

De rol van de overheid

Indicatoren voor de ontwikkeling van de rol van de overheid sinds 1945

Amsterdam, oktober 2017

In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties

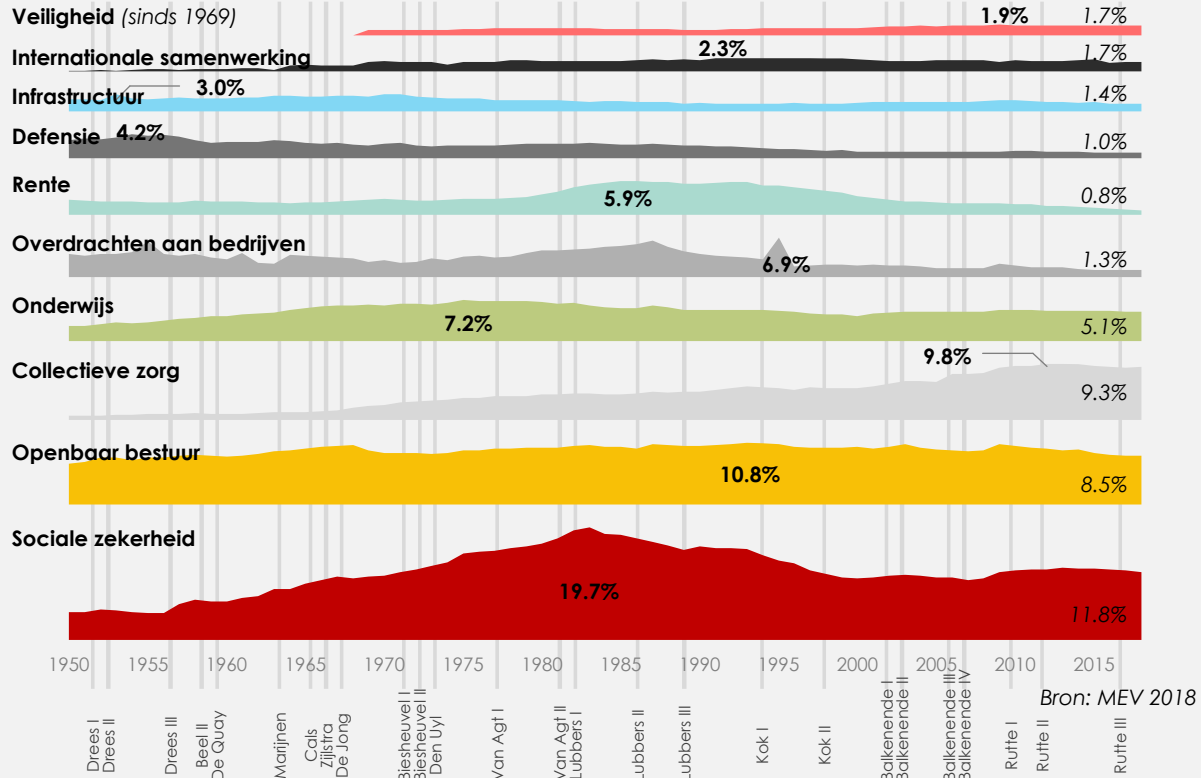
Johannes Hers
Ward Rougoor
Valentijn van Spijker

De rol van de overheid

Collectieve uitgaven

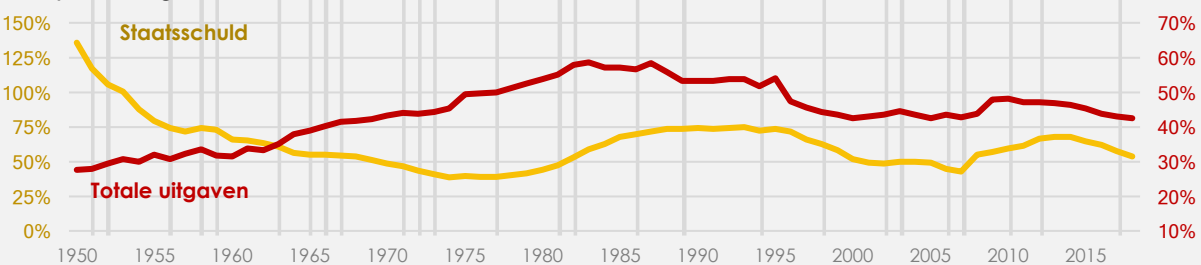
Uitgaven per post

Als percentage van BBP



Totale uitgaven en staatsschuld

Als percentage van BBP



- De uitgaven van de overheid zijn (als percentage van het BBP) aanzienlijk gestegen in de periode sinds de tweede wereldoorlog. In 1950 bedroegen de collectieve uitgaven iets meer dan een kwart van het BBP. Begin jaren tachtig was dit met name als gevolg van het optuigen van **de verzorgingsstaat** opgelopen tot bijna 60% van het BBP. Sindsdien is beleid gevoerd om deze uitgaven terug te brengen tot iets meer dan 40% van het BBP in 2018. Met name uitgaven aan sociale zekerheid zijn gedaald.
- In de eerste decennia na de oorlog is veel infrastructuur aangelegd (wegen, deltawerken). Uitgaven aan infrastructuur zijn de afgelopen decennia langzaam verlaagd. Dat geldt ook voor uitgaven aan defensie.
- De **zorguitgaven** zijn daarentegen stelselmatig toegenomen, met een stabilisatie in de laatste jaren.
- Het aandeel openbaar bestuur blijft relatief stabiel over de jaren.
- Rentebetalingen waren vooral hoog in de jaren tachtig en negentig door de hoge rente en staatsschuld.

1983

De collectieve uitgaven pieken op bijna 60% van het BBP

19.7%

Aandeel sociale zekerheid op z'n piek (1983)

Aandeel collectieve zorg loopt van **0.8%** in 1950 naar **9.2%** in 2017

Uitgaven Defensie nemen af van **4,2%** in 1954 naar 1% in **2017**

Rentekosten waren met name in de jaren tachtig aanzienlijk

Staatsschuld loopt in crisistijd op **(1980-1990)** en **(2009-2015)**

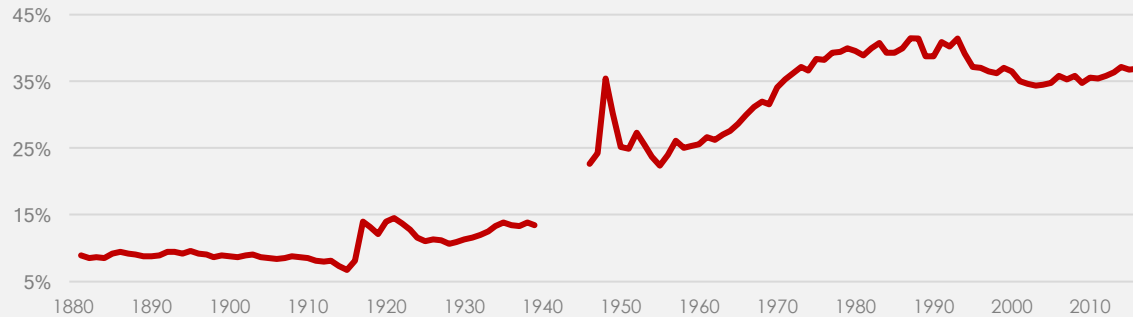
De rol van de overheid

Collectieve lasten

Totaal

Als percentage van BBP

Bron: MEV 2018

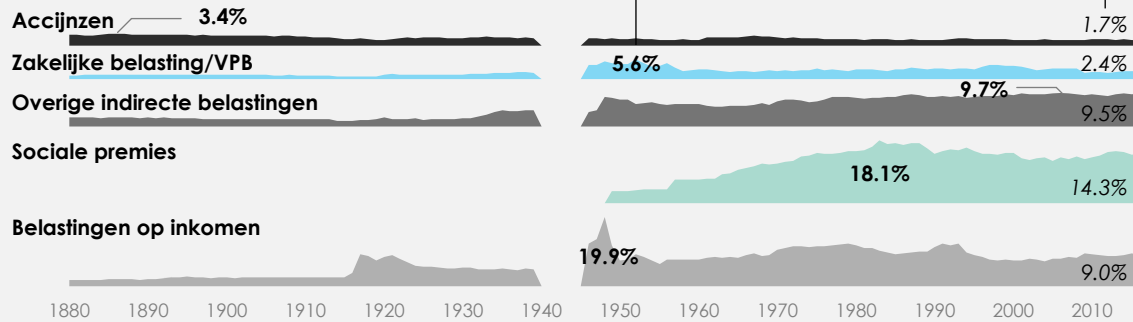


Naar type

Als percentage van BBP

Uitgave op maximum

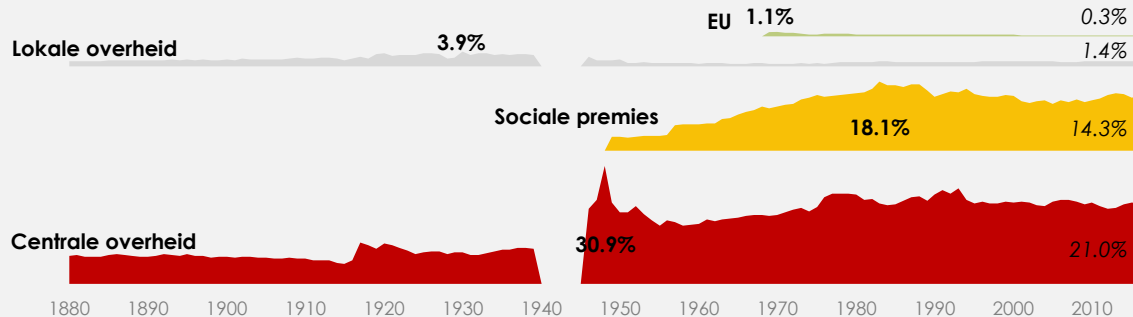
Uitgave in 2016



Naar overheidslaag

Als percentage van BBP

Bron: MEV 2018



- Met de collectieve uitgaven liepen ook de collectieve lasten na de Tweede Wereldoorlog op. **Belasting op inkomen** werd tot eind jaren zeventig geleidelijk verhoogd tot ongeveer 12% van het BBP in 1979. In 1969 werd het huidige Btw-stelsel ingevoerd. Deze indirecte belasting werd vervolgens in stappen verhoogd van 12% in 1969 tot 20% in 1986. De grootste toename van de collectieve lasten was echter gevolg van de invoering van **sociale premies**. Deze bestaan uit premies voor volksverzekeringen als de AOW (1957), en premies voor werknemersverzekeringen als de WW (1959). Middels deze premies wordt de verzorgingsstaat gefinancierd.
- Vanaf de jaren tachtig werden de collectieve lasten weer verlaagd. Het toptarief voor belasting op inkomen werd verlaagd van 72% in 1980 naar 60% en later 52%. Ook de groei van de kosten van de verzorgingsstaat werd beteugeld, waardoor sociale premies konden dalen.
- De centrale overheid is verantwoordelijk voor vrijwel alle belastingheffing. Op het niveau van lokale overheden of supranationale overheden wordt slechts enkele procentpunten van het BBP aan belasting geheven.

1993

De collectieve lasten pieken in 1993 op 41% van het bbp

18,1%

Aandeel sociale premies in 1983

Collectieve lasten voor de EU waren voor 1990 hoger dan nu

Toptarief inkomstenbelasting in 1980: **72%**

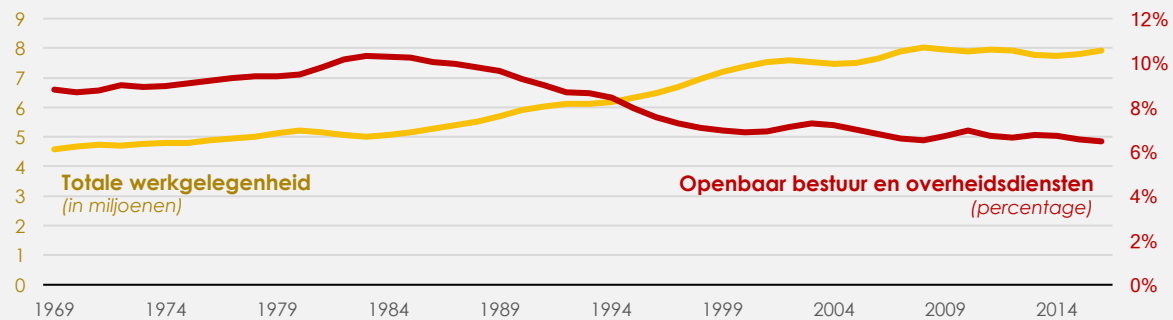
Vpb is afgenomen van **5,6%** in 1952 tot **2,4%** van het bbp nu

1,4% van het bbp collectieve lasten lokale overheden in 2018

De rol van de overheid Werkgelegenheid

Totale werkgelegenheid en percentage openbaar bestuur en overheidsdiensten

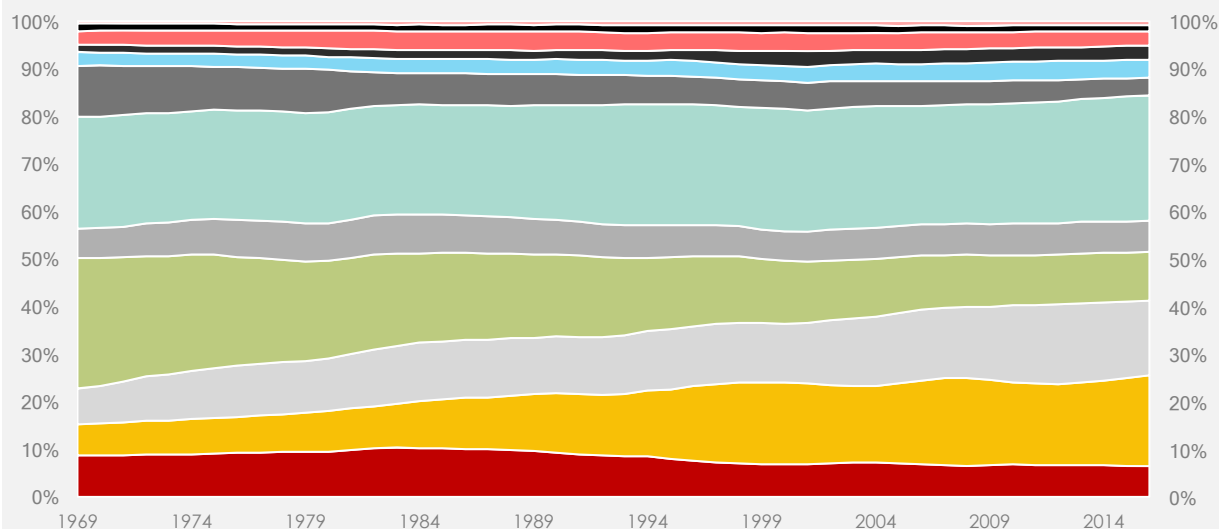
Miljoenen banen en als totale werkgelegenheid



Naar sector

Als percentage van totale werkgelegenheid

Bron: CBS Statline



Bron: CBS Statline

- Vanaf begin jaren tachtig neemt het aandeel **openbaar bestuur en overheidsdiensten** (Rijks-, provincie- en gemeentebestuur en overheidsdiensten als defensie, politie, brandweer, rechtsspraak en ambassades) en de totale werkgelegenheid af van ruim tien procent tot iets minder dan zeven procent. In absolute zin neemt het aantal banen in deze sector wel toe. Van 404 duizend in 1969 tot 512 duizend in 2016.
- Nederland wordt steeds meer een **diensteconomie**. Het aantal banen in de zakelijke dienstverlening vervijfvoudigd naar 1,5 miljoen in 2016. Ook het aandeel van de gezondheids- en welzijnszorg en de informatie en communicatie sectoren in de totale werkgelegenheid neemt toe. De werkgelegenheid in de nijverheid en de bouw nemen juist af, zowel in absolute als relatieve zin.
- De aandelen van onderwijs, handel, vervoer en horeca en financiële dienstverlening blijven ongeveer gelijk over de tijd. In absolute zin neemt het aantal banen in deze sectoren wel toe.

549 duizend. Aantal banen in openbaar bestuur in 1989

7,9 miljoen. Aantal banen in 2016

Werkgelegenheid in de **bouw** neemt af van 489 duizend in 1969 naar 299 duizend in 2016

6,5 % van de werknemers werkt in openbaar bestuur of bij overheidsdiensten in 2016

27%
Aandeel nijverheid in de werkgelegenheid in 1969

Het werkgelegenheidsaandeel van Gezondheidszorg en welzijnszorg is **verdubbeld** tussen 1969 en 2016

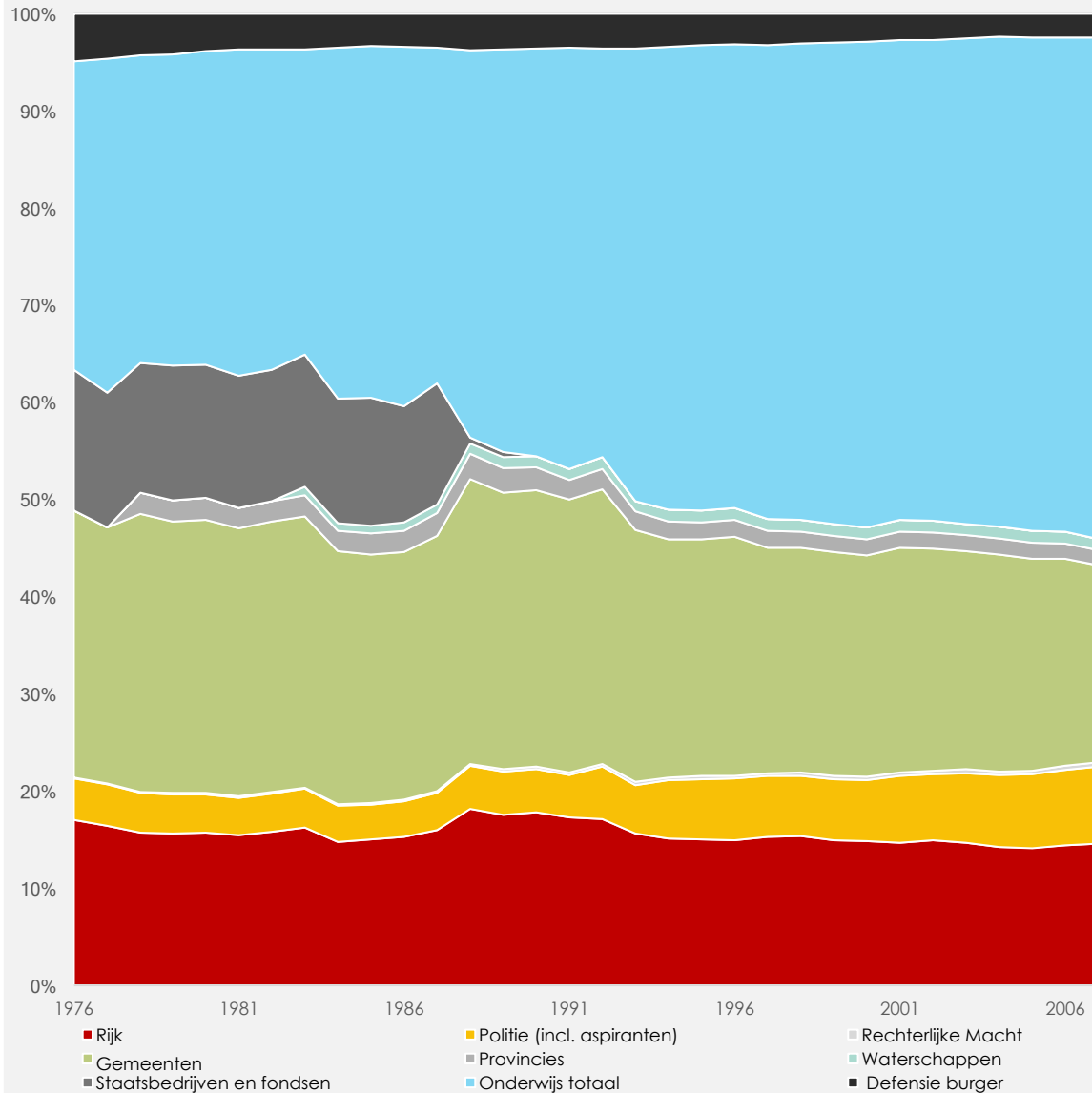
De rol van de overheid

Overheidspersoneel

Per sector

Percentage van totaal overheidspersoneel

Bron: Interne cijfers van het ministerie van BZK



- Binnen het overheidspersoneel is het aandeel van een aantal sectoren sinds medio jaren '70 **trendmatig afgenomen**. Dat geldt met name voor defensie (burger) en voor de gemeenten.
- Het aandeel van de werkgelegenheid bij de provincies, waterschappen en de rechterlijke macht is min of meer constant gebleven.
- Het aandeel van **onderwijspersoneel** is flink toegenomen, vooral vanaf midden jaren '80.
- Vanaf de jaren '90 komt er ook meer 'blauw op straat' en neemt het aantal banen bij de politie zowel in absolute als relatieve zin toe.
- Verder valt op dat het aandeel van staatsbedrijven aan het eind van de jaren '80 scherp daalt. Dit is het gevolg van een aantal **grote privatiseringen** in deze periode (bijvoorbeeld de PTT). Naast PTT valt onder staatsbedrijven en fondsen in de figuur ook het ABP, de Rijksmunt, het Staatvisserijhavenbedrijf, SAIP en de SDU.
- Overheidspersoneel werkzaam als militair, bij academische ziekenhuizen en in het kader van de gemeenschappelijke regelingen zijn niet opgenomen in de figuur.

100 duizend. Aantal banen bij staatsbedrijven begin jaren '80

Het personeel bij de politie is **Verdubbeld** tussen 1990 en 2005

Het aandeel Rijk daalt licht tot **13%** van het totale overheidspersoneel.

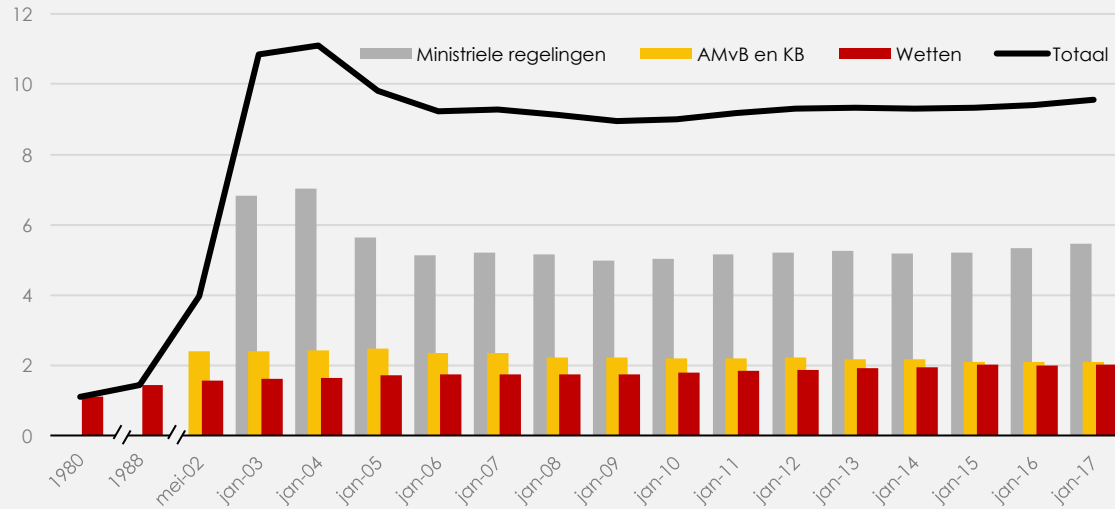
De rol van de overheid

Regeldruk en toezicht

Wetten en regels

Duizenden

Bron: WODC (2004) Regels tellen en wetten.overheid.nl

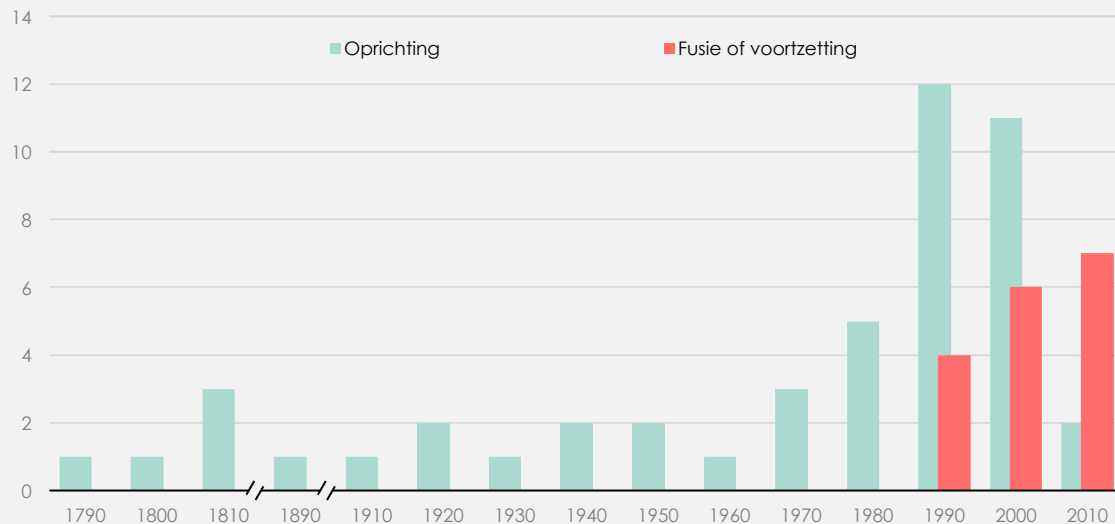


- Regeldrukindicatoren zijn pas vanaf 1980 **fragmentarisch beschikbaar**; het aantal wetten en regels is een imperfecte indicator omdat de (administratieve) lasten niet 1 op 1 hoeven samen te hangen met het aantal regels.
- Het aantal wetten neemt sinds 1980 stelselmatig toe, en dat geldt ook voor ministeriële regelingen sinds 2005, het aantal AMvB's neemt enigszins af sinds 2002.
- In de jaren '80 en '90 zijn veel overheidsorganisaties **verzelfstandigd en geprivatiseerd** Met het terugtrekken van de overheid is tegelijk in veel gevallen het overheidstoezicht geïntensiveerd, om toch grip te houden op publieke belangen.
- Een indicator hiervoor is het aantal opgerichte toezichthouders, dat sterk gestegen is na 1990.
- De laatste jaren vindt er reorganisatie en consolidatie van het toezichtsveld plaats en neemt het aantal fusies tussen toezichthouders toe.

Toezichthouders

Aantallen opgericht per 10 jaar

Bron: ZBO register en eigen inventarisatie



2013 wetten in
2017

Aantal **AMvB's**
daalt licht naar 2090 in
2017

1100 wetten in
1980

25 toezichthouders
opgericht sinds 1990

DNB een van de
eersten in 1814

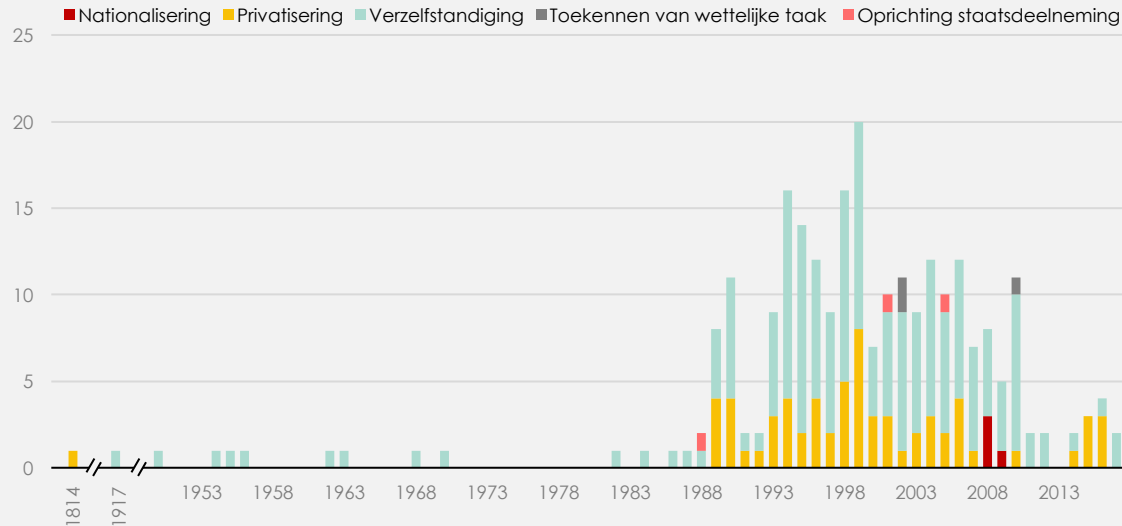
De rol van de overheid

Privatiseringen en ZBO's

Privatiseringen

Aantal

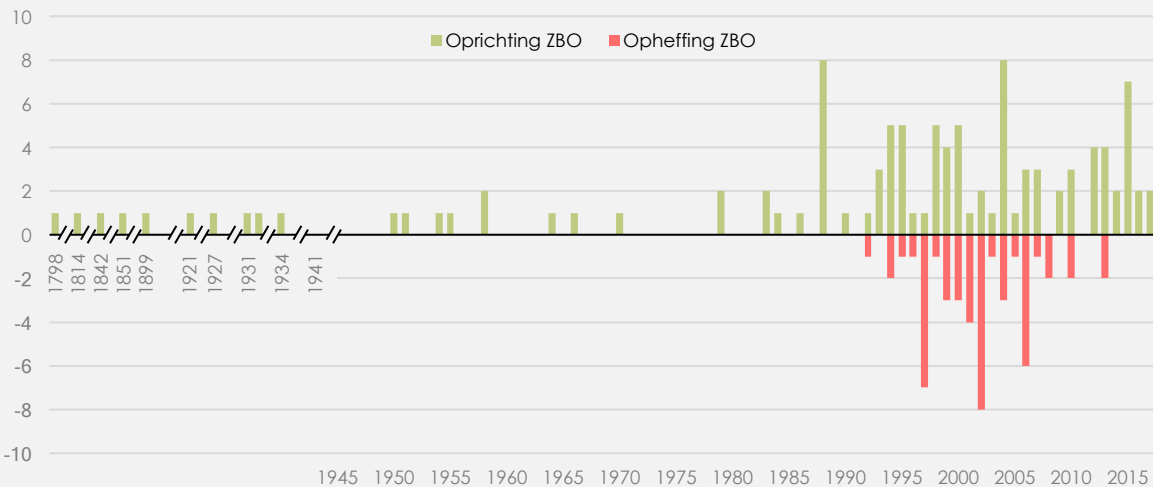
Bron: Parlementair onderzoek privatisering 2012



ZBO's

Aantallen

Bron: ZBO register en eigen inventarisatie



- Vanaf de jaren '80 is heroriëntatie van de overheid op haar kerntaken ook zichtbaar in het aantal privatiseringen en verzelfstandigingen. Veel organisaties worden **privaat of op afstand geplaatst**.
- De discussie daarover start in de jaren '80. In de jaren '90 worden veel overheidsorganisaties de facto verzelfstandigd of geprivatiseerd.
- De piek van deze ontwikkeling ligt in de jaren '90.
- Rond de financiële crisis (2008) wordt een aantal financiële instellingen juist **genationaliseerd**, in de periode daarvoor gebeurt dit incidenteel (Fokker, Tennet)
- Een vergelijkbaar beeld ontstaat als we kijken naar het aantal opgerichte **ZBO's**. Ook dat neemt een grote vlucht vanaf de jaren 80.
- In de laatste twintig jaar gaat dit steeds vaker om nieuwe naamgevingen en uitbreidingen van bestaande taken.

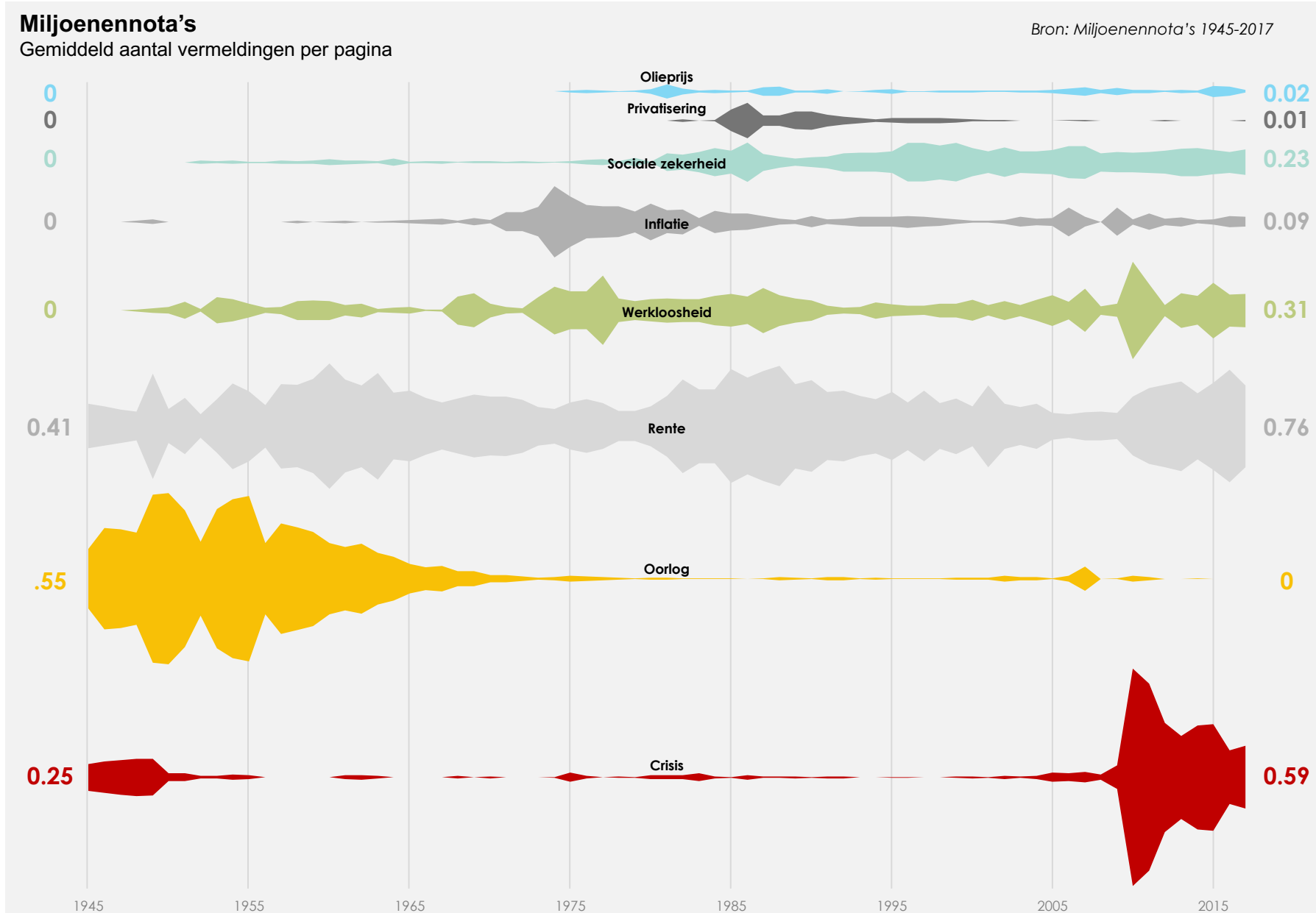
121 ZBO's zijn per 2017 opgenomen in het ZBO register

De Koninklijke bibliotheek werd opgericht in **1798** en is tegenwoordig een ZBO

208 verzelfstandigingen en **63** privatiseringen telde het parlementair onderzoek

De rol van de overheid

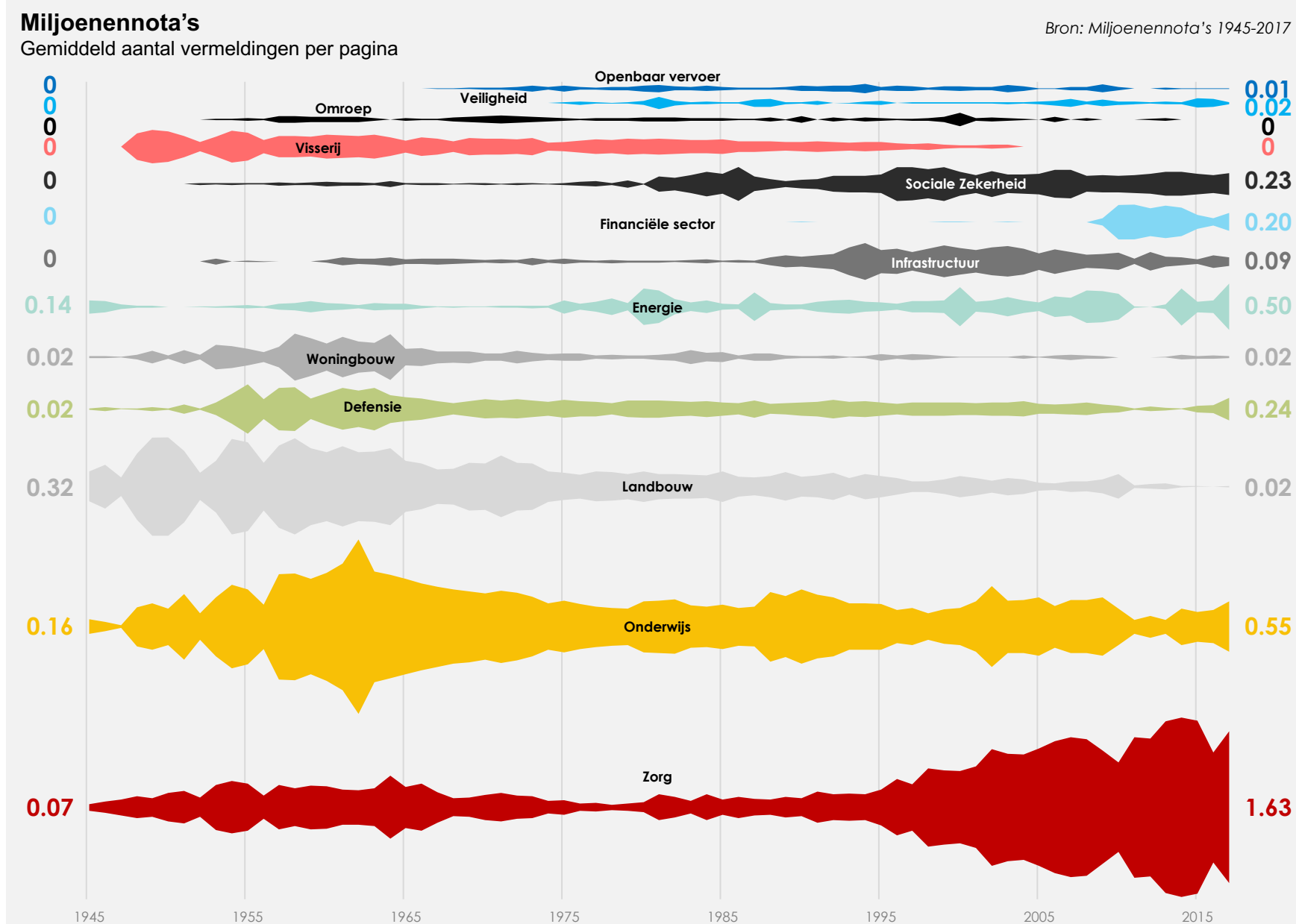
Van oorlog tot crisis



- De figuur geeft het aantal hits per pagina van het zoekwoord in de begrotingsstukken; een indicator voor de aandacht die de het onderwerp in de beleidsdiscussie kreeg.
- De afwikkeling van de **oorlog** blijft tot begin jaren zestig een belangrijk thema in de miljoenennota's.
- Vanaf ongeveer 1975 ontstaat discussie over de houdbaarheid van het systeem van **sociale zekerheid**.
- Rente en inflatie worden met name besproken in jaren dat deze uitzonderlijk hoog of uitzonderlijk laag zijn. In de jaren '70 liep de inflatie op tot ruim 10 procent in 1975. De rente was uitzonderlijk hoog in de jaren '80 en juist erg laag vanaf 2010.
- De thema's **werkgelegenheid en crisis** gaan logischerwijs hand in hand.
- Midden jaren tachtig werd de privatiseringsgolf van de jaren erop voorbereid.

De rol van de overheid

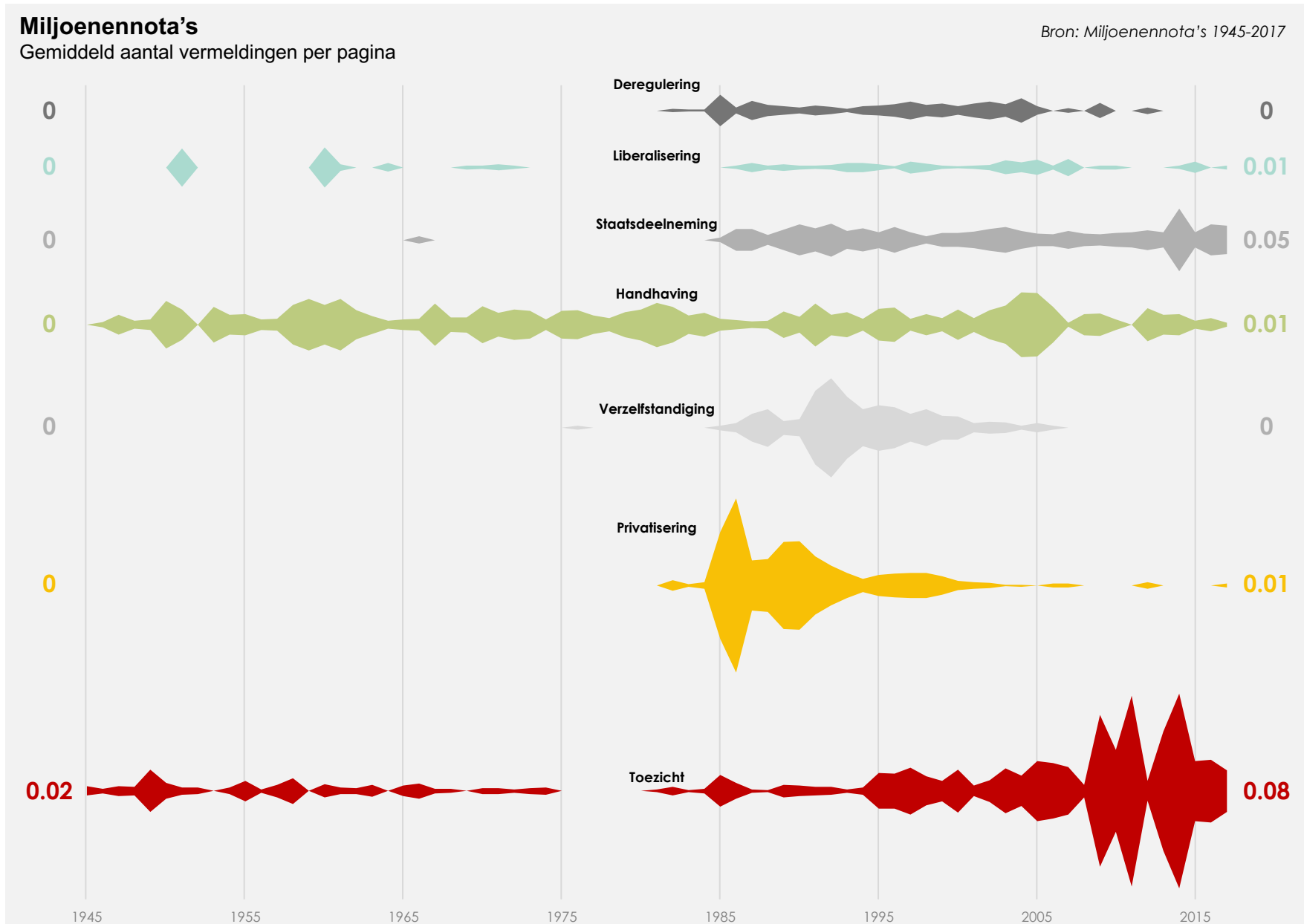
De zorg als probleemkind



- De aandacht voor sectoren van afnemend economisch en maatschappelijk belang zoals landbouw en visserij weerspiegelt zich in de beleidsstukken.
- De afnemende aandacht voor defensie in de miljoenennota en de afnemende middelen voor defensie gaan gelijk op; voor infrastructuur geldt het opmerkelijk genoeg het omgekeerde (minder geld, meer tekst).
- De **woningbouw** krijgt na de wederopbouw steeds minder aandacht.
- De **financiële sector** krijgt pas aandacht in de miljoenennota nadat het er goed mis is gegaan.
- De aandacht voor het onderwijs wisselt, maar is nooit meer zo groot geweest als in de jaren '60.
- De stelselmatig toenemende uitgaven aan **zorg** weerspiegelen zich in een stelselmatig toenemende aandacht in begrotingsstukken.
- Vanaf ongeveer 1975 ontstaat discussie over de houdbaarheid van het systeem van sociale zekerheid.

De rol van de overheid

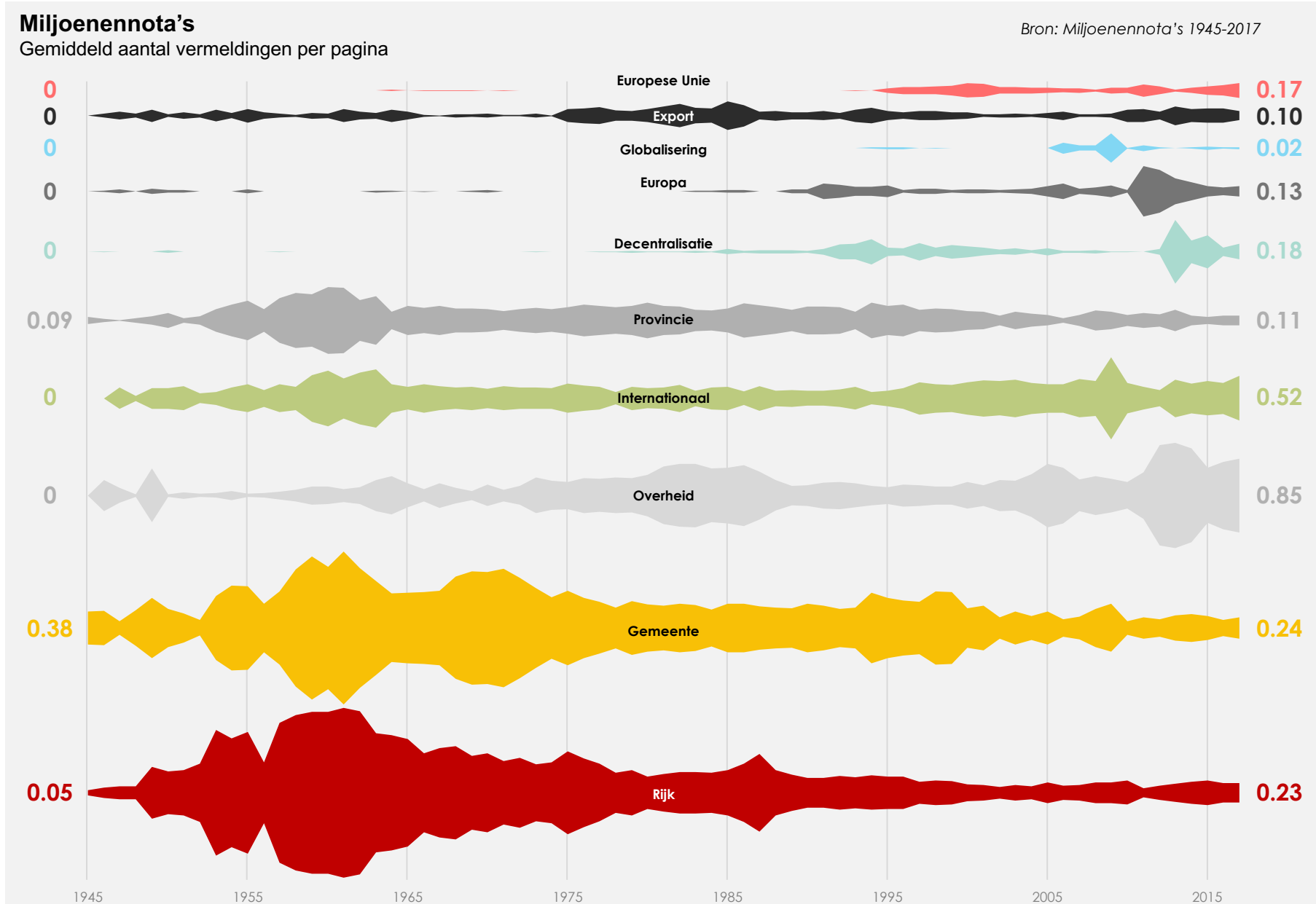
Terugtrekkende overheid



- Handhaving als begrip is al sinds 1945 met een zekere regelmaat te vinden in de miljoenennota.
- **De golf aan privatiseringen**, deregulering en verzelfstandiging in de jaren 80 en 90 reflecteert zich ook in het toenemend gebruik van deze termen in de stukken.
- Daarbij valt op dat er eerst een golf is van het gebruik van het woord privatisering en vervolgens een golf van het gebruik van de term verzelfstandiging.
- Na deze golven volgt een derde golf: de **toezichtsgolf**. Deze is niet alleen zichtbaar in het aantal opgerichte toezichthouders, maar ook in het gebruik van het woord toezicht in de miljoenennota.
- Dus weliswaar trok de overheid zich terug door te verzelfstandigen en privatiseren, tegelijk breidde de overheid haar rol als toezichthouder sterk uit.
- Vanaf ongeveer 1985 is deregulering een terugkerend onderwerp in de miljoenennota's. De afgelopen tien jaar wordt hier evenwel nauwelijks over gesproken.

De rol van de overheid

Van lokaal naar internationaal



- Aandacht voor **gemeenten en provincies** neemt geleidelijk af sinds de jaren 60.
- Europa krijgt relatief weinig aandacht, met uitzondering van de een paar jaar gedurende de Eurocrisis.
- Sinds de jaren 90 komt het woord internationaal wel iets vaker voor in de miljoenennota, maar een duidelijke internationaliseringstrend is niet waarneembaar.
- Verder valt op dat tot 1985 relatief veel gesproken wordt over het **Rijk** terwijl daarna juist meer nadruk komt te liggen op de overheid als geheel.
- **Decentralisatie** is zowel midden jaren negentig als de afgelopen vijf jaar een onderwerp in de miljoenennota's maar krijgt in de tussenliggende jaren weinig aandacht.