



## Blijft de Andere Overheid volslank in Nederland Gidsland?



Johan  
Albrecht

Sinds 2002 wil Nederland met het eerste kabinet Balkenende een slankere en vooral een betere overheid. Ook het nieuwe kabinet blijft pal achter deze doelstelling staan. Net voor het sluiten van het regeerakkoord bleek echter dat het totale personeelsbestand bij alle Nederlandse overheden en publieke bestuursorganen tussen 2001 en 2005 niet is gedaald maar is gestegen met 2,7%. Een politieke consensus volstaat dus niet om het aantal ambtenaren te verminderen. De Nederlandse ervaring leert vooral dat de overheid geen log en immobiel apparaat is. Uit zelfbehoud kan een organische overheid zich in geen tijd Darwinistisch aanpassen aan nieuwe randvoorwaarden.

De discussies over het aantal ambtenaren doen echter vergeten dat door het afnemende overheidsbeslag op de economie – de Nederlandse overheid weegt ongeveer 8 BNP-procentpunten minder dan de Belgische- onze noorderburen wel doelmatig werken aan een slanke en sterke overheid in tijden van nakende vergrijzing.

### 1. Waarom een efficiënte en slanke overheid?

Quasi alle Nederlandse politieke partijen erkennen uitdrukkelijk het belang van een efficiëntere overheid. Zoals alle Europese landen wordt Nederland geconfronteerd met de meerkost van de vergrijzing en met de globale concurrentiestrijd waarbij nationale overheden mee dienen te investeren in de toekomst. Niet de kwantiteit maar de kwaliteit van de overheid is van tel. Een kwalitatieve overheid kan een overduidelijke meerwaarde bieden. Om in kaart te brengen wat de overheid dient te doen en op welke manier is een diepgaande analyse van de kerntaken van de overheden essentieel. Vervolgens dienen de nodige middelen voorzien te worden om deze kerntaken doelmatig uit te voeren. Hiertoe ontwikkelden de Nederlanders net zoals de Britten ambitieuze hervormingsprogramma's.

Zo wil het actieprogramma 'Andere Overheid' sinds 2003 een betere organisatie van de Nederlandse overheid realiseren via een integrale herbezinning over de taken van de centrale overheid. 'Centraal staat daarbij de vraag of de overheid nog de goede dingen doet en of de overheid die dingen op de juiste moderne manier doet. Daarbij wordt rekening gehouden met de zich ontwikkelende rol van de civil society waarin meer verantwoordelijkheden bij de burger

worden gelegd en met de Europese Unie. Deze takenanalyse moet resulteren in het stopzetten van overbodige dienstverlening en overheidsactiviteiten. Minder overheid betekent dan ook vooral minder overbodige overheid en een zo efficiënt mogelijk noodzakelijke overheid.

Deze doelstellingen zijn natuurlijk geen mediagenieke transformaties waarmee politici in entertainmentprogramma's kunnen uitpakken. Alleen bepaalde gevolgen zoals het 'harteloos' en 'neoliberaal' inkrimpen van het ambtenarenkorps – in realiteit veelal via natuurlijke afvloeiingen – sijpelen af en toe naar de algemene media. De economische argumentatie voor een slanke en efficiënte overheid blijft echter onbelicht. Centraal hierin staat de financiering van de overheid via belastingsopbrengsten. Bedrijven en gezinnen laten een deel van hun inkomsten wegbelasten door de overheid en deze fiscale druk heeft een belangrijke impact op alle economische beslissingen (bijv. alle prijzen bevatten een BTW-component; hoge belastingen op arbeid drukken het aanbod van arbeid omdat werken amper rendeert; winstbelastingen verminderen het rendement op risicovolle investeringen; bedrijven en particulieren investeren in belastingvermijding, etc).

Hoge belastingen en een zwaarlijvige overheid remmen de economische activiteit af omdat het rendement op inzet en risico verminderd wordt terwijl inactiviteit en passiviteit relatief attractiever worden. Dit laatste is het gevolg van genereuze sociale voorzieningen aangeboden door de overheid en gefinancierd door de actieve beroepsbevolking. Zonder deze belastingen of met aanzienlijk lagere belastingen – geen 48% van het BNP maar bijvoorbeeld 35% van het BNP – zou de Belgische economie er anders uitzien. Meer private activiteiten worden ontwikkeld in een belonend klimaat en het BNP

en gemiddeld inkomen per hoofd blijken hoger te liggen in landen met een relatief beperkt overheidsbeslag. Een zwaarlijvige overheid heeft dus een opportuiniteitskost in vermeden inkomensgroei. Een kleiner overheidsbeslag betekent trouwens niet dat de overheid in absolute eenheden inkrimpt; de overheid vertegenwoordigt dan immers een kleiner aandeel van een hoger BNP.

Vanuit deze optiek is het verschil tussen het actuele en het potentiële activiteitsniveau dan ook toe te schrijven aan overheidsinterventie. Publieke fondsen of de bestedingen van de overheid hebben dan ook een economische kost; elke Euro die de overheid uitgeeft na inning van belastingen, doet de omvang van de private economie met een klein bedrag inkrimpen. En een kleinere private sector betekent ook minder private jobs.

In pleidooien voor een omvangrijke overheid wordt steevast benadrukt dat de overheid al het belastingsgeld terug injecteert in de economie en hiermee o.a. jobs subsidieert.

Zo bekeken maakt het dan niet veel uit of het aandeel van de overheid 25% of 50% van het BNP bedraagt. Deze redenering is voor landen zoals België verkeerd omdat vooraleer de overheid de belastingsgelden kan uitgeven, de private economie met nog meer miljarden is gekrompen omwille van de belastingsdruk. Dit betekent in economische termen dat de marginale kost van overheidsfondsen groter is dan één, dwz één Euro verkregen belastingsgeld reduceert de private economie met meer dan één Euro. Analoog geldt dat vooraleer de Belgische overheid publieke jobs kan subsidiëren, meer jobs in de private sector verloren zijn gegaan door het overheidsbeslag en de zeer hoge belastingen op arbeid.

*“Het verschil tussen het actuele en het potentiële activiteitsniveau is toe te schrijven aan overheidsinterventie. De marginale kost van publieke fondsen is immers groter dan één: één Euro verkregen belastingsgeld reduceert de private economie met meer dan één Euro.”*

In netto-termen gaat dus welvaart verloren door een zwaarlijvige overheid, ongeacht het bestedingspatroon van deze overheid. Het is natuurlijk geen sinecure om de marginale kost van publieke fondsen te becijferen, maar de meeste empirische benaderingen stellen dat deze kost in een land zoals België meer dan één Euro bedraagt per gespendeerde overheidseuro. De werkelijke kost van bijvoorbeeld een nominale overheidssubsidie van x miljard Euro is dan bijvoorbeeld 1.5x of 2x miljard Euro. Het is dan ook essentieel dat de overheid altijd projecten dient te selecteren met hoge tot zeer hoge sociale baten. Anders dreigt de maatschappij in netto-termen te verliezen. Een dergelijk kosten-baten perspectief met oog voor de economische kost van publieke middelen is echter nog steeds onbekend bij vele beleids mensen die zich graag laten leiden door het motto ‘hoe meer, hoe beter’. Openbaar vervoer moet dan niet zo efficiënt mogelijk worden georganiseerd maar er moet vooral altijd zoveel mogelijk openbaar vervoer zijn, ongeacht de maatschappelijke kost.

## 2. Tussen slank en beslag

In debatten over een efficiëntere en slankere overheid gaat opvallend veel aandacht naar het aantal ambtenaren terwijl het totale overheidsbeslag op zich van groter belang is. In het geval van Nederland geldt echter dat het totale overheidsbeslag met 40% van het BNP reeds relatief laag is (zie verder). Dit suggereert dat verdere dalingen vooral moeten komen van een inkrimping van het personeelsbestand bij de Nederlandse ambtenarij. In België liggen de zaken anders; het hoge algemene overheidsbeslag wijst vooral op de aanwezigheid van grote efficiëntiebesparingen bij gelijkblijvende publieke tewerkstelling. De Belgische overheid geeft minimum 8% meer uit van het nationale BNP in vergelijking tot de Nederlandse – een deel hiervan is toe te schrijven aan hogere interestlasten in België – en wie af en toe de grens oversteekt kan alleen maar bevestigen dat het welvaartsniveau in Nederland

zeker niet minder is dan in België. Een land blijft overeind met minder overheid. Onze noorderburen bewijzen het.

## 3. REA telt koppen

De Nederlandse Raad van Economische Adviseurs (REA) publiceerde eind januari 2007 een opzienbarend advies over de verhoging van de kwaliteit en effectiviteit van de overheid. Als ‘klein’ en onafhankelijk adviesorgaan haalt de REA frequent de Nederlandse pers met spraakmakende analyses. Het recente advies van de REA was een schot in de roos omwille van de vaststelling dat tussen 2001 en 2005 het totale geconsolideerde personeelsbestand bij de centrale overheid niet is gedaald maar is gestegen met 7,5%. Het personeelsbestand voor alle Nederlandse overheden en publieke bestuursorganen steeg met 2,7%. Beide cijfers contrasteren sterk met de perceptie dat het kabinet Balkenende het mes zou hebben gezet in het overheidsapparaat. Het ambitieuze programma uit 2002 ‘De Andere Overheid’ ten spijt, blijft de Nederlandse overheid ook eerder volslank. ‘Wildgroei bij de overheid’ was dan ook de overheersende titel in de Nederlandse media.

*“De bliksemsnelle transformatie van de Nederlandse overheid toont dat de publieke sector geen logge tanker is die amper te bewegen valt. De theorie van Darwin geldt ook voor institutionele organismen,,*

Anderzijds dienen critici te erkennen dat een evolutie tussen 2001 en 2005 maar in beperkte mate gestuurd wordt door de regeringsploeg die eind 2002 aan de slag ging. Het hervormen van het overheidsapparaat is een zeer geleidelijke operatie waarbij vooral beslissingen met een impact op middellange en lange termijn genomen dienen te worden. Het is dan ook wellicht iets te voorbarig om te concluderen dat de doelstellingen van Balkenende flagrant de mis zijn ingegaan.

De geregistreerde toename van de totale publieke tewerkstelling is echter maar een klein element in het verhaal van de REA. In het advies publiceert de Raad immers een tabel waaruit blijkt dat de totale tewerkstelling binnen de

rijksministeries tussen 2001 en 2005 lichtjes gedaald is van 108 393 tot 106 742 eenheden. Tegelijkertijd steeg echter de tewerkstelling bij de zogenaamde zelfstandige bestuursorganen (zbo's) van 43 515 tot 56 534 eenheden, dit is een toename met maar liefst 30% in vier jaar tijd. Voorbeelden van belangrijke zbo's zijn het CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek), UWV (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen) en TNO (Nederlands Organisatie voor Toegepast-Natuurwetenschappelijk Onderzoek).

Ook bij de lokale overheden steeg de tewerkstelling aanzienlijk waardoor uiteindelijk 863 538 Nederlands in 2005 werkten voor een centrale of lokale overheid of voor een zbo. De belangrijkste conclusies zijn dan ook dat de Nederlands overheid razendsnel verandert en dat we beter spreken van overheden in plaats van de enkelvoudige overheid. Het overheidsorganigram wordt alsmaar complexer en de top-down controle mogelijkheden voor ministers beperkter.

#### 4. Anders, maar op een andere manier

Het programma 'De Andere Overheid' is dus wel een succes. In een mum van tijd kreeg Nederland effectief een andere overheid met meer ambtenaren op de lagere niveaus en bij de zbo's, en minder ambtenaren bij de rijksministeries. Wie beweerde ook weer dat een overheid een logge tanker is die amper te bewegen valt? De Nederlandse overheid kon zich bliksemsnel transformeren in een formaat dat beter aansluit bij de politieke doelstellingen. De theorie van Darwin geldt ook voor institutionele organismen. Uiteindelijk werkt maar 12% van alle ambtenaren voor de Nederlandse rijksministeries. In Nederland draait Justitie op 35 819 ambtenaren en rekt Financien op 30 085 ambtenaren in 2005. Ter vergelijking; de Belgische fiscus bedient met evenveel ambtenaren een bevolking van 10,3 ipv 16,3 miljoen eenheden wat sommigen kan verleiden tot de conclusie dat de productiviteit bij de Belgische fiscale ambtenaar 60% lager ligt dan in Nederland. Een alternatieve conclusie is dat het Belgische fiscale systeem veel minder efficiënt is dan het Nederlandse waardoor vele Belgische ambtenaren hun tijd moeten verspillen aan het zoeken naar orde in de chaos.

#### 5. Ambtenaren, fiscale ontvangsten en subsidies

Zoals reeds vermeld, hangt de totale economische impact van de overheid hangt niet alleen af van het aantal ambtenaren. De totale belastingontvangsten van de overheid worden gebruikt ter financiering van het aanbod van publieke goederen en diensten en de totale overheidsuitgaven overstijgen de loonkost van de ambtenaren. Het aanbieden van doelmatige publieke goederen en diensten is en blijft de kerntaak van de overheid. Wanneer de private markt echter een vergelijkbaar aanbod kan organiseren tegen een lagere kost, dan zadelt de overheid de belastingbetaler op met een excessieve kost van dienstverlening. Vanuit maatschappelijk oogpunt is een te duur aanbod van publieke goederen en diensten even problematisch dan een 'wildgroei van ambtenaren'. De overheid dient dus selectief te zijn.

Een deel van de overheidsmiddelen wordt tevens besteed aan allerhande subsidies die direct of indirect een verband kunnen vertonen met een kerntaak van de overheid. Vele subsidies missen echter hun doel of zijn niet te verantwoorden op basis van het draagkrachtprincipe. Dit geldt vooral voor subsidies waarvan het grootste aandeel ten goede komt van de meer gegoede inkomensklassen (cultuur, onderwijs, bouwsubsidies,...) of aan bedrijven die het meest bekwaam zijn in het samenstellen van mooie en complete subsidiedossiers. Zo becijferden Reinhoudt en Heemeijer dat de Nederlands rijksoverheid meer dan 22 miljard Euro per jaar onder de vorm van subsidies uitkeert. De auteurs stellen dat deze subsidiestromen allesbehalve transparant zijn en voor viervijfde vooral een uiting van rent seeking zijn. Hun pleidooi voor een sterke inkrimping van de subsidiestromen is even relevant als de doelstelling om met minder ambtenaren te werken.

Het aantal ambtenaren is dus maar een deel van het overheidsverhaal. De belastingbetaler wil vooral een overheid die zuinig en doelmatig omspringt met de schaarse middelen. Dit doel wordt het best bereikt door de fiscale ontvangsten van de overheid te beheersen en niet te laten ontsporen. Een overheid die zuinig moet zijn, dient keuzes te maken en de belastingbetaler

kan hopen dat de minst opportune projecten sneuvelen. Een overheid met onbeperkte middelen zal eerder zoeken naar nieuwe uitgaven en deze ook vlot vinden. Er is nog nooit een tekort geweest aan sociale noden en verzuchtingen.

Eurostat-data over de evolutie van het aandeel van de fiscale ontvangsten in het BNP of het relatieve gewicht van de overheid leren dat Nederland een atypisch Europees land is. In de landen van de Eurozone bedroeg het aandeel van de overheid gemiddeld 41.6% van het BNP in 1995 om dan lichtjes te zakken naar 41.1% in 2004. Ter vergelijking: in 2003 bedroeg het aandeel van de overheid in Japan slechts 25.8% van het BNP, 26.4% in de VS en 31.5% in Australië. In België steeg het aandeel van de overheid van 45.9% in 1995 naar 47.4% in 2004. De kloof met het gemiddelde van de Eurozone nam dus toe. In Nederland daarentegen daalde het aandeel van de overheid van 40.5% in 1995 naar 38.8% in 2004.

Het verschil met België bedraagt dus 8.6 relatieve procentpunten en toch leeft in de Nederlands politieke wereld de overtuiging dat de overheid nog efficiënter en slanker moet. Hieraan is immers een dubbel dividend gekoppeld; een betere dienstverlening voor de burger en minder hinder voor de private sector die in elk land de ware motor is van de economie. Zo bereidt Nederland zich voor op de vergrijzing. Daarbij komt dat Nederland met een relatief lage globale overheidsschuld van ongeveer 52% van het BNP aanzienlijk meer budgettaire marge heeft dan België met een overheidsschuld rond 90%. En over het verschil in opgebouwde pensioenreserves zullen we het maar niet hebben.

## 6. Wie zorgt voor de krimp?

Als dan duidelijk mag zijn waarom een slanke overheid te verkiezen is boven een zwaarlijvige, dan rest nog de vraag hoe dit dieet zal uitgevoerd worden. De recente evolutie bij zowel lokale

besturen als zbo's laat immers vermoeden dat het moeilijk zal worden om de doelstelling van minder ambtenaren te realiseren. Kabinetsleden hebben in Nederland immers geen directe controle over het personeelsbeleid van steden, gemeenten en andere lokale besturen. Elk lokaal bestuur met eigen fiscale bevoegdheden kan immers de lokale belastingen verhogen ter financiering van de personeelsexpansie. Het is dus niet de centrale overheid die de lokale wildgroei financiert van specifieke ambtenaren voor jongeren, cultuur, senioren, duurzaamheid, diversiteit, overlast, enzovoort.

Tevens stelt de REA dat Nederlandse ministers de directe verantwoordelijkheid over de zbo's uit handen hebben gegeven waardoor deze organisaties autonoom hun personeelsbestand beheren. Maar aangezien het de overheid is die deze organisaties financiert, past het toegenomen personeelsbestand binnen de geboden financiering. Een logische conclusie is dan ook dat deze organisaties wellicht overgefinancierd zijn en toch iets dienen aan te vangen met de financiële overschotten. Een alternatieve verklaring kan zijn dat deze organisaties gewoon taken overnemen van ministeries en hiervoor vergoed worden.

*“Discussies over het optimale aantal ambtenaren zijn slechts zinvol na een doelmatigheidsanalyse van de overheid zelf. De belastingbetaler wil vooral een efficiënt en zuinig beheer van schaarse middelen. Dit doel wordt het best bereikt door de fiscale ontvangsten van de overheid te beheersen en niet te laten ontsporen,,*

Wat de politieke leiders ook mogen nastreven, de REA hamert erop dat de totale overheid een onweerstaanbare druk kent om uit te breiden. In een vorig advies kwam de REA trouwens tot de analoge conclusie dat regels leiden tot meer regels – rules breed rules -, met als gevolg dat de meeste Europese landen zitten opgescheept met logge zwaarlijvige overheden en problematische overregulering. Hierdoor zou Europa aan slagkracht inboeten in vergelijking met landen met een slanker overheidsmodel zoals de VS, Japan en de rest van Azië. Deze observatie bevat



zeker een kern van waarheid maar het is toch intrigerend om vast te stellen dat de Europese economie in 2005 en 2006 wist te floreren ondanks hoge olieprijs, lage dollar en het Aziatische gevaar .

Hoe dan ook, het is duidelijk dat alleen intenties niet volstaan om de overheid echt te doen krimpen. Daarbij komt dat de overheid zich in de meeste landen zo heeft georganiseerd dat het zeer moeilijk wordt om de totale omvang van de overheid en haar personeelbestand in te kunnen schatten. Ook dit is een darwinistische reactie, ingegeven door het streven naar zelfbehoud. Volgens de REA heeft de Nederlandse overheid geen zicht op haar eigen personeelsbestand en onderneemt zij geen inspanningen om dit soort informatie te verzamelen. Wanneer een duidelijk totaalbeeld over de overheid ontbreekt, wordt een figuurcorrectie een riskante operatie. Alle cijfers in de REA-publicatie zijn dan ook op uitdrukkelijke vraag van de REA verzameld. De groei van de zelfstandige bestuursorganen valt niet toevallig samen met de politieke ambities om de overheid op dieet te zetten. De overheid handelt blijkbaar als een zelfbewust organisme dat een nieuwe gedaante kan aannemen bij elke nieuwe uitdaging. De overheid hervormt zichzelf dus bliksemsnel terwijl politici bij elke hervormingspoging op een muur van immobilisme botsen.

## 7. Conclusies

Nederland wou een andere overheid en kreeg vooral meer decentrale en versnipperde overheid. Discussies over het optimale aantal ambtenaren zijn vooral zinvol na een doelmatigheidsanalyse van de overheid zelf. Wat de ambtenaren doen is belangrijker dan het aantal ambtenaren. Nederland is één van de weinige Europese landen waarin de overheid systematisch in vraag wordt gesteld en dit verklaart wellicht het relatief lage overheidsbeslag ( $\pm 40\%$  van het BNP tegenover  $\pm 48\%$  voor België).

De analyse van de REA illustreert vooral dat een politieke consensus niet volstaat om het aantal ambtenaren te verminderen. Het Nederlandse voorbeeld toont vooral dat een politieke consensus wellicht meer impact heeft op het vermijden van verspilling en inefficiënties. Slank of volslank, Nederland blijft voor België een gidsland...

**Johan Albrecht**

Itinera Institute

Universiteit Gent, Faculteit Economie en  
Bedrijfskunde

[johan.albrecht@itinerainstitute.org](mailto:johan.albrecht@itinerainstitute.org)

Het Itinera Institute is een onafhankelijke denktank en doentank die, boven partijgrenzen, regionale verschillen en belangengroepen heen, wegen wil aanreiken voor beleidshervormingen met het oog op duurzame economische groei en sociale bescherming in België en zijn regio's.



Itinera Institute VZW-ASBL

Boulevard Leopold II Laan 184d - B-1080 Brussel - Bruxelles

T +32 2 412 02 62 - F +32 2 412 02 69

info@itinerainstitute.org - www.itinerainstitute.org

L'Itinera Institute est un think-tank et do-tank indépendant qui, au-dessus et au-delà des partis politiques, des différences régionales et des groupes d'intérêt, veut identifier les chemins de réformes qui garantissent une croissance économique et une protection sociale durables en Belgique et dans ses régions.

Verantwoordelijke uitgever - Editeur responsable: Marc De Vos, Directeur