

### De duurder wordende dienstverlening

In mei jongstleden bracht de WRR het rapport *Ruimte voor groei* uit.<sup>1</sup> Daarin wordt onder meer aandacht besteed aan de economische gevolgen van het uiteenlopen van de arbeidsproductiviteitsontwikkeling in de verschillende sectoren van de Nederlandse economie en de daarmee verbonden verschuivingen in de sectorale prijsstructuur. Uit de analyse komt naar voren dat hier sprake is van een potentiële belemmering voor economische groei en voor de werkgelegenheidsontwikkeling. De verwachte arbeidsproductiviteitsontwikkeling in de industrie is in de komende tien jaar zodanig, dat zelfs bij een zeer voortvarende productieontwikkeling de mogelijkheden om daar additionele werkgelegenheid te scheppen uiterst beperkt zijn. In de landbouw zal de werkgelegenheid naar verwachting fors teruglopen. Op dit moment vindt men al meer dan de helft van de totale werkgelegenheid in de arbeidsintensieve dienstverlenende sectoren en in de bouw. Een verdere groei van de werkgelegenheid in juist deze sectoren zal het mogelijk maken in de toekomst voldoende arbeidsplaatsen te scheppen voor het toenemende arbeidsaanbod.

Arbeidsproductiviteitsstijging, de toeneming van de productie per werkende, vormt de bron van welvaartsproei. Door toepassing van technische vernieuwingen, door verbetering van de organisatie van de productie en door voortdurende toeneming van het kennisniveau wordt de productie per mensjaar steeds verder opgevoerd. De macroproductiviteitstoename is zodoende het resultaat van op microniveau bewerkstelligde verbeteringen in het productieproces. Niet alle bedrijven hebben echter gelijke mogelijkheden om de productiviteit te vergroten. Kapitaalintensieve en grotere productieorganisaties zijn in dit opzicht in het voordeel. Kleinere en in verhouding arbeidsintensieve organisaties hebben in het algemeen minder mogelijkheden om de arbeidsproductiviteit te doen toenemen. Tegenover deze verschillen in het verloop van de productie per werkende in de bedrijven en, op een hoger aggregatieniveau, in de diverse sectoren van de economie, staat een vrij gelijkmatige ontwikkeling van de lonen. De laatste loopt in het algemeen en gerekend over een langere periode in de pas met de gemiddelde toeneming van het macroproductiviteitsniveau. Dit betekent dat sectoraal uiteenlopende kosten per eenheid product ontstaan, die uiteindelijk in de prijzen van de eindprodukten tot uitdrukking komen. Door dit proces zijn de sectorale prijsverhoudingen voortdu-

rend aan verandering onderhevig. Op de relatieve prijs van produkten en diensten uit sectoren waar de arbeidsproductiviteitsgroei laag is, staat dus een opwaartse druk, terwijl er een neerwaartse druk staat op prijzen voor goederen en diensten uit sectoren waar de arbeidsproductiviteitsgroei in verhouding tot de loonkostenontwikkeling hoog is. Met name diensten en bouwactiviteiten worden steeds duurder ten opzichte van produkten uit de industrie en de landbouw. De ontwikkeling van de dienstverlening en bouwactiviteiten wordt zodoende ernstig belemmerd door de stijgende kosten en prijzen van wat zij voortbrengen.

De gevolgen van het duurder worden van de dienstverlening zijn zeer divers. Sommige diensten zijn zo duur geworden dat zij niet meer worden gekocht of dat de consumptie ervan wordt uitgesteld. Voorbeelden hiervan zijn het uitgestelde of niet langer meer uitgevoerde onderhoud van onroerend goed en van auto's. Verder is er de voortdurende tendens naar informalisering van activiteiten, die voorheen in de formele economie plaatsvonden en daar voor werkgelegenheid zorgden. Informele dienstverlening kent vele verschijningsvormen, van wederzijdse dienstverlening en vrijwilligerswerk tot zwart betaalde dienstverlening. Al deze activiteiten hebben tot gevolg dat arbeidsplaatsen verloren gaan, hetgeen leidt tot een versmalling van het draagvlak van de collectieve sector. In sommige deelsectoren heeft de informele productie langzamerhand zulke grote vormen aangenomen, dat er van ernstige concurrentievervalsing voor de reguliere dienstverlenende instellingen en bedrijven sprake is. Ten slotte heeft het feit dat bepaalde vormen van dienstverlening zijn gecollectiveerd, in dit verband ook gevolgen. Een groot aantal diensten (onderwijs, gezondheidszorg, bejaardenzorg enz.) is maatschappelijk onmisbaar. Ook wordt aan de algemene toegankelijkheid van deze diensten en aan de naar draagkracht gespreide bekostiging hoge prioriteit gegeven. Om deze redenen werden steeds meer diensten collectief geleverd of gefinancierd. Mede door het stijgende volume van deze dienstverlening en door de toenemende kosten daarvan nam de collectieve lastendruk steeds toe. In de jaren tachtig werd het terugdringen van de collectieve lastendruk een centraal punt van beleid met als gevolg dat er bezuinigd werd op het overheidsbudget voor gezondheidszorg, onderwijs, maatschappelijke dienstverlening, culturele activiteiten enzovoort. Dit beperkende volumebeleid van de overheid druist echter in tegen de behoeften en wensen die consumenten ten aanzien van deze vormen van dienstverlening hebben. Het terugdringen van het hoge niveau

van de collectieve lastendruk staat zo op indirecte wijze een normale ontwikkeling van de consumptie in de weg.

De per sector verschillende ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit is de structurele oorzaak van de voortdurende verschuiving in de sectorale prijsstructuur en van de daaruit voortspruitende ongewenste verschijnselen die hierboven kort werden aangegeven. Deze structurele oorzaak zelf kan niet door overheidsbeleid weggenomen, tenzij wordt overgegaan op een beleid van loondifferentiatie overeenkomstig de verschillen in de sectorale arbeidsproductiviteitsontwikkeling. In de Nederlandse sociaal-economische verhoudingen is dit echter geen reële mogelijkheid, omdat daarmee de doelstelling van een redelijke inkomensverdeling wordt opgegeven. Verder draagt beleid gericht op differentiatie van lonen het gevaar in zich van kwaliteitsverlies en onvoldoende arbeidsaanbod. Evenmin is het mogelijk met andere algemene maatregelen, zoals het onder het lage BTW-tarief brengen van *alle* arbeidsintensieve diensten, deze vormen van dienstverlening weer betaalbaar te maken en – vooral – te houden. Een dergelijk beleid biedt geen structurele oplossing. Bovendien zouden er enorme bedragen mee gemoeid zijn, hetgeen tot scherpe belastingverhogingen in andere sectoren zou dwingen.

De beleidsmogelijkheden die dan nog open staan, zijn beperkt. Voor een belangrijk deel van de dienstverlening zal men moeten accepteren dat deze relatie duur is en dat de prijs ervan zal blijven stijgen. De mogelijke antwoorden vanuit het beleid op de gevolgen van de duurder wordende dienstverlening zullen moeten aansluiten op de sectoraal uiteenlopende verschijningsvormen van de problemen. Wat betreft bij voorbeeld het tegengaan van de tendens tot informalisering van de dienstverlening zijn er op deelreinen mogelijkheden. De overheid zou zich dan moeten richten op die deelsectoren, waar door ernstige concurrentievervalsing het regulier opererende bedrijfsleven in zijn bestaan wordt bedreigd. Wellicht kan in dergelijke specifieke bedrijfstakken of onderdelen daarvan het bruto-nettotraject van de lonen verkort worden.

Ook de mogelijkheden om de problematiek van de verbondenheid van de door de overheid gefinancier-

de of geleverde dienstverlening met de collectieve lastendruk te verminderen zijn beperkt. Voor de traditionele overheidstaken zal in een welvarende maatschappij een stijgende prijs moeten worden betaald. Hetzelfde geldt voor het brede terrein van de maatschappelijke dienstverlening en de gezondheidszorg. Hier dienen zich echter mogelijkheden aan om door middel van gedeeltelijke decollectivering de band met de collectieve lastendruk minder knellend te maken. Verder vermindert de lastendruk die uitgaat van de bekostiging van de collectief gefinancierde diensten, zolang de groei van deze vormen van dienstverlening geringer is dan de groei van het nationaal inkomen. Dit verschijnsel zal zich in de toekomst bij voorbeeld voor kunnen doen ten aanzien van de onderwijsuitgaven als gevolg van het dalende leerlingenaantal, en ten aanzien van het overheidsapparaat indien een grotere efficiëntie van het openbaar bestuur blijvend wordt nagestreefd.

De activiteiten van de dienstverlenende bedrijven en instellingen sluiten aan bij reëel bestaande behoeften en wensen van consumenten. Een verdere groei van de dienstverlenende sectoren is daarom nodig om blijvend tegemoet te kunnen komen aan deze wensen en behoeften. Groei is evenzeer vereist voor de toename van de werkgelegenheid, die ook in de toekomst vooral in deze sectoren moet worden gezocht. Daarom is het noodzakelijk dat de overheid tracht de schadelijke gevolgen van de in verhouding hoge prijs van diensten te beperken.

G. Keijzers

### Noot

1. WRR, *Ruimte voor groei; Kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1987 (Rapporten aan de Regering nr. 29).

De WRR is gevestigd te 's-Gravenhage, Plein 1813 nr. 2. Inlichtingen over deze rubriek zijn verkrijgbaar bij het bureau van de WRR, telefoon 070-614031, toestel 4451.