De belangrijkste vraag echter is hoe de produktiviteit zich in feite in de overheidssector ontwikkelt: een vraag waarmee we nu al vertrouwd zijn geraakt.

Wanneer we in staat zouden zijn een betere schatting te maken van de produktiviteitsontwikkeling, zou het zeer goed mogelijk zijn het "Baumol-effect" empirisch en naar perioden onderscheiden te onderzoeken.

Differentiële produktiviteitsontwikkelingen kunnen een rol spelen in de verklaring van de ontwikkeling van de uitgaven die zijn gemeend met de overheidsproduktie, maar er kan zeker ook enige betekenis aan worden toegekend in de analyse van de overdrachtsuitgaven van het Rijk en de overige publiekrechtelijke lichamen. Ook voor andere sectoren van de economie kunnen de voorwaarden gelden die leiden tot het optreden van het Baumol-effect. Is de vraag naar produkten die worden voortgebracht in qua produktiviteitsontwikkeling achterblijvende bedrijven of bedrijfstakken sterk inelastisch, dan zal één en ander resulteren in met de relatieve kostenstijgingen overeenkomende prijsstijgingen. Is de vraag niet sterk inelastisch, dan zal er door de kosten- en prijsstijgingen bovendien een tendens zijn tot vermindering van de produktie in de betreffende bedrijfstak; het is denkbaar dat bedrijven hun produktie moeten staken. Op de ontwikkeling van de overheidsuitgaven kan dit proces het effect

1) W.J. Baumol, Macro-economics of Unbalanced Growth: The Anatomy of the Urban Crisis, American Economic Review, June 1967, blz. 415-426. Vgl. ook J.V. Skolka, Unbalanced Productivity Growth and the Growth of Public Services, Journal of Public Economics 7/1977, blz. 271-280.

hebben dat tot subsidiëring wordt overgegaan, en bij dan ongewijzigd beleid noodzakelijkerwijze tot cumulatieve subsidiëring. Het door Baumol beschreven proces heeft wellicht zijn effecten op de ontwikkeling van de prijsverlagende subsidies (openbaar vervoer of loonsubsidies uit werkgelegenheidsmotieven), van de bijdragen aan instellingen "zonder produktief doel" of van de bijdragen aan niet-winstbeogende bedrijven (netto materiële overheidsconsumptie). In een verklaring van de ontwikkeling van de subsidiëring der niet-commerciële dienstverlening, de quataire sector, kunnen differentieële produktiviteitsontwikkelingen van uitzonderlijk belang zijn. Ook met het oog op de schatting van toekomstige ontwikkelingen kan aan de verhouding tussen kosten- (en voor zover statistisch mogelijk niet alleen loonkosten-) en produktiviteitsontwikkelingen onzes inziens niet worden voorbij gegaan.

7. Complexiteit van de economische organisatie

Een factor die dikwijls wordt genoemd als verklarende grootheid van de relatieve uitgavenontwikkeling is de complexiteit van de economische organisatie. Wij hebben het optreden van positieve en negatieve externe effecten daarmee al enigszins in verband gebracht. Een factor "complexiteit" is een paraplubegrip dat verwijst naar andere, achterliggende en meer specifieke maatschappelijke ontwikkelingen. In zijn algemeenheid zou men kunnen zeggen dat de "complexiteit van de economische organisatie" alle maatschappelijke implicaties omvat van schaalvergroting, arbeidsdeling en "market-failures" of externe effecten. Zij wordt een in ons kader relevante factor voor zover zij noodzaakt tot intensiever regelend optreden van de overheid naarmate de economische ontwikkeling verder schrijdt. Indien en in de mate dat overheidsuitgaven elastisch reageren op een intensivering van het regelend overheidsoptreden, zullen ook deze uitgaven onderhevig zijn aan veranderingen. Een factor als de complexiteit van de economische organisatie zal alleen over een langere termijn kunnen worden gezien; zij hangt samen met de groei van de economische bedrijvigheid, en zeker ook met veranderingen in de algehele structuur van de economie. Bovendien zullen in de doorwerking van een vergrotende complexiteit van de economische organisatie naar de ontwikkeling van publieke uitgaven vertragingen niet onbelangrijk zijn.

De complexiteit van de sociaal-economische organisatie is op zichzelf een niet-meetbare en zelfs een slecht definieerbare grootheid. Gegevens over schaalvergroting in het bedrijfsleven of voortschrijdende arbeidsdeling (een indicator daarvan zal het nationaal inkomen per capita zijn) geven de bedoelde processen zelf niet weer; zij beschrijven daarvan hooguit de oorzaken. De juiste wijze om te komen tot een schatting van de mate waarin de complexiteit van de economische organisatie een regelend optreden van de overheid vereist en bovendien tot significante uitgavenveranderingen leidt, lijkt ons een bestudering van het volume van op een dergelijke re-

gulering gerichte overheidsproductie. Wanneer kan worden volstaan met een analyse van het trendmatige verloop van deze activiteiten kan "slechts" worden gezien naar de ontwikkeling van de productie van de relevante afdelingen van ministeries als dat van Economische Zaken en Financiën (zie de bespreking onder 4.1.).

Een alternatief is te kiezen voor de ontwikkeling van het nationaal inkomen per hoofd van de bevolking als maatstaf voor de ontwikkeling van de complexiteit van de economische organisatie. In hoeverre in deze verklaring vertragingen moeten worden opgenomen is theoretisch niet duidelijk.

8. Doeleinden en instrumenten van het verdelingsbeleid

Tot nu hebben we vooral oog gehad voor de allocatieve aspecten van het overheidsoptreden. Mede oordelend aan de hand van de gegevens over de omvang van de overdrachtsuitgaven, die van de sociale verzekeringsinstellingen meegerekend, zijn de distributieve aspecten zeker niet minder belangrijk.

De doeleinden van het (her-)verdelingsbeleid, die overigens niet alleen tot uitdrukking komen in de overdrachtsuitgaven, hangen uiteraard ten nauwste samen met de in de maatschappij heersende opvattingen omtrent de feitelijke en een rechtvaardige verdeling.

Wanneer men de omvang van de uitgaven beziet waarvan het herverdelingsaspect duidelijk op de voorgrond treedt, zoals de inkomensoverdrachten om niet en de prijsverlagende subsidies, kan worden opgemerkt dat in Nederland klaarblijkelijk grote waarde wordt gehecht aan "verticale" en "horizontale" herverdeling van inkomens. Functioneel ingedeelde uitgaven geven een indicatie voor het belang dat bijvoorbeeld aan sociale zekerheid als onderwerp van overheidszorg wordt gehecht. Terzijde zij slechts opgemerkt dat een analyse van belastingontwijking en -afwenteling hierbij niettemin tot kanttekeningen aanleiding zou kunnen geven.

Daarnaast kan men echter niet voorbij gaan aan het feit dat de actuele omvang van de bij uitstek inkomensherverdelende uitgaven niet alleen wordt bepaald door bewust geformuleerde beleidsdoeleinden, maar evenzeer door de voor het bereiken daarvan aangewende instrumenten. We bevinden ons dan op het terrein van de eerder reeds genoemde aard van het financieringsstelsel en nu vooral daar waar het de bekostiging van de sociale verzekeringen betreft.

Men kan, in slecht Nederlands, zeggen dat de sociale verzekeringen geheel en de sociale voorzieningen voor een voornaam deel zijn "geëndogeniseerd" ¹⁾. Doordat de sociale verzekeringswetten een breed scala van verzekeringen omvatten, kan niet dan na empirisch onderzoek worden gezegd welke specifieke factoren op de uitkeringen

1) Vgl. ook Th. A. Stevers, Is het overheidsbeleid endogeen?, Economisch Statistische Berichten, 27-10-1976, blz. 1037-1038.

van invloed zijn. We menen dat het zaak is in elk geval naar een volume- en naar een prijsontwikkeling te onderscheiden. De prijsontwikkeling kan worden gezien als uitdrukking van zuivere beleidsdoeleinden zoals indexatie en de gestalte die equivalentie- en solidariteitsbeginsel in de sociale verzekeringswetten (resp. de werknemers- en de volksverzekeringen) hebben verkregen. De volumeontwikkeling is van meer objectieve aard, hoewel zij zich uiteraard niet buiten de doeleinden van het verdelingsbeleid ophoudt. Voorts moeten we beseffen dat de sociale voorzieningen niet los staan van de sociale verzekeringen en vaak als expansievat van de overloop van deze laatste fungeren. Het verdient dan ook aanbeveling beide te zamen te bezien. Als zodanig kan bijvoorbeeld worden onderscheiden naar:

- ziektekostenverzekeringen (ZWF, AWBZ)
- inkomensdervingsverzekeringen en daarop complementaire sociale voorzieningen voor actieve leeftijdsgroepen (WW, WWV, RWW, ZW, WAO, AAW, WSW)
- demografische verzekeringen (AOW, AWW, kinderbijslagverzekeringen)¹⁾.

Ten aanzien van de verklarende factoren van de volumeontwikkeling van inkomensdervingsverzekeringen en daaraan complementaire voorzieningen, zal vooral moeten worden gezien naar de ontwikkeling van de arbeidsmarktsituatie, of meer in het bijzonder de ongunstige ontwikkeling van de werkgelegenheid. De ontwikkeling van de bevolking, qua omvang en qua opbouw, is van doorslaggevende invloed op de hier onderscheiden demografische verzekeringen. De invloed van demografische factoren zal later nog aan de orde komen.

Het verdelingsbeleid raakt niet alleen de sociale zekerheid. Ook allerlei vormen van subsidiëring worden er door omvat en zeker niet in de laatste plaats de overheidsproductie van "merit"-voorzieningen. Het in acht nemen van de doeleinden en instrumenten van het verdelingsbeleid vormt de achtergrond waartegen de werkzaamheid van een veelheid van andere factoren moet worden gezien. Dikwijls hebben we in de voorafgaande beschouwingen de veronderstellingen moeten maken dat het verdelingsbeleid onveranderd bleef. Over een middellange termijn blijft het beleid echter niet onveranderd.

Hoewel de invloed van het beleid dikwijls niet goed kan worden onderscheiden van de feitelijk geëffectueerde uitgaven, moet worden vastgesteld dat het beleid van groot belang zal zijn.

Tot slot zij opgemerkt dat het beleid ten aanzien van de (secundaire) inkomensverdeling tevens een voorname component is van de verklaring van de totale omvang der beschikbare middelen.

9. Recessie en stagnatie

Een conjuncturele of structurele terugval in de ontwikkeling van de economische bedrijvigheid bij in neerwaartse richting starre overheidsuitgaven, zal om strikt logische redenen tot gevolg heb-

1) L. Lamers, Mogelijkheden voor een volumebeleid in de sociale zekerheid, Openbare Uitgaven, 1/1978, blz. 3.

ben dat het nominale overheidsaandeel toeneemt. Wat in dit geval dient te worden verklaard is het feit dat bij een remmen of inzinken van de ontwikkeling van het nationaal inkomen de overheidsuitgaven niet evenredig meeremmen. Wat dit betreft moet worden onderscheiden naar de overheidsconsumptie, met als voornaamste bestanddeel de overheidsproduktie, en de overdrachtsuitgaven. De laatste zijn geen onderdeel van het nationaal inkomen en waar zij bestaan uit inkomensdervingsuitkeringen, complementaire sociale voorzieningen en steunverlening aan instellingen en bedrijven kan juist worden verwacht dat zij contrair zullen reageren op een inzinking van de economische ontwikkeling. Ook al zou deze reactie in totaal omgekeerd evenredig zijn aan de inzinking van de productieve activiteit, dan nog is daarmee een meer dan proportionele toename van het overheidsaandeel gegeven (teller en noemer van het overheidsaandeel ontwikkelen zich in tegengestelde richting). De vraag hoe de reële ontwikkeling van de overheidsproduktie reageert op die van het nationaal inkomen waarin zij begrepen is, stuit op de moeilijkheden die zijn verbonden aan de vaststelling van die reële ontwikkeling; moeilijkheden, die hiervoor uitvoerig aan de orde zijn geweest. De overheid als produktie-eenheid zal niet of niet in belangrijke mate te kampen hebben met de factoren die de algehele recessie verklaren (als terugvallende effectieve vraag of onvoldoende rendement als mede-determinant van investeringen), maar daar staat tegenover dat haar ontwikkeling in een situatie van algehele recessie geflatteerd kan worden weergegeven door het buiten beschouwing blijven van enige teruggang van produktiviteitsverloop en van toegevoegde waarde die niet toevalt aan werknemers.

Gegeven het statistisch gebruik echter dat de overheidsproduktie wordt gewaardeerd naar de loonsom, zal de aldus gedefinieerde overheidsproduktie niet licht reageren op een algemene neergang van de economische bedrijvigheid. In de analyse van de effecten van recessie en stagnatie op het overheidsaandeel, die vooral in de bestudering van de jaren zeventig van belang zijn, vermengen zich theoretische en conceptuele problemen.

5.2 Demografische factoren

Dat zowel de omvang als de leeftijdsstructuur van de bevolking van invloed zijn op de omvang van de overheidsuitgaven ligt voor de hand. Door beschouwing van de overheidsuitgaven per hoofd van de bevolking in ieder jaar kan in beginsel de groei van de totale bevolking als veroorzakende factor van een groeiende overheidssector worden geïsoleerd.

Terwijl de overheidsuitgaven over de periode 1949-1974 met een gemiddelde groei van 12,4% stegen, namen zij per hoofd van de bevolking toe met een gemiddelde van 11,0% per jaar. Dit kan uit onderstaande tabel worden afgeleid.

Tabel 9.

Indices voor de ontwikkeling van de overheidsuitgaven en van de overheidsuitgaven per hoofd van de bevolking

	1949	1960	1970	1974
Overheidsuitgaven	100	272	1001	1845
Overheidsuitgaven per hoofd van de bevolking	100	236	765	1361

Wanneer we onze aandacht echter richten op de ontwikkeling van de overheidsuitgaven in relatie tot die van het nationaal inkomen, kan de groeiende omvang van de bevolking niet op eenzelfde wijze uit de ontwikkeling van de publieke sector worden verzelfstandigd. Zowel de publieke uitgaven als de gehanteerde schaal-variabele worden immers mede bepaald door de bevolkingsomvang. De omvang van de bevolking zal met andere woorden zowel in teller als noemer van het "overheidsaandeel" verschijnen. Betrekkelijk eenvoudig is in dit geval echter de uitvoering van regressie-analyse.

Men kan moeilijk de bevolkingsomvang als geïsoleerde factor opvatten. Veranderingen in de bevolkingsgrootte werken op talloze manieren indirect door op de ontwikkeling van de overheidsuitgaven. De bevolkingsgroei veroorzaakt effecten die zelf weer een specifieke invloed hebben op het overheidsoptreden, zoals de samenstelling van de bevolking, de bevolkingsdichtheid, verstedelijking, dynamiek in de vraagstructuur, e.d. Via regressie-analyse kan men echter wel de uiteindelijke doorwerking van een factor bevolkingsgroei peilen.

De directe invloed van de samenstelling van de bevolking op de rijks- overheids- en de sociale verzekeringsuitgaven is geschat door Ritzen¹⁾. Zijn onderzoek omvat alleen de begrotingsposten waarvan alle uitgaven (inclusief overhead-kosten) aan één bepaalde leeftijdsgroep ten goede komen. Voor het jaar 1973 komt dit neer op 40% van de rijksuitgaven en 88% van de sociale verzekeringsuitkeringen²⁾. Dit betekent dat de rijks- en sociale verzekeringsuitgaven voor respectievelijk 40 en 88% bestaan uit uitgaven die gevoelig zijn voor veranderingen in de leeftijdssamenstelling van de bevolking, althans voor zover deze beantwoordt aan de driedeling "jeugdigen" (tot 19 jaar), "onafhankelijken" (20-64 jaar) en "bejaarden" (65 jaar en ouder). Onder meer wordt geconcludeerd dat de stijging van de rijksuitgaven en de sociale verzekeringsuitkeringen per hoofd voor de groep jeugdigen van 1971 tot 1973 ongeveer gelijk is aan die van het nationaal inkomen per capita, terwijl de stijging van de uitgaven voor andere leeftijdsgroepen ruim anderhalf maal zo groot is. Gebruikmakend van drie verschillende varianten voor de toekomstige ontwikkeling van de bevolking worden prognoses gemaakt van de toekomstige ontwikkeling van de bevolkingsgevoelige uitgaven.

1) J.M.M. Ritzen, Leeftijdsstructuur bevolking en rijksoverheids en sociale verzekeringsuitgaven 1975-2000, Sociaal en Cultureel Planbureau, Cahier no. 3, 1975.

2) De beschouwde sociale verzekeringsuitgaven omvatten meer dan de op blz. 52 genoemde demografische verzekeringen. De inkomensdergingsverzekeringen worden bijvoorbeeld geheel aan de "onafhankelijke" bevolkingsgroep toegerekend.

De analyse van Ritzen zou kunnen worden uitgebreid tot een beschouwing van een langere reeks van jaren, hoewel de om pragmatische redenen gehanteerde veronderstellingen maken dat de analyse alleen in een schatting uitmondt¹⁾ en uitbreiding tot het geheel van de overheidsuitgaven om statistische redenen niet mogelijk is.

5.3 Voorlopige balans

Op grond van theoretische overwegingen kan ten aanzien van een aantal tot nu toe besproken factoren worden aangegeven welke naar macro-economisch criterium onderscheiden uitgavengroepen vooral door de betreffende processen worden beïnvloed. In een onderscheiding van het uitgavenverloop naar perioden en ten aanzien van de mate waarin de factoren het verloop van de betreffende uitgavengroepen determineren, moet statistische analyse of kwalitatief historisch onderzoek uitkomst bieden.

In de beschouwing van afzonderlijke verklarende processen zijn reeds opmerkingen gemaakt over de uitgavengroepen waarop zij met name betrekking zouden kunnen hebben. Thans willen we andersom, d.w.z. vanuit het oogpunt van de onderscheiden uitgavengroepen, bezien welke verklarende factoren in ieder van die groepen een rol zal kunnen spelen. Deze samenvatting van resultaten volgt nu - vóór een beschouwing van sociaal-culturele en politieke factoren - omdat, zoals we al onder 2.4 opmerkten, de nog te bespreken factoren alleen een diffuse invloed uitoefenen op de macro-economisch ingedeelde uitgaven en in de determinanten van al deze onderscheiden uitgavengroepen kunnen worden teruggevonden.

In de volgende opsomming geven we van iedere onderscheiden uitgavengroep de economische en demografische factoren die mogelijk oorzaak zijn van de volume-ontwikkeling van de betreffende uitgaven. Beknopt geven we tevens de reden aan waarom de genoemde veroorzakende factor juist van invloed zal zijn op de uitgavencomponent. Wij wijzen er op dat alleen die factoren worden genoemd, waarvan mag worden verwacht dat zij een voorname invloed uitoefenen op de relatieve ontwikkeling van iedere uitgaven categorie.

Uitgavengroep	mogelijk veroorzakende economische en demografische factoren	aard van de beïnvloeding
1. Lonen, salarissen en sociale lasten	1.1. Complementariteit en inkomenselastische vraag	1.1. Betreft de reactie van de produktie, met daaraan verbonden materiële consumptie en investeringen, op veranderingen in de algehele bedrijvigheid, waarmee zij

1) Een beperkende veronderstelling is dat jeugdigen worden geacht niet actief te zijn. Opnieuw zou moeten worden nagegaan of het niet mogelijk is een bepaald deel van de nu aan "onafhankelijken" toegerekende uitgaven aan "jeugdigen" toe te rekenen. Dit houdt in dat niet alle toegerekende begrotingsposten aan één specifieke leeftijdsgroep ten goede zullen komen. Een tweede beperking is dat Ritzen gebruik maakt van voorlopige rekeningcijfers voor de rijksuitgaven.

Uitgavengroep	mogelijk veroorzakende economische en demografische factoren	aard van de beïnvloeding
		technisch of organisch is verbonden. Continue invloed met mogelijke vertragingen.
	1.2. kostenmotief	1.2. bij overheidsvoorziening, met optredende materiële consumptie, investeringen en overheidsproductie zijn de kosten lager dan bij marktvoorziening. Incidentele invloed.
	1.3. differentiële produktiviteitsontwikkelingen	1.3. bij (al dan niet door complementariteit) vereist voorzieningenniveau en bij achterblijvende produktiviteitsontwikkeling zal het arbeidsvolume toenemen. Continue invloed met mogelijke vertragingen.
	1.4. veranderingen in de leeftijdsstructuur	1.4. leeftijdsgevoelige uitgaven worden vooral gedaan in de sfeer van de overheidsproductie (bv. onderwijs) en als inkomensoverdrachten om niet. Bij gegeven voorzieningenniveau per hoofd in de leeftijdscategorie continue invloed (althans waar het lopende rekeningen betreft).
2. netto materiële consumptie	2.1. complementariteit en inkomens-elastische vraag	2.1. zie 1.1.
	2.2. kostenmotief	2.2. zie 1.2.
3. netto investeringen	3.1. complementariteit en inkomens-elastische vraag	3.1. zie 1.1. Door duurzame karakter vaste activa sterke vertragingen en/of veranderende capaciteitsbenuttingen.
	3.2. kostenmotief	3.2. zie 1.2. (vooral invloed grond-, water- en wegenbouw).
	3.3. veranderingen in de leeftijdsstructuur	3.3. zie 1.4. en 3.1. (vooral invloed scholenbouw).
4. rente op overheidsschuld	4.1. financieringspolitiek in samenhang met totaal beschikbare belastingmiddelen	4.1. continue en extra incidentele invloeden met belangrijke vertragingen.

Uitgavengroep	mogelijk veroorzakende economische en demografische factoren	aard van de beïnvloeding
5. prijsverlagende subsidies	5.1. werkgelegenheidsmotief 5.2. differentiële produktiviteitsontwikkelingen 5.3. verdelingsbeleid	5.1. vooral t.a.v. loonsubsidies; recente invloed. 5.2. zie 1.3. 5.3. Een expliciet of impliciet verdelingsbeleid is achtergrond van vele optredende effecten. Ten aanzien van het gedrag van prijsverlagende subsidies en overdrachten om niet treden verdelingsmotieven duidelijk aan de dag. Behalve de volume-ontwikkeling is ook de prijsontwikkeling van deze uitgaven sterk afhankelijk van het verdelingsbeleid.
	5.4. recessie en stagnatie	5.4. vooral positieve invloed op prijsverlagende subsidies en overdrachten om niet. Weinig vertragingen.
6. inkomens- en vermogensoverdrachten om niet (Rijk/OPL)	6.1. ontwikkelingsmotief	6.1. door middel van investeringsbijdragen bevordert de overheid de industrialisatie. Incidentele en afhankelijk van beleid en verloop van de algehele economische bedrijvigheid meer continue invloed.
	6.2. risicomotief	6.2. overheidsgaranties en andere bijdragen ten gevolge van optredende risico's van onderzoek en ontwikkeling in het particuliere bedrijfsleven.
	6.3. verdelingsbeleid	6.3. zie 5.3.
	6.4. recessie en stagnatie	6.4. zie 5.4.
	6.5. veranderingen in de leeftijdsstructuur	6.5. zie 1.4.
7. sociale verzekeringsuitkeringen	7.1. verdelingsbeleid	7.1. zie 5.3.
	7.2. recessie en stagnatie	7.2. zie 5.4.
	7.3. veranderingen in de leeftijdsstructuur	7.3. zie 1.4.

Niet expliciet genoemd zijn factoren als de aard van het financieringsstelsel, de "complexiteit van de economische organisatie" en veranderingen in de totale omvang van de bevolking.

In een enkel geval is in het geheel niet duidelijk hoe de invloed van deze factoren is, in andere gevallen worden alle categorieën mogelijk - in onderling theoretisch niet weegbare mate - door zulke factoren beïnvloed.

Rekening houdend met de mate waarin het verloop van de afzonderlijke uitgavengroepen moet worden toegerekend aan dat van hun bestanddelen, kan ten aanzien van min of meer continue invloeden van factoren op de reële, relatieve ontwikkeling van de uitgaven het volgende samenvattende beeld worden gegeven.

- I. De relatieve ontwikkeling van het volume van de overheidsproductie zal vooral afhankelijk zijn van het bestaan en de ontwikkeling van technische en sociaal-economische complementariteiten ¹⁾ in onlosmakelijke samenhang met mogelijk achterrijlende produktiviteitsontwikkelingen.
- II. De relatieve ontwikkeling van het volume van de netto materiële overheidsconsumptie zal vooral worden bepaald door het bestaan van complementariteiten en de ontwikkeling van de overheidsproductie.
- III. De overheidsinvesteringen zullen mogelijk afhankelijk zijn van complementariteiten. Vooral hier spelen vertraagde reacties door wijzigingen in de bezettingsgraad een voorname rol.
- IV. De overdrachtsuitgaven ontwikkelen zich in een patroon dat vorm krijgt door het specifieke verdelingsbeleid, conjuncturele of structurele terugval van de economische bedrijvigheid en van de inschakeling van arbeidskrachten in het productieproces en de leeftijdsgevoeligheid van een aantal inkomensoverdrachten.

Daarnaast spelen de genoemde incidentele factoren een rol, die nog worden aangevuld met toevallige factoren als optredende rampschade, internationale spanningen en dergelijke. Het optreden van deze factoren moet onderwerp van historisch onderzoek zijn.

5.4. Sociaal-culturele en politieke factoren

Factoren van sociaal-culturele en politieke of politiek-juridische aard zijn niet zozeer een verklarende variabele van de ontwikkeling van afzonderlijke, naar macro-economisch gezichtspunt onderscheiden uitgavengroepen. Bij hantering van de economische indeling van de overheidsuitgaven is dit complex van factoren veeleer van invloed op de ontwikkeling van de totale uitgaven. Ten aanzien van functioneel ingedeelde uitgaven geldt dat sommige factoren nauwer dan andere zijn verbonden met de ontwikkeling van bepaalde, afzonderlijke functies en

1) Tot de "sociaal-economische complementariteit" rekenen we de ontwikkeling en de effecten van de inkomenselasticiteiten van de vraag naar intermediaire en finale overheidsvoorzieningen.

bij ontbreken van statistische onvolkomenheden of door toepassing van de in paragraaf 2.4 gesuggereerde methode is verbijzondering ook hier zonder meer belangwekkend. Alleen vanwege de beperkingen die we ons in dit vooronderzoek moeten opleggen, blijft deze verbijzondering hier achterwege. Nader onderzoek op dit terrein blijft daarmee alleszins gewenst. Kenmerk van een groot aantal van de hierna te noemen sociaal-culturele en politieke factoren achter de relatieve ontwikkeling van de publieke uitgaven is dat zij moeilijk kunnen worden gekwantificeerd. Het hanteren van zogenaamde sociale indicatoren kan echter worden overwogen. Daarnaast is men vooral aangewezen op bestuurskundig en kwalitatief-historisch onderzoek.

Zonder al te lang stil te staan bij iedere factor noemen we (in willekeurige volgorde) een aantal sociaal-culturele en politieke processen die van invloed zullen zijn op het relatieve uitgavenverloop.

1. Demonstratie-effecten

Vooraf door de opzienbarende ontwikkeling van moderne communicatiemiddelen, wellicht ook door een vergroting van het educatieve systeem en door het versneld slijten van in het verleden onoverschrijdbare klassen- en standtegenstellingen krijgen de demonstratie-effecten in de maatschappelijke ontwikkeling een grote betekenis. Demonstratie of beter perceptie van onrechtvaardig geachte verschillen in de kwaliteit van het bestaan (sociale, maar ook regionale verschillen), versterkt tendensen tot nivellering en herverdeling van inkomens en voorzieningen ¹⁾. Deze factor zal duidelijk van invloed zijn op het verdelingsbeleid, zowel wat betreft de omvang en distributie van voorzieningen in natura, als wat betreft de inkomensherverdelende werking van de overdrachtsuitgaven.

2. Sociale mobiliteit

Sociale mobiliteit is mede-voorwaarde en mogelijk gevolg van het bestaan van demonstratie-effecten. De sociale mobiliteit heeft een zelfstandige betekenis waar zij, bij ongewijzigd verdelingsbeleid, leidt tot veranderingen in de samenstelling en de omvang van specifieke voorzieningen genietende lagen van de bevolking. Hetzelfde kan - mutatis mutandis - gelden voor een proces van regionale mobiliteit.

3. Sociale frictie

Samenhangend met veranderingen in het welvaartsniveau, met een complexer worden van het maatschappelijk verkeer of door minder structurele oorzaken kunnen sociale spanningen optreden of intensiveren. Optredende sociale fricties - op allerlei terreinen - kunnen reden zijn tot een intensiever regelend optreden van de zijde van de overheid en mogelijkwijze leiden tot een vergroting van de daaraan verbonden uitgaven.

1) Vgl. F. Hirsch, Social Limits to Growth, Londen 1977; besproken door W. Barnes in Journal of Social Policy, dec. 1977, blz. 478-481.

4. Starheden in juridische verhoudingen

In een zich economisch en sociaal snel ontwikkelende samenleving tonen de juridische verhoudingen een tendens bij de aan haar gestelde eisen achter te blijven. De juridische verhoudingen kunnen dan ook een factor zijn die ombuigingen in de uitgavenontwikkeling hinderen. Zo kan men denken aan de regeling van het eigendomsrecht en allerhande beroepsprocedures, die bv. een rem kunnen vormen op het proces van stadsvernieuwing. Juridische verhoudingen bepalen in het algemeen mede de effectiviteit van het overheidsoptreden.

5. Secularisatie

Secularisatie zal mede tot gevolg hebben dat er een geleidelijke verschuiving optreedt van sociaal-culturele voorzieningen door kerken of aan het geloof verbonden welzijns- en liefdadigheidsinstellingen naar een "professionalisering" van de dienstverlening en daardoor mogelijk naar een sterker subsidiëring of zelfs "collectivisering" van dergelijke diensten. Door een, voor Nederland tamelijk specifieke, ontzuiling kan de dienstverlening meer cliëntgericht en doelmatiger worden, hetgeen kan worden versterkt door grotere mogelijkheden tot samenwerking en fusie; anderzijds verkleint de secularisatie en de professionalisering van de sociaal-culturele en niet winstgerichte dienstverlening de mate waarin hierin particulier zal worden voorzien ¹⁾.

6. Inrichting van de politieke besluitvorming

De wijze waarop de politieke besluitvorming is ingericht zal ontegenzeggelijk van invloed zijn op de specifieke aard van het overheidsoptreden, ook waar dat zich vertaalt in de uitgaven. De ontwikkeling van de politieke besluitvorming omvat mede het proces van democratisering, dat zich na 1945 vooral uitdrukt in de groei van het aantal politiek actieve belangengroepen, de toename van het aantal adviescolleges, de invoering van openbare commissievergaderingen en hearings, de uitbreiding van de staf van het parlement en de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd ²⁾; ook omvat zij processen als rationalisering en verwetenschappelijking van de beleidsvoorbereiding en besluitvorming, centralisatie of decentralisatie, bureaucratisering of de effecten van het bestaan van een politiek systeem van evenredige vertegenwoordiging of van het voeren van een op consensus gerichte politiek ³⁾. Hoogerwerf heeft onder meer betoogd ⁴⁾ dat democratisering, specialisatie en centralisatie leiden tot een relatieve vergroting van het beleid en de organisatie van de overheid, terwijl politieke rationalisering, decentralisatie en coördinatie of samenwerking op het niveau van een zelfde bestuurslaag leiden tot een stabilisering

1) M. Hülster, Strukturwandel der Sozialarbeit; dargestellt am Zusammenschluss katholischer, protestantischer und humanistischer sozialer Dienste in den Niederlanden, Frankfurt a/M 1977.

2) A. Hoogerwerf, t.a.p. blz. 250.

3) Th.A. Stevers, welke factoren bepalen de veranderingen in het niveau en de structuur van de belastingen in de 19e en 20e eeuw?, Smeets-bundel, Deventer 1967; D. Tarschys, t.a.p. blz. 22.

4) A. Hoogerwerf, t.a.p. blz. 249 e.v.

of een relatieve vermindering van beleid en organisatie. Hij meent dat beide tendensen in de na-oorlogse periode niet tegen elkaar hebben kunnen opwegen (evenmin overigens als daarvoor) en stelt dat de groei van de overheidssector in de periode 1945-1965 vooral moet worden toegeschreven aan de relatief grote mate van centralisatie. De groei van de overheid in de gedeeltelijk overlappende periode 1960-1975 moet zijns inziens vooral worden verklaard uit de sterke specialisatie en democratisering, waarvan de effecten niet voldoende in evenwicht werden gehouden door de optredende rationalisering en coördinatie.

7. Opvattingen over (de legitimiteit en de doelmatigheid van) het overheidsoptreden

De ideologische basis waarop het gehele overheidsbeleid rust is een niet te veronachtzamen algemene factor die de aard en de omvang van het overheidsoptreden mogelijk maakt, begrenst of ex post legitimeert. Ideologische elementen bepalen - voor ieder economisch subject - mede waar de "tolerable burdens of taxation" ligt. Opvattingen over het overheidsoptreden zijn medebepalend voor het stemgedrag van de bevolking, vooral wanneer politieke partijen zich ten aanzien van vraagstukken van legitimiteit en doelmatigheid van overheidsoptreden duidelijk profileren. Hoewel het geen ideale indicator is, kan toch het stemgedrag van de bevolking als de meest adequate maatstaf voor (veranderende) opvattingen over het overheidsoptreden worden gezien.

8. Urbanisatie en veranderingen in de bevolkingsdichtheid

Hoewel men er over zou kunnen twisten in hoeverre deze twee samenhangende factoren op zichzelf tot de sociale factoren moeten worden gerekend, is duidelijk dat de effecten ervan zeker in sociale processen tot uiting zullen komen. Vergroting van bevolkingsdichtheid en verstedelijking intensiveren het sociaal en economisch verkeer en zullen - in zeer algemene bewoordingen - grotere eisen stellen aan het regelend optreden van de overheid. Er worden immers externe effecten door gecreëerd, nieuwe behoeften door geschapen, sociale fricties door opgeroepen.

9. Pressiegroepen en machtsverhoudingen

Pressiegroepen ontleen hun macht aan het feit dat zij in staat zijn tot gratis beschikbaarstelling van selectieve informatie ter beïnvloeding van de oordeels- en besluitvorming van publiek of overheid, aan de economische macht van de instellingen of personen die zij vertegenwoordigen en daarmee aan de sancties die zij kunnen hanteren (bedrijfssluitingen, prijsverhogingen, stakingen), aan hun financiële draagkracht en aan de mate waarin zij zich hebben kunnen doen vertegenwoordigen in beleidsvoorbereidende en -uitvoerende

overheids- of semi-overheidsinstellingen (de zgn. "vijfde macht")¹⁾.

Niet iedere belangengroep kan dus zonder meer als werkelijke pressiegroep worden gezien. Evenmin komt aan verschillende pressiegroepen eenzelfde hoeveelheid macht toe.

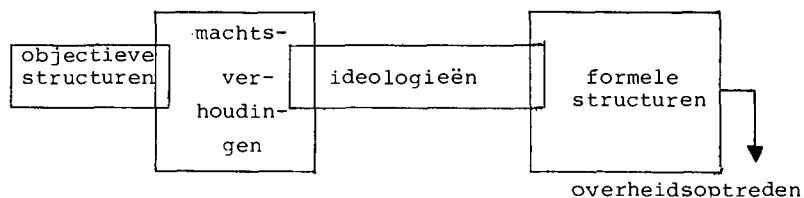
Het netto-effect van de activiteiten van de pressiegroepen, die zich kunnen beijveren voor vergroot overheidsoptreden op terreinen die voor de leden van belang zijn (bv. voor steun aan bedrijven), maar ook voor verminderd optreden waar dit de belangen van leden schaadt (bv. tegen lastenverzwaring), is waarschijnlijk a priori al positief, d.w.z. uitgavenvergroterend. Extra uitgaven ten behoeve van de belangen van een pressiegroep kunnen immers worden gedaan zonder dat daaraan een voor leden van de pressiegroep merkbare lastenverzwaring is verbonden, terwijl uitgavenvermindering enerzijds strijdig kan zijn met de belangen van andere pressiegroepen (al was het alleen maar die van de bureaucratie) en anderzijds onverenigbaar kan zijn met andere belangen van de leden van dezelfde pressiegroep. Historisch onderzoek moet uitmaken in hoeverre de invloed van pressiegroepen in werkelijkheid uitgavenvergroterend is geweest en of zij ook oorzaak is van de relatief snelle groei van de overheidsuitgaven.

Een hypothese over de onderlinge verhouding van factoren

Wanneer we ons ten slotte afvragen in welke relatie al de genoemde afzonderlijke factoren tot elkaar staan, moet de onderscheiding naar economische, demografische, sociale en politieke factoren worden losgelaten. Het verdient dan veeleer aanbeveling aan te sluiten bij Stevers' onderscheid naar objectieve structuren, machtsverhoudingen, formele structuren en ideologieën²⁾.

Onder objectieve structuren verstaan we in dit kader de omvang en de wijze van produktie, de omvang en de aard van consumptie en de inkomens- en vermogensverdeling in de particuliere sector, de omvang en de samenstelling van de bevolking en de internationale verhoudingen (en mogelijk optredende catastrofes). Onder de machtsverhoudingen kan men met Stevers in operationele zin verstaan de kwantitatieve betekenis van naar inkomen en andere facetten van de sociaal-economische positie onderscheiden sociale groepen en het optreden van pressiegroepen. De formele structuren omvatten het politieke en juridische stelsel. Als werkhypothese kan men wellicht aannemen dat de relatie tussen deze afzonderlijke factoren de volgende is:

-
- 1) Zie P. Bernholz, Einige Bemerkungen zur Theorie des Einflusses der Verbände auf die politische Willensbildung in der Demokratie, Kyklos, Vol. 22, 1969; idem, Die Machtkonkurrenz der Verbände im Rahmen des politischen Entscheidungssystems, in: Macht und ökonomisches Gesetz (hrg. H.K. Schneider en Chr. Watrin), Berlijn 1973, blz. 865-867. Zie voor een analyse van het optreden van pressiegroepen ook Th.A. Stevers, Een economische analyse van het democratisch proces, Achtste lustrum Katholieke Hogeschool, Tilburg 1967, blz. 1-41.
 - 2) Th.A. Stevers, welke factoren bepalen de veranderingen in het niveau en de structuur van de belastingen in de 19e en 20e eeuw?, Smeetsbundel, Deventer 1967. De volgende redenering is overigens niet ontleend aan dit artikel.



Het overheidsoptreden is rechtstreeks gevolg van de werking van het formele (politieke systeem. Het schema wil daarnaast slechts tot uitdrukking brengen dat

1. Groeifactoren van een bepaalde aard (bv. pressiegroepen als onderdeel van de machtsverhoudingen) alleen tot een wijziging van de mate van overheidsoptreden aanleiding geven, indien nakomende schakels in de opbouw van het maatschappelijk stelsel (bv. de politieke structuur) zich daartegen niet verzetten;
2. wijzigingen in het overheidsoptreden (in het algemeen op middellange en langere termijn) moeten worden gelegitimeerd door voorliggende schakels in de opbouw van het maatschappelijk stelsel.

Het schema wil niet uitdrukken dat er sprake zou zijn van eenzijdige causale verbanden.

Het schema herinnert ons er tevens aan dat de werking van afzonderlijke groeifactoren niet alleen door een gecombineerd optreden, maar ook door wijzigingen van objectieve structuren, machtsverhoudingen, ideologieën en formele structuren (al dan niet in die volgorde) cumulatieve effecten op het financieel overheidsoptreden kunnen hebben. Deze cumulatieve effecten van afzonderlijke factoren die ieder op zichzelf proportionele veranderingen van het uitgavniveau zouden bewerkstelligen, zouden - in noodzakelijkerwijze gestileerde vorm - nader moeten worden onderzocht.

5.5. Toekomstige ontwikkelingen

Teneinde zinvolle uitspraken te kunnen doen over de toekomstige ontwikkeling van het overheidsaandeel, moet allereerst "de toekomst" worden gedefinieerd in termen die de groeifactoren niet ongeraakt laten. De toekomst is dan een specifiek complex van prognoses ten aanzien van de economische, de demografische, de sociaal-culturele en de politieke ontwikkelingen.

Uitgaande van de onder 5.3 gegeven rangschikking van factoren krijgt een prognose van de economische ontwikkeling vooral inhoud door een raming van het verloop van de produktiviteitsontwikkeling van particuliere en publieke sector, de groei van het nationaal inkomen en de ontwikkeling van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Wellicht kan men aannemen dat de produktiviteitsontwikkeling in bedrijven en overheidssector zich in de nabije toekomst niet wezenlijk anders zullen gedragen

dan in de eerste helft van de jaren zeventig het geval was ¹⁾. Wel dient men ten aanzien van de werking van het Baumol-effect rekening te houden met eventuele wijzigingen in het zgn. trendbeleid, waarmee de ontwikkeling van lonen en salarissen in de overheids- en quartaire sector worden gekoppeld aan de ontwikkeling van de regelingslonen in een deel van het bedrijfsleven.

Wat betreft de ontwikkeling van het reëel nationaal inkomen zal men, althans voor wat betreft het komende decennium, rekening moeten houden met een structureel lager groeitempo dan in de jaren tot 1972/1973. Men doet er waarschijnlijk goed aan de ontwikkeling van de werkgelegenheid te beschouwen vanuit drie gezichtspunten.

Ten eerste mag men verwachten dat de industriële werkgelegenheid zich òf kenmerkt door voortgaande uitstoot van arbeidskrachten òf dat de industrie in elk geval niet gemakkelijk de reeds uitgestoten arbeidskrachten weer zal kunnen inschakelen, zulks mede afhankelijk van het gevoerde beleid. Ten tweede kan worden verwacht dat vooral de quartaire sector zich qua geboden werkgelegenheid verder zal ontwikkelen ²⁾.

Ten slotte moet worden verwacht dat het aanbod van arbeidskracht zal blijven toenemen, wellicht ook doordat meer vrouwen zich op de arbeidsmarkt zullen aanbieden ³⁾. Om deze laatste reden, maar ook omdat de ontwikkeling van het karakter van de scholing hiertoe aanleiding geeft, moet bovendien worden verwacht dat dit aanbod zich vooral op de tertiaire en quartaire sectoren zal richten.

De demografische ontwikkeling kan worden beschreven aan de hand van de prognoses van het Centraal Bureau voor de Statistiek, zoals die ook in het rapport "De komende vijftientig jaar" van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid zijn uiteengezet. Wanneer aansluiting wordt gezocht bij de methode van Ritzen vereist dit dat ook de bevolkingsprognose in overeenkomstige termen wordt geformuleerd.

De grootste moeilijkheden doen zich zeker voor ten aanzien van een raming van de aard van de toekomstige ontwikkelingen op sociaal-cultureel en politiek terrein. Het genoemde rapport van de W.R.R. (blz. 53-55) geeft daaraan ook uiting. Naarmate de beschouwde "toekomst" echter een kortere termijn beschrijft, kunnen de sociale en politieke ontwikkelingen meer als een extrapolatie van het verleden worden ingebracht. Een extra moeilijkheid ontstaat ook dan, doordat de invloed van sociaal-culturele en politieke ontwikkelingen op het verloop van de overheidsuitgaven ook in het verleden niet duidelijk is. Men zal er dan ook goed aan doen de toekomstige ontwikkeling op niet langer dan middellange termijn te bezien en in dit geval te beschrijven door extrapolatie van de indicatoren voor demonstratie-effecten, sociale

-
- 1) De prognose van het CPB in "De Nederlandse economie in 1980", 's-Gravenhage 1976, die weliswaar is gebaseerd op specifieke beleidsvarianten, suggereert geen fundamentele verandering in de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit in bedrijven op middellange termijn (blz. 122).
 - 2) Vgl. bijvoorbeeld J.A.A. van Doorn, De demobilisatie van het leger van de arbeid, aanzetten tot een laat-industrieel werkgelegenheidsbeleid, Beleid en Maatschappij, juni 1978, blz. 154-164.
 - 3) Een prognose van de ontwikkeling van het arbeidsaanbod vindt men in Omvang en samenstelling van het trendmatige arbeidsaanbod tussen 1975 en 2000, Centraal Planbureau, monografie nr. 22, 's-Gravenhage 1978.

mobilititeit, sociale frictie, secularisatie, verstedelijking en veranderingen in de bevolkingsdichtheid zoals die golden in het tijdvak 1970-1976. De juridische verhoudingen, de inrichting van de politieke besluitvorming en het optreden van pressiegroepen zullen op een middellange termijn waarschijnlijk niet wezenlijk veranderen. Hun invloed zou hier als restgroep moeten worden opgevat.

6. SAMENVATTING: DE MOGELIJKHEDEN VAN ONDERZOEK

In deze laatste paragraaf geven we een samenvatting van de voornaamste in dit vooronderzoek getrokken conclusies en van de in het voorafgaande gedane aanbevelingen ten aanzien van de in de uitvoering van een definitief onderzoek te volgen gedragslijn.

Overheidsuitgaven en "overheidsaandeel"

Een indicator voor de mate van overheidsop treden in de nationale economie is het "overheidsaandeel", gedefinieerd als de som van overheidsbestedingen en overdrachtsuitgaven uitgedrukt in het nationaal inkomen. Het is van belang te blijven beseffen dat het overheidsaandeel alleen een indicator is voor de "mate van overheidsop treden", welke laatste in het algemeen de door de te onderzoeken factoren verklaarde variabele is. Deze beperking geldt evenwel niet voor alle factoren. Men dient zich er telkens rekenschap van te geven welke verklaarde variabele in het geding is.

Classificatie van uitgaven

In deze voorstudie hanteren we twee indelingen van het uitgavenverloop: één naar onderwerpen van overheidszorg (functionele indeling) en één gebaseerd op de Nationale Rekeningen (macro-economische indeling). Deze classificaties kunnen elkaar goed aanvullen. Zo worden in de Nationale Rekeningen uitgavengroepen nader geclassificeerd in termen die overeenkomen met of verwant zijn aan functies.

Een functionele indeling van het totaal van de overheidsuitgaven wordt in de statistieken niet gegeven maar kan bij benadering worden opgesteld. Men dient dan de rijksuitgaven (inclusief specifieke en exclusief algemene uitkeringen aan lagere overheden) aan te vullen met de sociale verzekeringsuitgaven, die met de functie Sociale Voorzieningen kunnen worden samengevoegd onder een functie Sociale Voorzieningen en Voorzorg.

Andere indelingen zijn ook denkbaar en verdienen nader te worden uitgewerkt. We denken dan in het bijzonder aan het onderscheid tussen "personele" en "materiële" uitgaven zoals dat wordt gehanteerd in het SER-advies inzake omvang en groei van de collectieve uitgaven.

Verklarende factoren

In deze terreinverkennde studie is een opsomming gegeven van een aantal in de vakliteratuur genoemde, mogelijk verklarende factoren. Daarbij is onderscheid gemaakt naar economische, demografische, sociaal-culturele en politieke factoren. In feitelijk, toetsend onderzoek verdient het aanbeveling de invloed van factoren op theoretisch meer geïntegreerde wijze te beschouwen. Zo kan worden gedacht aan een indeling naar "vraag"- en "aanbod"factoren (in meer dan strikt economische zin) en "financieringsfactoren", die de bemiddeling tussen de twee eerstgenoemde factoren vormen. De in deze studie op hun theoretische merites beziene factoren kunnen daarin goed worden ingepast.

Er van uitgaande dat een bepaalde structurele samenhang bestaat tussen de factoren die mogelijk de ontwikkeling van het overheidsop treden of de daarmee gepaard gaande uitgaven bepalen, kunnen deze factoren ook worden gezien in een kader dat onderscheidt naar objectieve

structuren, machtsverhoudingen, formele structuren en ideologieën. Een dergelijk kader rangschikt de verklarende factoren in een min of meer hiërarchisch systeem van maatschappelijke processen die vooraf gaan aan het optreden van de overheid. In het verloop van de maatschappelijke ontwikkeling wijzigen zich de objectieve structuren, de machtsverhoudingen, de ideologieën en de formele structuren, waardoor verklarende factoren mogelijk aan intensiteit winnen of verliezen en weer cumulatieve effecten kunnen optreden.

Meting van factoren

Er kan geen uniforme stelregel worden geformuleerd ten aanzien van de meting van de beschouwde verklarende factoren en de invloed daarvan op de (relatieve) uitgavenontwikkeling. Demografische factoren lenen zich er toe door middel van statistische analyse (regressie of uitvoering van de methode van Ritzen) te worden onderzocht. Het onderzoek van economische factoren vereist soms kwalitatief-historisch onderzoek (externe en ontwikkelingseffecten en andere "motieven"), soms statistisch-analytisch onderzoek (complementariteiten, de "complexiteit van de economische organisatie") of soms bestuurlijk-analytisch onderzoek (de aard van het financieringsstelsel, differentiële produktiviteitsontwikkelingen, mogelijk de "complexiteit van de economische organisatie", doeleinden en instrumenten van het verdelingsbeleid). Het onderzoek van sociaal-culturele factoren stuit vooral op moeilijkheden waar het de statistische formulering van de te verklaren ontwikkeling betreft (economisch onderscheiden uitgaven voldoen hier niet en functioneel ingedeelde uitgaven zijn statistisch minder omvattend) en met betrekking tot de keuze en formulering van geschikte sociale indicatoren. Het eerste probleem wordt minder nijpend door als benadering van de te verklaren ontwikkeling de functioneel ingedeelde rijksuitgaven te kiezen. Daarnaast kunnen de sociale verzekeringsuitkeringen onder de functie Sociale Voorzieningen en Voorzorg worden gerangschikt.

Aan de meting van factoren gaat een toerekening van het uitgavenverloop, bijvoorbeeld naar macro-economische of functionele groepen, vooraf, terwijl de invloed van de factoren op de totale uitgavenontwikkeling naar intensiteit kan worden gerangschikt door specificatie van het aandeel van de afzonderlijke, verklaarde uitgavengroep in het totale uitgavenverloop.

Prijzen en hoeveelheden

Toerekening van de uitgavenontwikkeling aan het verloop van een volume en een prijscomponent is zonder nader onderzoek niet mogelijk. De voornaamste barrière is hier het ontbreken van inzicht in de produktiviteitsontwikkeling van de overheidsproduktie. Wat betreft het investeringsverloop is men aangewezen op de door het CBS gehanteerde prijsindex-cijfers; de netto materiële consumptie zal moeten worden gedefleerd met het prijsindexcijfer voor het nationaal inkomen en de overdrachten met die van de gezinsconsumptie of met een samengestelde prijsindex.

Ten aanzien van het onderzoek van het produktiviteitsverloop bij de overheid bevelen we aansluiting bij de departementale doelstellingen en instrumentenanalyse van de COBA aan. De hoeveelheidsanalyse is in praktisch opzicht een gecompliceerde zaak.

Beseft moet worden dat de in de literatuur genoemde en de ook in dit rapport beschouwde verklaringen van de ontwikkeling van de overheidsuitgaven doorgaans alleen betrekking hebben op de volume-ontwikkeling.

Waardering van overheidsproduktie

Uitvoering van de in de probleemstelling bedoelde waarde-analyse van het overheidsprodukt en van de in de quartaire sector voortgebrachte produkten is een hoogst gecompliceerde opgave. Allereerst vereist een waarde-analyse dat de hoeveelheden produkt bekend zijn. Hoeveelheidsanalyse gaat dan ook vooraf aan waarde-analyse. Ten aanzien van de waardering van uiteindelijk vastgestelde hoeveelheden produkt kan getracht worden aansluiting te vinden bij het onderscheid tussen collectieve en quasi-collectieve goederen en diensten. We menen dat de zuiver collectieve produkten alleen goed kunnen worden gewaardeerd aan de hand van de waarde van de produktiefactor arbeid, of eventueel met behulp van de methode van Recktenwald (waardering naar afgewende potentiële schade). Wat betreft quasi-collectieve goederen kan men benaderend te werk gaan met behulp van methoden ontleend aan de kostenbaten analyse of door schatting van de marktprijzen die gelden of zouden gelden bij particuliere voorziening.

In elk geval zal geen uniforme waardemaat kunnen worden gehanteerd en bovendien zal waardering niet analoog zijn aan de in de markteconomie geforceerde waardering, zodat vergelijking van de collectieve en de particuliere produkten onmogelijk blijft.

Prognose van de toekomstige ontwikkeling

Een prognose van de ontwikkeling van de publieke uitgaven in de nabije toekomst kan worden opgesteld door een schatting te maken van het waarschijnlijke verloop van enkele belangrijke groeifactoren, zoals de ontwikkeling van de arbeidsproduktiviteit in de particuliere en de publieke sector, de ontwikkeling van de arbeidsmarkt en van het nationaal inkomen. De prognose van een toekomstige ontwikkeling zal moeten zijn gebaseerd op een in het recente verleden waarneembare relatie tussen de ontwikkeling van deze variabelen en die van de publieke uitgaven. Ten aanzien van de ontwikkeling van sociaal-culturele en politieke factoren hebben we geopperd dat door de keuze van een voldoende korte termijn van de "toekomst" extrapolatie wellicht is geoorloofd.

Verklaring van in tabellen gebruikte tekens

.	=	gegevens ontbreken
*	=	voorlopig cijfer
-	=	nihil
0 (o,o)	=	het aantal is minder dan de helft van de gehanteerde eenheid.
blank	=	het gegeven kan op logische gronden niet voorkomen

Bijlage Ia: De rijksuitgaven naar functionele classificatie in absolute bedragen (mln. gld.).(1).

	1955	1960	1965	1970	(*) 1976
Algemeen bestuur	253	373	715	1048	2796
Defensie (2)	1719	1869	2828	4165	7984
Buitenlandse betrekkingen (3)	189	381	685	1299	2335
Justitie en politie	336	401	906	1496	3677
Verkeer en waterstaat	504	741	1513	3416	7536
Handel en nijverheid	159	133	496	652	1514
Landbouw en visserij (4)	(394)	777	1628	2654	5652
Onderwijs en wetenschappen	699	1773	4050	8120	19254
Cultuur, recreatie en erediensten	45	66	183	417	1245
Sociale voorzieningen	973	806	1503	2995	17896
Volksgesondheid	40	74	164	289	826
Volkshuisvesting en R.O.	242	997	1661	2304	6245
Nationale schuld (5)	470	591	821	1699	3362
Overig (6)	836	130	146	111	590
Totaal	6859	9112	17.299	30.665	80.912

Zie voor bronvermeldingen en voetnoten tabel 1.

Bijlage Ib: Functioneel ingedeelde rijksuitgaven naar voornaamste sub-functies.

Functie	Sub-functies	aandeel in de toename van de functie over 1955-1970
1. Algemeen bestuur	1.1 fiscaal apparaat	52%
	1.2 centrale diensten en voorzieningen voor het bestuursapparaat	14%
2. Defensie	2.1 landmacht	40%
	2.2 luchtmacht	29%
	2.3 zeemacht	18%
	2.4 militaire pensioenen en wachtgelden	10%
3. Buitenlandse betrekkingen	3.1 vertegenwoordiging in het buitenland	8%
	3.2 internationale organisaties en conferenties	35%
	3.3 humanitaire en ontwikkelingshulp	56%
4. Justitie en politie	4.1 rijkspolitie	19%
	4.2 gemeentepolitie	32%
	4.3 rechtspleging	8%
	4.4 gevangeniswezen	12%
	4.5 kinderbescherming	18%
5. Verkeer en waterstaat	5.1 aanleg en onderhoud van landwegen	41%
	5.2 landaanwinning	0%
	5.3 zee- en rivierwaterkering en afwatering	10%
	5.4 aanleg en onderhoud van waterwegen	21%
	5.5 spoor- en wegvervoersdiensten	6%
6. Handel en nijverheid	6.1 handel, midden- en kleinbedrijf	13%
	6.2 industrie en mijnwezen	53%
	6.3 toerisme	2%

Functie	Sub-functies	aandeel in de toename van de functie over 1955-1970
7. Landbouw en visserij (1960-1970)	7.1. landbouw, tuinbouw en veeteelt	75%
	7.2. cultuur-technische werken	12%
	7.3. ontginning en kolo- nisatie	4%
8. Onderwijs en weten- schap	8.1. lager en kleuteron- derwijs	27%
	8.2. voorbereidend hoger en middelbaar onder- wijs	20%
	8.3. lager en middelbaar vak- en beroepsonder- wijs	26%
	8.4. wetenschappelijk onder- wijs en wetenschappen	27%
9. Cultuur, recreatie en erediensten	9.1. vrijetijdsbesteding, jeugdvorming, volksont- wikkeling en sport	44%
	9.2. kunsten, oudheidkunde en natuurbescherming	43%
	9.2. radio, televisie en pers	5%
10. Sociale voorzieningen	10.1. sociale voorzorg	55%
	10.2. sociale bijstand	3%
	10.3. maatregelen in het belang van de werkge- legenheid	23%
11. Volksgezondheid	11.1. sociale en preven- tieve geneeskunde	38%
	11.2. openbare gezondheid en hygiëne	34%
12. Volkshuisvesting en ruimtelijke ordening	12.1. volkshuisvesting	97%
	12.2. ruimtelijke ordening	1%

Bron: Statistiek der rijksfinanciën 1969-1974,
CBS 1975, tabel 3.

Bijlage IIa: De gemeentelijke uitgaven naar functionele classificatie
in absolute bedragen (mln.gld.)

	1 9 6 5	1 9 7 1
Algemeen bestuur	2863	5197
Justitie en politie	367	770
Verkeer en waterstaat	1297	2350
Handel en nijverheid	699	963
Landbouw en voedselvoorziening	8	2
Onderwijs	1352	2807
Cultuur en erediensten	569	1435
Sociale voorzieningen	1138	2297
Volksgesondheid en milieuhygiëne	859	1557
Volkshuisvesting en ruimtelijke ordening	2257	3819
Gemeentelijke schuld	729	1689
Totaal	11.406	21.265

Zie voor bronvermelding tabel 3.

Bijlage IIb: Enkele functioneel ingedeelde gemeentelijke uitgaven
naar voornaamste sub-functies

· Functie	sub-functie	aandeel in de toe- name van de func- tie over 1965-1971
1. Algemeen bestuur	1.1 gronden voor uitbrei- dingsplannen	23%
	1.2 gemeentewerken en plant- soendiensten	40%
2. Justitie en politie	2.1. gemeentepolitie	76%
3. Verkeer en waterstaat	3.1 landwegen en straten	60%
	3.2 waterwegen	21%
	3.3 vervoersdiensten	18%
4. Sociale voorzieningen	4.1. bijstand	54%

Zie voor bronvermelding tabel 3.

Biilage IIIa: De overheidsuitgaven naar economische classificatie in absolute bedragen (mln. gld.) (1)(3).

	netto materiële consumptie	lonen, salarissen, soc.lasten ²⁾	netto investeringen	overdrachts- uitgaven	totaal
1949	694	1.440	480	2.472	5.086
1950	877	1.503	494	2.495	5.369
1951	1.106	1.699	602	2.758	6.165
1952	1.335	1.748	576	2.888	6.547
1953	1.475	1.884	967	3.056	7.382
1954	1.634	2.198	863	3.490	8.185
1955	1.847	2.487	911	4.204	9.449
1956	2.122	2.768	1.068	4.274	10.232
1957	2.178	3.120	1.258	5.281	11.837
1958	1.903	3.275	1.182	5.986	12.346
1959	1.799	3.377	1.348	5.980	12.504
1960	2.075	3.728	1.492	6.650	13.945
1960	1.873	3.749	1.434	6.782	13.838
1961	2.045	4.127	1.614	7.575	15.361
1962	2.245	4.669	1.790	7.885	16.589
1963	2.724	5.200	2.074	9.161	19.159
1964	2.966	6.465	2.543	10.707	22.681
1965	3.070	7.428	2.745	12.691	25.934
1966	3.251	8.458	3.033	14.837	29.579
1967	3.660	9.497	3.432	17.386	33.975
1968	3.886	10.369	4.076	19.833	38.164
1969	4.338	11.918	4.247	23.170	43.673
1970	5.339	13.367	4.673	27.533	50.912
1971	6.000	15.670	5.500	32.880	60.050
1972	6.320	18.140	5.430	38.970	68.860
1973	6.740	20.710	5.340	47.140	79.930
1974	8.070	24.370	5.900	55.500	93.840
1975*	10.060	28.310	7.150	69.070	114.590
1976*	11.560	31.830	7.540	79.900	130.830

Zie voor bronvermeldingen en voetnoten tabel 4.

Bijlage IIIb: Economisch ingedeelde overheidsuitgaven naar voor-
naamste sub-groepen

Uitgavengroep	subgroepen	aandeel in de toename van de uitgavengroep		
		1949-1960	1960-1972	1972-1976*
1. Lonen, salarissen en sociale lasten (1)	1.1. militair personeel (2)	20%	16%	13%
	1.2. burgerlijk personeel (3)	43%	43%	45%
	1.3. onderwijs	37%	41%	43%
2. bruto investeringen (4)	2.1. gebouwen (excl. scholen)	7%	9%	22%
	2.2. scholen	27%	16%	12%
	2.3. grond-, weg- en waterbouwkundige werken (5)	54%	65%	48%
3. overdrachts-uitgaven	3.1. rente op overheids-schuld	13%	10%	9%
	3.2. prijsverlagende subsidies (6)	6%	4%	10%
	3.3. inkomensoverdrachten om niet van Rijk en O.P.L. (7)	15%	19%	25%
	3.4. sociale verzekeringsuitkeringen	63%	64%	54%
	3.5. vermogensoverdrachten om niet	4%	4%	2%

Noten bij bijlage IIb

- (1) Exclusief lonen betaald voor investeringen in eigen beheer; inclusief lonen in natura.
- (2) Inclusief lonen aan burgerlijk personeel van militaire departementen.
- (3) Inclusief lonen aan personeel van sociale verzekeringsinstellingen.
- (4) Merk op dat het hier bruto investeringen betreft; in tabel 4 betrof het netto investeringen.
- (5) Voor 1949-1960 alleen wegen- en waterbouwkundige werken.
- (6) Gesaldeerd met de prijsverhogende heffingen (niet indirecte belastingen!), die vooral betrekking hebben op monopolieheffingen op granen.
- (7) Exclusief overdrachten via de sociale verzekeringen.

Bronnen: Nationale Rekeningen 1958-1976, CBS.

GERAADPLEEGDE LITERATUUR

Advies inzake omvang en groei van de collectieve sector,
Sociaal-Economische Raad, september 1978.

The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: the PPB System,
Joint Economic Committee, Washington 1969.

H. Bartels, National Product at Constant Prices in the Federal
Republic of Germany, The Review of Income and Wealth, nr. 14, 1968.

W.J. Baumol, Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of the
Urban Crisis, American Economic Review, nr. 3, 1967.

Begrotingsruimte en begrotingstekort, Studiegroep begrotingsruimte,
Assen 1974.

P. Bernholz, Einige Bemerkungen zur Theorie des Einflusses der
Verbände auf die politische Willensbildung in der Demokratie,
Kyklos, vol. 22, 1969.

P. Bernholz, Die Machtkonkurrenz der Verbände im Rahmen des poli-
tische Entscheidungssystems, in: Macht und Ökonomisches Gesetz
(hrsg. von H.K. Schneider en Chr. Watrin), Berlijn 1973.

W.J. van Braband, Subsidiëring van non-profit instellingen,
Openbare Uitgaven, nr. 3, 1978.

D.F. Bradford, R.A. Malt en W.E. Oates, The Rising Cost of Local
Public Services: Some Evidence and Reflections, National Tax Journal,
vol. 22, 1969.

D. Brümmerhoff, Produktivität des öffentlichen Sektors, Finanzarchiv,
nr. 2, 1976.

Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth,
(ed. by T.E. Borcherding), Durham, North Carolina 1977.

J. Burkhead en J. Miner, Public Expenditure, Londen/Basingstoke 1971.

J. Burkhead en P.J. Hennigan, Productivity Analysis: A Search for
Definition and Order, Public Administration Review, nr. 1, 1978.

B. Compaijen en R.H. van Til, De Nederlandse economie; beschrijving,
voorspelling en besturing, Groningen 1976.

E.F. Denison, Why Growth Rates Differ; Postwar Experience in Nine
Western Countries, Washington 1967.

J.B.D. Derksen, Zijn correcties van het begrip nationaal inkomen
mogelijk en gewenst?, Economisch Statistische Berichten, 31 januari
1973.

J.A.A. van Doorn, De demobilisatie van het leger van de arbeid; aan-
zetten tot een laat-industrieel werkgelegenheidsbeleid, Beleid en
Maatschappij, juni 1978.

N.H. Douben, Nationale boekhouding en economische kringloop, Leiden
1973.

W. Drees, De rijksuitgaven, anders dan die voor sociale voorzieningen,
Economisch Statistische Berichten, 27 oktober 1976.

B. Felderer, Die reale Staatsquote, Finanzarchiv, nr. 3, 1977.

C. Goedhart, Hoofdpijnen van de leer der openbare financiën, Leiden
1975.

C. Goedhart, Hoe collectief is de collectieve sector, Openbare
Uitgaven, nr. 1, 1977.

H. de Groot, Werkgelegenheid en de kwartaire sector, Economisch
Statistische Berichten, 16 augustus 1978 (nr. 3167).

V. Halberstadt, Naar een economische theorie van de publieke sector,
Openbare Uitgaven, nr. 6, 1976.

H.P. Hatry, The Status of Productivity Measurement in the Public Sector, Public Administration Review, nr. 1, 1978.

J.D. Hilferink, Het reële overheidsaandeel, Economisch Statistische Berichten, 15 juni 1977.

A. Hoogerwerf, De groei van de overheid in Nederland sinds 1900: aspecten van omvang, ontwikkeling, onevenwichtigheid en overbelasting, Bestuurswetenschappen, juni 1977.

M. Hülster, Strukturwandel der Sozialarbeit; dargestellt am Zusammenschluss katholischer, protestantischer und humanistischer sozialer Dienste in den Niederlanden, Frankfurt a/M, 1977.

Improving Productivity in State and Local Government, Committee for Economic Development, New York 1976.

C.A. de Kam, F.G. van Herwaarden, V. Halberstadt, De inkomensontwikkeling van werknemers in de marktsector en in de publieke sector: 1973-1977, Economisch Statistische Berichten, 14 juni 1978.

L.H. Klaassen en A.C.P. Verster, Kosten- en batenanalyse in regionaal perspectief, Groningen 1974.

De komende vijftientig jaar; Een toekomstverkenning voor Nederland, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Rapporten aan de Regering 15, 1977.

L. Koopmans, Beheersing van de overheidsuitgaven, Openbare Uitgaven, nr. 4, 1973.

L. Koopmans, Overheidsfinanciën, Leiden 1975.

L. Lamers, Mogelijkheden voor een volumebeleid in de sociale zekerheid, Openbare Uitgaven, nr. 1, 1978.

C. Langheinrich, Entwicklung und Struktur der Staatsausgaben; eine Realanalyse dargestellt am Beispiel Deutschlands in den Jahren 1900-1967, Bonn 1970.

Maken wij er werk van? - verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Rapporten aan de Regering 13, 1977.

A.H.Q.M. Merkies en J. Weitenberg, A Principal component analysis of government expenditure in the Netherlands, in: Programming for Europe's collective Needs (ed. by J.H.P. Paelinck), Amsterdam/Londen 1970.

E.R. Morss, Some Thoughts on the Determinants of State and Local Expenditures, National Tax Journal, vol. 19, nr. 1.

M.E. Mundel, Measuring and Enhancing the Productivity of Service and Government Organizations, Tokyo 1975.

R.A. Musgrave, Fiscal Systems, New Haven/Londen 1969.

R.A. Musgrave en P.B. Musgrave, Public Finance in Theory and Practise, Tokyo 1973.

De Nederlandse economie in 1980; een voorwaardelijke prognose van de ontwikkelingsmogelijkheden voor de Nederlandse economie op middellange termijn, Centraal Planbureau, 's-Gravenhage 1976.

De Nederlandse overheidsuitgaven; preadviezen van prof. dr. W. Drees Jr., prof. dr. C. Goedhart en drs. L.J.G. de Mast, Vereniging voor de Staathuishoudkunde, 's-Gravenhage 1963.

A.M. van Nunen, Over het beslag van de collectieve sector, Maand-schrift Economie, nr. 3, december 1977.

H.C. Recktenwald, Effizienz und innere Sicherheit, Kyklos, vol. 20, 1967.

J.M.M. Ritzen, Leeftijdsstructuur bevolking en rijksoverheids- en sociale verzekeringsuitgaven 1975-2000, Sociaal en Cultureel Planbureau, Cahier nr. 3, 1975.

J.P. Ross en J. Burkhead, Productivity in the Local Government Sector, Lexington, Mass. 1974.

K. Schmidt, On Political Reactions to Demand Waves in the Public Economy, The German Economic Review nr. 2, 1977.

Secular Trends of the Public Sector; proceedings of the 32nd Congress of the International Institute of Public Finance, Parijs 1978.

J.V. Skolka, Unbalanced Productivity Growth and the Growth of Public Services, Journal of Public Economics, nr. 7, 1977.

V.K. Smith, Unbalanced Productivity Growth and the Growth of Public Services, Journal of Public Economics, nr. 1, 1978.

J. Starbatty, Der Staat: Inflationsgewinner oder Inflationsgeschädigter?, Finanzarchiv, nr. 3, 1975.

Th.A. Stevers, Een economische analyse van het democratisch proces, Achtste Lustrum Katholieke Hogeschool, Tilburg 1967.

Th.A. Stevers, Welke factoren bepalen de veranderingen in het niveau en de structuur van de belastingen in de 19e en 20e eeuw?, Smeetsbundel, Deventer 1967.

Th.A. Stevers, Is het overheidsbeleid endogeen? Economisch-Statistische Berichten, 27 oktober 1976.

Symposium on Productivity in Government, Public Administration Review, nr. 1, 1978.

D. Tarschys, The Growth of Public Expenditures: Nine Modes of Explanation, Scandinavian Political Studies, vol 10, 1975.

R.S. Thorn, The Evolution of Public Finances During Economic Development, in: Public Expenditures Analysis: Selected Readings, Rotterdam 1972.

H. Timm, Der Staat als Inflationsgewinner oder Inflationsverlierer; Interpretation und Gedanken über das Verhalten der staatlichen Akteure in der Inflation, Finanzarchiv, nr. 2, 1977.

Tweede deelrapport van de werkgroep "Normen en maatstaven voor kostenbaten analyses; meten en waarden, Commissie voor de ontwikkeling van Beleidsanalyse (COBA), Beleidsanalyse, nr. 4, 1975.

Zesde jaarverslag van de Commissie voor de ontwikkeling van beleidsanalyse (1977), COBA, Beleidsanalyse, nr. 2, 1978.

H. Zimmerman, Die Ausgabenintensität der öffentlichen Aufgabenerfüllung, Finanzarchiv, nr. 1, 1973.

In de reeks "Rapporten aan de Regering" zijn tot nu toe verschenen:

1. Europese Unie
2. Structuur van de Nederlandse economie
3. Energiebeleid
Gebundeld in één publikatie (1974)
4. Milieubeleid (1974) [Ⓜ])
5. Bevolkingsprognose (1974)
6. De organisatie van het openbaar bestuur (1975) [Ⓜ])
7. Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)
8. Buitenlandse invloeden op Nederland: Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)
9. Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)
10. Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)
11. Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)
12. Externe adviesorganen van de centrale overheid (1977)
13. Maken wij er werk van? Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)
14. Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)
15. De komende vijfentwintig jaar. Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)
16. Over sociale ongelijkheid. Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977).

In de reeks "Vorstudies en Achtergronden" zijn tot nu toe verschenen:

W.A.W. van Walstijn e.a.: Kansen op Onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975) [Ⓜ])

I.J. Schoonenboom en H.M. in 't Veld-Langeveld: De emancipatie van de vrouw (1976) [Ⓜ])

G.R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes; een literatuurstudie over ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)

Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976) [Ⓜ])

"Adviseren aan de Overheid", met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)

Dr. Ir. J.J.C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie; Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)

W.M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie; Verslag van een reeks van interviews (1978)

Alle publikaties van de Raad zijn verkrijgbaar via de Staatsuitgeverij, Christoffel Plantijnstraat 1, 's-Gravenhage, telefoon 070- 62 45 51. Op aanvraag is gratis verkrijgbaar bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid het "Mededelingenblad W.R.R."

Inlichtingen over het werk van de W.R.R. zijn verkrijgbaar bij het Bureau van de W.R.R., Plein 1813 no. 2, 's-Gravenhage, telefoon 070- 61 40 31, tst. 4451.

Ⓜ) Uitverkocht.

ISBN 90 12 02536 2
922149F-282